

LA ENSEÑANZA DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MEXICO

Miguel Pérez López

1. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA: ¿UNA NUEVA DISCIPLINA JURÍDICA?

Independientemente de las figuras hechas sobre el tamaño de la Administración Pública, lo cierto es que su situación en el esquema del Estado de Derecho finca la necesidad de ofrecer a los particulares los medios que posibiliten el ajuste de la actividad administrativa a la legalidad. Es cuando se empieza a penetrar en las vicisitudes de la *justicia administrativa*,

Hablar de la justicia administrativa¹ es tratar uno de los conceptos más imprecisos del conocimiento jurídico

A la doctora Mireya Toto y a los abogados Arturo Segura Madúeño y José Pastor Suárez Turnbull, mis primeros maestros en la materia

respecto a la temática del control sobre la Administración Pública, y que pocos han detallado. La imprecisión es producto de las conductas despectivas del Derecho Administrativo, del aislamiento disgregador asumido por la doctrina iusprocesalista, independientemente de que esta última se dedica a disminuir el trabajo de los primeros, y de la altanera y silenciosa postura de la teoría constitucional. A esto hay que sumar la diversidad normativa con la que cada estado plantea los mecanismos de defensa de los particulares frente a la administración.

A continuación se procurará bosquejar esas posiciones adoptadas por los derechos administrativo, procesal y constitucional, frente a un problema que requiere atención para proteger a la sociedad del más poderoso y menos democrático de los órganos estatales: la Administración Pública, con remisión especial de la doctrina mexicana, como prolegómenos fundamentados de la necesidad de instituir, como una disciplina, de particularidades interrelacionadas con el Derecho Público, a la justicia administrativa y apartar su lugar en la enseñanza universitaria.

1. Adolf Merkl, *Teoría general del Derecho Administrativo*, México, Editora Nacional, 1980, pp. 469 a 496.

A) *El Derecho Administrativo y la justicia administrativa*

En la búsqueda de etiquetar novedosas (y a veces fatuas) sistematizaciones jurídicas para obtener una fe bautismal de autonomía científica, el antiguo Derecho Administrativo, al tiempo de crecer su materia de conocimiento, también se ve fragmentado en ramas autónomas: Derechos fiscal, económico, urbanístico, sanitario, ecológico, presupuestario, etcétera, bajo la consigna ideológica de que el Estado liberal se convierte en un Estado social de derecho, benefactor o interventor, dotado de una normatividad espesa y ejecutada por su conglomerado administrativo, consigna que hoy se ve menguada ante el embate neoliberal.

Pero esas ramas "autónomas", con todo y su sistematización, no dejan de mantener fuertes nexos con la matriz de su origen.

El problema de la justicia administrativa es enfocado por el Derecho Administrativo en la temática de las relaciones de los particulares con la Administración Pública, pero de manera poco sistemática, cuando de plano no es omisiva. En el caso de México, se ve que los tratados de Derecho Administrativo se ubican a la justicia administrativa en la parte final, sin ahondar en la necesidad de plantear críticamente la situación del administrado, individual y socialmente considerado, frente a la administración activa. Tal es el caso de Gabino Fraga, Andrés Serra Rojas y Rafael Martínez Morales.² En otros casos, la omisión es palpable.³

La excepcional sistematización elaborada por Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, debe ser guía respecto al estudio de las relaciones administración y administrados, pues no incurre en el estudio exegético y superficial de los iusadministrativistas mexicanos.

2. En las lecciones de Gabino Fraga, a partir de las que se derivaría su Tratado, la problemática del contencioso-administrativo, bajo la terminología franco hispana, era configurada en el esquema de la tradición judicialista de la jurisdicción administrativa (juicios de oposición y de amparo) y su Tratado no evadió el influjo extranjero, por lo que no evoluciona ni sistematiza. Cfr. *Apuntes de Derecho Administrativo de la clase de Gabino Fraga*, tomados por Manuel Sánchez Cuén, México, versión mecanográfica, 1972. Andrés Serra Rojas, al acometer el tema que nos ocupa, se dedica a glosar, sin sistema, la legislación contencioso-administrativa. *Derecho Administrativo*, tomo II, México, Porrúa, 1982, pp. 607 a 67, aunque la problemática de la justicia administrativa la trata con más profundidad en "Consideraciones generales sobre el problema de la justicia administrativa, aparecido en "Ensayos de Derecho Administrativo y Tributario para conmemorar el XXV aniversario de la Ley de Justicia Fiscal", México, *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, número extraordinario, 1965, pp. 51 a 65. Rafael Martínez Morales, *Derecho Administrativo, segundo curso*, México, HARLA, 1991, pp. 400 a 416.

3. Los casos de Miguel Acosta Romero, *Teoría general de Derecho Administrativo*, México, UNAM 1973, y *Segundo curso de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1989, y Jorge Olivera Toro, *Manual de Derecho Administrativo*, México, Porrúa, 1976.



B) *El Derecho Procesal: el sistema y el aislamiento*

El Derecho Procesal se manifestó, de manera anárquica, ante la problemática del contencioso administrativo.

El des-orden provocado por la doctrina iusprocesalista encuentra su mejor exponente en Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y, paradójicamente, es a partir de sus consideraciones sobre la unidad del derecho procesal, traducida en la hoy asentada y aceptada teoría general del proceso.

Sin pretender demeritar la extensa obra del maestro español, indispensable en la conformación de los estudios procesales y de los mejores exponentes mexicanos en la materia procesal, se puede decir que, al tratar de sistematizar el proceso administrativo, incurrió en el defecto de aislar en lugar de conjugar.

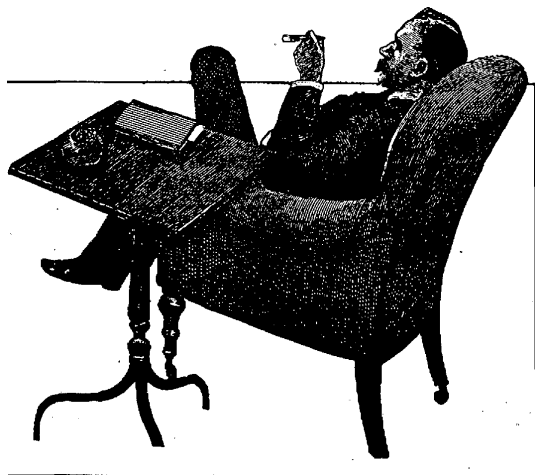
En su estudio sobre el proceso administrativo,⁴ el eminente autor español precisa tajantemente que:

La circunstancia de que el verdadero proceso administrativo vaya precedido por una fase previa ante la propia Administración, no reduce a aquél a la condición de recurso ni permite presentar el conjunto como la sucesión de uno jerárquico o administrativo y, tras su fracaso, de utilizar el término no en su sentido de medio impugnativo (aunque este concepto sea más amplio que aquél y entre ambos medie una relación de género y especie), sino en uno sumamente impreciso y vulgar.⁵

A mi parecer, esta consideración es una de las piedras fundamentales para la construcción de los estudios sistemáticos de la justicia administrativa en México. En

4. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, "Proceso administrativo", en *Estudios procesales*, Madrid, Tecnos, 1975, pp. 451 a 469. Ese trabajo fue una ponencia sobre el tema (sugerida por Andrés Serra Rojas) para las "Jornadas Latinoamericanas de Derecho Procesal" (Montevideo, del 13 al 15 de mayo de 1957), reproducido en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, número 51, julio-septiembre de 1963, pp. 603 a 626.

5. *Ibid.*, p. 452.



este párrafo se formula una vigorosa crítica a la doctrina administrativa, muy dada a la estéril glosa y escatimadora de apreciaciones críticas sobre el orden jurídico administrativo, y por lo que toca a la doctrina administrativa es incisivo el reproche, pues se ha caracterizado como una pasiva receptora de anquilosadas teorías francohispanas.

La distinción zanjada por el autor español, entre una fase preliminar al proceso administrativo y el mismo proceso, presagia un análisis novedoso, pues se habla de dos etapas de la contención administrativa: una preliminar y auto compositiva, inter partes (administración-administrado) con relevancia administrativa, y otra principal y jurisdiccional, de instancia proyectiva (administrado-tribunal administrativo-administración).⁶

Sin embargo, Alcalá-Zamora al presentar a la teoría general del proceso como la exposición de los conceptos, instituciones y principios *comunes* a las distintas ramas del enjuiciamiento,⁷ empieza a deformar sus cimientos y aísla en lugar de conjuntar.

A partir de esa comunidad de temas que hermanan a los enjuiciamientos, se trata de alcanzar una unidad procesal (con ribetes utópicos en la doctrina del autor que nos ocupa), al tiempo de fortalecer a la teoría general del proceso:

La finalidad del proceso, en cualquiera de sus ramas, se traduce en la obtención de una definición jurisdiccional acerca de un conflicto jurídicamente trascendente, por medio de

un tercero imparcial y que se halle *supra-partes* (...) Todo proceso arranca de un *presupuesto* (litigio), se desenvuelve a lo largo de un *recorrido* (procedimiento) y persigue alcanzar una *meta* (sentencia), de la que derive un *complemento* (ejecución).⁸

Este enfoque generalizador de la materia procesal, necesariamente debe ser previo al estudio de las ramas particulares asumidas por el proceso. Pero en cuanto al orden en que deben distribuirse esas ramas en los *curricula* jurídicos universitarios, el propuesto por Alcalá-Zamora anuncia la minusvalidez del estudio del Derecho Procesal Administrativo (especie del género justicia administrativa).

Alcalá-Zamora considera que el proceso administrativo, perfectamente delimitado por razón de su objeto, incluso en los países en que se ventila ante la jurisdicción ordinaria, y, por tanto distinto de los procesos penal, laboral o constitucional, no requiere necesariamente un procedimiento adscrito a su exclusivo servicio, y sin dar la menor dificultad puede tramitarse como un juicio civil y recogerse en el código de procedimientos civiles.⁹ Resulta extraña esta propuesta, pues desconoce la forma en que, por lo menos en cuanto a México se refiere, ha evolucionado la jurisdicción, sustitutiva o especializada, de lo contencioso administrativo, la cual poco tiene de común * con la jurisdicción civil, y en cambio es muy cercana a la constitucional o de amparo.

Otro gran procesalista español, Jaime Guasp, asume una actitud de reserva y a veces francamente desdeñosa hacia los administrativistas¹⁰ cuando abordan a la jurisdicción administrativa:

.. se diría que, aun reconociendo la naturaleza procesal de lo contencioso administrativo, los antiguos expositores de éste,

6. Además, para Alcalá-Zamora es insignificante el término "contencioso administrativo", porque: "(...) aunque no se trate de conclusión pacífica, que el proceso por antonomasia es el contencioso (de donde 'proceso contencioso' resulta una redundancia), en tanto que las actuaciones de la seudo jurisdicción voluntaria no originan auténticos procesos", *ibid.*, p. 454.

7. Cfr. Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, "La teoría general del proceso y la enseñanza del Derecho Procesal", en *Estudios de teoría générale historia del proceso*, tomo I, México, UNAM, 1974, pp. 535a 610: "Por teoría general del proceso ha de entenderse, *latosensu*, el estudio y exposición de los conceptos, instituciones y principios *comunes* a las distintas ramas procesales, es decir, los componentes del tronco de que ellas arrancan", p. 594.

8. *Ibid.*, pp. 570 y 571. En apoyo de esta posición, Alcalá-Zamora reafirma su tesis sobre la ventaja académica de la teoría general del proceso: "... téngase en cuenta que al curso de teoría general se llevarían únicamente, y no nos cansaremos de repetirlo, los *aspectos comunes*, y que al quedar deslastrados de ellos los cursos particulares, podrá dedicarse más tiempo en ellos a cuestiones específicas, que muchas veces, por falta de clases disponibles, se condensan en demasía o se pasa por alto", *ibid.*, p. 592. Asimismo, cfr. Cipriano Gómez Lara, *Teoría general del proceso*, México, UNAM, 1980; Jaime Guasp, *Derecho Procesal Civil*, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1956, p. 44; Fernando Flores García, "El Derecho Procesal y algunos sistemas para su enseñanza", en *Ensayos jurídicos*, México, UNAM, 1989, pp. 718 a 721 y 724, y Carlos Arellano García, *Teoría general del proceso*, México, Porrúa, 1988.

9. Eduardo J. Couture también lo consideró así en su *Proyecto de Código de Procedimiento Civil, con exposición de motivos*, en su artículo primero: "La jurisdicción civil, de menores, de hacienda y de lo contencioso-administrativo, se rige, salvo disposiciones especiales, por el presente código".

10. "Cualquier observador, por muy poco imparcial y desprovisto de perjuicios que quiera imaginarse, habrá de reconocer que hasta ahora lo contencioso-administrativo era una reseña de materias administrativas apenas explicadas, sino sólo superficialmente descritas", Jaime Guasp, "Prólogo" a Jesús González Pérez, *Derecho Procesal Administrativo*, tomo I, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1955, p. 34.



sean o no las mismas personas, tratan de hacer un reparto de competencias en que asignan al derecho administrativo, en calidad de derecho material, los temas esenciales de la institución y entregan a los procesalistas la mera cascara del procedimiento, desprovista del núcleo sustantivo que sería toda la problemática real de la figura.¹¹

Sin incurrir en el exceso de Alcalá-Zamora, Guasp afirma que la naturaleza procesal de lo contencioso administrativo no es una simple declaración de principio, sino que es una premisa vital, conformadora del desenvolvimiento de lo "contencioso", el cual sólo puede ser comprendido profundamente cuando no se desprenda del mundo del derecho procesal.¹² Así desemboca en una declaración que reconoce la valía del Derecho Procesal Administrativo, al par del Derecho Procesal Civil, deslindándolo del Derecho Administrativo, porque un proceso administrativo es afín a cualquier otro proceso, singularizado por tratar temas referentes a la Administración Pública.¹³

Como se aprecia, el iusprocesalismo confirmó para sí la existencia de un proceso administrativo, mal entendido por un sector del Derecho Administrativo, orillando a una división pseudo-científica en el estudio de los medios controladores de la acción ejecutiva. El mérito de Alcalá-Zamora (enriquecido por Guasp y Eduardo B. Carlos) naufraga por aislar y devaluar en nombre de la ciencia procesal, a los medios procesales de los no procesales.

La elaboración doctrinaria y sistemática del Derecho Procesal Administrativo será la punta de lanza de una nueva visión sobre la defensa de los particulares frente a los actos de la Administración Pública. En el medio

mexicano, las respectivas obras de Humberto Briseño Sierra y Héctor Fix-Zamudio, se perfilan como la cabeza de esa punta, impulsada por otros autores de diverso origen (administrativas, fiscalistas, procesalistas o constitucionalistas), que conforman la doctrina de ese Derecho Procesal Administrativo, como son los casos de Antonio Carrillo Flores, Alfonso Nava Negrete, Dolores Hedúan Virues, Gonzalo Armienta Calderón, Margarita Lomelí Cerezo, Alfonso Cortina, por mencionar a los más conocidos.

En fecha reciente, el procesalista José Ovalle Favela da su justo lugar al Derecho Procesal Administrativo, lo que no pudo hacer Alcalá-Zamora,¹⁴ en el ámbito de la teoría general del proceso.

C) *El silencio constitucional*

La reducida y exegética doctrina constitucional mexicana no toca, ni con la página del tratado, la problemática de la jurisdicción administrativa, del conflicto de la administración contra el administrado. No tanto en sentido de ocuparse del proceso administrativo, sino de destacar la deformación del amparo como sustituto del contencioso administrativo, o como casación administrativa, así como se ha dado la trayectoria de la jurisdicción administrativa en los vericuetos de la historia constitucional hasta el reconocimiento, en la Ley Fundamental, de los tribunales administrativos.

Dos constitucionalistas mexicanos abordan con detalle los problemas de la justicia administrativa, contenidos en la Ley Suprema: Felipe Tena Ramírez y Jorge Carpizo.

En una admirable conferencia, Tena Ramírez presenta el cuadro clínico de la forma como se desarrolló la jurisdicción encargada de resolver las cuestiones administrativas, para diagnosticar las deformaciones del

11. *Ibid.*, pp. 24 y 25.

12. *Loc. cit.*

13. *Ibid.*, p. 32. Asimismo proporciona, en su monumental *Derecho Procesal Civil*, cit. *supra* nota 8, pp. 44 y 45, un concepto de Derecho Procesal Administrativo: ordenamiento jurídico del proceso administrativo; de él pueden considerarse variedades el derecho procesal social o del trabajo (s/c) y el derecho procesal fiscal o tributario.

14. José Ovalle Favela, *Teoría general del proceso*, México, HARLA, 1991, pp. 72 y 73.



juicio constitucional cuando se "rebaja" a resolver cuestiones de legalidad.¹⁵

Jorge Carpizo asume una actitud más flexible que los administrativistas y procesalistas, al ponderar las propuestas que ambos grupos formulan sobre lo contencioso administrativo, concepto con una clara connotación procesal y conformador del universo de la justicia administrativa, al par de los recursos administrativos.¹⁶ En su estudio, este autor se aboca a narrar las vicisitudes de la jurisdicción administrativa en México y explicar, desde el prisma constitucional, la ubicación de los tribunales administrativos en la Ley Fundamental.

Estos autores descuellan, en cuanto a otros que silencian ante los problemas de la justicia administrativa, en los cuales sobresalen aspectos relativos al ejercicio del poder.

D) *Hacia la justicia administrativa como enfoque de un tema viejo*

Las muestras tomadas de las tres disciplinas expuestas no son exhaustivas, pero tratan de aclarar un campo de necesario estudio y consecuente sistematización. Las cuestiones administrativas¹⁷ implican un problema jurídico-político: jurídico en el sentido de que la espesura de la normatividad administrativa, la aplicación del principio de estricto derecho y la limitación de la jurisdicción administrativa a ser un control de la legalidad, hacen de nuestra materia un sector de conocimientos destinado al

análisis dogmático y exegético, sin considerar el trans fondo político de las relaciones entre administración y administrado. /

El dinamismo de la norma administrativa y la flexibilidad en su aplicación por los órganos ejecutivos (acrecentada con las facultades discrecionales) hacen del acto administrativo la manifestación de la autoridad más común para los particulares. Éstos, para acceder a justicia administrativa deben cumplir con un conjunto de requisitos formales y de fondo, lo que se traduce en una inmunidad del poder. Las dificultades técnicas y prácticas a dicho acceso a justicia han propiciado la aparición de estudios y tratados sobre Derecho Procesal Administrativo, dirigidos a ser más amplios y elaborar una auténtica justicia administrativa como disciplina jurídica.

Citar títulos sería excesivo, y dar nombres provocaría omisiones, pero en la doctrina mexicana sobre la justicia administrativa aparecen fundadores y magistrados de los Tribunales Fiscal de la Federación y de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, investigadores y juristas destacados, cuyos trabajos son de primer orden, pero de aparición muy espaciada. Esto es, no hay continuidad ni reediciones (salvo el caso de Carrillo Flores, Dionisio J. Kaye y Hugo Carrasco Iriarte). Las grandes obras de la materia difícilmente son localizables y el estudioso debe conformarse con la fotostática de la fotostática. Analógicamente, el estudioso tiene las mismas posibilidades de acceso a la justicia administrativa (como campo de análisis) que el administrado a su impartición. En trabajo aparte y futuro trataré lo concerniente a los enfoques doctrinarios de esta materia.

Con todo, la temática de la justicia administrativa no tiene lugar propio en los *currícula* jurídicos. En los planes de estudio de la licenciatura en derecho en México aparece, como secuela de la fragmentación doctrinaria, una distribución de los temas. Por lo que toca a la carrera de Derecho en la Universidad Autónoma Metropolitana, aparece la unidad de enseñanza-aprendizaje de Derecho Procesal Administrativo, que, por su contenido, pro-

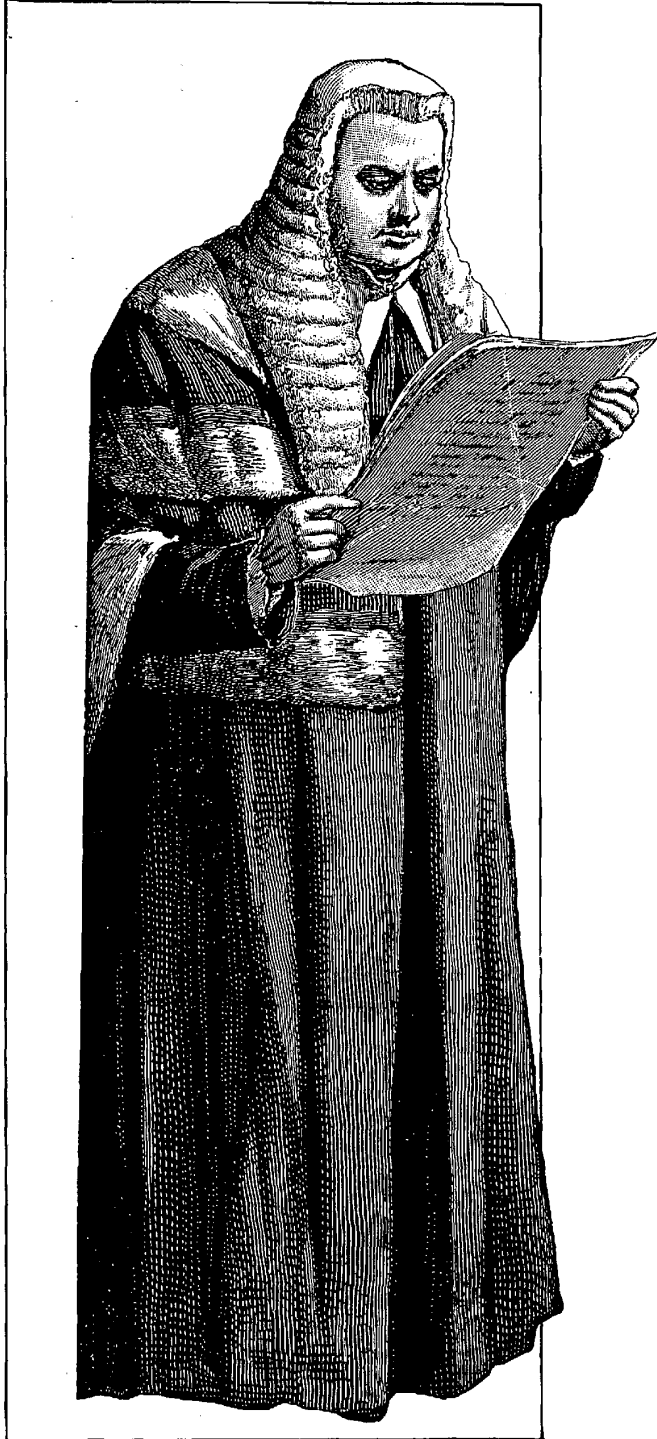
15. Felipe Tena Ramírez, "Fisonomía del amparo en materia administrativa", en *El pensamiento jurídico de México en el Derecho Constitucional*, México, Manuel Porrúa, 1961, pp. 109 a 132. Es particularmente ilustrativo el análisis de Tena Ramírez sobre cómo el amparo quedó como un protector de la legalidad equiparado con los juicios de oposición, pp. 124 a 126.

16. Jorge Carpizo, "Bases constitucionales de los Tribunales de lo Contencioso administrativo", en *Estudios constitucionales*, México, UNAM, 1980, pp. 179 y 180.

17. En el presente trabajo se utilizará este término de la manera como lo expresa Humberto Briseño Sierra, en *El proceso administrativo en Iberoamérica*, México, UNAM, 1968, pp. 177 a 182.

piamente debería considerarse como "introducción a la justicia administrativa"

Para justificar la necesidad de una materia dedicada a



la justicia administrativa se debe explicar cómo opera la jurisdicción administrativa mexicana, que viene a ser uno de sus sectores.

2. CARACTERIZACIÓN EVOLUTIVA DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA MEXICANA Y SU RELACIÓN CON EL JUICIO DE AMPARO

El estudio del Derecho Procesal Administrativo atiende a la peculiar estructura de la jurisdicción administrativa de nuestro país, cuya nacencia está en el juicio de amparo indirecto. Esto es fundamental, no corrió

dato de erudición, sino como un criterio jurídico-procesal de vital importancia para comprender la relación entre las jurisdicciones constitucional y administrativa. Ambas jurisdicciones tienen, en común, el conocimiento sobre

actos de autoridad; la primera juzga la constitucionalidad de esos actos (indirectamente la legalidad, por la interpretación del artículo 16 constitucional), y la segunda sólo se ocupa de la legalidad.

Mientras la procedencia del juicio de amparo es amplia en los términos del artículo 103 constitucional, la jurisdicción administrativa sólo se aboca a los actos de la Administración Pública (el llamado contencioso objetivo). Ese juzgar sobre la actuación administrativa convierte al contencioso administrativo en una especie desprendida del juicio de amparo. Digo desprendida porque la creación del Tribunal Fiscal de la Federación como órgano de jurisdicción especializada y delegada, según lo previsto en la Ley de Justicia Fiscal (1937), con facultades de anulación de los actos administrativos, significó la estructuración de un procedimiento semejante al juicio de amparo indirecto y no al proceso civil, a pesar de que en ambos (juicios de amparo y de anulación) se acude a la supletariedad del Código Federal de Procedimientos Civiles. El Tribunal Fiscal ha evolucionado de la jurisdicción de anulación a la denominada como plena jurisdicción (términos muy comunes en el foro y la doctrina, pero inadecuados); con predominio todavía del juicio de nulidad, donde el Tribunal no tiene los poderes habituales de un juez y se limita a investigar si el acto fue dictado conforme o en contra de la ley.¹⁸

18. "Este contencioso de anulación es, en suma, aquel en el que se atacan los actos del Poder público. No puede compararse a ninguna acción de derecho privado", Alfonso Cortina, "El control jurisdiccional administrativo de la legalidad y la facultad discrecional", en *Estudios de Derecho Administrativo y Tributario...*, cit. *supra* nota

Con la creación del Tribunal Fiscal Federal¹⁹ se insertaron, dentro del sistema judicialista tradicional (juicios de oposición ante los tribunales federales y juicio de amparo indirecto como sustituto de lo contencioso administrativo), elementos del contencioso europeo, propiamente francés.

En seguimiento de los elementos comunes entre el juicio de amparo y el proceso ante los tribunales administrativos, ambos implican un matriz dentro de la teoría general del proceso, como lo explica el doctor Humberto Briseño Sierra:

...se puede sostener que hay otro tipo de conflictos, que serían aquellos en los que no versan ni contiendas de opiniones jurídicas ni choque de intereses jurídicos (en el sentido de que uno gane lo que el otro pierda, o en el que la sentencia vaya a perjudicar exclusivamente al acusado en el proceso penal o le beneficie cuando lo absuelva), y este tipo de conflictos sería el *desacuerdo*. En el desacuerdo efectivamente hay un conflicto, pero se trata de partir de una norma jurídica sobre la cuál se tiene distinta inteligencia; el gobernante la entiende de una manera, el gobernador la entiende de otra y acuden aun tercero imparcial: un tribunal, que va a ser quien decida de qué lado está la razón...²⁰.

La diferencia entre las jurisdicciones constitucional y administrativa es, en primer lugar, de grado, pues en esta última no hay problema de interpretación constitucional por violación a la Ley Fundamental, sino generado por la existencia de un desacuerdo respecto de la aplicación de la ley.

Con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, y la aparición de los tribunales administrativos locales (intensificada últimamente con la reforma al artículo 116

la Constitución Federal), el amparo administrativo se divide en dos sectores: el primero abarca todos los actos administrativos federales y locales ajenos a la competencia



2. En la *Exposición de motivos de la Ley de justicia fiscal* se consideró, a este respecto, lo siguiente: "El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación. Será el acto y a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdicción del Tribunal, no el Estado como persona jurídica. El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. Fuera de esa órbita, la Administración Pública conserva sus facultades propias y los tribunales federales, y concretamente la Suprema Corte de Justicia, su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación sea parte".

19. Este expresamente se reconoce en la *Exposición de motivos de la Ley de justicia fiscal*: "El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de separación de poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras: será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida"...

20. Humberto Briseño Sierra, *op. cit.*, *supra* nota 17.

de esos diversos órganos jurisdiccionales, constituyéndose como sustituto de lo contencioso administrativo, y el segundo como medio de control de la legalidad de los actos de los tribunales administrativos, propiamente como una especie de casación administrativa.

La relación de origen, dependencia y complementación existente entre ambos tipos de jurisdicción, controladoras de actos autoritarios, es histórica y lógica, que se transmite en el aspecto docente.

3. IMBRICACIONES DOCENTES ENTRE LA TEORÍA GENERAL DEL PROCESO, EL JUICIO DE AMPARO Y LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

En virtud de que el contencioso administrativo es, en el sistema jurídico mexicano, un desprendimiento particularizado del juicio de amparo indirecto ante el juez de distrito,²¹ comparten dichos procesos características de tramitación en los concerniente a improcedencia del juicio, sobreseimiento, suspensión de los actos objeto del conflicto, estructura de las sentencias, medios de impugnación y formas de hacer cumplir las sentencias. Si se comparan las legislaciones reguladoras de dichos procesos (ley de amparo y Código Fiscal de la Federación), será posible observar semejanzas, que la obviaidad histórica justifica.

En este sentido se puede afirmar que el dominio del amparo es requisito indispensable para acceder al estudio del Derecho Procesal Administrativo.²²

De tomarse en cuenta que la primera diferencia entre los procesos de amparo y administrativo es de grado, y si la controversia generada, por un acto administrativo de un órgano de jurisdicción administrativa, entonces será materia de un juicio de amparo indirecto ante el juez de distrito (fracción II del artículo 114 de la ley de amparo), como sustituto del contencioso administrativo, también



puede ocurrir que ese acto, a pesar de la posibilidad de impugnarlo ante el tribunal administrativo, sea el primero de aplicación de una ley y, por tanto, abre la posibilidad de una excepción al principio de definitividad exigido en el juicio de garantías (fracción IV del artículo 107 constitucional), tal como se desprende, *a contrario sensu*, de la fracción XII del artículo. 73 de la ley de amparo. Esto significa que es previo el estudio de las características y efectos del amparo contra leyes, sus relaciones con el principio de definitividad y sus excepciones, la improcedencia del juicio de garantías y la posibilidad de suspender el acto reclamado.

También es indispensable el conocimiento previo de la materia de amparo, en lo concerniente a la materia de los recursos de revisión que pueden interponer las autoridades contra las resoluciones definitivas del Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de los cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, que se sujetarán a los trámites que la ley de amparo fija para el recurso de revisión en el juicio de amparo indirecto (fracción I-B del artículo 104 constitucional).

Sería absurdo —en pro de una ciega teoría general del proceso— no considerar que la jurisdicción administrativa, en cuanto a México se refiere, es deudora de la jurisdicción constitucional. Esto es, el Derecho Procesal Administrativo no puede ser estudiado antes o durante la impartición de la asignatura dedicada al juicio constitucional, sino con posterioridad; es tanto como querer explicar primero la materia de los contratos civiles y después la teoría general de las obligaciones, o estudiar simultáneamente las teorías del tipo y del delito con los delitos en especial, sólo por dar dos casos conocidos.

No se puede negar la relación lógica y consecutiva entre la teoría general del proceso, el amparo y el Derecho Procesal Administrativo. El juicio de amparo, con pesar del constitucionalismo y de la misma justicia, pasó de ser un procedimiento sencillo, ágil e ideado en la mente constituyente como un medio de defensa exclusivamente constitucional, a un conjunto de procedimientos diferenciados y agrupados en sectores para facilitar su análisis dogmático-jurídico. Ese abanico procedimental fue abandonado por el constitucionalismo y tomado por la

21. En la *Exposición de motivos de la Ley de justicia fiscal* se consideró que "en una tendencia respetable de la doctrina constitucional mexicana, es el juicio de amparo la única vía para la intervención de la autoridad judicial en asuntos administrativos, por lo que, mientras que el amparo se respeta no será herido el sistema; pero que, aun dentro de la orientación que piensa que la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, correspondiente" a la fracción 104 de la Constitución de Querétaro, da un camino diverso del juicio de garantías, se exige la existencia de una ley reglamentaria para que lo que se considera como una simple posibilidad constitucional se traduzca en un procedimiento que efectivamente pueda abrirse ante los tribunales federales".

22. Este es un punto no abonado por Héctor Fix-Zamudio en "El juicio de amparo y la enseñanza del derecho procesal", en *Estudios de Derecho Procesal en honor de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo*, *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, números 22-23, México, UNAM, enero-agosto de 1975, pp. 425 a 464.



doctrina procesal, quien sistematiza a partir de la teoría general del proceso. Pero a final de cuentas el fondo del juicio de garantías, la *litis*, viene a ser un debate sobre la constitucionalidad de un acto de autoridad, esto es, se presenta un conflicto de interpretaciones entre el quejoso y la autoridad. Este mismo tipo de conflicto también es materia de la jurisdicción administrativa, pero en un grado jerárquico menor, donde se juzga desde el prisma de la legalidad.

El Derecho Procesal Administrativo no puede evolucionar sin tomar en cuenta a ese tronco común del procesalismo, pero no se puede aventurar en sus terrenos sin conocer su origen judicialista. Tan simple como decir que quien domina el amparo, no tiene problema con el hermano menor.

4. LA CLÍNICA PROCESAL Y SU RELACIÓN CON LA ENSEÑANZA DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

La justicia administrativa no se puede reducir exclusivamente al Derecho Procesal Administrativo (o Procesal Fiscal) y al recurso administrativo, sino debe abarcar todas las formas y los procedimientos dirigidos a tratar de controlar la actividad administrativa (el *ombudsman*, la responsabilidad pecuniaria de la administración y de sus agentes, las leyes de procedimiento), pero no es posible que su enseñanza²³ quede reducida a la pura propedéutica, con la cual se busca explicar las leyes procesales desde la perspectiva de la práctica forense, en menoscabo del conocimiento del Derecho y de la realidad sujeta a esa normación.

El Derecho Procesal, en cualquiera de sus ramas, ofrece la oportunidad de aplicar los conocimientos adquiridos por el estudiante, convirtiéndose en una materia favorecida en muchos casos por el alumnado

23. "El aumento de la jurisdicción administrativa es desmedro de la llamada justicia ordinaria, ubica al abogado en una función de trascendental efecto en la sociedad. Se transforma en un aplicador del Derecho. Es lógico que será muy importante la concepción que el abogado tenga de la norma, como de la tarea creadora y renovadora que cumple al aplicar los reglamentos o leyes en que debe intervenir", Jorge Witker, *La enseñanza del derecho. Crítica metodológica*, México, Editora; Nacional, 1975, pp. 93 y 94.

universitario. La creación de las llamadas clínicas procesales permitió al estudiante de Derecho entender la manera de cómo la norma se aplica, mediante la redacción de escritos y la simulación de actuaciones procedimentales.

Este mérito de la accesibilidad, solicitado por la doctrina (Carnelutti, Carlos, Alcalá-Zamora, Flores García), para acreditar la naturaleza instrumental del Derecho Procesal, debe tomar en cuenta dos aspectos. El primero consiste en que, aun en el mejor de los casos, no es posible sustituir a la realidad. La simulación a comprender, y más no se puede exigir, pues los criterios aplicadores del Derecho no son inmutables en manera alguna, además de que la simulación no puede sustituir al conocimiento jurídico, ni tampoco supeditarlos. El segundo aspecto consiste en la seriedad con que debe conducirse la clínica, pues no puede ser entendida como una serie de clases de arte dramático, encaminadas al enaltecimiento de la "chicana", el artificio declamatorio o el "recurso de alzada". La picaresca de los prácticos es propia de la anécdota y no del estudio del Derecho.

La forma de evitar esos excesos melodramáticos es auspiciando visitas a tribunales, defensorías de oficio y procuradurías, así como la realización de prácticas dirigidas en los bufetes jurídicos universitarios.

En lo que respecta a la justicia administrativa mexicana, la clínica procesal correspondiente no exige otra cosa que buena redacción y exactitud en el manejo de las categorías jurídico-administrativas, pues, en palabras de Fix-Zamudio, dicha justicia resulta desesperadamente escrita, con imperio del principio de estricto derecho. Particularmente sería el caso de los agravios que se formulan en el escrito de demanda, donde se exponen las interpretaciones respecto de la ilegalidad o la lesividad del acto impugnado ante la jurisdicción administrativa, la correspondiente contestación, y aun los alegatos escritos, cuya consideración es obligatoria para las Salas del Tribunal Fiscal Federal al momento de rendir su sentencia, como lo prevé el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación.

Además, debe tomarse en cuenta que el sistema mexicano de la justicia administrativa resulta favorable para la administración, invocando la prevalencia del interés general sobre los intereses particulares, prevalencia fuertemente cuestionada en la actualidad en virtud de los avances de las doctrinas neoliberales que preconizan la supremacía de los derechos individuales y a los cuales se tienen que someter los órganos del poder.²⁴ Pero en México esas teorías apenas se incuban y todavía existen criterios técnico-jurídicos que impiden una eficaz protección de los derechos del particular.

24. Cfr. Eduardo García de Eterría, "Los ciudadanos y la Administración: nuevas tendencias en Derecho español", en *Hacia una nueva justicia administrativa*, Madrid, Civitas, 1989, pp. 48 y 49.



Esos criterios serían, por mencionar algunos, la legitimación individualista para actuar en juicio; las llamadas sentencias para efectos; el dominio de las sentencias de anulación respecto de las de condena; el privilegio fiscal, con el cual se pretende evitar que el Estado litigue despojado, y actualizado en la garantía del interés fiscal, requisito de la suspensión del acto impugnado; el desvío de poder (*exceas depouvoir*) como causal de nulidad y su peculiar aplicación en la parte considerativa de los fallos; las limitadas competencias de los tribunales administrativos, y la carencia de defensorías de oficio en esta materia.

Este cuadro tiene, tras de sí, un elemento político de fondo: una protección desmedida de las atribuciones -de la administración, a fin de preservar su posición de fuerza y los privilegios de la burocracia generados bajo el amparo de esa posición, lo cual hace a la administración prácticamente inmune. Es evidente esta protección favorable a la Administración Pública, desde el momento en que se desconfió de los tribunales para juzgarla, pues hacerlo es administrar, rezaba la vieja fórmula. Esa tortuosa interpretación del principio de división de poderes ocasionó el surgimiento de los conceptos contradictorios de jurisdicción retenida y jurisdicción delegada dentro del aparato administrativo. La justicia administrativa no es, de manera alguna, una concesión graciosa, sino que ha recorrido una trayectoria para limitar las inmunidades del poder a través de un bagaje técnico muy elaborado y de difícil acceso al particular y a un sector considerable de abogados..

La clínica dedicada a la justicia administrativa no debe relegar estos datos sobre la ubicuidad procedimental del ejercicio autoritario del poder, pues sirven para considerar la forma en que resuelven las mismas autoridades en un recurso administrativo o el tribunal en un proceso administrativo. Tal vez sea una de las formas más silenciosas y barrocas de como se expresa el poder, lo cual no se puede obviar en un sector jurídico tan tecnificado.

5. CONCLUSIONES

De lo expuesto se obtienen las siguientes conclusiones:

A) La justicia administrativa es una disciplina jurídica interrelacionada con diversas ramas del Derecho Público.

B) La justicia administrativa es deudora de los conceptos formulados por el Derecho Administrativo, el Derecho Procesal (en particular la teoría general del proceso) y el Derecho Constitucional.

C) Que la teoría general del proceso dio su justo lugar a los medios preliminares o auxiliares de la jurisdicción administrativa y al proceso administrativo, como partes de un todo: la justicia administrativa.

D) Que en México la temática de la justicia administrativa aparece fragmentada en la doctrina y los *curricula* de los estudios jurídicos.

E) Que el Derecho Procesal Administrativo es la parte más evolucionada de la justicia administrativa en México, y, por tanto, su estudio resulta más elaborado.

F) Que el Derecho Procesal Administrativo atiende a la peculiar estructura de la jurisdicción administrativa mexicana, la cual es deudora del juicio de amparo indirecto, estableciéndose entre ambas jurisdicciones una relación de naturaleza histórica, lógica y docente.

G) El conocimiento del juicio de amparo es requisito indispensable para iniciar el estudio del Derecho Procesal Administrativo, lo cual relativiza las opiniones de la doctrina procesal en cuanto considerar como bastante el estudio de la teoría general del proceso para acceder a cualquier disciplina procesal.

H) El estudio de la justicia administrativa debe evitar los reduccionismos de las clínicas procesales, las cuáles son necesarias más no indispensables, pues no pueden sustituir la formación científica, so pena de convertir al futuro abogado en un litigante instruido.