

La justicia administrativa en la Constitución federal mexicana

Miguel Pérez López

A mi hijo Miguel, con el deseo de que su generación viva en un efectivo Estado de Derecho.

Este artículo es un acercamiento a las previsiones constitucionales referentes a la justicia administrativa, tanto en los aspectos de los llamados medios auxiliares de la jurisdicción administrativa (ombudsman, responsabilidad del Estado, leyes de procedimiento administrativo) como en lo concerniente a los tribunales dotados de competencia para resolver las controversias entre la administración pública y los particulares. Esta aproximación, además de descriptiva en el ámbito jurídico-formal, trata de criticar el sistema de justicia administrativa a efecto de proponer mejoras que beneficien tanto al interés público como a los intereses de los administrados.

Sumario: I. Introducción. / II. La Constitución y la justicia administrativa en México. / III. La justicia administrativa en la Constitución federal vigente. / A] Los órganos protectores de los derechos humanos. / B] La responsabilidad del Estado. / C] Las leyes del procedimiento administrativo. / D] La jurisdicción administrativa. / IV. Conclusiones.

1. Introducción

El presente estudio parte de las consideraciones que en los últimos tiempos se han generado sobre la Justicia Administrativa como enfoque de miras amplias, que abarque a los medios de defensa de los administrados para enfrentar los actos de las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo. El objetivo de este esfuerzo consiste en plantear como han aumentado las previsiones constitucionales sobre dichos medios de defensa, detectando aciertos, omisiones y errores, a efecto de superar éstos últimos y perfeccionar los primeros.

Se tratará de demostrar cómo aparecen esas previsiones expresas sobre la justicia administrativa, en

sentido amplio, en la Constitución federal mexicana, ya sea dentro de reformas de contenido dilatado que tocan colateralmente a la justicia administrativa o en reformas dedicadas expresamente a dicha justicia. En la doctrina mexicana han aparecido estudios sobre algún medio de defensa de los particulares en nuestra Constitución, por lo que este estudio intentará revisar el desarrollo constitucional de la justicia administrativa de manera integral, además de considerar las innovaciones de las últimas dos décadas.

La justicia administrativa podemos ubicarla como uno de los medios de control sobre la administración pública, mismos que resultan de variadas formas con las cuales se trata de imponer límites a la

actividad de los agentes del Poder Ejecutivo. En la doctrina encontramos diversidad de criterios de clasificación de los mecanismos de control hacia la administración pública.'

A efecto de tener un marco conceptual que sirva para el desarrollo del presente estudio propondré un concepto de justicia administrativa y presentaré sus divisiones. La justicia administrativa es el conjunto de medios jurídicos que están a disposición de los particulares, personas físicas o jurídicas, para tutelar su esfera jurídica, que comprende el conjunto de derechos e intereses que pueden resultar afectada por los actos u omisiones de las autoridades de la administración pública. Esos particulares adquieren la categoría específica de administrados derivada del género gobernado.

La justicia administrativa se compone de los medios auxiliares de la jurisdicción administrativa y de la jurisdicción administrativa en estricto sentido. Durante mucho tiempo se ha considerado que el término justicia administrativa sólo correspondía al control de la legalidad ejercido por los tribunales encargados de resolver los conflictos entre la administración pública y los administrados. Sin embargo, Antonio Carrillo Flores y Héctor Fix-Zamudio han considerado que se debe adjudicar a todos los medios de defensa del particular frente a la actuación administrativa.² En especial, la obra de Fix-Zamudio ha puesto énfasis en que la justicia administrativa también abarca al *ombudsman*, a la responsabilidad patrimonial del Estado, a las leyes de procedimiento administrativo y a las leyes para el control de la informática, englobándolos en un apartado denominado "medios auxiliares de la jurisdicción administrativa", cuyo objeto consiste en disminuir la carga de trabajo de los tribunales administrativos, a efecto de que puedan resolver de manera expedita los conflictos planteados por los administrados contra los actos administrativos. Además, se está demostrando que esos medios auxiliares también sirven para resolver cuestiones administrativas que difícilmente serían planteadas en la jurisdicción administrativa, por tratarse de intereses

legítimos, difusos o simples, ya que en los tribunales predomina la protección de los intereses jurídicos de los particulares. En especial, el *ombudsman* procura dar esa mayor cobertura a los intereses legítimos, difusos o simples que no sería posible plantear como objeto de una demanda ante un tribunal.

De esta manera, el presente estudio partirá de esta concepción amplia de la justicia administrativa.

II. La Constitución y la justicia . administrativa en México

La presencia de la justicia administrativa en la historia constitucional mexicana puede definirse en tres etapas. La primera va de la Constitución de Cádiz de 1812 a la reforma de 1946 a la Carta federal de 1917, por la que se resuelve el problema de constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación instituido por la Ley de Justicia Fiscal de 26 de agosto de 1936. Esta etapa se caracterizó por el predominio de la llamada tendencia judicialista, con dos intentonas de instauración del Consejo de Estado en 1853 y 1865, según el modelo de justicia retenida vigente en Francia.⁴

La segunda etapa parte del reconocimiento constitucional de los tribunales administrativos en la reforma a la fracción I del artículo 104⁵ y se identifica, a partir de 1966, por las reformas y adiciones constitucionales para mejorar o incorporar a los medios de defensa de los particulares frente a la administración pública. Además, también han sido aprovechados preceptos constitucionales para consolidar la creación de instrumentos de justicia administrativa, sin necesidad de agregados en el Código Político de 1917. La segunda etapa se inscribe en la forma desbordada e inconexa de las reformas y adiciones constitucionales de las últimas cuatro décadas, donde la imprecisión y la falta de coherencia han prevalecido, en deficiencia de la técnica jurídica. Ese proceso de adecuación constitucional está dominado por el prurito de incorporar proyectos políticos sexenales en la Ley Suprema, con lo que no sólo se transforma el sentido constitucional sino que también aumentan los textos de forma desmesurada y los autores de las reformas no

1 Cfr. I LURKTA-I'ORTILLO, Mario de la, "El control de la administración", en LEÓN CORTINA S-PELÁEZ (dirección), *Introducción al Derecho Administrativo*. I, segunda edición, México, Editorial Porrúa, 1994, pp. 291 a 319, y VÁZQUEZ ALFARO, José Luis *El control de la administración pública en México*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1996.

2 De manera implícita lo hizo don Antonio CARRILLO FLORES, en *La justicia federal y la administración pública*, 2a. edición, México, Editorial Porrúa, 1973, pp. 9 a 28, y explícitamente el Dr. Héctor FIX-ZAMUDIO en su *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México. El Colegio Nacional, 1983, pp. 11, 12 y 21.

3 Héctor HX-ZAMUDIO, *loe. cit.*

1. CARRILLO FLORES, Antonio, *op. cit., supra*, nota 2, pp. 167 a 178; NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, México, Editorial Porrúa, 1959, pp. 260 a 296; ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, *El proceso tributario en el derecho mexicano*, México, Manuel Porrúa, 1977.

2. Cuando en este estudio se haga referencia a artículos sin mencionar la ley se entenderá que pertenecen a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

tienen el cuidado de hacer las concordancias e interrelaciones debidas en el contexto de la Ley Fundamental. De esta suerte, la mayoría de las reformas y adiciones resultan incompletas y equívocas. Como se verá más adelante, la materia de la justicia administrativa comparte, en la mayoría de las ocasiones, esos vicios.

La tercera etapa abarca la consagración constitucional de los medios auxiliares de la jurisdicción administrativa como el *ombudsman* ("organismos" protectores de los derechos humanos) y las leyes de procedimiento administrativo.

A pesar de las deficiencias, es innegable que la justicia administrativa tiene saldo favorable con la consagración constitucional de sus instituciones. De esta manera se proporciona certidumbre para los administrados y garantiza eficiencia a la actividad administrativa. Son avances que deben fortalecerse, además de incorporar otros que proporcionen y afiancen seguridad jurídica en las relaciones administrativas.

III. La justicia administrativa en la Constitución federal vigente

A continuación se hará un análisis de la forma en que la Constitución federal regula los órganos protectores de los derechos humanos; las leyes de procedimiento administrativo y los recursos administrativos, y al proceso administrativo. Debo aclarar que dejo aparte al amparo administrativo por no tratarse, estrictamente, de una institución de la justicia administrativa, aunque sí vinculado a ésta, por razones institucionales, prácticas y de estudio científico.

A) los órganos de protección de los derechos humanos

En otra ocasión me ocupé de la reforma constitucional por la que se dividió en dos apartados el artículo 102, a efecto de incorporar la figura del *ombudsman* en el sistema constitucional, a través de los llamados "organismos protectores de los derechos humanos".⁶

La adición al apartado B del artículo 102 superó la inconstitucionalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos y estableció el encuadramiento

jurídico de los órganos dedicados a conocer de las quejas formuladas contra los actos u omisiones de naturaleza administrativa provenientes de las autoridades.⁷ Con el agregado constitucional se reconocía la importancia de este tipo de institución, abocada a solucionar los conflictos suscitados entre las autoridades administrativas y los gobernados, a través de un procedimiento sencillo, gratuito, oficioso, concentrado y expedito, sin pretender imponer la solución, pues el órgano protector formularía una recomendación a la autoridad señalada como responsable.⁸

Resumidamente las previsiones constitucionales de los órganos de protección de los derechos humanos son las siguientes:

1. *La incorporación constitucional del ombudsman en el sistema jurídico mexicano.* La adición del apartado B al artículo 102 impone el deber de establecer órganos de protección de derechos humanos al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los estados. Este es un caso de facultad coincidente en el sistema federal mexicano, donde la federación y los estados comparten una misma materia.⁹ En cuanto al ámbito local, los congresos locales están obligados a crear el órgano de protección de los derechos humanos, con la autonomía para señalar la forma de integración y de funcionamiento. En la competencia de los órganos locales es factible que queden dentro del control las quejas contra las autoridades municipales.

2. *Regulación de las relaciones institucionales entre los organismos.* Conforme al tercer párrafo del apartado B del artículo 102, la CNDH viene a ser una especie de segunda instancia de las recomendaciones que dicten los organismos locales, transformándose en una especie de control político sobre las entidades federativas, excluido el Distrito Federal, ya que el último párrafo del apartado hace referencia a los órganos de los estados.

3. *La competencia de los órganos protectores de los derechos humanos.* Los órganos protectores cono-

3. PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "La incorporación constitucional de la Comisión Nacional de Derechos Humanos", en *Alegatos*, Número 22, septiembre-diciembre de 1992, México, pp. 15 a 28.

4. Cfr. HUERTA PORTILLO, Mario de la *op. cit.*, *supra*, nota 1, pp. 301 y 302; SALOMÓN DELGADO, Luis Ernesto, *El ombudsman*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, 1992, y GUDIÑO PELA YO, José de Jesús, *El Estado contra sí mismo*, México, Noriega Editores, 1998.

5. BARRAGÁN BARRAGÁN, José, *El laberinto de la ilegalidad de la Comisión Nacional de Derechos Humanos*, México, Editorial Crisol, 1991; PÉREZ LÓPEZ, Miguel, "Decreto de la creación de la Comisión Nacional de Derechos Humanos" en *Alegatos*, número 19, mayo-agosto de 1991, pp. 26 a 35, y Gudiño Pelayo, José de Jesús, "Notas para el diagnóstico constitucional del decreto de 5 de junio de 1990, por el que se crea la Comisión Nacional de Derechos Humanos y de su reglamento interior", en *Revista Jurídica Jalisciense*, número 4, año 2, septiembre-diciembre de 1992, Guadalajara.

6. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Editorial Porrúa, 1983, p. 115 a 119.

cerán de las quejas presentadas contra actos u omisiones de naturaleza administrativa de cualquier autoridad o servidores públicos que afecten los derechos humanos de los habitantes del país, por lo que la realización u omisión de un proceder presuntamente violatorio de derechos será objeto de investigación por parte de los órganos de protección. Además, los actos u omisiones son de naturaleza administrativa, lo cual genera confusión, pues pareciera ser que se refiere a un criterio material para distinguir las funciones y actos del poder (legislativo, administrativo y jurisdiccional). La interpretación debería ser en el sentido de que se refieren a actos de la Administración Pública, centralizada y paraestatal.¹⁰

4. *La mención constitucional de los derechos humanos.* Se incorporó la noción genérica de derechos humanos, en lugar de la tradicional de garantías individuales, concentradora de las relaciones entre autoridades y gobernados.

5. *Las inhibiciones competenciales.* Los órganos protectores no pueden conocer de quejas provenientes de actos u omisiones del Poder Judicial, o en materia electoral, laboral y jurisdiccional. El argumento general utilizado para justificar la incompetencia en estos casos es el siguiente: existen órganos y medios específicos para cada una de las materias exceptuadas. Para la materia judicial, está la facultad de la Suprema Corte de Justicia para crear comisiones especiales que investiguen graves violaciones a las garantías individuales (artículos 97 constitucional); en materia electoral están los tribunales y medios de defensa electoral (actualmente en el artículo 99 constitucional), y en lo correspondiente a la materia laboral, se trata de asuntos entre particulares -aun cuando se tratara de cuestiones burocráticas, pues en estos casos el Estado actúa como patrón-, además de existir la jurisdicción laboral. Los argumentos no son sólidos para ninguno de estos casos, además de tocar un problema de fondo constitucional. Si estamos ante una violación de algún derecho que otorga el orden jurídico mexicano, ajena a los casos de excepción del apartado B, existe el juicio de amparo para remediar la transgresión, con fundamento en los amplios términos de la fracción I del artículo 103 constitucional.

7. En la adición se pudieron haber considerado los casos de actos u omisiones provenientes de particulares que prestan servicios públicos y que pudiesen violentar los derechos humanos, como lo establecen la Ley del Defensor del Pueblo (los actos habilitantes) o el Acuerdo de creación de la Procuraduría Social del Departamento del Distrito Federal, publicado en el *Diario Oficial* de la Federación de 26 enero de 1989.

6. *La indefinición de la autonomía.* La adición resultó omisa respecto de la autonomía de los órganos de protección de los derechos humanos, adjudicando esa autonomía a las recomendaciones. La redacción dejó abierta la posibilidad para que la CNDH quedara como un órgano administrativo descentralizado, pues la falta de precisión deja al Congreso de la Unión la posibilidad de estructurarla. Queda abierta la posibilidad de que los órganos de protección de derechos humanos sean ubicados en la estructura de los poderes legislativos. La autonomía del *ombudsman* le permite liberarse de obstrucciones, especialmente las provenientes de la administración pública.

7. *Las recomendaciones.* La recomendación es la resolución del *ombudsman* que, una vez substanciado el procedimiento de investigación, propone a la autoridad la rectificación de su conducta, por considerar que lesiona los intereses del quejoso. Además de dictar recomendaciones, el órgano de protección ciudadana puede, dependiendo de su estatuto regulador, presentar denuncias por presuntas responsabilidades penales o administrativas de los servidores públicos, promover acciones ante los tribunales en caso de ser procedentes y rendir informes de sus actividades. En la adición, se prevé a las recomendaciones "públicas autónomas" y es fijada la posibilidad de que los órganos protectores de derechos formulen quejas y denuncias.

Por lo que toca a las recomendaciones, resultan extraños sus adjetivos constitucionales. En los documentos y alegatos vertidos en el procedimiento de revisión constitucional no hay detalle dedicado al adjetivo "pública". Las recomendaciones deben ser dadas a la publicidad como un medio de presión política hacia las autoridades renuentes al acatamiento de la resolución. Por lo que toca a la "autonomía" de la recomendación, es menos explícito el sentido.

8. *La desarmonía constitucional en materia de los medios de defensa constitucional* La incorporación constitucional de la CNDH desajusta el sistema constitucional de defensa de los derechos individuales y sociales, ya que demerita el valor del juicio de amparo. La publicidad puede inducir a errores más fácilmente que la meditación del juez. Tampoco se trata de rechazar a una institución moderna y de indudable éxito, pero se le debió de dotar de la facultad de promover el juicio de amparo, independientemente de continuar con la investigación, como ocurre en el caso del Defensor del Pueblo español, además de hacerla efectivamente autónoma. También debería ser factible la posibilidad de estar facultada para ejercer una acción de inconsti-

tucionalidad de una norma general federal o local que pudiera resultar transgresora de violentar los derechos humanos.

9. *El caso del Distrito Federal*¹¹ En la fecha de entrada en vigor de la adición al artículo 102 que nos ocupa, el Congreso de la Unión, de acuerdo con la extensa facultad que le otorgaba la fracción VJ del artículo 73, podía legislar en todo lo relativo al Distrito Federal. A partir de la reforma constitucional publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 25 de octubre de 1993, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal fue dotada de facultades para expedir leyes en el ámbito local, conforme a un sistema de distribución de competencias *sui generis*, y entre sus facultades estaba la de expedir la ley del órgano de protección de los derechos humanos para el Distrito Federal (fracción del artículo 122). En la reforma constitucional de diciembre de 1996, sólo se ajustó esa facultad para la nueva Asamblea Legislativa en la intrincada redacción del artículo 122 (inciso h) de la fracción V de la base primera del apartado C del mencionado precepto). En el artículo 122 vigente falta una previsión en el sentido de igualar a la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal (CDHDF) con los órganos protectores de los estados. El apartado H del artículo 122, de naturaleza restrictiva, prevé que las prohibiciones y limitaciones establecidas por la Constitución federal para los estados se aplicarán a las autoridades del Distrito Federal. De lo anterior se desprende lo que había dicho líneas arriba: que la CNDH es incompetente para conocer de las inconformidades relacionadas con las recomendaciones de la CDHDF. Por ello es inconstitucional el contenido del artículo 53 de la ley de CDHDF a la Constitución, al ir más allá de lo previsto en el apartado B del artículo 102:

"Contra los acuerdos, resoluciones definitivas o por omisiones o inacción de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal; así como contra el informe sobre el cumplimiento de las recomendaciones de la misma, los particulares podrán interponer los recursos de queja o de impugnación que se sustanciarán ante la Comisión Nacional de Derechos Humanos según establezcan su Ley y su Reglamento".

Finalmente se impone la necesaria reforma del apartado B del artículo 102 a efecto de definir la

8. Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Comentarios a la Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal*, México, Editorial Porrúa, 1995, y Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, *Derechos Humanos, Diez casos de su violación. Las primeras recomendaciones de la CDHDF*, México, Editorial Porrúa-CDHDF, 1995.

autonomía de los órganos de protección de los derechos humanos, garantizar su existencia y legitimarlos para interponer el juicio de amparo y las acciones de inconstitucionalidad, además de purgar el término "organismo" que no corresponde debidamente a la estructura del Estado.

B) La responsabilidad del Estado

. Carrillo Flores¹² y Fix Zamudio¹³ han considerado que la responsabilidad extracontractual estatal forma parte de la justicia administrativa, sobre todo a partir de la experiencia del Consejo de Estado francés, que dio pie a la llamada plena jurisdicción.

La plena jurisdicción es aquella donde el tribunal administrativo resuelve el conflicto administración-administrado declarando la ilegalidad del acto administrativo e imponer una condena a la administración, que por desarrollo de la jurisdicción administrativa francesa, sobre todo a partir del caso Blanco, quedó vinculada a la responsabilidad de Estado.¹⁴

Fix-Zamudio ubicó a la responsabilidad económica del Estado como un medio auxiliar de la jurisdicción administrativa, en el entendido de tratarse de una forma de prevenir posibles controversias suscitadas por actos de la administración, ya que si se plantea la ilegalidad del acto también sería analizada la procedencia de condenar al Estado a realizar una conducta de hacer, no hacer o de dar. Si se actuali-

9. CARRILLO FLORES, Antonio, *op. cit., supra*, nota 2, pp. 191 a 206. Además, dicho jurista se ocupó de la responsabilidad del Estado en diversos estudios de derecho administrativo: Carrillo Flores, Antonio, "Gabino Fraga, Forjador del Derecho Administrativo Mexicano", en varios autores, *Fraga y el derecho administrativo mexicano*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1982, pp. 55 a 73. (Serie "Praxis" número 55) y en FRAGA, Gabino *Derecho Administrativo*. *Vigésimotercera* edición. México, Ed. Porrúa, 1982, pp. 469 a 482 (en este último caso la conferencia en cuestión se ha reproducido en las subsecuentes ediciones del tratado de Fraga); *id.*, "La evolución del derecho administrativo mexicano en el siglo XX" en varios autores, *LXXV años de evolución en el mundo. Derechos constitucional y administrativo*, volumen VI, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1980, pp. 57 a 96, reproducido en el libro del mismo autor, *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*. (Prólogo de Jorge Madrazo), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1987, pp. 25 a 23. (Serie G: Estudios Doctrinales, número 126), y en la *Revista de Administración Pública. Raíces del Instituto Nacional de Administración Pública*, número 88, 1995, México, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 5 a 38; "La responsabilidad del Estado en México", en *Revista de Investigaciones Jurídicas*, año I, número 1, México, Escuela Libre de Derecho, y en los citados *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*, pp. 9 a 23; y "Responsabilidad extracontractual Estado en México" en *Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años al servicio de México. Memorias*. Tomo V. México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1982, pp. 17 a 37 ("Memorias del primer congreso internacional de justicia fiscal y administrativa").

10. Fix-Zamudio, HÉCTOR, *OP. CIT., SUPRA*, NOTA 2, PP. 22 Y 23.

11. Cfr. WEIL, Prosper, *Derecho Administrativo*, Madrid, Editorial Civitas.

zan daños y perjuicios en el patrimonio de un administrado, por la aplicación del acto administrativo, entonces de resultar fundada la acción de nulidad, y se ha pedido el resarcimiento, el juez administrativo condenaría al correspondiente pago.

Se ha considerado que este enfoque de la responsabilidad del Estado por actos administrativos o por prestación de servicios públicos puede inmovilizar a la administración pública, pues ante el temor de ser demandados, los servidores públicos serán tardos en emitir o ejecutar sus decisiones.

Es infundada esa opinión, pues la responsabilidad del Estado obliga a los servidores públicos a evitar la premura, la imprevisión, la ilegalidad y el error. Se proscribe la emisión ir reflexible de los actos administrativos, carentes de un estudio de las implicaciones jurídicas y materiales de la emisión y su correlativa ejecución. La responsabilidad estatal y la eficiencia administrativa pueden acoplarse en bien de la legalidad y del interés público.

De esta manera, la responsabilidad económica extracontractual del Estado es un instituto que trata de evitar controversias administrativas ante el contencioso-administrativo. La responsabilidad estatal es innegablemente una figura del derecho público y su consagración legal debe responder a los principios publicistas.

El derecho a obtener una reparación por los daños causados por la administración pública es un derecho subjetivo público, como lo ha explicado el tratadista Gabino Fraga, pero cuya regulación en nuestro país, lo llevó a considerar la imposibilidad de una existencia cabal del Estado de Derecho.¹⁵

La Constitución federal es omisa en cuanto a la responsabilidad del Estado, de manera expresa. Sólo es posible desprenderla de manera implícita del artículo 39, donde se establece que todo poder público dimana del pueblo y se instituye en beneficio de éste, de donde, *a contrario sensu*, se obtiene una prohibición al poder público (legislativo, administrativo o judicial) de causar daños y perjuicios por su ejercicio. El incumplimiento de la norma acarrearía una sanción. La Ley fundamental omite la sanción, misma que se encuentra en la ley secundáris ría. Sin embargo, de manera abrumadora, la solución resulta ajena al ámbito del derecho público, pues está ubicada en la ley civil. Hasta este momento hay algunas excepciones: en el ámbito fede-

ral se abrió la posibilidad de plantear la responsabilidad del Estado en el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, además de la Ley del Servicio Postal Mexicano y de la Ley Aduanera, y en el ámbito local tenemos a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de México.

Fuera de esos casos, la responsabilidad extracontractual estatal es regulada en el capítulo de la responsabilidad por hecho ilícito de los códigos civiles federal y locales del país, aplicándose los principios de derecho privado que hacen inaccesible la reparación por daños y perjuicios para los particulares por causa de los actos de los servidores públicos, en especial lo referente a los agentes del Poder Ejecutivo

En la doctrina reciente tenemos la valiosa aportación del Dr. Álvaro Castro Estrada de reformas a la Constitución, a efecto de trasladar la responsabilidad del Estado del campo del derecho privado al del derecho público, lo cual repercutiría decisivamente a favor de la justicia administrativa.¹⁶ La responsabilidad del Estado por la actividad de la administración pública es un medio auxiliar de la jurisdicción administrativa, siempre que los tribunales administrativos estén expresamente facultados para que al resolver sobre la legalidad del acto administrativo también determinen que la ejecución causó daños y perjuicios en el patrimonio pecuniario y moral del particular y procedan a condenar al Estado. Esto coloca a la responsabilidad estatal como un medio auxiliar de tipo preventivo, pues generaría una actitud cuidadosa de parte de los agentes de la administración para dictar y ejecutar resoluciones. No faltan críticas a la responsabilidad estatal como un obstáculo para la eficacia administrativa. Sin embargo, resulta igualmente nocivo para el interés público que prevalezca la irresponsabilidad.

Es indispensable que la Ley Suprema establezca de manera implícita una garantía individual que contenga el derecho de los gobernados de obtener una reparación patrimonial por actos de las administraciones públicas (federal, locales y municipales) dictados o ejecutados por los servidores públicos en ejercicio de sus funciones, así como la obligación expresa de que el Estado responda solidariamente por dichas actuaciones de manera pronta y efectiva, en los términos que prevean las leyes. A este respecto, los referidos ordenamientos legales deberán inscribirse en las líneas del derecho público, supe-

12. La situación [sobre la irresponsabilidad estatal]...hace pensar fundamentalmente que la legislación mexicana se ha mantenido en un estado de atraso tal que bien puede decirse que no ha logrado en nuestro país un verdadero Estado de Derecho...", FRAGA, Gabino, *op. cit. supra*, nota 12, p. 419

13. CASTRO ESTRADA, Alvaro, *Responsabilidad patrimonial del Estado*, Editorial Porrúa, México, 1997, 496 a 505.

rando el esquema del derecho privado. Debe ponderarse la forma de indemnización, así como iniciar un proceso de formación educativo en la administración pública del país, a efecto de que la eficacia no se vea demeritada con el establecimiento de la responsabilidad patrimonial del Estado.¹⁷

C) Las leyes del procedimiento administrativo y los recursos administrativos

Para este apartado utilizaré la definición de procedimiento administrativo formulada por el tratadista Gabino Fraga: "conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo", que se denominará resolución.¹⁸ Ese conjunto de formas y actos además, resultan concatenados y sistematizados ideológicamente.

Por lo que hace a la regulación constitucional del procedimiento administrativo dominó la consideración que ante una falta expresa de mención en la Ley Suprema sobre el particular, eran extensibles los criterios jurisprudenciales elaborados para la interpretación de las garantías de audiencia y de legalidad, previstos en los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, respectivamente. Se asimiló al procedimiento administrativo de la idea de que si en el mismo se afectaban los derechos de los particulares, éstos deberían gozar de la oportunidad de ofrecer pruebas y alegar lo que su derecho convenga. Como lo ha demostrado Fraga, pionero de esta interpretación fue Narciso Bassols en su estudio sobre la Ley Agraria, donde expuso que a pesar de que las autoridades expresamente señaladas en el texto del artículo 14 eran las de origen judicial, también es cierto que resultan extensibles las limitaciones constitucionales hacia las autoridades administrativas: privación de derechos mediante un procedimiento de naturaleza contradictoria, donde el afectado pueda exponer su derecho, ofrecer probanzas en su beneficio, formular alegaciones y obtener una resolución legal, exhaustiva y congruente.¹⁹

Asimismo, esta resolución y el procedimiento en su conjunto deben ser respetuosos de la legalidad exi

gida por el primer párrafo del artículo 16: forma escrita, proveniente de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento en su conjunto.

Sobre esta vinculación armónica entre los artículos 14 y 16 en lo referente al procedimiento administrativo, se formularon criterios jurisprudenciales que a la fecha siguen vigentes, sin embargo se carecía de una disposición expresa para que el Congreso de la Unión pudiese legislar en materia de procedimientos administrativos de manera uniforme, sólo de manera específica existían algunas prescripciones en materia de visitas domiciliarias (onceavo párrafo del artículo 16) o sobre el procedimiento administrativo de ejecución fiscal (párrafo segundo del artículo 22).

Ante este panorama, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo²⁰ concretizó lo que siempre se había proclamado desde las esferas oficiales, pero siempre quedaba como una buena intención.

En la iniciativa de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, presentada por el diputado Fauzi Handam Amad, profesor de la Escuela Libre de Derecho, se expone ampliamente el fundamento constitucional de la misma a partir de las facultades implícitas del Congreso de la Unión, que permiten operar a la fracción XXX del artículo 73 constitucional a partir de los artículos 14, segundo párrafo, 16, primer párrafo, y 89, fracción I, de la misma Ley fundamental, en los siguientes términos:

"Conforme al Artículo 73, fracción XXX de nuestra ley suprema, dentro de las facultades que tiene el poder legislativo que encuentra fundamento para la formulación de una Ley de esa naturaleza, como medio necesario para organizar y sistematizar la actuación del poder ejecutivo en su función administrativo, función que de manera expresa se encuentra prevista en los Artículos 89, Fracción I y 90 del propio texto constitucional, al igual que en los Artículos 14 y 16 Constitucionales que se refieren, respectivamente, al debido proceso legal y al principio de legalidad."

Esta fundamentación es atacada por los juristas Acosta Romero, Herrán Salvatti y Venegas Flores, al considerar que es dudosa la constitucionalidad de la facultad del Congreso para expedir la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, a partir de la doctrina de las facultades implícitas, sin abundar específicamente sobre el particular.²¹ Considero que

14. Sobre el tema de la responsabilidad del Estado en el derecho mexicano se puede consultar DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, y Manuel Lucero Espinosa, Compendio de Derecho Administrativo, primer curso, (Prólogo de Genaro David Góngora Pimentel). Editorial Porrúa. México. 1994; Vid., Elementos de Derecho Administrativo. Segundo curso. Segunda reimpresión de la primera edición. Editorial Limusa, México, 1994; Ortiz Reyes, Gabriel, *El control y la disciplina en la administración pública federal, Fondo de Cultura Económica*. México, 1988; y Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*. tomo II, doceava edición, editorial Porrúa, México, 1984.

15. FRAGA. Gabino, *op. cit.*, supra, nota 12, p. 255.

16. *Ibid.*, p. 262.

17. *Diario Oficial* de la Federación de 4 de agosto de 1994.

18. AGOSTA ROMERO. Miguel, Mariano Herrán Salvatti y Francisco Javier Venegas Huerta, Ley Federal de Procedimiento Administrativo y Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal! comentadas, *Editorial Porrúa, México, 1996, pp. 9 a 12.*

efectivamente el Congreso sí está en posibilidad de legislar en materia de procedimiento administrativo federal, a partir de las facultades implícitas que en la última fracción del artículo 73 constitucional. Debe recordarse la forma de operación de dichas facultades: la existencia de una facultad expresa de alguno de los poderes de la Unión que por sí misma no se pueda ejercer; una relación medio (facultad implícita)-fin (facultad expresa), y el reconocimiento de la necesidad de la facultad implícita por parte del Congreso de la Unión a través de la expedición de una ley; estos es, los poderes federales tienen las facultades necesarias para ejercer sus atribuciones expresamente señaladas.²²

Por lo que hace al ámbito del Distrito Federal, la Constitución establece con claridad la competencia de la Asamblea Legislativa local para expedir un ordenamiento común para el procedimiento administrativo, desde la reforma constitucional de 1993 que dotó a dicho cuerpo representativo de facultades formal y materialmente legislativas (inciso] de la fracción del artículo 122). En la reforma de 1996 fue mantenida la misma facultad en la espesa redacción del artículo 122 (inciso g] de la fracción V de la base primera del apartado C del referido precepto).

Por lo que toca a los recursos administrativos, debe reconocerse que se trata de procedimientos administrativos de naturaleza contenciosa, mediante los cuales la administración pública revisa la legalidad de sus actos administrativos, en virtud de la impugnación formulada por los particulares afectados en sus intereses legítimos. Estos se han querido ver como derivados de la aplicación de las garantías de audiencia (párrafo segundo del artículo 14) y de legalidad (primer párrafo del artículo 16). Sin embargo, tienen un fundamento constitucional de mayor precisión en la fracción IV del artículo 107, cuando se hace referencia a medios de defensa y recursos contra los actos que pueden ser reclamados mediante el juicio de amparo. Igualmente, dicho precepto establece que los recursos administrativos deben estar claramente previstos legalmente, por lo que se desprende que los reglamentos y demás disposiciones de carácter general de ninguna manera pueden establecerlos so riesgo de vulnerar el principio de reserva de la ley. Sobre este particular se han dictado criterios jurisprudenciales que no dejan lugar a dudas sobre la creación de los recur-

sos en la ley.²³ De los criterios jurisprudenciales destaca el emitido por el Primer Tribunal Colegiado en materia administrativa del Primer Circuito que a continuación se reproduce, mismo que marca la esencia de los recursos administrativos:

"RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE LOS. No siendo manifiesta la improcedencia de los recursos administrativos, aun siendo opinable la cuestión, las autoridades deben entrar al fondo de los asuntos que se les plantean, pues los recursos, juicios y medios de defensa en general, han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales de facilitar la defensa de sus derechos, por lo que al examinar su procedencia, no deben ser tratados con un rigorismo que los convierta en trampas procesales que, en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de tales derechos. La intención del legislador no debe estimarse como la de crear un laberinto en el que se extravían los afectados por resoluciones administrativas, sino como medios para lograr, en un estado de derecho, la solución legal de los conflictos y controversias."

Como se puede apreciar, los recursos administrativos no deben ser convertidos en trampas procesales, por lo que se ha marcado la tendencia de hacerlos optativos, ante las tendencias administrativas de confirmar, por consigna, los actos impugnados. Actualmente se debe extender la tendencia de expedir leyes de procedimiento administrativo, así como unificar el recurso administrativo, a efecto de domeñar su anárquica situación.

D. La jurisdicción administrativa

La facultad del Estado para resolver las controversias entre la administración pública y los particulares de manera imparcial e imperativa, aplicando el derecho al caso concreto, se encuentra íntimamente relacionada con la estructura del sistema federal prevista en la Constitución General de la República. Por esta razón, tenemos tres distintas regulaciones constitucionales: una para la federación, otra para los estados y la última para el Distrito Federal.

1. La jurisdicción administrativa federal. Desde 1946 hasta 1993 se han llevado a cabo cinco refor-

19. Cfr. LANZ DURET, Miguel, *Derecho Constitucional Mexicano*, México, s.c., 1931, pp. 150 a 153; TENA RAMÍREZ, Felipe, op. cit., supra nota 8, pp. 115 a 119; PALACIO DÍAZ, Alejandro del, *Lecciones de Teoría Constitucional*, México, Claves Latinoamericanas, 1987, pp. 190 y 191; ARTEAGA NAVA, Elisur, *Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press-Harlan, 1997, pp. 515 a 520.

23. Cfr. la tesis 724 con el rubro "Recursos administrativos. Excepción al principio de definitividad cuando dichos medios de defensa se encuentran previstos en un reglamento administrativo y no en la ley que este reglamenta. Artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la federación", y la tesis 725, con el rubro "Recursos Administrativos. Procedencia del juicio fiscal", visibles en el tomo III, Parte TCC, del *Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1995*, pp. 536 y 538, elaboradas por el Tercer Tribunal Colegiado en materia administrativa del primer circuito, en la séptima época del *Semanario*.

mas a la fracción I del artículo 104. De ellas resultan de interés para la jurisdicción administrativa federal las publicadas en el *Diario Oficial* de la Federación los días 30 de diciembre de 1946, 25 de octubre de 1967 y 10 de agosto de 1987. La reforma dada a conocer el 8 de octubre de 1974 se refiere sólo a la supresión de las referencias a los territorios federales. La publicada el 25 de octubre de 1993 tiene una implicación para la jurisdicción administrativa del Distrito Federal, de la que me ocuparé después.

La primera reforma tuvo el efecto de superar el problema de constitucionalidad suscitado por la expedición de la Ley de Justicia Fiscal de agosto de 1936, creadora del Tribunal Fiscal de la Federación, problema mantenido en el Código Fiscal de la Federación de 1938.²⁴ Con la mención de que podían existir tribunales de lo contencioso-administrativo creados por leyes federales fueron anulados los argumentos contrarios al Tribunal Fiscal e inicia el movimiento a favor de la jurisdicción administrativa influenciada por la del tipo del Consejo de Estado de Francia.

La reforma de 1967 dio pie al surgimiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. La reforma judicial de 1987 provocó que se escindiera la fracción I del artículo 104, para que se crearan la fracción I.B y la fracción XXIX-H del artículo 73 donde quedó establecida la facultad del Congreso para crear los tribunales de jurisdicción administrativa federal y del Distrito Federal. Mediante la reforma de 1993 fue superada la facultad congresional en lo referente al tribunal administrativo local del Distrito Federal.

En el texto vigente de la Carta federal encontramos dos preceptos explícitos sobre la jurisdicción administrativa federal y uno de tipo implícito. Por lo que hace a los explícitos son la fracción XXIX-H del artículo 73 y la fracción I-B del artículo 104. El fundamento implícito se encuentra en la fracción XIX del artículo 27, en lo tocante a la justicia agraria.

La fracción XXI-X del artículo 73 establece la facultad del Congreso para:

, "expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las

controversias que se susciten entre la administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."

Desde 1946 se ha controvertido que el Tribunal Fiscal tenga autonomía para dictar sus fallos, cuando debería ser plena y no sólo al momento de fallar. Sus leyes orgánicas (1966, 1980 y 1996) no expresado su independencia de cualquier autoridad administrativa.

A partir del decreto que aprueba el Presupuesto de Egresos de la Federación de 1996 se estableció, por fin, de manera indubitable la autonomía financiera del Tribunal Fiscal federal, la cual no ha sido aprovechada en toda su amplitud hasta este momento. Indiscutiblemente sería benéfico para la justicia administrativa la transformación definitiva del Tribunal Fiscal en un Tribunal Administrativo de competencia general, no sólo por lo que toca a los actos de la administración centralizada sino también de los actos administrativos de los órganos descentralizados.

Por lo que hace a la regulación funcional y de procedimiento del Tribunal Fiscal se ha bifurcado básicamente en dos ordenamientos: la Ley Orgánica del Tribunal publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 15 de diciembre de 1995 y el Código Fiscal de la Federación de 1980, respectivamente. En lo tocante a los recursos, éstos se regulan en el Código Fiscal de la Federación, aunque por lo que hace al recurso de revisión que las autoridades pueden formular contra las sentencias y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por las Salas del Tribunal Fiscal federal, debe tomarse en cuenta el contenido de la fracción I-B del artículo 104. Dicha fracción, para la jurisdicción administrativa federal, establece la competencia de los tribunales colegiados para conocer de:

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

Como se aprecia en la parte final de la fracción I-B se establece una aplicación supletoria de la Ley de Amparo, en lo que toca a la forma del trámite del recurso de revisión, así como la improcedencia contra las resoluciones que dicten los tribunales co

24. Para esta cuestión de la constitucionalidad originaria del Tribunal Fiscal federal, *cf.* CARRILLO FLORES, Antonio, *op. cit.*, *supra*, nota 2, p. 359, NAVA NEGRETE, Alfonso, *op. cit.*, *supra*, nota 4, pp. 312 a 315; HEDUÁN VIRL/LS, Dolores, *Las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Compañía Editorial Continental, S.A., 1961, pp. 49 a 52; BRISEÑO SIERRA, Humberto *Derecho Procesal Fiscal*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1990, pp. 230 a 235, y VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit.*, *supra*, nota 1, pp. 182 y 183.

legiados de Circuito en dichos recursos, inclusive el amparo. Este recurso de revisión pone en equilibrio a las partes en los juicios administrativos, pues mientras el particular tiene el amparo directo ante los tribunales colegiados contra dichas sentencias y resoluciones que ponen fin al juicio (fracción V del artículo 107 y artículo 158 de la Ley de Amparo), las autoridades enderezarán el recurso de revisión ante los mismos órganos jurisdiccionales por los mismos actos.

En lo que toca al fundamento implícito de una jurisdicción administrativa especializada la encontramos en la fracción XIX del artículo 27, por lo cual la administración de justicia agraria queda a cargo de tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente. En la fracción IV del artículo 28 de la ley orgánica de los tribunales agrarios encontramos que los tribunales unitarios agrarios conocerán de juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación en materia agraria.²⁵ Dichas autoridades son de carácter administrativo, fundamentalmente dependientes de la Secretaría de la Reforma Agraria, por lo que dichos órganos jurisdiccionales pueden llegar a conocer de una especie de jurisdicción administrativa en materia agraria.

2. La jurisdicción administrativa de los estados de la Unión. La reforma constitucional publicada el 17 de marzo de 1987 que estableció el principio de división de poderes en el ámbito de los estados de la Unión, ubicó, en la fracción IV del nuevo artículo 116, la posibilidad de crear tribunales de lo contencioso-administrativo en los ámbitos locales. Posteriormente, en la reforma publicada el 22 de agosto de 1996, se reubicó el contenido de la mencionada tracción IV en la V, conservando su redacción en los siguientes términos:

"Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."

25. Ley publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 26 de febrero de 1992.

Esta permisión no ha sido totalmente aprovechada por los estados, pues algunos no cuentan con dichos órganos de jurisdicción administrativa.²⁶ Debe destacarse el peculiar caso del estado de Chiapas, donde impera la tradición judicialista, pues los tribunales ordinarios pueden conocer de controversias administrativas.²⁷ En los estados donde no existen tribunales administrativos, el control de los actos administrativos locales queda en manos de los jueces de Distrito, mediante el juicio de amparo como sustituto del contencioso-administrativo (Tracción II del artículo 114 de la Ley de Amparo).²⁸ No existe impedimento constitucional para que dichos tribunales conozcan de impugnaciones contra actos administrativos emanados de las autoridades municipales, pues las constituciones de los estados pueden hacer la ampliación de la competencia de los tribunales de lo contencioso-administrativo.

Se ha considerado por un sector importante de la doctrina administrativa que es indispensable que todos los estados deben contar con órganos de jurisdicción administrativa local y municipal.²⁹ Esta buena intención choca con un problema práctico y prosaico: no todos los estados tienen las posibilidades económico-financieras para instaurar dichos tribunales, sobre todo cuando los estados dependen de los ingresos provenientes de la federación. En caso de concretarse la propuesta de la doctrina, por demás loable, además debería cerrarse la posibilidad de que sean optativos frente al juicio de amparo, lo cual provoca que los justiciables acudan mejor a la justicia federal por tener mayores posibilidades de protección al revisarse colateralmente los problemas de legalidad de los actos administrativos, por la amplitud de las garantías previstas en los artículos 14 y 16.

Finalmente deben reconocerse los avances significativos del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México en lo tocante a la jurisdicción administrativa: competencia para conocer de problemas de legalidad de reglamentos y acuerdos de carácter general, consignación de prin-

26. Actualmente tienen tribunales de lo contencioso-administrativo: Baja California, Coahuila, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Hidalgo, Estado de México, Morelos, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas, Tabasco, Veracruz y Yucatán.

27. *Cfr.* Ley de Justicia Administrativa del estado de Chiapas publicada en el *Periódico Oficial del gobierno del estado de Chiapas* del 18 de enero de 1989.

28. Son los casos de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chihuahua, Durango, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas.

29. VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *op. cit.*, *supra*. nota I, pp. 211 y CORTINAS-PELÁEZ, León "Separación o división de poderes: respecto del parteaguas entre administración y jurisdicción", en *Alegatos*, número 38, enero-abril de 1998, p. 31.

cipios rectores para el proceso administrativo (economía, concentración, publicidad, legalidad), suspensión de oficio, medidas cautelares positivas y, sobre todo, previsiones radicales en materia de cumplimiento de la sentencia.³⁰

3. *La jurisdicción administrativa del Distrito Federal.*³¹ Por lo que toca al Distrito Federal, su tribunal de lo contencioso-administrativo ha tenido una singular evolución constitucional. Desde una intempestiva consagración constitucional en la reforma a la fracción I del artículo 104 en 1967³², hasta pasar a reformas explícitas de 1987, 1993 y 1996.

La reforma constitucional en materia judicial publicada el 10 de agosto de 1987 adicionó una fracción XXIX-H al artículo 73, donde se estableció expresamente la facultad del Congreso de la Unión para expedir la ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, además del órgano de jurisdicción administrativo federal, "estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

Después la reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el 25 de octubre de 1993 estableció que la Asamblea de Representantes tendría facultades legislativas en sentido formal y material, en un sistema de duplicidad legislativa con el Congreso de la Unión, y entre sus facultades se encontraba la prevista en el inciso e) de la fracción IV de artículo 122, donde se preveía que:

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

Por consecuencia se reformó la fracción XXIX-H del artículo 73 para eliminar la referencia a la jurisdicción administrativa del Distrito Federal. Sin embargo, se cometió un error de técnica legislativa en

la fracción I-B del artículo 104 al dejarlo de la siguiente manera:

"Art. 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

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

Por exceso de precisión de los preceptos constitucionales, se deja encerrada la procedencia del recurso de revisión a lo previsto en las disposiciones de los artículos 73 y 122. En este último caso destacaría con la reforma publicada el 22 de agosto de 1996, donde lleva a cabo una modificación sustancial al artículo 122," En el nuevo texto, vigente en este momento, se reservó un espacio específico para el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en la base quinta del apartado C del artículo 122:

"BASE QUINTA. Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica."

Además se previó en el inciso n] de la fracción V de la base primera del apartado B del artículo 122 la facultad expresa de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para expedir la ley "orgánica" del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Son notorios los errores de técnica legislativa cometidos en la reforma:

- No haber modificado la fracción I-B del artículo 104 para ponerla a tono con el nuevo texto del artículo 122 en lo referente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. De reformarse dicha fracción, debería regresar a la redacción de la reforma de 1987: sólo debería mencionarse que el

30. Cfr., *Gaceta del gobierno del estado de México* de 7 de febrero de 1997.

31. Cfr. VÁZQUEZ GALVÁN, Armando, y Agustín García Silva, El tribunal de los Contencioso Administrativo del Distrito Federal, *México, Ediciones Orto. 1977*; CASTAÑEDA RIVAS, César, y Miguel Ángel Cedillo Hernández, Evolución y perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, *México, Fondo de Cultura Económica-Departamento del Distrito Federal, 1996*, y Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, Derecho procesal administrativo mexicano, *México, 2a. edición con la colaboración de José Luis Vázquez Alfaro, Editorial Porrúa., 1997, pp. 361 a 363.*

32. *Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 1967.*

33. Cfr. PÉREZ LÓPEZ, Miguel "Estudio del artículo 122 constitucional", en *Alegatos*, número 38, enero-abril de 1998, pp. 33 a 46.

recurso será procedente contra las resoluciones de los tribunales de lo contencioso-administrativo federal y del Distrito Federal.

- Haber omitido la referencia a la "plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la Administración pública del Distrito Federal y los particulares" prevista en las reformas constitucionales de 1987 y 1993. Es más, la nueva ley del Tribunal establece que dicho órgano jurisdiccional es independiente de cualquier autoridad, lo que no se ha consagrado expresamente en la Constitución.³⁴

- Repetir el yerro de calificar a la ley del Tribunal como "orgánica", pues la misma rebasa dicha materia pues también es adjetiva. Bastaba con eliminar el adjetivo.

Para cerrar este apartado de la jurisdicción administrativa de la capital de la República, debe destacarse que el tribunal local sigue siendo el ejemplo para crear órganos de jurisdicción administrativa, lugar que ahora se disputa con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo mexicano.

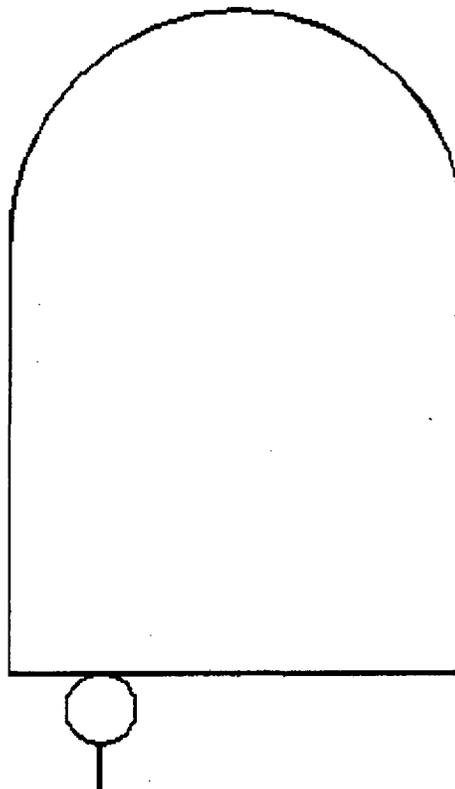
IV • Conclusiones

De la modesta exposición que he realizado sobre los fundamentos constitucionales de la justicia administrativa mexicana derivo las siguientes conclusiones:

Primera. La justicia administrativa mexicana ha tenido importantes avances en la última década, tanto en los llamados medios auxiliares de la jurisdicción administrativa, como en el campo de los tribunales administrativos.

Segundo. El *ombudsman* radica en la figura de los órganos protectores de los derechos humanos, que han experimentado en crecimiento paulatino, aunque amerita mayor precisión en lo relativo a su autonomía de manera expresa en relación con los poderes ejecutivos, así como tener la posibilidad de interponer acciones de inconstitucionalidad y juicios de amparo.

Tercera. La responsabilidad del Estado requiere de un tratamiento de institución de derecho público, así como su debida consagración en el Título Cuarto de la Ley Suprema, en cual no sólo debería ser dedicado a las responsabilidades de los servidores públicos sino también a la responsabilidad pecunaria del Estado, pero con las debidas prevenciones que eviten desmesuradas demandas resarcitorias que agoten a las finanzas públicas.



Cuarta. El procedimiento administrativo requiere de leyes uniformes que eviten el traslado de instituciones propias del procedimiento civil y que traten de alcanzar el pleno equilibrio entre el interés público y los intereses de los particulares.

Quinta. La jurisdicción administrativa se ha visto aumentada con previsiones constitucionales que garantizan su crecimiento y cimentación. En el ámbito de los estados se ha llegado a superar la visión centralista de estar pendientes de las modificaciones al Tribunal Fiscal de la Federación o al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como en el caso del Código de Procedimientos Administrativos del Estado de México, que en sus disposiciones relativas al proceso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de dicha entidad federativa son vanguardistas para la justicia administrativa nacional, que deben valorarse todo al momento de su aplicación práctica.

Sexta. Resulta necesario que se realicen adecuaciones constitucionales en lo concerniente al régimen del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pues las vigentes resultan contradictorias e inadecuadas, en particular la fracción I- B del artículo 104.

34. Vid. *Diario Oficial* de la Federación de 15 de diciembre de 1995.