Esta obra forma parte del acervo de la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM
www.juridicas.unam.mx www.derecho.unam.mx

LOS TRIBUNALES DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Mag. Rubén Aguirre Pangburn *

INTRODUCCIÓN

En la década de los sesentas, la ciencia médica sorprendió al mundo con los primeros injertos de corazón efectuados en el hombre. En sus inicios, el cuerpo que recibía el corazón ajeno lo rechazaba y provocaba la muerte del paciente y la desilusión de quienes veíamos en estos injertos un progreso de la ciencia médica. Afortunadamente, con posterioridad, se inventaron medicamentos que inhibieron el rechazo y que por lo tanto, permitieron la adaptación del órgano extraño al cuerpo humano.

En aquellos años, el ilustre administrativista Jean Rivero, a la sazón profesor de la Universidad de París, dictó un curso monográfico para el doctorado en derecho público de dicha universidad que llevaba por título "Los Injertos de Instituciones Administrativas". Jean Rivero observaba que el derecho y en particular, las instituciones jurídicas habían nacido y se desarrollaban, trasladándose de un orden jurídico a otro, como había sido el caso de muchas de las instituciones de derecho administrativo que tuvieron su origen o inspiración en el derecho civil, así como instituciones de derecho administrativo extranjero que se transplantaron al orden jurídico nacional.

A Rivero le interesaban fundamentalmente dos instituciones, el ombudsman con un espectacular desarrollo que lo había llevado a Estados que pertenecen a sistemas jurídicos diferentes [1] y las jurisdicciones administrativas que en el siglo XX estaban siendo adoptadas por una multiplicidad de países, inclusive por aquellos cuya Constitución obedecía a una tradición angloamericana.

* Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación.

1 Conforme a la clasificación de René David encontramos el *ombudsman* en países pertenecientes a la familia de derecho romano-germánico, de los Derecho Socialistas y del Common Law. *Les Grands Systèmes de Droit Contemporains,* Dalloz, París, 1966.

El ombudsman, representante del Parlamento sueco, encargado de vigilar que se respetara la ley, fue adoptado por el zar Pedro el Grande, con algunos cambios, en primer lugar, estableció un órgano en lugar de una persona y la denominó "Procuratura", adicionalmente la subordinó a la Corona. La Unión Soviética y las demás naciones socialistas, incorporaron la Procuratura como un ombudsman que dependía del Poder Ejecutivo. Al parecer, a esa filiación corresponden algunas instituciones mexicanas que adoptaron el nombre de procuradurías de la defensa y que no corresponden a la institución del Ministerio Público.

Muchos otros Estados adoptaron el ombudsman, sólo para citar algunos: Inglaterra estableció un Comisario Parlamentario; Alemania un ombudsman civil y otro militar, ambos fuera del Bundestag, así, la institución, para fines de los sesentas se había extendido hasta Nueva Zelanda. En todos estos casos, la institución fue adaptada al orden jurídico en el cual se establecía. En Suecia, en alguna época, el Parlamento pidió al ombudsman que recorriera todos los hospitales psiquiátricos del país, pues la sociedad se había conmocionado con algunos casos de personas sanas recluidas contra su voluntad por algún familiar con el propósito de obtener alguna ventaja, inclusive se crearon tres ombudsmans para que pudieran cumplir con ese cometido.

Por lo que respecta a la Jurisdicción Administrativa, la otra institución que interesaba a Rivero, se presenta un doble fenómeno, la evolución en Francia que la cambia cualitativamente y su adaptación por una docena de países europeos y otros de América, Asia y África.

Napoleón establece el Consejo de Estado[2] y lo dota de facultades jurisdiccionales. Lo hace a nombre de la separación de poderes para impedir que los viejos parlamentos, como se denominan los tribunales del antiguo régimen, pudieran obstaculizar al estado revolucionario. En efecto, los magistrados de entonces eran nobles o clérigos. La magistratura se compraba o se heredaba, recordemos que Carlos Luis de Secondat heredó de su tío la presidencia togada del Parlamento de Guyena, cargo de por vida, con la sola condición de que en lugar de ser el Barón de la Brède, castillo en el cual nació, adoptara el título de Barón de Montesquieu, que también le correspondía.

[2] El artículo 52 de la Constitución francesa del 22 del frimario del año VIII crea el Consejo de Estado como continuación del Consejo del Rey que funcionaba en forma regular desde Luis XIV. El 5 nivoso del mismo año adquirió el Consejo facultades *contenciosas*.

En el transcurso de la segunda mitad del siglo XIX, el Consejo de Estado adquiere autonomía, lo que la doctrina administrativa francesa designa con el nombre de justicia delegada. A partir de ese momento, la jurisdicción administrativa es completamente autónoma de la administración pública y del titular del Poder Ejecutivo. La exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal explica con claridad el concepto de "Justicia Delegada", y lo hace en los siguientes términos:

> En otras palabras: será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República, ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa.

El Consejo de Estado, con facultades consultivas y jurisdiccionales, es una institución incorporada al sistema jurídico de los siguientes Estados europeos: Bélgica, Grecia, Italia, Luxemburgo y los Países Bajos. También adoptaron dicha institución naciones de otros continentes, como por ejemplo Colombia, Egipto, Líbano, Ruanda, Senegal y Tailandia.

Esta misma institución fue adaptada en otros países eliminándole las facultades consultivas y dando lugar a Tribunales que funcionaban igual que el Consejo de Estado francés en su parte jurisdiccional al ser la última instancia en materia administrativa y que por lo tanto, se encuentran al mismo nivel que las Cortes de Casación o las Cortes Constitucionales, Alemania, Austria, Finlandia, Polonia, Portugal, Túnez, Suecia y Uruguay, son un ejemplo de esta variante de justicia administrativa que se conoce con el nombre de Sistema Alemán.

Los Estados que pertenecen a la familia de derecho conocida como del Common Law adaptaron la jurisdicción administrativa a su derecho, creando organismos que han desarrollado funciones jurisdiccionales y que tienen, además funciones reglamentarias o administrativas, éstas son, las Comisiones, así René David señala que en 1941 había en los Estados Unidos 51 organismos federales con funciones jurisdiccionales y un estatuto similar a lo que en nuestro derecho se llamaría des-

concentración.[3] En México existe una comisión con el mismo origen, la Comisión Federal de Competencia, órgano desconcentrado [4] con facultades administrativas y jurisdiccionales, cuyos comisionados tienen requisitos de designación y garantías de estabilidad similares a las de los magistrados de tribunales administrativos.[5] A Rivero le sorprendía que estos Estados hubieran transplantado a sus latitudes una institución de derecho administrativo francés, adaptándola a las circunstancias del país de destino. Resulta paradójico que México importe una institución de derecho francés a través de Estados Unidos y con las adaptaciones que en ese país le efectuaron para injertarla en el derecho del Common Law.

En los Estados Unidos de América, además de los llamados "Tribunales Constitucionales", la Suprema Corte, los Tribunales de Circuito y los Jueces de Distrito, existen los llamados "Tribunales Legislativos", tribunales autónomos con un estatuto diferente de los Constitucionales [6] y que respondieron a la necesidad de crear jurisdicciones especiales. La primera fue la Court of Claims creada en 1855 para depurar créditos contra el Gobierno Federal. En 1929 se estableció la Court of Customs and Patent Appeals, con competencia en materia aduanera y de patentes hoy se denomina Tribunal de Comercio Internacional. Desde 1942

[3] DAVID, *idem*, p. 457.

[4] Artículo 23. La Comisión Federal de Competencia es un órgano administrativo desconcentrado de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, contará con autonomía técnica y operativa y tendrá a su cargo prevenir, investigar y combatir los monopolios, las prácticas monopólicas y las concentraciones, en los términos de esta ley, y gozará de autonomía para dictar sus resoluciones. Artículo 25. La Comisión estará integrada por cinco comisionados, incluyendo al Presidente de la misma. Deliberará en forma colegiada y decidirá los casos por mayoría de votos, teniendo su Presidente voto de calidad.

[5] Artículo 26. Los comisionados serán designados por el titular del Ejecutivo Federal y deberán cumplir los siguientes requisitos: I. Ser ciudadanos mexicanos, profesionales en materias afines al objeto de esta ley, mayores de treinta y cinco años de edad y menores de setenta y cinco; y II. Haberse desempeñado en forma destacada en cuestiones profesionales, de servicio público o académicas sustancialmente relacionadas con el objeto de esta ley.

Los comisionados deberán abstenerse de desempeñar cualquier otro empleo, trabajo o comisión pública o privada, con excepción de los cargos docentes. Asimismo, estarán impedidos para conocer de asuntos en que tengan interés directo o indirecto, en los términos del reglamento.

Artículo 27. Los comisionados serán designados para desempeñar sus puestos por periodos de diez años, renovables, y sólo podrán ser removidos de sus cargos por causa grave, debidamente justificada.

[6] André TUNC y Suzanne TUNC, *El Derecho de los Estados Unidos de América*, Imprenta Universitaria, México, 1957, pp. 31 al 80.

existe la Tax Court of the United States con jurisdicción sobre todo litigio relativo a impuestos federales. Las sentencias de estos tribunales son impugnables ante los Tribunales Constitucionales. Los llamados "Tribunales Legislativos", no reciben el calificativo de administrativos porque los países de familia de derecho del Common Law desconocen el concepto romano-germánico de Derecho administrativo,[7] así como la mayoría de las instituciones de este último.

Los Estados que pertenecen a la familia del derecho conocida como romano-germánico y que tienen constituciones de tradición angloamericana no podían aceptar el principio de derecho constitucional francés de que el Poder Judicial estaba impedido para juzgar los actos de la administración pública a fin de mantener la separación de Poderes. A nombre del mismo principio, estos países sostienen que la separaración de Poderes funciona cuando el Judicial puede controlar los actos del Ejecutivo efectuados por conducto de la Administración Pública.[8] Por otra parte, los mismos Estados tenían una larga tradición, en virtud de la cual, la Administración Pública llevaba a cabo funciones jurisdiccionales a través del sistema de recursos administrativos; por ello, resultaba natural que esas autoridades administrativas con funciones jurisdiccionales aspiraran a convertirse en tribunales independientes de la administración activa.

Por su especial significación en nuestro contexto latinoamericano quiero mencionar, además del Consejo de Estado colombiano y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la República Oriental del

[7] DAVID comparando con la lengua francesa se refiere a los conceptos del derecho del Common Law, dice: "se desnaturaliza el sentido, con frecuencia, cuando se quiere cueste lo que cueste traducirlos... el contract de derecho inglés no es el equivalente del contrato de derecho francés; l'equity inglesa no es la equidad francesa; administrative law no quiere decir derecho administrativo; civil law no quiere decir derecho civil; et common law no quiere decir d recho común". *Idem*, p. 346.

[8] El maestro Gabino FRAGA, sostiene: "Ese principio... ha sido interpretado en dos formas diversas y contrarias: una, que es la que se ha sostenido en nuestro país, consiste en afirmar que si la Administración juzga sus propios actos por medio de tribunales que no dependen del Poder Judicial, concentra en sus manos dos Poderes, invade la competencia del judicial y viola, consiguientemente, la prohibición consignada en el artículo 49 constitucional... el mismo principio de separación de Poderes ha sido interpretado en otros países en forma tal, que ha permitido precisamente el establecimiento de los tribunales administrativos. Se ha considerado que si el Poder Judicial juzga actos de la Administración, invade la esfera de competencia de ésta, dejando, por tanto, de estar en las condiciones de independencia y de igualdad que implica el citado principio". Derecho Administrativo Porrúa, 1966, p. 481.

Uruguay los siguientes tribunales administrativos en sentido formal y material:

Tribunal Fiscal de la Nación de Argentina
Tribunal Fiscal Administrativo de Costa Rica
Tribunal Fiscal del Perú
Tribunal de Apelación de Impuestos Internos del Salvador

El profesor Jean Rivero observaba que los transplantes o injertos de instituciones de derecho administrativo requerían al igual que los del corazón de un trabajo de adaptación jurídica a fin de evitar que el orden jurídico establecido las rechace o impida su desenvolvimiento natural. Los autores de la ley de Justicia Fiscal [9] tuvieron especial cuidado en adaptar al entorno jurídico mexicano de 1936, la Jurisdicción Administrativa. De esta manera, propusieron un tribunal y no un Consejo de Estado que hubiera implicado no sólo atribuciones consultivas a la par de las jurisdiccionales, sino fundamentalmente, un orden jurídico dual, por un lado un derecho administrativo completamente autónomo y por el otro, el orden jurídico aplicable a las relaciones entre particulares. Por el contrario, entendieron que la oposición a los tribunales formalmente administrativos, expresada por los juristas mexicanos de orientación liberal como Ignacio L. Vallarta, no derivaba del hecho de que no pertenecieran al Poder Judicial, sino de la implícita prohibición a que el mismo conociera de los actos de las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo. Recordemos, para entender la oposición de dichos juristas, la famosa Ley del 16-24 de agosto de 1790 que al respecto ordenaba:

> Las funciones judiciales son y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, bajo pena de felonía, entorpecer de cualquier manera que sea las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores por asuntos relacionados con su función.

Esa disposición refleja el escollo constitucional que representaban los tribunales administrativos, concebidos como excluyentes de Poder Judicial, por ello los autores de la Ley en comento, adaptaron el sistema

[9] Los licenciados CARRILLO FLORES, CORTINA GUTIÉRREZ y SÁNCHEZ CUÉ, han pasado a la historia como los autores reconocidos de la Ley de Justicia Fiscal.

evitando proponer la autonomía del Tribunal Fiscal. Al efecto, la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal señala lo siguiente:

> En cuanto al problema de la validez constitucional de la Ley que cree un tribunal administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues si bien, como unánimemente se reconoce en la doctrina mexicana, no pueden crearse tribunales administrativos independientes en absoluto, esto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción, ya apuntada, a los tribunales federales en vía de amparo, nada se opone, en cambio, a la creación de tribunales administrativos que, aunque independientes de la Administración activa, no lo sean del Poder Judicial.

El maestro Gabino Fraga después de haber efectuado la "Revisión de los argumentos que al expedirse la Constitución de 1857 se consideraron como un obstáculo para la Justicia Administrativa...", concluyó de la siguiente manera:

> Como se ve, el resultado de la revisión efectuada es de que, sin desconocer la interpretación tradicional que dentro de nuestro sistema constitucional se ha hecho, basta poco esfuerzo para poder justificar el establecimiento de una jurisdicción administrativa, cuyas ventajas han sido ya percibidas en otros países, y sin que la experiencia del nuestro sea bastante para declarar como insuperable el sistema judicial .
>
> Para concluir la cuestión ha venido la reforma constitucional de 16 de noviembre de 1946, en la que ya la Constitución reconoce expresamente los Tribunales Administrativos...".[10]

El Tribunal Fiscal de la Federación pudo haber sido creado como los llamados "Tribunales Legislativos" que tienen en Estados Unidos sin el calificativo de administrativo y un estatuto separado del Poder Judicial. El cambio hubiera sido puramete formal. Afortunadamente para el país, los autores de la Ley de Justicia Fiscal adaptaron al derecho mexicano, el "Recurso por Exceso de Poder", creación básicamente jurisprudencial del Consejo de Estado francés. A mi entender, la discusión sobre los tribunales administrativos que en su momento era pertinente y que hoy resulta anacrónica, ha opacado la importan-

[10] *Idem*, p. 482.

cia de la adaptación a la realidad jurídica mexicana de reglas relacionadas con el citado recurso. Así, la Ley de Justicia Fiscal introdujo, entre otras instituciones, la negativa ficta y el juicio de lesividad, así como las causales de ilegalidad, aun cuando hay que recordar, que parte de estas últimas, se habían incorporado al orden jurídico mexicano por conducto del Recurso de Casación.

Incorporar al Tribunal Fiscal a la órbita del Poder Judicial únicamente tiene importancia administrativa, significa perder autonomía presupuestal y administrativa, así como nuestra revista y quedar sujetos a la dependencia del Consejo de la Judicatura Federal. Órgano, por cierto, de origen francés. La Constitución francesa de 1946 establece el Consejo de la Magistratura y posteriormente se difunde a Italia, Portugal y España, en Europa; Colombia, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Paraguay y Perú, en América. Como explican Fix Zamudio y Cossío Díaz: [11]

> Tradicionalmente, según hemos dicho, el gobierno de los organismos judiciales corresponde ya sea a los ministerios o secretarías de Justicia en el sistema continental europeo y a los tribunales de mayor jerarquía en la tradición angloamericana o del common law. Respecto a los primeros y debido a la interferencia del Ejecutivo, por medio de los citados ministerios de Justicia, surge en la segunda posguerra el llamado *Consejo de la Magistratura,* con diversas modalidades, pero en todo caso, como una solución al problema de la Independencia del Poder Judicial frente a otros órganos del poder, con facultades de proposición o designación, ascenso y vigilancia de los jueces.

Teniendo una Constitución de tradición angloamericana, nuestro Poder Judicial se administraba por la Suprema Corte de Justicia con los problemas que el Ejecutivo mencionó en su iniciativa de reformas constitucionales y que podemos resumir fundamentalmente en dos: la mezcla de funciones jurisdiccionales y administrativas que tenían los Ministros de la Corte y la forma de designación de los jueces y magistrados. Atendiendo al mismo propósito de evitar que los magistrados de la Sala Superior distraigan sus funciones jurisdiccionales para atender problemas administrativos, el Congreso de la Unión aprobó una

[11] El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano, Fondo de Cultura Económica, México, 1955, pp. 54 y ss.

nueva Ley Orgánica que los libera de responsabilidades administrativas. Al respecto, el Ejecutivo en su exposición de motivos decía:

> El proyecto propone que el Presidente no integre Sección y se encargue de las funciones de representación del Tribunal, así como vigilar la buena marcha del mismo en los aspectos que no son jurisdiccionales en los cuales cada magistrado guarda su independencia de criterio. Se propone que su cargo dure dos años para facilitar su función y se impide que pueda ser reelecto en forma inmediata para garantizar que el Presidente sea el primero entre sus pares, únicamente por dos años y por lo tanto no pretenda tener predominio sobre los demás. Finalmente, debe subrayarse que el Presidente depende del Pleno, que está obligado a informarle periódicamente y debe cumplir sus determinaciones.

Conviene recordar que ya el Tribunal Fiscal había experimentado satisfactoriamente esta solución en los años anteriores a la creación de la Sala Superior, con motivo de su desconcentración. Desde nuestro punto de vista, el Tribunal no requiere de un cambio dramático en su administración, al menos mientras no apliquemos, durante un lapso razonable, nuestra nueva Ley Orgánica.

Por lo que respecta a la otra razón que llevó a la creación del Consejo de la Judicatura, la de la forma de designación, puedo afirmar con orgullo que durante 60 años el Tribunal Fiscal de la Federación ha impartido justicia y lo ha hecho con el respeto y aceptación del Foro. ¿Cuáles han sido las razones del éxito del Tribunal? Podemos apuntar dos: la primera institucional. El injerto al derecho mexicano de la Jurisdicción Administrativa francesa, en la forma en que la hicieron Carrillo Flores, Cortina Gutiérrez y Sánchez Cué resultó exitosa, permitió la adaptación del nuevo tribunal al cuerpo jurídico de México y su posterior desenvolvimiento, ampliando su competencia a otras materias de la Justicia Administrativa. La segunda humana. Los magistrados designados con el mismo método durante 60 años supieron prestigiar al tribunal por su honradez, su conocimiento, su trabajo y sobre todo por su sentido de justicia. ¿Para qué revolucionamos un tribunal que funciona? ¿Para qué lo privamos de autonomía presupuestal y administrativa? y, sobre todo, ¿para qué cambiamos el modo de designación de los magistrados?

El Tribunal pudo haber nacido en el ámbito del Poder Judicial de la Federación. Su desarrollo, sin duda, hubiera sido muy similar al que

tuvo como Tribunal Administrativo, probablemente hubieran cambiado algunas costumbres como el uso de la toga; sin embargo, crear en 1936 un Tribunal materialmente administrativo y formalmente judicial, hubiera implicado una modificación al orden jurídico de la época, probablemente de mayor dificultad al que significó convertir el Jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta en el Tribunal Fiscal de la Federación. Los Ministros de la Suprema Corte tradicionalmente se opusieron a la creación de tribunales especializados en el seno del Poder Judicial Federal.

Lo verdaderamente importante no está en ser juez administrativo o judicial, como dice Vedel: [12] "El juez administrativo o judicial se reconoce competente en el sentido jurídico de la palabra (poder legal para tomar una decisión) porque se le reconoce competente en el sentido corriente de la palabra (conocimiento técnico de los problemas a resolver)". El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal competente en ambos sentidos y además, algo que no debería de haber necesidad de decir por obvio, los magistrados de este Tribunal siempre han sido honestos, imparciales y en todo momento han buscado la Justicia.

[12] Droit Administratif. Thémis, París, 1968, p. 71.