

CIEN AÑOS DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO (ARTÍCULOS 73, 104, 116 Y 122)

José Luis VÁZQUEZ ALFARO

SUMARIO: I. *Antecedentes*. II. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*. III. *Ley de Justicia Fiscal*. IV. *Código Fiscal de la Federación de 1938*. V. *Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y Código Fiscal de la Federación de 1966*. VI. *Régimen constitucional vigente*. VII. *Tribunales administrativos en las entidades federativas*. VIII. *Bibliografía*.

I. ANTECEDENTES

En México, el sistema de jurisdicción administrativa presenta una naturaleza híbrida. Es un sistema judicial parecido al sistema norteamericano con algunas implantaciones del modelo francés de tribunales administrativos. Esto es así porque en nuestro sistema jurisdiccional el control de los actos de las autoridades administrativas compete, en última instancia, a los tribunales judiciales.¹ Este principio ha sido la regla general en el conjunto de los textos normativos mexicanos:

- a) En la primera Constitución del México independiente (1824) encontramos la influencia española de la Constitución de Cádiz y de la Ley francesa del 16 Fructidor que creó el Consejo de Estado; sin embargo, la más fuerte influencia ejercida en este documento provino de la Constitución de los Estados Unidos.
- b) Las Siete Leyes Constitucionales de 1836 previeron la creación de Tribunales Superiores de Hacienda; al mismo tiempo dieron competencia a la Suprema Corte para conocer los litigios sobre los contratos o las adquisiciones realizadas por el gobierno.

¹ México forma parte del grupo de Estados latinoamericanos que han desarrollado progresivamente la formación de una jurisdicción administrativa distinta de los tribunales judiciales en materia de contencioso administrativo.

- c) las “Bases Orgánicas” de 1843 conservaron los Tribunales de Hacienda y excluyeron toda injerencia de la Suprema Corte de Justicia en los asuntos administrativos y económicos del Estado y de los Departamentos. Estas “bases” crearon un Consejo de Estado con funciones consultivas (compuesto por 25 personas y dividido en cinco secciones que correspondían a las cinco Secretarías que existían en esa época).
- d) En 1853 fueron redactadas las “Bases para la Administración de la República”, que dieron un fundamento constitucional al contencioso administrativo.² Ese mismo año, se expidió la “Ley Lares” (Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo), que fue una tentativa fracasada para instaurar en México un Tribunal de lo contencioso administrativo, según el modelo francés. El citado texto concentraba en las manos del Consejo de Estado las funciones consultivas y el control jurisdiccional sobre la administración pública bajo la forma de un órgano de “jurisdicción retenida”.
- e) La Constitución de 1857. El 5 de febrero de 1857 fue jurada y sancionada la Constitución Política de la República Mexicana. Este ordenamiento consagró en su artículo 50 el principio de separación de poderes; además, en el numeral 97 señaló las atribuciones de los tribunales del Poder Judicial de la Federación,³ de la lectura de dicho precepto podemos inferir que atribuyó a los jueces y tribunales ordinarios federales el conocimiento de la jurisdicción administrativa y volvió las cosas al estado que guardaban en la Constitución de 1824, respecto de la acumulación de todo el poder jurisdiccional en manos de los jueces ordinarios; la interpretación minuciosa de dicho artículo prohibía toda jurisdicción administrativa autónoma. En general, fue a través del juicio de amparo, consagrado en los artículos 101 y 102, que se controló la legalidad de los actos de la administración en la vía jurisdiccional.

A partir de 1857 –salvo el periodo del segundo imperio–, y hasta la década de los treinta del siglo XX, existió entre los estudiosos del derecho mexicano la creencia en la eficiencia del sistema judicialista para el trámite de la jurisdicción administrativa por dos razones fundamentales: por una parte, existía la interpretación restrictiva del principio de separación de funciones, establecido en el artículo 50

² Cfr. Nava Negrete, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, México, Porrúa, 1959, p. 276. Quien considera que Teodosio Lares fue el autor de la Ley para el arreglo del contencioso administrativo, del 25 de mayo de 1853, que creó una sección del contencioso, al interior del Consejo de Estado; cfr. Armienta Calderón, Gonzalo, *El proceso tributario en el derecho mexicano*, México, Textos Universitarios, 1977, p. 67.

³ “Artículo 97. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales; II. De las que versen sobre derecho marítimo; y III. De aquellas en las que la Federación fuere parte”. La fracción I fue reformada en 1884 para quedar así: “I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses de particulares, pues entonces son competentes para conocer los jueces y tribunales locales del orden común de los estados, del Distrito Federal y Territorio de la Baja California”. Cfr. Ruiz, Eduardo, *Curso de derecho constitucional y administrativo*, México, Imprenta Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1888, t. II, p. 275.

de la Constitución; por otro lado, se consideró que el juicio de amparo suplía con ventaja al sistema de enjuiciamiento de tribunales administrativos situados en el Poder Ejecutivo.⁴

Según la opinión de los juristas de la época, el depositar la jurisdicción administrativa en un tribunal situado fuera del orden judicial sería contrario a una serie de principios constitucionales:

1. El Principio de la separación de funciones que prohibía la reunión de varios poderes en un solo individuo o en una sola corporación (artículo 50).
2. El Principio según el cual se prohibía la creación de tribunales especiales (artículo 13).
3. De tener tribunales administrativos, la administración se convertiría en “*judex un sua causa*”, pues ella misma juzgaría las cuestiones administrativas, contrariando las garantías en materia de justicia contenidas en el artículo 17 de la Constitución.
4. En fin, el artículo 14 de la Constitución era interpretado en el sentido de que todo poder público se encuentra obligado a respetar las sentencias judiciales antes de afectar la esfera de derechos de los particulares.

Esta idea se fortalecía con la opinión doctrinal según la cual el juicio de amparo constituía la forma más eficaz del sistema para la solución del contencioso administrativo.⁵

Estatuto del Segundo Imperio

En 1864, durante el Imperio de Maximiliano, se presentó un segundo intento para introducir el contencioso administrativo según el modelo continental europeo. Un decreto de 4 de diciembre del citado año creó un Consejo de Estado que, entre otras atribuciones, tenía la de fungir como un tribunal de lo contencioso administrativo. En este tenor, el 1 de noviembre de 1865 se expidió la “Ley sobre lo Contencioso Administrativo”, que estableció un tribunal de jurisdicción retenida, prohibió al Poder Judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas y determinó la

⁴ Cfr. Cruzado, Manuel, *Elementos de derecho administrativo*, México, Ed. Antigua Imprenta de Murguía, 1895, pp. 223, 224 y 226; cfr. Vallarta, Ignacio, *Votos*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1879, t. II, pp. 381-382; cfr. Pallares, Jacinto, *El Poder Judicial*, México, Imprenta de Nabor Chávez, 1874, pp. 13, 15 y 169; cfr. Briseño Sierra, Humberto, “Competencia de los tribunales administrativos”, *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, cuarto número extraordinario, 1971; cfr. Algara, José, “Historia de lo contencioso-administrativo”, *Revista de Legislación y Jurisprudencia*, México, agosto-diciembre de 1889, pp. 187-189.

⁵ Cfr. Cruzado, Manuel, *Elementos de derecho administrativo*, México, Murguía 1895, pp. 223 y 224; cfr. Algara, José, “Historia de lo Contencioso-Administrativo”, *Revista de Legislación y Jurisprudencia*, México, agosto, 1889, pp. 187-189.

competencia del órgano de jurisdicción contenciosa administrativa sobre la base de un contencioso subjetivo.

Después de la caída del segundo imperio, el juicio de amparo se convirtió en el medio de protección de los derechos de los particulares que más se utilizó, con apoyo en el principio del debido proceso legal consagrado en la Constitución de 1857.⁶ Con base en el artículo 97, fracción I, de dicho texto fundamental los tribunales del Poder Judicial Federal conocían de las controversias administrativas al aplicar las leyes de amparo de 1861 y de 1869. Además, de acuerdo con el citado artículo 97, fracción I de la Constitución de 1857, las controversias administrativas debían resolverse por los tribunales de la Federación.

En este orden de ideas, además de la vía directa del amparo administrativo, algunos actos administrativos provenientes de la administración pública podían ser impugnados ante los jueces de distrito en primera instancia y ante los tribunales unitarios de circuito en segunda instancia, mediante los juicios de oposición, que se encontraban regulados por las leyes federales en diversas materias administrativas.⁷

Cabe mencionar que aun dentro del sistema judicialista, el juicio de amparo ofreció ventajas sobre los juicios federales de oposición: su trámite era más rápido; no era necesario asegurar el interés fiscal para que fuera admitida la demanda y, además, las resoluciones dictadas en él eran más fáciles de ejecutar que las dictadas en los juicios ordinarios federales.

II. CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917

El artículo 104 de la Constitución de 1917 continuó con el sistema judicialista, pues su fracción I —al igual que la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857—, omitió mencionar la materia administrativa, por lo que tanto la doctrina como la jurisprudencia interpretaron que el proceso administrativo se hallaba comprendido en las controversias civiles en sentido amplio.⁸ De este modo, al entrar en vigor la Constitución de 1917 el Poder Judicial de la Federación continuó conociendo de los litigios administrativos en dos vías: la primera de ellas mediante los juicios

⁶ *Ibidem*, p. 86; *cfr.* Armienta Calderón, Gonzalo, *op. cit.*, *El proceso...*, *supra* nota 3, pp. 73 y 74. *Cfr.* Armienta Calderón, G., *op. cit.*, *El proceso...*, *supra* nota 3, p. 74.

⁷ Los códigos de procedimientos civiles de 6 de octubre de 1897 y de 26 de diciembre de 1906, este último en vigor a partir del 6 de febrero de 1909, regulaban los procedimientos promovidos por los particulares ante los jueces federales en contra de las autoridades administrativas, en las materias de nacionalidad, extranjería, expropiación por causa de utilidad pública y patentes; las resoluciones recaídas a dichos juicios podían impugnarse en amparo.

⁸ Con dicho fundamento, las leyes orgánicas del Poder Judicial Federal de 1934 y de 1936, señalaron entre la competencia de los juzgados de distrito el conocer en primera instancia de las controversias suscitadas por la aplicación de leyes federales en las que se enjuiciara la legitimidad o subsistencia de actos o procedimientos de las autoridades administrativas.

de oposición regulados en algunas leyes y en los códigos federales de procedimientos; la segunda de ellas, a través del juicio de amparo administrativo.

La “Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal”, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 18 de octubre de 1919, reglamentó dos vías procesales para la solución de las controversias administrativas: el juicio de amparo y el recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo que se configuró una tercera instancia dentro del proceso federal administrativo.

La exposición de motivos de dicha Ley reconoció la necesidad de un procedimiento distinto del juicio de amparo para la interpretación de las leyes federales y de los tratados internacionales, por lo que se justificó la creación del recurso de súplica para combatir en segunda instancia las sentencias dictadas por los tribunales federales o por los del fuero común en los casos de jurisdicción concurrente.

De esta manera, el recurso de súplica y el juicio de amparo fueron dos vías paralelas y diferenciadas. El primero fue considerado, por algunos tratadistas, como un “proceso administrativo ordinario ante los tribunales federales” incluido en el artículo 130 de la Ley de Amparo.⁹ Así, el proceso administrativo federal tenía su primera instancia ante los jueces de distrito, cuyo fallo era susceptible de ser impugnado vía apelación ante los tribunales unitarios de circuito; y contra la sentencia de segunda instancia procedían tanto el juicio de amparo como el recurso de súplica, entre los que podía optar el particular afectado, pero la autoridad administrativa sólo disponía de la súplica para impugnar la sentencia de segundo grado.¹⁰

El contencioso administrativo, incluido el contencioso tributario, durante el periodo que va de 1919 a 1936 permaneció en la esfera competencial del Poder Judicial Federal, pero a su lado se fueron creando procedimientos de autotutela de la administración pública que constituirían antecedentes de la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en 1936.

Antecedentes de la Ley de Justicia Fiscal

Fueron varios los ordenamientos que precedieron la creación del Tribunal Fiscal de la Federación. Entre estos podemos citar a la *Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales y la Aplicación de las Penas Correspondientes*, publicada el 16 de abril de 1924 y su reforma de 24 de julio del mismo año. Esta ley fijó un procedimiento para la calificación y castigo de las infracciones a las leyes tributarias federales. El órgano competente en el orden administrativo era la Secretaría de Hacienda, en cuya estructura se creó un *Jurado de Penas Fiscales* facultado para tramitar y resolver el recurso de revisión interpuesto por los particulares contra las multas impuestas por las oficinas recaudadoras de impuestos. El *Jurado* era el órgano revisor de los

⁹ El recurso de súplica fue suprimido del artículo 104 constitucional por decreto publicado en el D. O. F., del 18 de enero de 1934.

¹⁰ Cfr. Fix-Zamudio, *op. cit.*, “Introducción...”, *supra* nota 7, p. 82.

actos administrativos sancionatorios. Una ley publicada el 7 de junio 1926 cambió el nombre del *Jurado* por el de *Jurado de Infracciones Fiscales*.

En contra de la resolución del *Jurado* no existía ninguna otra instancia ante la autoridad administrativa, a excepción de la condonación; sin embargo, aquélla podía impugnarse mediante el juicio ordinario federal y, en última instancia, a través del amparo o del recurso de súplica.

Un segundo antecedente de la Ley de Justicia Fiscal lo podemos encontrar en la *Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Distrito Federal*, publicada el 7 de mayo de 1929, que creó un *Jurado de Revisión* que conocía del “recurso de revisión” que procedía en contra de determinadas resoluciones fiscales.¹¹

La competencia del *Jurado de Revisión* era más amplia que la de los órganos administrativos que le antecedieron y aunque su carácter de “órgano jurisdiccional” fue señalado en alguna sentencia de la Suprema Corte de Justicia, en la mayoría de los casos se admitió el criterio de que el jurado de revisión era un órgano administrativo que primordialmente ejercía facultades administrativas y algunas de jurisdicción retenida.¹²

También debe hacerse mención en este apartado del *Proyecto de Código Fiscal de la Federación*, formulado ese mismo año de 1929 por la Secretaría de Hacienda, mismo que no fue aprobado, aunque el Congreso de la Unión había facultado para ello al Ejecutivo mediante decreto publicado el 13 de febrero de 1929.

Este proyecto estableció un valioso precedente, pues establecía que el *Servicio de Justicia Fiscal* tendría a su cargo la tramitación y resolución de las inconformidades que presentaren las personas que se considerasen afectadas por resoluciones emitidas por las autoridades fiscales. Dicho *Servicio de Justicia Fiscal* tendría como órgano competente a un jurado fiscal.

El proyecto sirvió de antecedente a la “Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Distrito Federal”.

Por último, la *Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación*, publicada el 31 de diciembre de 1932, siguió regulando los juicios sumarios de oposición. Según la citada ley, los créditos fiscales se harían efectivos vía el procedimiento administrativo de ejecución, pero los contribuyentes podían impugnarlo ante las autoridades judiciales federales; dicha oposición se sustentaba en procedimiento sumario.

III. LEY DE JUSTICIA FISCAL

El 27 de agosto de 1936 se creó la “Ley de Justicia Fiscal” (*Diario Oficial de la Federación* de 31 de agosto de 1936), que entró en vigor el 1 de enero de 1937. Dicha

¹¹ Cfr. Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, *Derecho...*, *supra* nota 9, p. 300; cfr. Armienta Calderón, Gonzalo, *op. cit.*, *El proceso...*, *supra* nota 3, p. 82.

¹² En el caso “Cía. de Terrenos de Peralvillo, S.A., contra actos del Jurado de Revisión, el Tesorero del D. F. y la Oficina de Captación del D. F.” Reconsideraciones contra actos administrativos.

Ley fue elaborada por el Ejecutivo de la Unión en ejercicio de las facultades que le fueron conferidas por el Congreso de la Unión para la organización de los servicios hacendarios (decreto de 30 de diciembre de 1935).

Esta Ley creó el Tribunal Fiscal de la Federación como un típico tribunal administrativo de acuerdo con el modelo francés,¹³ y por ello insertó elementos del contencioso administrativo continental europeo en el sistema tradicional judicialista.¹⁴

La exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal señaló como antecedentes inmediatos del Tribunal Fiscal de la Federación a la Ley Orgánica de la Tesorería, la Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales, así como la legislación y la jurisprudencia sobre el juicio de amparo en materia administrativa.

La Ley de Justicia Fiscal tenía carácter orgánico y procesal y contenía las siguientes notas por cuanto al Tribunal Fiscal de la Federación y al proceso tributario:

- Se trataba de un tribunal situado en la esfera del Poder Ejecutivo encargado de resolver controversias administrativas, especialmente en materia fiscal, por lo que debía considerarse como un tribunal administrativo de justicia delegada.
- Fue, en principio, un tribunal de simple anulación, ya que inicialmente se limitó el efecto de sus fallos a la anulación del acto administrativo impugnado, mediante el juicio de anulación y se regularon de acuerdo con los lineamientos del *recurso por exceso de poder* del derecho francés.
- Fue diseñado como un órgano colegiado que actuaba en pleno y en salas, organizadas de acuerdo con un criterio de división del trabajo.
- El procedimiento era de tipo sumario y no requería para su iniciación de la garantía del interés fiscal. Los autores de la ley tenían la intención de establecer un juicio en el cual predominara la oralidad, pero en la práctica se siguió el procedimiento escrito.
- El proceso era uni-instancial pues no se contempló ningún recurso de alzada contra las sentencias que ponían fin al juicio fiscal;¹⁵ en contra de las sentencias del Tribunal Fiscal procedía el juicio de amparo, si eran desfavorables a los particulares, pero las autoridades no podían impugnarlas en forma alguna, ya que el recurso de súplica fue suprimido por la reforma constitucional de 1934.

¹³ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, “Introducción...”, *supra* nota 7, p. 82; cfr. Nava Negrete, Alfonso, “Administración pública y derecho procesal administrativo”, *El Foro*, núm. 17, quinta época, enero-marzo de 1970, p. 103.

¹⁴ Cfr. Nava Negrete, Alfonso, “Notas sobre el Tribunal Contencioso Administrativo del D.F. Cronología de Tribunales”, *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, vol. I, núm. 2, julio 17 de 1973, p. 43; cfr. Armienta Calderón, G., *op. cit.*, *El proceso...*, *supra* nota 3, p. 87. En concordancia con el artículo 19 de dicha ley y con el art. 146 del Código Fiscal de 1938, el tribunal dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo.

¹⁵ Cfr. Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, *Notas...*, *supra* nota 302, “...como única excepción y por cierto limitada existió el recurso de queja contra la violación de la jurisprudencia del tribunal cometida por las salas”, p. 47.

La constitucionalidad del naciente Tribunal Fiscal originó un fuerte debate doctrinal, pues algunos tratadistas estimaron que no existía precepto constitucional que, en su texto, autorizara la creación de tribunales administrativos, ni por el Congreso de la Unión ni por el Ejecutivo federal.¹⁶ Para superar estos cuestionamientos el 30 de septiembre de 1937, el Ejecutivo de la Unión envió una iniciativa de reforma al artículo 104 constitucional, fracción I en la que se justificaba la creación de tribunales administrativos debido al crecimiento de la órbita de acción de la administración pública; dicha iniciativa, no obstante no haber sido aprobada aportó las bases sobre las que se realizó la reforma de 1946.

IV. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1938

El Código Fiscal de la Federación, publicado el 31 de diciembre de 1938 –en vigor el 1 de enero de 1939–, contenía tanto normas sustantivas como adjetivas en materia tributaria. Dichas normas procesales reprodujeron básicamente los principios generales de la Ley de Justicia Fiscal (a la cual abrogó), ya que no alteró ni la estructura orgánica ni la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

Se mantuvo la integración del Tribunal prescrita por la Ley de Justicia Fiscal, por lo que contaba con quince magistrados divididos en cinco salas, compuestas de tres magistrados; también podía funcionar en pleno. Dicha integración permaneció hasta la reforma de 28 de diciembre de 1946, en la que se amplió el número de magistrados a veintiuno y el de las salas a siete. Este código tuvo vigencia hasta el 31 de marzo de 1967.

Reforma constitucional de 1946

Durante los primeros años de existencia del Tribunal Fiscal de la Federación, existió una fuerte discusión doctrinal sobre la constitucionalidad del mismo y de la jurisdicción administrativa en sede administrativa en nuestro sistema jurídico.

El deseo de dar fundamento constitucional a los tribunales administrativos, y en especial al Tribunal Fiscal de la Federación, se consiguió con la reforma a la fracción I del artículo 104 de la Constitución, publicada el 31 de diciembre de 1946, en vigor a partir del 10 de enero de 1947.¹⁷

¹⁶ Cfr. Fraga, Gabino, *op. cit.*, *Derecho administrativo*, *supra* nota 13, p. 461, quien enumeró las razones por las cuales lo consideraba inconstitucional; cfr. Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, *Notas...*, *supra* nota 302, p. 49. La tradición secular del contencioso administrativo en la esfera de competencia del Poder Judicial impuso la necesidad de justificar la creación de un tribunal dentro del Poder Ejecutivo, específicamente de un tribunal administrativo de tipo francés.

¹⁷ Cfr. Armienta Calderón, G., *op. cit.*, *El proceso...*, *supra* nota 3, pp. 325 y 326; cfr. Carrillo Flores, A., “Orígenes y desarrollo del T.F.F.”, en *Ensayos de derecho administrativo y constitucional*, México, UNAM, IIJ, 1987, p. 42; cfr. Nava Negrete, A., *op. cit.*, *Derecho...*, *supra* nota 9, pp. 314-319; cfr. Carpizo, McGregor, J.,

Con fundamento en dicha reforma constitucional, el Congreso de la Unión creó un recurso ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, con lo que se reconoció, si bien en forma indirecta, la constitucionalidad de los tribunales administrativos federales, siempre que estuvieren dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, es decir, de independencia respecto de los órganos de la administración activa.

Este mismo año se reformó el Código Fiscal de la Federación para elevar el número de salas del tribunal a siete y el de magistrados a veintiuno (28 de diciembre de 1946). Posteriormente, por reforma publicada el 31 de diciembre de 1949, se amplió la competencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia para conocer de aquellos negocios cuya cuantía no hubiese sido precisada, o que rebasaran el valor de veinte mil pesos.

V. LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN Y CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE 1966

El 1 de abril de 1967 entraron en vigor estos dos ordenamientos: el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966 y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del día 24 de los mismos mes y año.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Federal determinó que éste era un órgano dotado de plena autonomía, superando así la concepción con la que dicho organismo fue introducido en la Ley de Justicia Fiscal, que lo consideraba un tribunal de “jurisdicción delegada”.¹⁸

1. Reformas constitucionales de 1967 y 1968

El 19 de junio de 1967 fue promulgado un decreto que entró en vigor el 18 de junio de 1968 y que reformó el artículo 104 de la Constitución federal para facultar de manera expresa al legislador para crear tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública federal, del Distrito Federal o de los territorios federales. Esta reforma consiguió tres objetivos:

- Constitucionalizó en forma directa la creación de tribunales administrativos, facultando al legislador federal para expedir leyes reguladoras de la jurisdicción administrativa autónoma;

“Bases constitucionales de los tribunales contencioso-administrativos”, en *Estudios constitucionales*, 2a. ed., México, L.G.M., 1983, p. 189.

¹⁸ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Introducción al proceso tributario en el derecho mexicano”, en *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Sayagués Laso*, Madrid, Instituto de Estudios Locales, 1968, p. 1079; Armienta Calderón, *op. cit.*, *El proceso...*, *supra* nota 3, p. 88.

- Sentó las bases constitucionales para la creación de tribunales locales de lo contencioso administrativo, al menos en el ámbito del Distrito Federal y en los territorios federales.
- Conservó la facultad de revisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo que confirmó el sistema mixto de jurisdicción administrativa. En este sentido las sentencias de los citados tribunales administrativos sólo serían revisadas por el más alto tribunal cuando dicha revisión fuese interpuesta por las autoridades administrativas, de acuerdo con el artículo 104, fracción I, de la carta fundamental.¹⁹

En 1968 también se reformaron la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y la Ley de Amparo, estableciendo el amparo uni-instancial contra las sentencias definitivas dictadas por los tribunales administrativos.²⁰ Desde la entrada en vigor de dicha norma, el entonces denominado Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que se crearía tres años después, fueron considerados órganos jurisdiccionales dotados de plena autonomía, ya que antes de esa reforma las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación eran consideradas como actos formalmente administrativos y eran enjuiciadas a través del amparo de doble instancia.²¹

Con fundamento en dicho precepto constitucional, el 17 de marzo de 1971 se publicó la ley que creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Este tribunal significó un importante avance para la jurisdicción administrativa en México, pues, además de ser el primer órgano de jurisdicción administrativa con competencia genérica, fue dotado de facultades para imponer el cumplimiento de sus resoluciones, mediante un procedimiento similar al contenido por la Ley de Amparo.²²

2. Las reformas de 1987 y 1988

El 17 de marzo de 1987 se publicaron reformas a los artículos 17, 46 y 116 del texto constitucional. El artículo 116, reformado en su fracción IV, proporciona la base constitucional para que las constituciones y leyes de los estados instituyan tribunales “de lo contencioso administrativo”, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que surjan entre la administración pública estatal y los particulares.

¹⁹ Cfr. Carrillo Flores, Antonio, *op. cit.*, *Ensayos...*, *supra* nota 40, p. 46; cfr. Carpizo, McGregor, Jorge, *op. cit.*, *Estudios...*, *supra* nota 41, p. 140; cfr. Briseño Sierra, Humberto, “Competencia de los tribunales administrativos”, *Jurídica*, núm. 1, 1972, p. 112.

²⁰ Artículo 107, fracción V, inciso (b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²¹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, “Introducción...”, *supra* nota 7, p. 85.

²² *Ibidem*, p. 87.

La reforma al texto del artículo 116 adaptó el régimen constitucional a la realidad pues desde hacía una década existían tribunales locales de jurisdicción administrativa en algunos estados de la Federación que habían seguido el ejemplo del Distrito Federal.

Otro elemento que seguramente influyó en la citada reforma fue la necesidad de articular un sistema nacional de justicia administrativa sobre bases de uniformidad y coherencia.²³

El 29 de julio de 1987 se promulgaron reformas al texto constitucional, publicadas el 10 de agosto del mismo.

La primera reforma consiste en el traslado del texto que faculta al Congreso de la Unión para crear órganos de jurisdicción administrativa en el ámbito federal y en el del Distrito Federal, por un afán de técnica legislativa,²⁴ pues se trasladó el fundamento constitucional de los tribunales administrativos del capítulo dedicado al Poder Judicial Federal (artículo 104, I), al capítulo relativo a las facultades legislativas del Congreso de la Unión (artículo 73, XXIX-H).²⁵

La segunda reforma constitucional que nos atañe es la efectuada al texto del artículo 104 de la norma suprema, pues se le adiciona la fracción I-B, para atribuir a los tribunales colegiados de circuito del Poder Judicial de la Federación el conocimiento del recurso de revisión interpuesto contra las resoluciones definitivas dictadas por los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73. La revisión de dichas sentencias y resoluciones se somete al trámite que para la revisión en amparo de doble instancia dispone la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 Constitucionales. La resolución que sobre dichos asuntos dicten los tribunales colegiados de circuito no es susceptible de ulterior recurso.

Finalmente, el 5 de enero de 1988 se publicaron las modificaciones a la Ley de Amparo y a la Ley Orgánica del Poder Judicial, que entraron en vigor el 15 de enero de 1988, con objeto de establecer las bases legales para la aplicación de las reformas constitucionales anteriormente descritas.

3. *Reforma constitucional de 1993*

El 21 de octubre de 1993 se aprobó por la Cámara de Diputados un decreto que fue publicado (en el DOF), el 25 del mismo mes y que entró en vigor el 25 de noviembre de ese año. Dicha reforma trasladó el fundamento constitucional del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal del artículo 73, XXIX-H, al artículo 122, fracción IV, inciso e), y con ello el Congreso de la

²³ Cfr. Armienta Calderón, Gonzalo, “La reforma judicial y los tribunales administrativos”, *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano*, México, Porrúa, 1987, pp. 833-835.

²⁴ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “El Ejecutivo y el Poder Judicial”, *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, 1988, p. 298; cfr. Armienta Calderón, *op. cit.*

²⁵ *Idem.*

Unión transfirió la facultad de legislar en la materia a la recién creada “Asamblea de Representantes del Distrito Federal”.²⁶

4. *Reforma constitucional de 1996*

El 22 de agosto de 1996 se publicó (en el DOF), otra modificación al régimen constitucional del Distrito Federal. El artículo 122 fue modificado para introducir orden en la distribución de competencias entre los poderes federales y los órganos locales en la entidad federativa. En cuanto a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, que sustituyó a la Asamblea de Representantes, al regular sus facultades para legislar debemos destacar que en la Base Primera, fracción quinta, inciso n), se le confiere la de dictar la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Al mismo tiempo, en la Base Quinta del citado artículo constitucional, se dispuso: “Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública local del Distrito Federal”.

5. *Reforma constitucional de 2006*

En ese año se modificó el texto del artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a efecto de dotar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de la facultad de imponer sanciones disciplinarias a los servidores públicos, de modo que el texto quedó así:

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, 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, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones.

6. *Reforma constitucional de 2011*

El 6 de junio de 2011 se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* un decreto que reformó de forma integral el artículo 104 de la carta magna en virtud del cual la base del recurso de revisión contra las resoluciones definitivas del Tribunal Federal

²⁶ “La Asamblea de Representantes del Distrito Federal tiene facultades para:... e) Expedir la ley orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que se encargará de la función jurisdiccional en el orden administrativo, que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública del Distrito Federal y los particulares”.

de Justicia Fiscal y Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pasó de la fracción I-B, a la fracción III del citado precepto, para quedar así:

Artículo 104. Los Tribunales de la Federación conocerán:

III. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.

VI. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL VIGENTE

Los tribunales administrativos mexicanos se encuentran regulados en los artículos 73, XXIX-H, 104, fracción III, 116, fracción IV y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El primer precepto citado menciona entre las facultades del Congreso de la Unión la de crear “tribunales de lo contencioso administrativo” en el ámbito federal.

El segundo de ellos establece el recurso de revisión que pueden interponer las autoridades en contra de las resoluciones definitivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

El tercer artículo mencionado contiene la potestad de los estados de la Federación para crear tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que surjan entre la administración pública estatal y los particulares.

Por último, el numeral 122 constituye la base de la existencia en la norma fundamental del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, así como su atributo de plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública local del Distrito Federal.

El proceso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha sido el modelo de todos los procesos administrativos que se han regulado en el ordenamiento mexicano. En muchos aspectos, las distintas leyes procesales administrativas se han limitado a reproducir, a veces literalmente, artículos enteros de la legislación federal. De aquí su importancia y de que haya sido objeto de numerosos estudios, existiendo una extensa y completa bibliografía sobre la que ha de construirse cualquier sistema de derecho procesal administrativo mexicano.

El proceso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ocupa un puesto central en el ordenamiento procesal mexicano pues aun cuando algunas leyes procesales administrativas posteriores han ido depurando técnicamente la regulación del proceso administrativo, por lo general se ha movido dentro del

marco de la regulación del ahora denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

VII. TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

1. *El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*

Por ser el primero, citaremos el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, creado por ley del 17 de marzo de 1971. Este tribunal significó un importante avance para la jurisdicción administrativa en México, pues además de ser el primer órgano de jurisdicción administrativa con competencia genérica, fue dotado de facultades para imponer el cumplimiento de las sentencias protectoras del administrado, mediante un procedimiento similar al contenido por la Ley de Amparo.

A la ley original le sucedieron dos: una de la misma denominación, aprobada y publicada en 1995, que estuvo en vigor del 1 de enero de 1996 hasta 2009, así como la vigente Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, el 10 de septiembre de 2009, misma ha sido objeto de cuatro reformas, dos de las cuales fueron publicadas en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal* el día 24 de julio de 2012; las dos restantes se publicaron en dicho medio oficial del 16 de mayo de 2013 y del 10 de enero de 2014.

2. *Los tribunales administrativos en los estados de la Federación*

Cada estado federado es libre de organizar sus órganos de jurisdicción ordinaria y administrativa, dentro del marco de las bases contenidas en el artículo 116 de la Constitución. Así, en casi la totalidad de los estados existe un órgano especializado en conocer del contencioso administrativo, sea mediante tribunales autónomos o en salas o tribunales encuadrados en el poder judicial local.

A partir del ejemplo del Distrito Federal, en la década de los años setenta se crearon tribunales administrativos locales, que poseen una organización y una estructura que presenta una geometría variable. Así, encontramos tribunales compuestos por un solo juzgador (*v.gr.*, Sonora, Yucatán, Tamaulipas), tribunales colegiados que se ubican en una sola ciudad (*v.gr.*, Jalisco, Guanajuato y D.F.) y tribunales colegiados que poseen una estructura desconcentrada y que se ubican en varias salas repartidas sobre todo el territorio del estado (*v.gr.*, Estado de México, Guerrero y Veracruz).

En ciertos casos, ya existía un antiguo tribunal fiscal que se convirtió en tribunal administrativo ampliando su esfera de competencia (*v.gr.*, Sinaloa, Hidalgo y Nuevo León).

La distinción más radical se puede dar entre tribunales autónomos no incluidos en el Poder Judicial y aquellos tribunales que existen en la organización del Poder Judicial estatal, salas administrativo-electorales que dependen del Tribunal Superior de Justicia de la entidad; tribunales administrativo-electorales autónomos situados en la esfera del Poder Judicial. Existen órganos de jurisdicción de lo contencioso administrativo en los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México (Estado de), Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán y Zacatecas.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

- ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, *El proceso tributario en el derecho mexicano*, México, Textos Universitarios, 1977.
- ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo y Armienta Hernández, Gonzalo, *El proceso contencioso administrativo en México*, México, Porrúa, 2011.
- CARRILLO FLORES, Antonio, *La justicia federal y la administración pública*, México, Porrúa, 1972.
- CASTAÑEDA RIVAS, César y Cedillo Hernández, Miguel Ángel, *Evolución y perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (Política y Derecho)*, México, FCE, 1996.
- FIX-ZAMUDIO Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983.
- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús y Vázquez Alfaro, José Luis, *Derecho procesal administrativo mexicano*, 3a. ed., México, UNAM, IJ, Porrúa, 2005.
- NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, México, Porrúa, 1959.
- HEDUÁN VIRUÉS, Dolores, *Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Asociación Nacional de Abogados, 1971.