

LA TRANSFORMACIÓN DEL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

Manuel LUCERO ESPINOSA*

Es imposible que la administración exista sin la facultad o sin el poder de juzgar lo contencioso administrativo, porque conocer y decidir acerca de los actos de la administración es administrar; administrar corresponde al Poder Ejecutivo, y el Poder Ejecutivo no puede ejercerse por el Poder Judicial.

Teodosio LARES

La evolución del contencioso-administrativo en México, en sus sesenta y cinco años de existencia, no sólo ha ocurrido respecto de su organización y del procedimiento que se sigue para resolver las controversias que se someten a su consideración, sino también en cuanto a su competencia material. Un tribunal que nació con una competencia restringida, únicamente respecto de la materia fiscal federal, ahora la tiene más amplia.

En los últimos siete años la evolución del juicio contencioso-administrativo federal ha tenido tres manifestaciones trascendentales.

La primera fue la expedición de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de diciembre de 1995, que, como lo indicamos desde la cuarta edición de nuestro libro, intitulado *Teoría y práctica del contencioso-administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, am-

* Magistrado del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

plió la competencia material de dicho órgano jurisdiccional, dado que de acuerdo con la redacción de la fracción XIII del artículo 11 de dicho ordenamiento legal, sería competente para conocer de resoluciones que recayeran al recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

En segundo lugar tenemos la reforma efectuada al Código Fiscal de la Federación, mediante la ley que establece y modifica diversas leyes fiscales, publicada en el *Diario Oficial* citado, el 30 de diciembre de 1996, que vino a modificar el juicio contencioso-administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en los siguientes aspectos: a) estableció obligación de examinar en primer lugar las causales de ilegalidad que pudieran llevar a declarar la nulidad lisa y llana de las resoluciones impugnadas; b) abandonó el sistema de *litis* cerrada, para permitir que los gobernados, en el caso de impugnar resoluciones de recursos administrativos, planteen cuestiones novedosas no esgrimidas en el recurso, para que al momento de que el tribunal dicte la sentencia se puedan anular las resoluciones impugnada y recurrida; y c) facultó a las salas del tribunal citado para declarar de oficio la nulidad de la resolución impugnada, por incompetencia de la autoridad que la dictó, y por la ausencia de fundamentación o motivación de dicha resolución.

En tercer lugar se dieron las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y al Código Fiscal de la Federación, realizadas a través del decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 2000. Conforme al primer ordenamiento citado, se reformó la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y además se volvió a reformar la fracción XIII del artículo 11 de esa ley, con el fin de establecer la competencia, no sólo para resolver los juicios en contra de resoluciones que concluyan el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino también para conocer de las controversias respecto de los actos dictados por las autoridades administrativas, que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la referida ley procedi-

mental; asimismo se incorpora la competencia para conocer demandas contra resoluciones negativas fictas configuradas en la materia que son de la competencia de dicho tribunal. Además se facultó a la Sala Superior para determinar la jurisdicción territorial de las salas regionales, así como su número y sede; y, por último, se modificó la competencia territorial de las salas regionales, en cuanto que ahora serán competentes para conocer del juicio, aquellas en donde se encuentre la sede de la autoridad demandada.

En cuanto a las reformas del Código Fiscal de la Federación, entre otras tenemos las siguientes: *a)* se cambia el nombre de “Procedimiento Contencioso Administrativo” por el de “Juicio Contencioso Administrativo”; *b)* se establece que el actor debe señalar domicilio para oír y recibir notificaciones en la jurisdicción de la sala regional, y de no hacerlo las notificaciones se le harán por lista; *c)* se establece como facultad de las salas, y a petición de parte, el otorgamiento de la suspensión de la ejecución del acto impugnado; *d)* se establece la posibilidad de señalar domicilio electrónico para recibir notificaciones; *e)* se regulan los exhortos entre las salas regionales; *f)* se establece que en la sentencia se podrá declarar la existencia de un derecho subjetivo, cuando previamente se pruebe su existencia, y condenar al cumplimiento de una obligación, además anular la resolución impugnada; *g)* se le otorga al pleno de la Sala Superior la facultad para establecer jurisprudencia por contradicción de tesis.

Independientemente de las reformas legislativas antes señaladas, existen dos iniciativas legislativas, conforme a las cuales se pretende dotar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de un procedimiento más ágil y eficiente, para que satisfaga con plenitud la nueva competencia administrativa que le asignó.

La primera iniciativa fue presentada por el senador Fauzi Hamdan Amad, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, la cual contiene el proyecto de Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. La segunda iniciativa proviene del senador David Jiménez González, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, que contiene el proyecto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Fiscal de

la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ley Fauzi Hamdan

El proyecto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo tiene su base en el actual procedimiento previsto en el título VI del Código Fiscal de la Federación, al cual se le hicieron las adecuaciones que se estimaron pertinentes para establecer un nuevo procedimiento, que según el autor, sea “ágil, seguro y transparente”.

Entre los aspectos relevantes que se pretenden incorporar a este ordenamiento legal, se encuentran los siguientes:

- Impugnación de actos administrativos de carácter general, excepto reglamentos.
- Incorporación de la condena de costas al actor, cuando promueva el juicio con propósitos notoriamente dilatorios.
- Incorporación del pago de la indemnización al particular, por los daños o perjuicios que se le hayan causado, por una actuación administrativa ilegalmente grave, sin que la demandada se allane a la pretensión del gobernado.
- Reducción de los plazos para la presentación de la demanda y su contestación, así como de su ampliación y la correspondiente contestación.
- Mejoramiento del sistema de la suspensión de la ejecución del acto impugnado, incluyendo la suspensión con efectos restitutorios.
- Inclusión de un procedimiento para hacer cumplir las sentencias del tribunal.

Ley David Jiménez

En el citado proyecto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se

pretende mejorar el procedimiento contencioso-administrativo, en los siguientes aspectos:

- Considerar únicamente como parte a la autoridad emisora del acto demandado, y no al titular de la Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal de la que dependa la demandada, ni a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aún y cuando se controvierta el interés fiscal de la Federación.
- Disminuir los plazos para presentar la demanda, la contestación, la ampliación de la demanda y su contestación, así como para acordar las diversas promociones.
- Mejorar el sistema de suspensión de la ejecución del acto impugnado, incluyendo la suspensión con efectos restitutorios.
- Establecer los casos en que causan ejecutoria las sentencias del tribunal.
- Establecer un procedimiento para la ejecución de las sentencias del tribunal, facultando a las salas regionales, a la sección o al pleno, según corresponda, para ordenar la destitución del servidor público que persistiera en negarse a cumplir la sentencia que haya causado estado.
- Establecer la revisión adhesiva, con el fin de salvaguardar la garantía de audiencia del gobernado.

Resulta indiscutible que la aprobación de estas iniciativas vendrían a enriquecer enormemente al juicio contencioso-administrativo que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aunque para lograrlo sería conveniente que se aprobara la iniciativa de ley presentada, y se incorporara lo que el senador David Jiménez propone, y que no se contempla en el ordenamiento procesal referido.

Sin embargo, es de señalarse que no todos los vientos son favorables para el fortalecimiento del contencioso-administrativo federal; existen negros nubarrones que amenazan su existencia.

En principio existe la iniciativa presentada por el C. presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Vicente Fox Quezada, por la

cual se pretende derogar la fracción XIII del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y que también propone modificar nuevamente la denominación del tribunal, para regresar a la anterior de Tribunal Fiscal de la Federación.

En el dictamen de la Comisión de Justicia y Derechos Humanos de la Cámara de Diputados, que aprobó la iniciativa derogatoria citada, se expresan las razones por las cuales se estima procedente dicha iniciativa. Razones que jurídicamente estimamos resultan infundadas.

En efecto, en primer lugar cabe señalar que la Comisión Dictaminadora considera infundadamente que la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2000, fue la que amplió la competencia del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, olvidando por completo que tal aumento de competencia tuvo su origen en la nueva Ley Orgánica de dicho tribunal, publicada en el diario referido el 15 de diciembre de 1995, en cuanto que se incorporó en favor de este tribunal el conocimiento de casi la totalidad de las materias administrativas que conocen las dependencias de la administración pública federal centralizada, en virtud que de acuerdo con la redacción de la fracción XIII del artículo 11 de dicho ordenamiento, es competente para conocer de las resoluciones al recurso de revisión, previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el cual es procedente para impugnar los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, de las materias que regula dicho ordenamiento procedimental.

Lo anterior fue corroborado por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia número 2a./J.139/99, en la cual se hace un análisis de los artículos 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y 11, fracción XIII, de la Ley Orgánica de referencia, sosteniendo en la ejecutoria respectiva que:

De la simple lectura de la fracción XIII de este numeral, se advierte que a través de él se otorga competencia al Tribunal Fiscal de la

Federación, para conocer del juicio contencioso administrativo promovido, por una parte, contra las resoluciones que recaigan a los recursos administrativos interpuestos en contra de los actos que se enuncian en las diversas fracciones del propio precepto y, por otra, cuando se controviertan las resoluciones recaídas al recurso de revisión establecido en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Por ello, concluye:

Como se advierte, en virtud de lo dispuesto en la fracción en comentario, se otorga competencia al Tribunal Fiscal de la Federación, para que al conocer del juicio contencioso administrativo verifique que las autoridades que se rigen por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, se hayan apegado en su actuación a lo dispuesto en este ordenamiento y en las diversas disposiciones que resulten aplicables, *lo que provoca que con tal disposición se amplíe la materia de conocimiento del referido tribunal, acercando su ámbito de conocimiento, aún más, a la de un auténtico tribunal federal de justicia administrativa.*¹

En segundo lugar, el dictamen de referencia señala que con la reforma que nos ocupa se:

Desnaturalizó el sistema de justicia federal en virtud de que en los términos de los artículos 52, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 114, fracción II, de la Ley de Amparo, corresponde a los jueces de Distrito conocer de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas, esto es, originalmente la competencia para conocer de los actos de las autoridades administrativas se fincó en los juzgados de Distrito, ya sea en jurisdicción ordinaria federal o en el medio extraordinario de defensa representado por el juicio de amparo y era a estos tribunales a quien correspondía decidir sobre la validez de los actos.

1 Las cursivas son nuestras.

Tal criterio resulta erróneo, puesto que no toma en cuenta que el sistema de justicia administrativa comprende todos los medios que el sistema jurídico establece para que los gobernados puedan defenderse de la actuación ilegal de la administración pública, puesto que como lo señala Fix-Zamudio,² "...el vocablo justicia administrativa se puede utilizar en sentido propio, entendiéndose como el género que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad administrativa".

En este orden de ideas, uno de esos medios es lo que se denomina jurisdicción administrativa, conocido como contencioso-administrativo, el cual tiene su base en la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la cual se establece que corresponde al Congreso de la Unión:

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, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Por lo anterior, resulta inexacto que "originalmente la competencia para conocer de los actos de las autoridades administrativas se fincó en los juzgados de Distrito", puesto que original y constitucionalmente la jurisdicción para conocer de las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares se le otorgó a los "tribunales de lo contencioso-administrativo", entre los cuales se encuentra el entonces denominado Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En tercer lugar, en el dictamen que nos ocupa se considera que al haberse ampliado la competencia del ahora Tribunal Federal

² Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio de México, 1983, p. 53.

de Justicia Fiscal y Administrativa se desarticuló el sistema de justicia administrativa por la “circunstancia de que éste se encuentra escindido en tribunales de naturaleza esencialmente distinta, esto es, por un lado aquéllos (*sic*) que integran el Poder Judicial de la Federación y, por el otro, aquéllos (*sic*) que se ubican dentro de la esfera del Poder Ejecutivo”. Además señala que con la ampliación competencial referida “ha resultado contrario a su naturaleza, ya que por un lado, fue perdiendo su especialización en la materia fiscal y, por el otro, debido a la ampliación de su competencia fue observando rezago en el dictado de sus resoluciones”, lo cual “ha puesto en riesgo el principio constitucional de justicia pronta y expedita”. Además, la Comisión Dictaminadora, en el referido dictamen señala que:

La reforma a la fracción XIII del artículo 11 de la Ley Orgánica no comprende todo el contenido de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, pues existen materias concretas del derecho administrativo que no actualizan la competencia de dicho tribunal en el conocimiento de esos asuntos, tales como las materias relativas a propiedad industrial, marcas, protección al consumidor, expropiaciones, contencioso administrativo local, seguridad pública, inclusive la situación de los servidores públicos regidos por el apartado B, fracción XIII del artículo 123 constitucional, de tal manera que el supuesto Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no comprende todo el contencioso administrativo federal ni constituye órgano terminal para la resolución de las controversias.

Tales razonamientos resultan impropios, puesto que además de carecer de sustento constitucional, como ya se expresó, revelan de parte del legislador federal una tendencia de resistencia al cambio al negarse a darle pleno cumplimiento a lo previsto en la fracción XIX-H del artículo 73 constitucional.

En efecto, decir que al haberse ampliado la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es contrario a su naturaleza, es desconocer el alcance del precepto constitucional antes referido, pues éste prevé claramente la naturaleza contenciosa-administrativa de dicho órgano jurisdiccional, y no sólo la materia contencioso-fiscal.

Por otro lado, el hecho de que el tribunal citado vaya perdiendo su especialización en materia fiscal no debe ser motivo para impedir su evolución, no obstante que la comisión considere que tal especialización “debió preservar siempre”, en cuanto que ésta se encuentra plasmada en lo previsto en el precepto constitucional referido. La evolución del contencioso-administrativo incluso se ha dado a nivel de las entidades federativas, y algunas con base en lo dispuesto por el artículo 116, fracción V (antes fracción IV) constitucional, en vigor a partir del 18 de marzo de 1987, han transformado sus tribunales fiscales en tribunales de lo Contencioso Administrativo, como es el caso de los estados de México, Veracruz y Sinaloa, entre otros.

Resulta, por otro lado, carente de apoyo alguno el que se diga que “debido a la ampliación de su competencia —el tribunal— fue observando rezago en el dictado de sus resoluciones”, en tanto que, en primer lugar no se dice a cuánto equivale el rezago ni mucho menos se menciona cuál es la fuente o el procedimiento utilizado para llegar a tal consideración. En segundo término, porque en 2001 el número de las demandas presentadas en materias administrativas novedosas no fue significativo, pues tan sólo se recibieron 400, como se menciona en el Informe de Labores, dado por la presidenta del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al pleno de la Sala Superior, correspondiente al periodo de noviembre de 2000 a octubre de 2001.

Por lo que respecta a las materias que se encuentran excluidas de la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, debe mencionarse que, contrariamente a lo señalado por la comisión dictaminadora de referencia, las materias relativas a propiedad industrial, marcas, protección al consumidor y expropiaciones, no quedan excluidas de la aplicación de dicho ordenamiento. En el artículo 1o. de esta ley se establece el ámbito de aplicación de la misma, y en él no se menciona que las materias de referencia queden excluidas.³

3 Con relación a la materia de propiedad industrial cabe citar los criterios del Décimo Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, que se encuentran publicadas en el *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, novena época, correspondientes a junio y julio de 2001, pp. 722 y 1135, respectivamente, que dicen: “INSTITUTO MEXICANO

Ahora bien, el hecho de que el “contencioso administrativo local” y “la situación de los servidores públicos regidos por el apartado B, fracción XIII, del artículo 123 constitucional” queden excluidas de la aplicación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y, por ende, de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, estriba en el hecho de que corresponden a situaciones diversas. En efecto, el contencioso-administrativo local no es materia de la ley federal citada, en tanto que constitucionalmente no puede un ordenamiento federal regular materias que son exclusivas de los Estados, pues de hacerlo habría invasión de soberanía por parte de la Federación hacia las entidades federativas.

DE LA PROPIEDAD INDUSTRIAL. ES APLICABLE SUPLETORIAMENTE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO A SUS ACTOS DE AUTORIDAD. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo no era aplicable a los organismos descentralizados, según se desprende del texto original de su artículo 1o., publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el día cuatro de agosto de mil novecientos noventa y cuatro, que regulaba que, con la salvedad de algunas materias ahí especificadas, era aplicable para la administración pública federal centralizada; sin embargo, dicho numeral fue modificado y adicionado mediante reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el día diecinueve de abril de dos mil, que entró en vigor al día siguiente, siendo aplicable ahora a los actos de autoridad de los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal, razón por la cual, al tener esta calidad el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial, según se desprende de los artículos 6o. y 7o. de la Ley de la Propiedad Industrial y, además, la materia de propiedad industrial no está excluida del ámbito de aplicación de la ley, pues no es materia de competencia económica, se debe aplicar supletoriamente la Ley Federal de Procedimiento Administrativo a los actos de autoridad que tramita y emite. Sin embargo, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no termina con la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, sino que la traslada a un plano secundario, como se desprende de su artículo 2o., pues dicho código seguirá rigiendo supletoriamente a la de procedimiento administrativo”. “PROPIEDAD INDUSTRIAL. EL ARTÍCULO 187 DE LA LEY RELATIVA QUE ESTABLECE LA APLICACIÓN SUPLETORIA DEL CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES EN ESTA MATERIA, HA SIDO DEROGADO TÁCITAMENTE Y LA APLICACIÓN SUPLETORIA DE ESTA NORMA SE HA TRASLADADO A UN PLANO SECUNDARIO, SEGÚN LO REGULADO EN EL ARTÍCULO 2o. DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. La Ley de la Propiedad Industrial establecía en su artículo 187 la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles a los procedimientos de declaración administrativa seguidos ante el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial; sin embargo, esta norma ha sido derogada tácitamente por la reforma de abril de dos mil al artículo 1o. de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en tanto que esta reforma ha tenido por intención que esta ley sea supletoria a todas las leyes administrativas de la administración pública federal, incluyendo a los actos de autoridad de los organismos descentralizados, como lo son los que realiza el Instituto Mexicano de la Propiedad Industrial”.

Por cuanto hace a la situación de los servidores públicos que se mencionan, la falta de aplicación de la ley procedimental referida tiene su base en lo dispuesto en la disposición constitucional citada, toda vez que ésta dispone que: “Los militares, marinos, personal del servicio exterior, agentes del Ministerio Público y los miembros de las instituciones policiales, *se regirán por sus propias leyes*”.⁴

Cabe señalar que la evolución del Tribunal Fiscal de la Federación se dio de manera lenta, desde 1964 en que se presentaron los primeros intentos para transformarlo en un “Tribunal Federal de Justicia Administrativa”, y desde esa fecha han existido por lo menos cinco anteproyectos que proponían su transformación. El primero data de dicho año, y fue elaborado por una comisión integrada por los entonces magistrados del propio tribunal: Rubén Aguirre Elguezábal, Margarita Lomelí Cerezo y Dolores Heduán Virúes. El segundo anteproyecto fue elaborado en 1966 por el doctor Humberto Briseño Sierra, en la ponencia presentada en el Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal, celebrado en Zacatecas. El tercero data de 1973, que fue el origen de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978. El cuarto anteproyecto fue presentado por un funcionario hacendario, en 1981, ante la Comisión de Justicia Administrativa, integrada con motivo de la Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública. El quinto anteproyecto fue presentado como ponencia del doctor Héctor Fix-Zamudio, durante los festejos del XLV aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, celebrado en la ciudad de México.⁵

Cabe señalar que en la sesión del pleno de la Cámara de Diputados, celebrada el día 27 de abril de 2001, el citado dictamen y la iniciativa presidencial derogatoria fueron modificados, para que no se derogara la fracción que nos ocupa, sino sólo modificarla con el propósito de regresarla a su texto vigente a partir de

4 Las cursivas son nuestras.

5 Vázquez Alfaro, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, pp. 179 a 189. Este autor en nota a pie de página, señala que Luis Carballo Balvanera (“Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo”, *Justicia administrativa*, México, Trillas, 1987, p. 51), omite mencionar el nombre del autor del anteproyecto de 1981.

1996. Asimismo, se decidió que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conservara tal denominación.

Otro aspecto que amenaza la existencia del contencioso-administrativo en nuestro país está constituida por la iniciativa de decreto por el que se pretende reformar diversos preceptos constitucionales con la finalidad de incorporar al Poder Judicial de la Federación a los tribunales Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Agrarios y Federal de Conciliación y Arbitraje.

Tales reformas tienen su apoyo en el Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, que en su capítulo 7, Área de Orden y Respeto, se prevé como objetivo del Ejecutivo federal fortalecer al Poder Judicial de la Federación, en cuanto se considera como un “elemento fundamental para la vigencia de las garantías y derechos de la persona, para limitar el poder público que ejerce la autoridad...”.

La justificación que pretende darse a tal reforma consiste en la interpretación a la división de poderes, en el sentido de que la función de juzgar o dirimir una controversia está encomendada exclusivamente al Poder Judicial, tal y como, se dice, lo establecía Montesquieu.

La citada justificación no constituye un razonamiento sólido que justifique el cambio, sobre todo si se toma en consideración que el contencioso-administrativo de corte francés, en nuestro país, tiene una antigüedad de sesenta y cinco años.

Cabe mencionar que el contencioso-administrativo francés surgió de la interpretación del principio de la división de poderes, que plantea la igualdad e independencia entre ellos, por lo que, al no quedar ninguno sometido al otro, el Poder Judicial sólo debe juzgar asuntos del orden común que planteen los particulares, sin inmiscuirse en materia de la administración, ya que si los asuntos de ésta quedaran sometidos a los tribunales judiciales, habría dependencia de un poder respecto de otro.

En cambio, el sistema angloamericano o judicialista, con otra interpretación del referido principio, atribuye a los órganos judiciales la facultad de conocer y resolver las controversias entre los particulares y la autoridad administrativa, con lo que deja el control de la legalidad en el Poder Judicial, ya que considera que la

función jurisdiccional debe ser realizada precisamente por este poder, ya que de lo contrario habría duplicidad de funciones.⁶

Siendo ambas interpretaciones válidas en los sistemas jurídicos contemporáneos, aunque en rigor el sistema francés nos parece más adecuado, ya que el planteamiento de Montesquieu en su famosa teoría de la división de poderes, es que el Poder Judicial “castiga los crímenes o juzga los pleitos de los particulares”, sin que haya mencionado que a dicho poder se le encomendara la función de resolver las controversias entre los particulares y la administración pública.

Pero la amenaza al contencioso-administrativo no radica en el hecho de que los tribunales administrativos se incorporen al Poder Judicial, ya que al fin y al cabo, tanto el sistema francés como el angloamericano o judicial tienen la misma finalidad: la justicia administrativa. El problema radica en el hecho de que, al parecer, la tendencia sería quitarle la competencia administrativa al ahora denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para regresarlo a su original materia fiscal, la cual según algunos “debió preservar siempre”, y por lo tanto, devolverle su denominación primigenia, de Tribunal Fiscal de la Federación.

El que dentro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 se encuentre fortalecer al Poder Judicial federal, no implica que deba desaparecer el sistema de contencioso-administrativo de corte francés, pues también dentro de los objetivos de dicho plan está el “aliviar la carga de asuntos en los que debe intervenir el Poder Judicial federal”, para lo cual es necesario, entre otras medidas, iniciar “reformas al marco legal tendientes a crear medios alternativos de resolución de conflictos, para favorecer el acceso a una administración de justicia expedita y aliviar la carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales”.

Lo anterior, obvio es que se conseguiría al dotar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de recursos económicos que le permitiera crear más salas regionales, para acercar la justicia administrativa a los lugares donde tengan su residencia los

⁶ Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, 7a. ed., México, Porrúa, 2002, p. 18.

governados, además de dotarlo de instrumentos jurídicos que hagan el procedimiento más ágil, seguro y transparente, que sea adecuado a su actual competencia, tal y como lo proponen los senadores Fauzi Hamdan Amad y David Jiménez González, en las iniciativas antes señaladas.

Por lo pronto, hay que esperar con el propósito de saber cuál es la suerte que correrá la jurisdicción contenciosa-administrativa en nuestro país. Lo que se decida en el Congreso de la Unión indudablemente será trascendente para nuestro sistema jurídico, puesto que lo que se resuelva en torno al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa repercutirá, indudablemente, en los tribunales administrativos de las entidades federativas.