

PONENCIA

PARTICIPACIÓN ACTUAL DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, EN LA IMPUGNACIÓN DE RESOLUCIONES EMITIDAS EN MATERIA DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS*

DR. MANUEL L. HALLIVIS PELAYO**

Introducción

La profunda intervención gubernamental en la vida económica, social y cultural del país, aunada a los problemas que el desarrollo y la globalización implican, a las circunstancias por las que atraviesa la nación, al tamaño del sector público y a la complejidad de sus funciones, nos llevan a reflexionar sobre la evidente necesidad de asegurar la eficiencia, eficacia, honradez y legalidad en el desempeño de las acciones de gobierno, tal y como lo postula nuestra Constitución.

Ya en muchas ocasiones se ha hecho hincapié en la necesidad de que la Constitución y el orden legal derivado de ella, tengan cabal cumplimiento, y en esta tarea, el sector público juega un papel central. Es preciso que las autoridades actúen con apego a la ley; que los derechos sean reconocidos y las discrepancias resueltas conforme a nuestras instituciones.

Para que nuestro país pueda avanzar hacia el desarrollo integral y que el proyecto nacional contenido en nuestra Constitución política se haga una realidad, no podemos concebir una gestión pública que no sea eficiente o sea parcializada. Para lograrlo, es fundamental que todos los servidores públicos cumplan con su encargo con estricto apego a la Ley y bajo los principios de economía, eficiencia, eficacia, lealtad, imparcialidad y honradez.

* Ponencia dictada en la Universidad La Salle, el 30 de marzo de 2007 en el Foro de Análisis a la Reforma Constitucional en Materia de Responsabilidad de Servidores Públicos.

** Magistrado de la Sala Superior del TFJFA.

De la misma manera, es preciso que las resoluciones en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos sean emitidas de conformidad con las disposiciones legales y que, en caso contrario, se tenga un acceso efectivo a los medios de defensa, en especial al juicio contencioso administrativo. Es precisamente materia de esta ponencia analizar la labor del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el control de legalidad en las resoluciones en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Para ello, en primera instancia se analizarán los aspectos generales del control gubernamental, los órganos internos de control y la imparcialidad que debe prevalecer en el desempeño de las funciones de control gubernamental, para concluir con la determinación de los dos principales valores a los que hay que atender en la emisión de las resoluciones en materia de responsabilidades administrativas: el interés público y la seguridad jurídica.

Posteriormente, se analizan ambos conceptos y con esta base, se puntualizan los medios de defensa correspondientes, iniciando el análisis del contencioso administrativo, su concepto y su evolución en México, para concluir con la forma y contenido que ha tenido la participación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en particular en los últimos años.

Aspectos generales del control gubernamental

Los servidores públicos, son responsables ante el pueblo de los actos que realicen en el desempeño de sus respectivos encargos. Esta responsabilidad es garantía para la Nación, de que los principios rectores de capacidad, honestidad y lealtad, rigen y orientan las acciones de gobierno hacia un más eficaz funcionamiento de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal.

Por ello, existen mecanismos de fiscalización y control gubernamental, que permiten evaluar y revisar las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la Ley.

El Estado, busca promover la modernización de los sistemas, instrumentos y mecanismos de control y evaluación que interactúan en el aparato gubernamental, y a prevenir y combatir el inadecuado desempeño y la corrupción de los servidores públicos, para incrementar la eficiencia en el desarrollo de las acciones y en los resultados.

Estas labores se ejercen tanto por el Poder Ejecutivo, como por el Poder Legislativo. La que realiza el Ejecutivo, en su esfera propia de acti-

vidades, tiene como finalidad controlar las acciones de la Administración Pública Federal, asegurando que éstas se realicen correctamente, obteniendo información veraz para la adecuada toma de decisiones administrativas.

La fiscalización que ejerce el Poder Legislativo se designa como “superior”, en virtud de realizarse desde fuera del Poder Ejecutivo. En todo el mundo, esta función se reconoce como la acción de examinar, revisar y evaluar los resultados de la gestión pública, acción que se lleva a cabo por órganos como la Auditoría Superior de la Federación, de cuyos resultados informan a los cuerpos legislativos.

En México, desde 1824 existe un órgano técnico en un inicio llamado Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados, hoy llamado Auditoría Superior de la Federación, que tiene a su cargo esta delicada tarea, con lo que se fortalece la división de poderes, al propiciar un mayor equilibrio entre ellos, vigorizando nuestra democracia.

La Secretaría de la Función Pública y la Auditoría Superior de la Federación, constituyen los principales órganos responsables de fortalecer y hacer integral el control, la fiscalización y el desarrollo de la gestión pública.

Estos organismos, funcionando en forma armónica, tienen a su cargo los sistemas, procedimientos y mecanismos de control y evaluación que interactúan en el aparato gubernamental, permitiendo tanto prevenir y combatir el mal ejercicio de la función gubernamental, como mejorar la acción de los servidores públicos, para incrementar la eficiencia en el desarrollo de las acciones y la eficacia en el logro de los objetivos y prioridades nacionales, así como la mejoría y la modernización en la gestión gubernamental.

La existencia de la Secretaría de la Función Pública, es el resultado de una constante búsqueda, en la que se han alcanzado notables avances en el objetivo de lograr un correcto, leal, eficiente y eficaz desempeño de los servidores públicos.

Este órgano ha evolucionado hasta lo que hoy es, un instrumento eficaz que vigila, controla, supervisa y evalúa tanto los ingresos, gastos y recursos, como la gestión gubernamental en su conjunto, promoviendo un leal, transparente, eficiente, eficaz e integral desempeño del servicio público.

Sus funciones abarcan, entre otras: promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales y financieros de la Administración Pública Federal en su conjunto; prevenir y combatir el mal desempeño del servidor público en sus diversas manifestaciones, promoviendo las acciones necesarias para evitar su recurrencia y, en su

caso, aplicar las sanciones correspondientes. Aquí el mal desempeño se entiende en su sentido más amplio, no tan sólo como deshonestidad, sino como ineficiencia, negligencia e ineficacia; promover la eficiencia y eficacia en la gestión gubernamental y la mejoría de los servicios que presta la Administración Pública Federal a la sociedad; lograr un efectivo ejercicio del Control, la Fiscalización y la Evaluación de la Gestión Pública; reforzar el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática, garantizando el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan y los Programas de Mediano Plazo y Anuales; y, coadyuvar a la modernización, eficiencia, eficacia y adecuada gestión de las empresas públicas.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal la concibió como una dependencia de regulación integral, que es responsable de fortalecer el control y evaluación en las Dependencias y Entidades. Su actuación se refiere a su participación en la gestión pública, opinando previamente sobre las normas y lineamientos en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, etcétera; comprobando su observancia, y aportando elementos de juicio tanto para la formulación e instrumentación como para un adecuado control, seguimiento y evaluación de los resultados del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas de Mediano Plazo y Anuales, con vista a los objetivos y prioridades nacionales.¹

Sus facultades se encuentran consignadas en el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el cual establece como materia de su competencia, entre otros, a la planeación, organización y coordinación del Sistema de Control y Evaluación gubernamental, la inspección del ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos y, en suma, el control de la gestión pública en general y la supervisión del desempeño de los servidores públicos, en particular, así como coordinar el desarrollo administrativo integral, dirigir el Sistema de Servicio Profesional de Carrera, promover la eficiencia y la eficacia en la gestión pública y establecer normas en la materia, además de conducir la política inmobiliaria del sector público y propiciar la transparencia y rendición de cuentas.

Además, se encarga de los aspectos relacionados con quejas y denuncias sobre actos, omisiones o conductas ilícitas de los servidores públicos para, en su caso, fincar responsabilidades administrativas y aplicar las sanciones respectivas; declaraciones patrimoniales; inconformida-

¹ Para un muy profundo análisis histórico de las responsabilidades y de los antecedentes de la Secretaría de la Función Pública, se recomienda a Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Las responsabilidades en el Servicio Público (Teoría, Antecedentes y Legislación Comentada)*, INAP-Cámara de Diputados, México, 2006. También y del mismo autor: *La Contraloría y el Control Interno en México*, SECOGEF-CFE, México, 1987.

des con motivo de acuerdos, convenios, contratos y servicios celebrados con la Administración Pública Federal y, la coordinación con la Auditoría Superior de la Federación para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el cumplimiento de sus respectivas responsabilidades.

Su acción se orienta no sólo a mejorar los sistemas y a perfeccionar sus controles, sino a los hombres y a sus rutinas, con el propósito de incrementar la eficiencia en el desarrollo de las acciones y la eficacia de su resultado, así como a optimizar la gestión de las instituciones públicas.

Los órganos internos de control

Los Órganos de Control Interno en las Entidades o Dependencias, se ubican al interior de las Entidades o Dependencias y su ámbito de competencia se circunscribe exclusivamente al órgano en el cual se encuentran, pero tienen una dependencia funcional de la Secretaría de la Función Pública. De hecho se les denomina “órgano de control interno en” la secretaria o dependencia de que se trate, ya que la Secretaría de la Función Pública tiene competencia para designar y remover a los titulares de los órganos internos de control, los que dependen jerárquica y funcionalmente de la misma.²

Asimismo, como la propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece, la Secretaría de la Función Pública realiza directamente o “...a través de los órganos de control”, la inspección y vigilancia del cumplimiento de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal “...de las normas y disposiciones en materia de: sistemas de registro y contabilidad, contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y, ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal”.³

Desarrollan las acciones orientadas a organizar, instrumentar y coordinar el Sistema Integrado de Control de la Dependencia, con el propósito de que oportuna y sistemáticamente se contemplen los aspectos más representativos y relevantes de la forma en que se aplican y se utilizan por las áreas responsables las disposiciones, políticas, planes, normas, linea-

² Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 37 fracción XII.

³ Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, artículo 37 fracciones III y VIII, respectivamente.

mientos, programas, presupuestos, procedimientos y demás instrumentos de control y evaluación.

En el caso de los órganos internos de control en las Dependencias, una visión homogénea del sector se fortalece a través del intercambio constante de información de las Contralorías Internas o sus equivalentes en las Entidades, dentro de un marco de coordinación y concertación.

Los objetivos de dichos órganos internos de control son, entre otros, la modernización de los sistemas de control y evaluación de las Dependencias o Entidades, propiciando que asuman un carácter integral, congruente y homogéneo; promover la racionalidad en el manejo y aplicación de los recursos humanos, materiales o financieros; contribuir a incrementar la congruencia y equilibrio del esquema de organización y funcionamiento de la dependencia o Entidad en su conjunto; promover la participación de los responsables de las acciones en los diferentes niveles jerárquicos, así como que las decisiones repercutan al interior de cada una de las áreas; promover la expedición de normas, procedimientos y mecanismos para la estricta disciplina y austeridad en las acciones; prevenir y combatir la corrupción, en sus diversas manifestaciones, promoviendo las acciones necesarias para evitar su recurrencia; y, coadyuvar en la promoción de la eficiencia en el desarrollo de las actividades y eficacia en la consecución de los objetivos de la Entidad o Dependencia.⁴

El artículo 4o. de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece que “Para la investigación, tramitación, sustanciación y resolución, en su caso de los procedimientos y recursos establecidos en la presente Ley, serán autoridades competentes los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República”.⁵

De la misma forma, el artículo 5 de la multicitada Ley establece que *Contralorías Internas* se denominan a los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República y *Contralores Internos y titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades*, “...a

⁴ Cfr. Ortiz Soltero, Sergio Monserrit, *Responsabilidades Legales de los Servidores Públicos*, Porrúa, México, 2004, pp. 161-163. Asimismo, se recomienda a Delgadillo Gutiérrez, Luis H., *El Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos*, 5a. ed., Porrúa, México, 2005, pp. 161-165.

⁵ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, artículo 4o.

los titulares de las contralorías internas, y a los de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, designados...” por dicha Secretaría.⁶

Para el cumplimiento de sus objetivos, su actuación se desarrolla asegurando que sus funciones de vigilancia y comprobación se lleven a cabo con extrema objetividad e imparcialidad.

Tienen responsabilidad de examinar y evaluar el sistema de control, con el propósito de determinar su suficiencia, eficiencia y calidad; así como para juzgar si proporciona una garantía razonable de que los objetivos y metas se alcanzarán económica y eficientemente y si dicho sistema funciona conforme a expectativas. Adicionalmente determinan la calidad del desarrollo de las actividades que realizan las Entidades o Dependencias, estableciendo si se han alcanzado los objetivos y metas.

En las circunstancias por las que pasa México, adquieren relevancia las Contralorías Internas. A ellas corresponde verificar que el ejercicio del gasto se efectúe de acuerdo con las leyes de la materia y los presupuestos autorizados, cumpliendo con la normatividad vigente y atendiendo a los criterios de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestales y a los principios de eficiencia, eficacia, economía y honradez.

Por lo que toca a sus recursos para funcionar, la auditoría constituye, sin duda, uno de los instrumentos más eficaces con que se cuenta para controlar y evaluar la gestión gubernamental, al permitir conocer la situación real de las gestiones y del cumplimiento de las metas, actuando como medio preventivo y correctivo de las acciones.

La definición de Auditoría Gubernamental que difundió la extinta Secretaría de Programación y Presupuesto, nos dice que: “La Auditoría Gubernamental comprende el examen de las operaciones, cualquiera que sea su naturaleza, de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con objeto de opinar si los estados financieros presentan razonablemente la situación financiera, si los objetivos y metas efectivamente han sido alcanzados, si los recursos han sido administrados de manera eficiente y si se ha cumplido con las disposiciones legales aplicables”.

La característica que imprime un sello particular a la Auditoría Gubernamental, es que, en virtud de estar dirigida a revisar al sector público y dada la naturaleza de este último, necesariamente debe comprender los aspectos de cumplimiento de las disposiciones legales. Esto en virtud de que, atento al principio de legalidad que establece para las autoridades el que sólo pueden hacer aquello para lo cual se encuentran expresa-

⁶ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, artículo 5o.

mente facultadas, en un Estado de Derecho como lo es México, toda acción de gobierno debe estar basada en normas jurídicas.

En este orden de ideas, la tarea tradicional en la Auditoría Gubernamental es el control de la legalidad y la regularidad de las operaciones. Sin embargo, en los últimos años se ha experimentado una evolución que ha derivado en que las revisiones ya no sólo abarcan operaciones financieras y observancia de los preceptos legales, sino que su enfoque se ha ampliado a otros aspectos (como por ejemplo, la evaluación de programas, de obras, de adquisiciones y la auditoría de la economía, eficiencia y eficacia de las acciones del gobierno), para los que se han diseñado enfoques específicos de auditoría y que en conjunto abarcan prácticamente cualquier actividad que realicen los entes públicos.

Por lo que toca a las sanciones administrativas, éstas se imponen, de conformidad con el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, por la Secretaría de la Función Pública, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, mediante el procedimiento que ese artículo establece. Por lo que respecta a las sanciones económicas de conformidad con la fracción IV del artículo 16 de dicha Ley, serán impuestas por los mismos órganos mencionados, pero ejecutadas por la Tesorería de la Federación.⁷

Imparcialidad de los órganos de control

La Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control, han venido realizando una labor muy constructiva, en beneficio no sólo de la gestión gubernamental, sino también influyendo favorablemente en la buena marcha de las Dependencias o Entidades Públicas.

Sin embargo, de nada serviría el esfuerzo de estos órganos si no existiera imparcialidad de juicio, ya que se viciarían sus resultados y se haría nugatoria su función al no ser útiles sus informes o reportes, en virtud de encontrarse alejados de la verdad o de no llegar hasta sus últimas consecuencias. Efectivamente, para cumplir con sus funciones, necesariamente deben “juzgar” el grado de cumplimiento de las normas jurídicas en materia financiera; la economía, eficiencia, eficacia y honradez en las actividades del sector público; y en general, la gestión gubernamental en su conjunto.

⁷ Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, artículos 21 y 16 fracción IV, respectivamente.

Todo juicio debe emitirse con objetividad, lo que implica que debe formularse con imparcialidad, es decir, en forma justa, recta, equitativa, neutral, desinteresada, desapasionada; sin inclinarse hacia ninguna parte, sea ésta débil o poderosa; y sin atender consideraciones que pudieran influir el fallo.

En tal virtud, sus opiniones y dictámenes deben emitirse con una absoluta imparcialidad, con el único propósito de mejorar la acción del gobierno, en beneficio de la nación.

Estos organismos que hemos mencionado, tanto la Auditoría Superior de la Federación, la Secretaría de la Función Pública, como los órganos internos de control de las dependencias y entidades, funcionando armónica y complementariamente, tienen a su cargo los sistemas, procedimientos y mecanismos de control y evaluación que interactúan en el aparato gubernamental, permitiendo prevenir y combatir el mal ejercicio de la función pública, para incrementar la eficiencia en el desarrollo de las acciones y la eficacia en el logro de los objetivos y prioridades nacionales. El objetivo es lograr un correcto, leal, eficiente y eficaz desempeño de los servidores públicos.

La materia de responsabilidades no es nueva. Ha sido patente la preocupación que han tenido a lo largo de la historia los gobiernos por procurar un adecuado desempeño por parte de quienes prestan un servicio público. Para el ciudadano, el que existan injusticias, negligencias, poca eficiencia, o simplemente que el servidor público no se apegue a la Ley en el ejercicio de algún cargo público le afecta directamente y en ocasiones resulta en perjuicios, muchas veces trascendentes, en su contra.

La intervención gubernamental en la vida económica, social y cultural del país, aunada a los problemas que el desarrollo y la globalización implican, a las circunstancias por las que atraviesa la nación y a la complejidad de sus funciones, nos llevan a reflexionar sobre la evidente necesidad de asegurar la eficiencia, eficacia, honradez y legalidad en el desempeño de las acciones de gobierno, tal y como lo postula nuestra Constitución.

Para que nuestro país pueda avanzar hacia el desarrollo integral y que el proyecto nacional contenido en nuestra Constitución política se haga una realidad, no podemos concebir una gestión pública ineficiente o parcializada. Para lograrlo, es fundamental que todos los servidores públicos cumplan con su encargo con estricto apego a la ley y bajo los principios de economía, eficiencia, eficacia, lealtad, imparcialidad y honradez.

Sin embargo, la acción de los dos controles mencionados, el ejercido por los órganos del Poder Ejecutivo y el Superior ejercido por la Audi-

toría Superior de la Federación, encuentran su complemento fundamental en la acción de los jueces.

La tarea jurisdiccional es consustancial a los valores de cualquier sistema jurídico brindando precisamente seguridad jurídica, ejemplos de lo cual los podemos encontrar en el juicio contencioso-administrativo y en el amparo, con decisiones tanto del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como del Poder Judicial, que han permitido avanzar en el adecuado análisis y conocimiento de esta materia.

Como nos comenta el maestro Lanz, “Abordar de manera integral y sistemática el tema de las responsabilidades de los servidores públicos en México es una tarea compleja, pues implica el manejo de múltiples conceptos y disciplinas, ya que se trata no sólo del desarrollo de ideas jurídicas y del manejo diferenciado de leyes específicas, sino también del examen objetivo de hechos históricos, sociológicos, políticos y económicos, algunos —y no pocos de ellos— que han sido y son de gran trascendencia en la convivencia social y el devenir histórico de nuestro país”.⁸

Por ello, en este trabajo nos enfocaremos a la labor del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en materia de responsabilidad de servidores públicos, para cuyo análisis debemos iniciar por revisar los dos ámbitos que implica esta labor, por un lado el aspecto relacionado con el interés público, y por el otro, el concepto de seguridad jurídica y luego unirlo con los conceptos apuntados en materia de responsabilidades.

El Interés Público y la Seguridad Jurídica, dos aspectos de las Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Como un resultado de lo que hemos analizado, podemos afirmar que la materia que hoy nos ocupa, entre otras, tiene dos vertientes que hay que cuidar, por un lado la necesidad de preservar el bien común (o específicamente el interés público)⁹ y el interés nacional al promover una adecuada

⁸ Lanz Cárdenas, José Trinidad, *Las Responsabilidades en el Servicio Público*, INAP-Cámara de Diputados, México, 2006, p. 1.

⁹ Rebasa el alcance de este trabajo definir “bien común”, puesto que su mero análisis implicaría un ensayo como el presente. Nos conformamos con remitir al lector a clásicos como Jean Dabin, que distingue bien común de bien público consistente el primero en aquel alrededor del cual “...se agrupan los hombres con miras a un fin —lo que corresponde al concepto de sociedad propiamente dicha—, hay bien común, consistente en este mismo fin, querido y perseguido en común, así como en todos los medios ordenados a él... Pero ese bien común será particular o público según se relacione de manera inmediata con intereses particulares o con el interés público. He aquí por qué, tratán-

gestión gubernamental, aspecto que hemos analizado en los apartados anteriores y que merece toda nuestra atención y, por el otro el de la seguridad jurídica.

El primer aspecto resulta fácilmente deducible: los servidores públicos son responsables ante el pueblo de los actos que realicen en el desempeño de sus respectivos encargos. Esta responsabilidad es garantía para la Nación, de que los principios rectores de capacidad, honestidad y lealtad, rigen y orientan las acciones de gobierno hacia un más eficaz funcionamiento de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal. Por ello, no existe duda de que la gestión pública redunde en el interés público.

Una adecuada gestión pública ayuda al desarrollo integral de cualquier nación, mientras que cuando no existe eficiencia, eficacia, economía, honradez y legalidad en el servicio público, resulta evidente que se vulnera el interés público y por ende el interés de la nación.

Pero otro aspecto al que es necesario atender es el relativo a la Seguridad Jurídica, puesto que quienes ejercen las labores de control deben poner el ejemplo en el cumplimiento de las leyes y en la atención a la seguridad jurídica, aspecto que analizaremos a continuación.

Concepto de Seguridad Jurídica

Diversos autores han coincidido en afirmar que uno de los más importantes fines del Estado, es precisamente el de proporcionar a sus miembros seguridad jurídica, un valor esencial que es imprescindible en la vida social, y sin cuya presencia difícilmente se pueden realizar los restantes valores de superior jerarquía, como la justicia,¹⁰ tanto que Atilio Aníbal Altieri, los concibe a ambos como relacionados entre sí, de tal forma que considera que su vinculación se puede entender de dos formas: "...en situación de conflicto —como una alternativa entre seguridad o justicia—, o en un marco de armonía, esto es, asumiendo al Derecho como un com-

dose del Estado, la expresión bien público es preferible a la de bien común, porque indica con precisión que el bien común en juego es el bien común público... el bien público es el que concierne a la masa total de individuos y grupos integrados en el Estado...". Dabin, Jean, *Doctrina General del Estado, Elementos de Filosofía Política*, trads. Héctor González Uribe y Jesús Toral Moreno, UNAM, México, 2003, pp. 36-37. Asimismo, podemos recurrir a las definiciones de Recaséns Fiches, "El bien común no puede ser justificadamente otra cosa que la mayor suma posible de los bienes que se atribuyan a todas las personas o al mayor número posible de ellas"; Recaséns Siches, Luis, *Tratado General de Filosofía del Derecho*, 16a. ed., Porrúa, México, 2002, p. 613.

¹⁰ Asorey, Rubén, "El Principio de Seguridad Jurídica en el Derecho Tributario", en *Principios Tributarios Constitucionales*, Tribunal Fiscal de la Federación en coedición con la Universidad de Salamanca, México, 1992, p. 314.

promiso entre una y otra, para que simultáneamente hayan seguridad y justicia”.¹¹ Tenemos que profundizar respecto de cómo sucede esto.

El ser humano, desde el momento en que forma parte de una comunidad, tiene interés en saber cómo se van a comportar los demás respecto de su persona, su familia y su patrimonio y cómo se debe comportar él respecto de los demás.

Evidentemente que la respuesta se encuentra en el Ordenamiento jurídico, ya que son las normas jurídicas las que nos van a dar certeza en nuestras relaciones con nuestros semejantes, ya que establecen cuáles son nuestros derechos y cuáles nuestras obligaciones, garantizando que serán respetados y, si no se hiciere, se harán respetar por la autoridad.

Es decir, los textos normativos nos van a aportar certeza en nuestras relaciones sociales porque vamos a poder saber el comportamiento de los demás respecto de nosotros (respecto de nuestras personas, familias y patrimonio) y, de la misma forma, cómo debemos comportarnos respecto de los demás, certeza de cuáles son nuestros derechos y cuáles nuestras obligaciones.

De esta forma, cuando tratamos de la seguridad jurídica, nos referimos a la certeza que nos proporcionan las normas jurídicas de cuáles son nuestros derechos y que los demás nos los respetarán, incluyendo en este concepto, la noción de estabilidad es decir, de que perdurará este respeto en el tiempo y que no cambiará, salvo circunstancias extraordinarias.

Es así como, precisamente, el Derecho provee de seguridad jurídica, haciendo que sus normas sean obedecidas, si es necesario mediante prever el uso de la coerción. En caso de que no se obedezca una norma, que nos establece el “deber ser” para una situación determinada, el Gobierno, como representante del Estado, en uso de facultades que el mismo orden jurídico le ha otorgado, intervendrá para que, se resuelva esa tensión, esa ruptura entre el ser y el deber ser, que siempre deben de coincidir y, cuando no sucede esto, es cuando precisamente y con base en el ordenamiento legal, interviene la autoridad restableciendo el orden que debe existir, si es necesario, por la vía de la coacción.¹²

Sin embargo, la certidumbre la genera precisamente el saber que la conducta que prevén las leyes necesariamente se deberá cumplir o la

¹¹ Alterini, Atilio Aníbal, *La Inseguridad Jurídica*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1993, p. 47.

¹² Para un análisis claro y sencillo de la fuerza coercitiva del derecho, consultar Villoro Toranzo, Miguel, *Introducción al Estudio del Derecho*, Ed. Porrúa, México, 1966, pp. 449 y ss. Asimismo, y sin pretender hacer aparecer como sencillo algo que es tan importante, para el “deber ser” probablemente lo mejor sea consultar directamente a Kelsen, Hans, *La Teoría Pura del Derecho*, trad. Jorge G. Tejerina, 2a. ed., Editora Nacional, pp. 44-66.

autoridad la hará obedecer. De esta manera, la nota esencial de lo jurídico va a encontrar eficacia precisamente en el poder coercitivo del derecho, en la posibilidad de que se imponga coactivamente el cumplimiento de la norma, aspecto del que deriva la seguridad: saber a qué atenerse y que ese comportamiento podrá exigirse, aún mediante coacción,¹³ ya que la seguridad jurídica "...sólo puede existir cuando los preceptos que integran un determinado sistema de derecho tienen tras de sí un poder capaz de imponerlos, incluso por la fuerza".¹⁴

En un Estado de Derecho, como lo es nuestro país, las leyes deben tender a producir seguridad jurídica. Varios estudiosos consideran que la esencia y razón de ser de la seguridad jurídica estriba, precisamente, en que el Derecho sea claro, cierto, inequívoco. Que haga posible el hecho social y lo garantice.¹⁵ Esto lógicamente compromete a que una de las prioridades de todo Estado sea que sus leyes produzcan efectivamente seguridad jurídica.

Así, el concepto de seguridad jurídica es tan amplio como normas jurídicas existan. Esto es válido para toda persona, pero de primordial aplicación cuando hablamos de autoridades, puesto que además de respetar los ordenamientos jurídicos existentes, deben proveer lo necesario para su adecuada aplicación.

De esta manera, la seguridad jurídica implica la certeza que tiene el individuo de que su situación legal no será modificada, más que por procedimientos regulares establecidos previamente y que de ninguna manera se encontrará sometido a arbitrariedades, sino que sabe en todo momento cuales serán sus derechos y obligaciones, sin que el capricho o la parcialidad de los gobernantes le pueda ocasionar un perjuicio.

No podemos imaginar una sociedad desarrollada en la cual sus miembros no sepan a ciencia cierta cuáles son sus derechos y cuáles son sus obligaciones; no cabe en nuestras mentes el que no se encuentre explícito en normas jurídicas qué comportamiento podemos esperar de los demás respecto de nuestras personas y patrimonio y, correlativamente,

¹³ Ver el excelente estudio de la Dra. Mazz, Addy, "El Principio de Seguridad Jurídica en la Creación y Aplicación del Tributo", en *Revista Tributaria*, t. XX, núm. 117, noviembre-diciembre de 1993, Instituto Uruguayo de Estudios Tributarios, Uruguay, 1993, pp. 493-511, en el cual realiza una muy profunda reflexión respecto de la aplicación del principio que nos ocupa en el Derecho Tributario. Asimismo, es muy conveniente analizar el principio del artículo de Margáin Barraza, Emilio, "La Constitución, El Principio de Seguridad Jurídica y la Materia Tributaria", en *Revista Responsa*, año 1, núm. 04, Centro Universitario México, marzo de 1996, pp. 17-20.

¹⁴ García Máynez, Eduardo, *Introducción al estudio del Derecho*, t. I, Editorial Porrúa, México, 1940, p. 156.

¹⁵ Cfr. Hervada, Javier, *Introducción crítica al Derecho natural*, 3a. ed., Minos, México, 1999.

qué comportamiento pueden esperar ellos de nosotros respecto de sus personas y patrimonios.

En resumen, la seguridad jurídica es un valor que implica la certeza de que la conducta que la Ley regula necesariamente se deberá cumplir y de que, en caso contrario, el Estado la hará obedecer. En todo Estado de Derecho, la seguridad jurídica se manifiesta como un medio para lograr y consolidar la justicia, la libertad y el interés público. Permite que la persona pueda prever su comportamiento con base en consecuencias ciertas respecto de sus acciones, lo que le permite tomar sus decisiones.

Un aspecto donde es más relevante esta certeza, es en el comportamiento de las autoridades respecto de los particulares. En la materia que nos ocupa abarca tanto la seguridad jurídica de los presuntos responsables, como de la sociedad que espera que esta materia se aplicará bien.

El Principio de Legalidad y las modalidades jurídicas

Las autoridades en ejercicio del poder de imperio de que es titular el Estado, realizan una serie de actos en los que necesariamente se afecta la esfera jurídica de los gobernados. Sin embargo, en un Estado de Derecho, esa afectación debe obedecer a determinados principios y llenar ciertos requisitos, condiciones y elementos previos, llamados modalidades jurídicas, sin cuya observancia no sería válida, desde el punto de vista jurídico, su actuación.¹⁶

En México, son los artículos 13 al 23 de nuestra Constitución, los que imponen esa serie de requisitos con los que las autoridades deben revestir sus actos, para generar una afectación válida en la esfera del gobernado, constituyendo las garantías de seguridad jurídica y sus derivadas: la de legalidad y las especiales de los procesados.¹⁷

El principio de legalidad, implica que todo acto de autoridad que afecte a un gobernado, debe realizarse de acuerdo con lo que en forma expresa determinen las leyes, las cuales deben ser abstractas e impersonales y haberse expedido de acuerdo con los procedimientos de formación establecidos por la Constitución.¹⁸

¹⁶ Cfr. Burgoa, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, 9a. ed., Porrúa, México, 1975, p. 508.

¹⁷ Cfr. Bazdreh, Luis, *Garantías Constitucionales, curso introductorio actualizado*, 4a. ed., Trillas, México, 1990, pp. 162-171.

¹⁸ Orozco, José de Jesús, *Diccionario Jurídico Mexicano*, t. P-Z, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 4a. edición, Porrúa y UNAM, México, 1991, pp. 2536-2537.

De hecho, el Poder Judicial ha reconocido que todo acto de autoridad ha de realizarse conforme al texto expreso de la ley, a su espíritu o interpretación jurídica; garantía que tiene como finalidad que, al gobernado se proporcionen los elementos necesarios para que esté en aptitud de defender sus derechos.¹⁹

Por otra parte, el acto o procedimiento por el cual se infiere una molestia, debe estar previsto, en cuanto a su sentido y alcance, por una norma legal; de aquí deriva el principio de que los órganos o autoridades estatales sólo pueden hacer aquello que expresamente les permita la ley.

El artículo 14 establece los requisitos que deben satisfacer las sanciones o actos de privación, mientras que, como veremos, el 16 señala las características, condiciones y requisitos (modalidades como las llama Burgoa), que deben satisfacer los actos de “molestia” para poder, válidamente, invadir la esfera del particular.

Por lo que respecta al artículo 14 corresponde a la fórmula angloamericana del “debido proceso legal”, ya mencionado, el que contiene cuatro derechos relativos a la seguridad jurídica y que concurren con el de audiencia: el de que a ninguna persona se le puede privar de su libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante un juicio o proceso; que ese juicio se debe sustanciar ante tribunales previamente establecidos; en el mismo se deben observar las formalidades del procedimiento, y el fallo respectivo se debe dictar conforme a las leyes existentes con antelación al hecho o circunstancia que hubiere dado motivo al juicio.²⁰

Adicionalmente, el artículo 14 establece, entre otros, el derecho a la exacta aplicación de la ley en materia penal, el de legalidad, la garantía de irretroactividad de las leyes, la garantía de audiencia, para otorgar al destinatario de un acto privativo una razonable oportunidad de defensa.²¹

Por lo que toca al artículo 16, de los requisitos que impone, probablemente los que más tienen que ver con nuestra materia, son los que mencionan el primero y penúltimo párrafos, que, en suma, establecen que los órganos del Estado que emiten actos que invaden la esfera de los particulares deben ser competentes, y deben emitir esos actos por escrito, fundando y motivando la causa legal del procedimiento, actuando conforme a la ley, dotando de seguridad jurídica a sus actos.

¹⁹ Entre muchísimas otras resoluciones: “Garantía de legalidad. que debe entenderse por”. Octava época, Tribunales Colegiados de Circuito, *Semanario Judicial de la Federación*, t. XI, enero, p. 263.

²⁰ Orozco, José de Jesús, *op. cit.*, p. 2536.

²¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 14. *Cfr.* Ovalle Favela, José, *Garantías Constitucionales del Proceso*, 2a. ed., Oxford, México, 2002, pp. 85-265.

También es importante mencionar al artículo 17 constitucional, con la prohibición de autotutela, el derecho a la tutela jurisdiccional (del que se derivan el derecho de acción y el de defensa; y se manifiesta en tres derechos fundamentales: el de acceso a los órganos jurisdiccionales, el de que se siga un proceso justo y razonable, mediante una resolución pronta, completa e imparcial y el de que se ejecute lo resuelto) y a la independencia judicial.²²

El Papel del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en Materia de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos

Cuando los derechos de los particulares sean conculcados por la autoridad, se puede acudir a los medios legales de defensa que permiten la anulación o modificación del acto de autoridad. En materia de responsabilidades, nuestra legislación contempla la existencia de recursos administrativos y del juicio contencioso administrativo, además de la vía de amparo ante el poder judicial, así como algunos procedimientos previos ante la propia autoridad administrativa.

No existiría una verdadera seguridad jurídica "...si faltara el garante de la misma, constituido por los tribunales, ya sean administrativos o jurisdiccionales. El particular debe tener a su disposición procedimientos que le permitan acceder a la rectificación de una resolución emitida en su contra..."²³

Los recursos administrativos son un tema importante puesto que permiten que el particular haga valer ante la propia autoridad administrativa alguna ilegalidad cometida en su perjuicio. Su razón de ser se da en tres vertientes: descargar de trabajo a las autoridades jurisdiccionales; dar una instancia más de defensa a los gobernados; y, convertirse en un medio de auto tutela por el cual la autoridad se percata de sus errores u omisiones antes de que se ventilen éstos ante alguna instancia jurisdiccional, permitiéndole corregirlos para evitar seguirlos cometiendo.

El artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, establece que: "Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el

²² *Ibidem*, pp. 403-427.

²³ Valls Hernández, *op. cit.*, p. 129.

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnadas ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”.

Adicionalmente, tenemos algunos procedimientos previos como las inconformidades que se presentan ante la Secretaría de la Función Pública a que se refieren los artículos 65 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 83 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, cuyas resoluciones podrán, a su vez, impugnarse mediante el recurso de revisión que establece la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o bien, impugnarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (artículos 70 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y 88 de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas).

Por lo que respecta al Contencioso Administrativo, materia de este apartado, es una instancia de defensa del gobernado contra actos ilegítimos de la Administración Pública. Coinciden los principales tratadistas en la materia, en que, de acuerdo con el sistema francés, que es el que ha seguido nuestro país, son dos las clases de juicios Contencioso Administrativos: el de anulación (también llamado de ilegitimación u objetivo) y el de plena jurisdicción (o subjetivo).²⁴

Breve Referencia al Juicio Contencioso Administrativo

Cuando los derechos de los particulares sean conculcados, se puede acudir a los medios legales de defensa previstos por las leyes. En materia administrativa, nuestra legislación contempla la existencia tanto de recursos administrativos, como del juicio contencioso administrativo, además de la vía de amparo ante el poder judicial, así como algunos procedimientos previos ante la propia autoridad administrativa.

Los recursos administrativos son un tema importante puesto que permiten que el particular se defienda ante la propia autoridad administrativa de alguna ilegalidad cometida en su perjuicio, así como de que la propia autoridad se auto tutele. Así, su razón de ser se presenta en tres vertientes: descargar de trabajo a las autoridades jurisdiccionales; dar una ins-

²⁴ Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo. Segundo Curso*, Porrúa, México, 1999, pp. 291-297. Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, 4a. ed., Porrúa, México, 1997, pp. 17-20; y Treviño Garza, Adolfo, *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*, Porrúa, México, 1997, pp. 5-7.

tancia más de defensa a los gobernados; y, convertirse en un medio de autotutela, por el cual la autoridad se percata de sus propios errores u omisiones antes de que se ventilen éstos ante alguna instancia jurisdiccional, permitiéndole corregirse para evitar seguir cometiéndolos.

Por lo que respecta al Contencioso Administrativo, el maestro Serra Rojas lo define como.... el juicio... que se sigue... sobre pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo, que se litigan entre particulares y la Administración Pública, por los actos ilegales de ésta que lesionan sus derechos.²⁵ En otras palabras, se trata de una instancia de defensa contra actos ilegales de la Administración Pública, un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración.²⁶

El vocablo tuvo su origen en Francia y de ahí pasó a España y se refería a la resolución de los litigios entre la Administración Pública y los administrados en la que no intervenía el Poder Judicial para respetar el principio de división de poderes,²⁷ y había una separación entre Adminis-

²⁵ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 9a. ed., Porrúa, México, 1979, p. 541.

²⁶ Cfr. Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, 4a. ed., Porrúa, México, 1997, p. 17 y Martínez Morales, Rafael I., *Derecho Administrativo. Segundo Curso*, Harla, México, 1991, p. 405.

²⁷ Manuel María Díez nos recuerda que en Francia en un principio se entendió que toda aplicación contenciosa debería corresponder al órgano judicial incluso cuando la Administración era parte, por ello el primer proyecto sobre organización judicial de 22 de diciembre de 1789 se confió la materia contenciosoadministrativa a los tribunales administrativos encuadrados dentro de una organización judicial e independientes de la Administración. En un segundo proyecto, de 5 de julio de 1790, se insistió en esta unidad del Poder Judicial. Pero luego surge una segunda interpretación del sistema de división de poderes que indica que si el Poder Judicial decide sobre cuestiones contenciosas en las que es parte la Administración, se realiza *un atentado a la independencia del Poder Ejecutivo*. Según el propio autor, ésta "...es una interpretación *a posteriori* del sistema de la justicia administrativa impuesto por Napoleón con la creación del Consejo de Estado y los Consejos de Prefectura formados por funcionarios integrados y dependientes del Poder Ejecutivo". María Díez, Manuel, *Derecho Procesal Administrativo (Lo contencioso administrativo), texto ampliado, corregido y actualizado a 1996*, Editorial Plus Ultra, Buenos Aires, 1996, pp. 20 y 21. Sin embargo, nos aclara García de Enterría que todo partió del viejo *edicto de Saint Germain*, de 1641, con la idea de impedir que los nobles interfirieran con la acción de los poderes Legislativo y Ejecutivo de la revolución de la forma en que lo habían hecho en la última parte del periodo real francés, por lo que en la Ley del 16-24 de agosto de 1790 se dispuso que *...las funciones judiciales son y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, bajo pena de prevaricación, perturbar (troublers) de la manera que sea las operaciones de los cuerpos administrativos ni citar ante ellos a los administradores por razón de sus funciones* y explica el maestro que en base a ello, para hacer prevalecer dos de los grandes principios de la revolución: legalidad y libertad, se buscó una fórmula de protección frente a la Administración completamente singular, que rehabilitó un término del antiguo régimen: contencioso-administrativo y así se crea el Consejo de Estado en el año VIII, para *...resolver las dificultades que se susciten en materia administrativa* encargado de resolver las reclamaciones "...contra la Administración basadas en derechos patrimoniales (que, dado el carácter formal de la separación de poderes, no tendrían acceso a los jueces ordinarios); pero enseguida, y sobre todo, admitirá también las quejas de los ciudadanos que se sienten agraviados por cualquier ilegalidad en la actuación administra-

tración activa y Administración contenciosa en la que no había la menor subordinación jerárquica funcional de los órganos de la Administración contenciosa con respecto de los de la activa.²⁸

Coinciden los principales tratadistas en la materia, en que, de acuerdo con el sistema francés, que es el que ha seguido nuestro país, que son dos las clases o variantes de juicios Contencioso Administrativos: el de anulación (u objetivo) y el de plena jurisdicción (o subjetivo),²⁹ que nosotros consideramos como dos extremos del mismo gran concepto, puesto que hay contenciosos que son mixtos, ya que tienen o comparten características de uno y de otro.

El de anulación persigue, como su nombre lo indica, precisamente la nulidad del acto administrativo en que se haya violado la Ley, es decir busca el restablecimiento de la legalidad violada o, dicho de otra forma, la conformidad con las disposiciones legales, no contando con medios para hacer cumplir sus sentencias, las que son interpartes, por lo que sólo afectan a la autoridad responsable del acto ilegal. En este caso, el Tribunal no puede ni dictar, ni tampoco decidir, sobre el contenido de un nuevo acto.

El Contencioso de plena jurisdicción, que, en suma, busca restablecer un derecho subjetivo, cuenta con medios para hacer cumplir sus sentencias y el efecto de éstas últimas es *erga omnes*, es decir, aun contra autoridades no involucradas en el juicio y puede aun dictar un nuevo acto.

El Contencioso Administrativo Federal en México podríamos aventurarnos a considerar que ya ha logrado la plena jurisdicción. Ha luchado mucho por lograr encontrarse en el lugar que hoy ocupa, pero no ha sido un camino fácil, en el que todos sus miembros han puesto todo su esfuerzo por lograrlo.

tiva. En la esfera provincial el mismo papel asume otro órgano administrativo, éste creado el mismo año VIII para asistir al Prefecto, el Consejo de Prefectura. En 1806 se crea ya en el consejo de Estado una Sección de lo contencioso-administrativo, que comienza a operar con procedimientos formalizados; el propio Napoleón está en su origen y la llama *tribunal especial... mitad administrativo... mitad judicial para regular esa porción de poder arbitrario (= discrecional) necesario en la administración del Estado*. El Consejo de Estado, en su función de conciencia de la Administración, admitió rápidamente resolver... sobre peticiones de anulación de actos administrativos en los que se denunciaban vicios manifiestos de legalidad: incompetencia, inicialmente vicios de forma, "excesos de poder", flagrantes. Un cuerpo de doctrina se formó rápidamente al hilo de esas decisiones de los recursos contencioso-administrativos, cuerpo que es el origen mismo del Derecho Administrativo como un sector especial del ordenamiento y como ciencia jurídica singular". García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón, *Curso de Derecho Administrativo II*, 7a. ed., 1a. reimpresión, Civitas, Madrid, 2001, pp. 556-557.

²⁸ *Ibidem*, p. 21.

Evolución en México

El Contencioso Administrativo ha tenido una larga historia en México, que se inicia desde la Colonia, cuando rigió un sistema de oposición a las decisiones gubernativas en defensa de los particulares,³⁰ después, hubieron algunos intentos infructuosos, el artículo 119 fracción II de las bases orgánicas de 12 de junio de 1843 prohíbe a la Suprema Corte de Justicia conocer sobre asuntos gubernativos económicos de la Nación o de los Departamentos y organiza, en las Bases para la Administración de la República de 22 de abril de 1853, un Consejo de Estado, integrado por 21 personas divididas en cinco secciones que correspondían a cada Secretaría de Estado.³¹ Pocos días después, el 25 de mayo, se dicta la llamada Ley Lares (Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo),³² y su Reglamento. El modelo que se sigue, como apunta el maestro Carrillo Flores, es un ejemplo de lo que la doctrina llama “justicia retenida”, ya que en primera instancia decide una sección del Consejo de Estado y en segunda, el Consejo de Ministros, lo que fue estudiado a detalle por don Ignacio L. Vallarta.³³

Un segundo ensayo, también infructuoso, nos lo describe Fix-Zamudio y fue en el segundo Imperio, cuando se crea nuevamente el Consejo de Estado, como órgano de jurisdicción retenida por Decreto de 12 de octubre de 1865, así como por la Ley sobre lo Contencioso-Administrativo y su Reglamento, ambos del primero de noviembre de ese 1865.³⁴

Continúa una serie de discusiones respecto a los dos sistemas (anglosajón y francés), hasta llegar a que, a principios del siglo XX, surgieron algunos órganos que algunos doctrinarios consideraron como de jurisdicción retenida, como el Jurado de Penas Fiscales, creado por la Ley

²⁹ Hay otros autores que agregan el Contencioso de represión y el de interpretación, pero la clasificación que se comentó es la más compartida. Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto y Lucero Espinosa, Manuel, *Compendio de Derecho Administrativo*. Segundo Curso, Porrúa, México, 1999, pp. 291-297. Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, pp. 17-20; Treviño Garza, Adolfo, *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*, Porrúa, México, 1997, pp. 5-7; y Martínez Morales, Rafael I., *op. cit.*, p. 405.

³⁰ Carrillo Flores, Antonio, *La Defensa de los Particulares Frente a la Administración de México*, Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Obras Clásicas, t. I, México, p. 157.

³¹ *Ibidem*, p. 166.

³² Decreto expedido por Antonio López de Santa-Anna, el 25 de mayo de 1853, dirigido a don Teodosio Lares. Asimismo, es conveniente consultar el *Reglamento de la Ley Espedida (sic) con esta fecha sobre lo Contencioso Administrativo*, consultable en el mismo *Diario Oficial*. Cfr. Lares, Teodosio, *Lecciones de Derecho Administrativo*, dadas en el Ateneo Mexicano, Imprenta de Ignacio Cumplido, México, 1852, pp. 145-387.

³³ Cfr. Carrillo Flores, Antonio, *op. cit.*, pp. 166-167. Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, El Colegio Nacional, México, 1983, p. 79.

³⁴ *Ibidem*, p. 80.

para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales, de 15 de abril de 1924; la Junta Revisora creada por la Ley del Impuesto Sobre la Renta de 18 de marzo de 1925; y el Jurado de Revisión, de la Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal del 11 de enero de 1929.³⁵

Posteriormente tenemos a la Ley de la Tesorería de la Federación de 1927, pero es hasta la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, que se estableció al Tribunal Fiscal de la Federación, el que tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938, ya que el 1o. de enero de 1939 entró en vigor el Código Fiscal de la Federación, que tuvo vigencia hasta el primero de abril de 1967³⁶ en que fue sustituido por un nuevo Código que, a su vez, estuvo vigente hasta 1982 en que entra en vigor (en la parte contenciosa, porque el resto entró en vigor el 1º de enero de 1983)³⁷ y que tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 2005 en la parte que nos ocupa, puesto que fue derogado el título VI del Código Fiscal de la Federación por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Nuestro Contencioso Administrativo tiene características tanto de objetivo como de subjetivo. Las que lo identifican con el contencioso subjetivo son primero, que fue creado para proteger los derechos subjetivos públicos (esto se dice en virtud de que para la procedencia del juicio es necesario que se afecte el interés jurídico del demandante); y, segundo, que está estructurado como un proceso de tipo judicial, con todas sus etapas, en el que es parte la Administración Pública.

Por lo que toca a sus características de contencioso de anulación, la sentencia declara la validez o la nulidad de la resolución o acto impugnado (sin embargo, en otros casos, hay una especie de condena en la cual se nulifica el acto impugnado para ciertos efectos, como por ejemplo, en materia de responsabilidades, al restituir al servidor público en el goce de sus derechos, o cuando se ordena al ISSSTE que actualice alguna pensión); no contaba con facultades para ejecutar sus propias sentencias (sólo existía hasta 2005 la queja); y el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación (por cierto llamado de nulidad por el Código Fiscal de la Federación) es de ilegitimidad, es decir, lo que se busca es preservar la legalidad en los actos de la Administración Pública.

³⁵ *Ibidem*, p. 82. Cfr. González Rodríguez, Alfonso, *La Justicia Tributaria en México*, Jus, 1992, pp. 197-205.

³⁶ De mucha importancia puesto que fue en el que se le otorgó al tribunal plena autonomía para dictar sus fallos, ya que hasta ese momento actuaba como órgano de jurisdicción delegada. Cfr. Armienta Calderón, Gonzalo M., *Teoría General del Proceso, Principios, Instituciones y Categorías Procesales*, Porrúa, México, 2003, p. 399.

³⁷ Véase Margáin Manautou, Emilio, *De lo Contencioso Administrativo, de anulación o de ilegitimidad*, 6a. ed., Porrúa, México, 1997, pp. 61-68; y a Treviño Garza, Adolfo, *op. cit.*, pp. 12-17.

Ante lo anterior, los doctrinarios discuten si se trata de un contencioso objetivo o subjetivo. Para algunos, como el maestro Emilio Margáin Manautou, el hecho de que el Tribunal Fiscal de la Federación recoja características de un contencioso subjetivo "...no le hacen perder su naturaleza de anulación...".³⁸ Para otros, se trata ya de un contencioso de plena jurisdicción y para otros más, como el maestro Luis Humberto Delgado, se trata de un contencioso de carácter mixto. Nosotros compartimos esta última tendencia.

Nuestro Contencioso Administrativo ha avanzado hacia la plena jurisdicción. Desde un principio se estructuró como un proceso de tipo judicial, con todas sus etapas, en el que es parte la Administración Pública.

Existe también desde hace tiempo, una especie de condena en la cual se nulifica el acto impugnado para ciertos efectos, como por ejemplo, en materia de responsabilidades, al restituir al servidor público en el goce de sus derechos, o cuando se ordena al ISSSTE que actualice alguna pensión; existe también la ya mencionada queja; y se pueden invocar en la sentencia hechos notorios, corregir errores de preceptos y analizar conjuntamente agravios.

Sin embargo, las reformas de diciembre de 2000 al Código Fiscal de la Federación, que entraron en vigor en 2001, fortalecieron el camino hacia la plena jurisdicción al establecer la suspensión que contemplaba el artículo 208 bis, con muy pocas formalidades; al denominarlo juicio contencioso administrativo; al atender específicamente a la causa petendi, es decir a "lo que pida" el actor; al buscar restablecer derechos subjetivos, tal como se establece en la reforma al primer párrafo del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, decir que las sentencias "...se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada..."; al establecer la obligación de que en la demanda se indique "lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda", y al adicionar un sentido a la sentencia, a través de la adición de una fracción IV al artículo 239, mediante la cual, la sentencia definitiva podrá, además de los tres sentidos tradicionales, "declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada", asimismo se estableció la obligación de que en las sentencias de condena se constate el derecho subjetivo que tiene el particular.

En esta historia se ha evolucionado de un contencioso mixto, con características tanto de contencioso de anulación como de plena jurisdic-

³⁸ *Ibidem*, p. 7.

ción, hasta el año 2000, en que se llega hasta una plena jurisdicción, fortalecimiento que resultó definitivo con la mencionada entrada en vigor en 2006 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, que adiciona o mejora ciertos aspectos como impugnación de normas generales, cumplimiento de sentencias y medidas cautelares, que constituyen un definitivo avance hacia la plena jurisdicción.

Entre los aspectos fundamentales de avance de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, tenemos que en el artículo 50 se refrenda la reforma del 2000, al establecer igualmente a la citada reforma, que las sentencias "...se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada..."; al establecer, en el artículo 14 la obligación de que en la demanda se indique "Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda".³⁹

El artículo 52, por su parte, todavía avanza más hacia la plena jurisdicción al precisar, como sentidos de la sentencia, las siguientes redacciones de las fracciones IV y V: "IV. Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III del artículo 51 de esta Ley, el Tribunal declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, cuando corresponda a la pretensión deducida también podrá indicar los términos conforme a los cuales deberá dictar su resolución la autoridad administrativa. En los casos en que la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada, la Sala Regional competente deberá precisar, el monto, el alcance y los términos de la misma para su cumplimiento. Tratándose de sanciones, cuando dicho Tribunal aprecie que la sanción es excesiva porque no se motivó adecuadamente o no se dieron los hechos agravantes de la sanción, deberá reducir el importe de la sanción apreciando libremente las circunstancias que dieron lugar a la misma; V. Declarar la nulidad de la resolución impugnada y además: a) Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa. b) Otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados. c) Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, caso en que cesarán los efectos de los actos de ejecución que afectan al demandante, inclusive el primer acto de aplicación que hubiese impugnado. La declaración de nulidad no tendrá otros efectos para el demandante, salvo lo previsto por las leyes de la materia de que se trate". En el mismo artículo se precisaron las consecuencias del incumplimiento.⁴⁰

³⁹ Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, artículos 50 y 14.

⁴⁰ *Ibidem*, artículo 52.

Es decir, como ahora se tutela el derecho subjetivo del accionante, se obliga al tribunal a conocer y decidir en toda su extensión la reparación del derecho subjetivo del actor lesionado por el acto administrativo, por lo que su alcance no sólo es el de anular el acto, sino también el de fijar los derechos del recurrente y, en su caso, condenar a la administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos.

Adicionalmente, se precisó en el artículo 53 cuando obtiene firmeza la sentencia y se establecieron en el artículo 57 y 58 las medidas para asegurar el cumplimiento de las sentencias, incluyendo una actuación oficiosa con sanciones en el 58, además de la tradicional queja.

Otros aspectos novedosos lo fueron la posibilidad en el artículo 2 de impugnar actos administrativos, Decretos y Acuerdos de carácter general, distintos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o se controvieran en unión con el primer acto de aplicación. Se precisó en el artículo 3o. quienes son partes, haciendo más sencillo el proceso, se introdujo en el 6o. el concepto de gastos y costas jurisdiccionales para los casos de propósitos notoriamente dilatorios por el actor o se cometa falta grave por la autoridad y no se allane.

Se estableció la posibilidad de ofrecer como prueba el expediente (artículo 14), se precisaron las cargas procesales (40) y se ampliaron las facultades para mejor proveer al magistrado instructor (41), además se instituyó la revisión adhesiva (639) y se precisaron las consecuencias del incumplimiento (52) y las formas de cumplir (57).

Otro de los aspectos probablemente más importantes, fue la introducción de medidas cautelares, además de la tradicional suspensión (24 a 28) y la posibilidad de interponer el recurso de reclamación contra las sentencias interlocutorias que concedan o nieguen la suspensión definitiva o, por las autoridades demandadas, contra el acuerdo que decrete o niegue la suspensión provisional (28-X y 62).

Por lo que toca al propio Tribunal, en sucesivas reformas del 16 de diciembre de 1946, 19 de junio de 1967, 1974 y 1987 al artículo 104 (ahora fracción I-B) constitucional, se habla del recurso de revisión en contra de las sentencias de los tribunales de lo contencioso-administrativo. Adicionalmente, la reforma de 1967 también abarcó la adición del inciso b) de la fracción V del artículo 107 para establecer la procedencia del amparo directo contra sentencias definitivas de tribunales administrativos.

También en 1987⁴¹ se adicionó al artículo 73 constitucional la fracción XXIX-H, otorgando al Congreso de la Unión, facultad para establecer tri-

⁴¹ Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de julio de 1987.

bunales de lo contencioso-administrativo, con plena autonomía para dictar sus fallos. De la misma forma, en ese mismo 1987 se reformó el artículo 116 constitucional determinando la posibilidad de que se establezcan Tribunales de lo contencioso-administrativo locales.⁴² Por último en 2006 apareció una reforma al artículo 73 fracción XXIX-H estableciendo la posibilidad de que los tribunales administrativos sancionen a servidores públicos por responsabilidades administrativas, publicada en el *Diario Oficial* de 4 de diciembre de 2006.

Hoy en día nadie duda del éxito que ha tenido el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, constituyendo un tribunal autónomo con recia tradición de transparencia y eficacia, que cumple con los objetivos para los cuales fue creado.⁴³ En una reforma muy reciente a su Ley Orgánica, publicada en el *Diario Oficial* de 26 de enero de 2006, se le otorgó autonomía financiera.

Un aspecto que es necesario recalcar es que no se trata de un órgano jurisdiccional que revise constitucionalidad, ya que eso lo realiza el Poder Judicial, sino que su función es de garante de la legalidad administrativa. En México, como nos dice la maestra Villalobos, la “...Jurisdicción Contencioso Administrativa... es un enunciado que de suyo indica la calificación que dogmática y orgánicamente es consustancial a un régimen de impartición de justicia, afinado como modalidad dentro del Sistema Jurisdiccional General, nacido de la Constitución, que inscribe en grado de garantía individual el derecho de acceso a la justicia y particularmente a la de esta forma autónoma de decir y declarar el derecho, conforme a la cual se tutela la primacía de los valores jurídicos que cobran expresión en la ley, cuyo compromiso a la par, gobernantes y gobernados, están obligados a acatar, y en cuanto control de los actos de la administración pública que fueren lesivos de los derechos de los ciudadanos”.⁴⁴

Moreno Padilla, respecto del litigio ante el entonces Tribunal Fiscal de la Federación nos comenta que: “Normalmente los actos de autoridad se presumen legales, ya que así lo establece la ley, pero cuando se trata de plantear una controversia ante los tribunales, prevalece el principio de que el actor debe probar los hechos constitutivos de su acción y el demandado los de sus excepciones, y en materia tributaria ello se complementa en el sentido de que la autoridad debe probar los hechos descritos en su

⁴² Consultar a Margáin Manautou, Emilio, *op. cit.*, pp. 69-70; y a Treviño Garza, Adolfo, *Tratado de Derecho Contencioso Administrativo*, Porrúa, México, 1997, pp.19-21.

⁴³ *Cfr.* Margáin Manautou, Emilio, *op. cit.*, pp. 61-71; asimismo, Valls Hernández, Sergio y Matute González, Carlos, *Nuevo Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 2003, p. 446.

⁴⁴ Villalobos Ortiz, María del Consuelo, *La Eficacia de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de México y la Ejecución de las Sentencias*, XXIV Congreso del Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C., México, noviembre de 1999, p.1.

resolución inicial y posteriormente no podrá cambiar los fundamentos legales, ni lógicamente podrá presentar pruebas sobre nuevos elementos justificativos de su actuación, sino que deberá concretarse a las pruebas que se refieran estrictamente a dicha resolución inicial”.⁴⁵

Su competencia, además del ámbito de lo tributario, abarca multas administrativas por violación a leyes federales, pensiones civiles o militares, interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, responsabilidades de servidores públicos, fianzas, comercio exterior, resoluciones favorables a un particular, etcétera. El artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se ha ido adicionando, rebasando el concepto de Tribunal meramente “Fiscal”, para avanzar hacia un Contencioso Administrativo Federal.

En la reforma a la Ley Orgánica del año 2000, además del nombre, que pasó de Tribunal Fiscal de la Federación, a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con lo que indica su amplia competencia en materia administrativa, probablemente la más importante la encontramos en las reformas y adiciones al artículo 11, cuya fracción XIII le dio competencia respecto de las resoluciones “...dictadas por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo”, con lo cual todas las materias que abarca dicha Ley (prácticamente todas las leyes administrativas) son ahora competencia del Tribunal.

Efectivamente, su competencia, además del ámbito de lo tributario, abarca multas administrativas por violación a leyes federales, pensiones civiles o militares, interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, responsabilidades administrativas, fianzas, comercio exterior, etc., hasta llegar a nuestra época en que materias tan novedosas e importantes como servicio civil de carrera, salud, ecología, propiedad industrial, derechos de autor, responsabilidad patrimonial del Estado, son tuteladas.⁴⁶

⁴⁵ Moreno Padilla, Javier, *Implicaciones Tributarias de las Aportaciones al Seguro Social*, 1a. ed., Tribunal Fiscal de la Federación, vol. IV de la Colección de Estudios Jurídicos, México, p. 234.

⁴⁶ De hecho, no sólo el artículo 11 de su Ley Orgánica le otorga competencia, sino tenemos nuevas leyes como la de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, del Servicio Civil de Carrera, la de Fiscalización Superior de la Federación, del SAT, de Coordinación Fiscal y la de Responsabilidad Patrimonial del Estado, en materias como sanciones por responsabilidades administrativas de los servidores públicos, resoluciones en materia de servicio civil de carrera, responsabilidad patrimonial de servidores públicos del Servicio de Administración Tributaria, resoluciones de la Auditoría Superior de la Federación, incumplimientos al Sistema de Coordinación Fiscal e Indemnización Patrimonial.

Como es evidente, esta variedad de materias respecto de las que es competente ha incidido en la cantidad y complejidad de los asuntos. Recordemos datos: en 2005 se recibieron cerca de 140,000 demandas, las cuales se tramitaron en 36 Salas Regionales y se resolvieron en esas 36 y la Sala Superior. Es fácil adivinar el esfuerzo que, simplemente por la cantidad de demandas, implica esto, y aun cuando el Tribunal sigue creciendo y a partir de febrero de 2006 ya cuenta con 41 Salas Regionales, el crecimiento de los asuntos siguió con la misma tendencia.

Como cualquier interesado en la materia sabe, la labor jurisdiccional no sólo consiste en la emisión de la sentencia, que ya de por sí importante y resulta laboriosa, sino que cada expediente se tiene que tramitar minuciosamente, en todas las etapas del proceso contencioso-administrativo, lo que implica una muy delicada y ardua labor que realizan tanto los Magistrados instructores como secretarios de acuerdos, actuarios, archivistas, oficiales de partes, secretarias y demás personal profesional y administrativo.

A cada promoción corresponde, por regla general un Acuerdo, que es notificado a las partes: las diversas autoridades demandadas o el particular demandado en el caso de juicio de lesividad; el actor y el o los terceros. Llevar control de las promociones y analizarlas y emitir el Acuerdo que proceda y notificarlo, es un trabajo especializado y muy arduo. En esta tesitura, si tomamos en cuenta las diversas etapas del juicio hasta la total resolución del asunto, cada expediente implica un análisis y cuidado especial. Pero no es todo lo que se hace; además, se tienen que organizar las labores del propio tribunal, como sería la capacitación y los recursos humanos, financieros y materiales de la Institución, además de las cuestiones relativas al cumplimiento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental, así como del Código de Conducta y la Misión del propio Tribunal.

En lo que toca a nuestro tema, el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, principalmente en sus fracciones VI, VII, VIII, X, XII, XIV y XV, establece su competencia en resoluciones definitivas dictadas en materia de (interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Centralizada. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades: Las que se dicten negando a los particulares la indemnización del artículo 33 de la LFRASP, Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos. Las que decidan los

recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones; y, las señaladas en las demás leyes como competencia del tribunal).

La labor del Tribunal es de indudable importancia en materia de responsabilidades, ya que precisamente cuida que las resoluciones que se emitan, cuando sean sometidas a su jurisdicción, cumplan estrictamente con la legislación en la materia. La intervención del Tribunal ha permitido evitar que resoluciones o actos ilegales perjudiquen a los sujetos pasivos de las aportaciones de seguridad social.

En los litigios se ventilan todo tipo de casos en los que los particulares acuden al juicio contencioso administrativo para defender sus derechos, como por ejemplo, en casos como falta de competencia, ausencia o indebida fundamentación de las resoluciones, realización de procedimientos en forma ilegal, falta de firma autógrafa, etcétera. Desde aspectos como notificación, hasta sanciones.

El volumen es muy alto y, como consecuencia, existe una multiplicidad de criterios y jurisprudencias que rebasa el alcance de este trabajo analizar, hay asuntos muy repetidos; por ejemplo, es muy común que se declare la nulidad de la resolución impugnada porque la autoridad no pudo probar que se hubiere notificado adecuadamente, porque no contaba con competencia o no la fundamentó, porque realizó mal los procedimientos, etcétera.

Como ejemplos de ello, tenemos entre muchas otras, a las siguientes jurisprudencias de la Sala Superior

CONTRALORÍA INTERNA EN LAS SOCIEDADES NACIONALES DE CRÉDITO QUE FORMAN PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARAESTATAL. SON COMPETENTES PARA CONOCER, TRAMITAR Y RESOLVER EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

CADUCIDAD DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS PREVISTOS EN EL ARTÍCULO 60 DE LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. ES APLICABLE A LAS LEYES ADMINISTRATIVAS QUE NO ESTÁN EXCLUIDAS EN ELLA.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA DECLARATORIA DE NULIDAD DE LAS RESOLUCIONES QUE IMPONGAN SANCIONES A LOS SERVIDORES PÚBLICOS PRIVATIVAS DE DERECHOS, DEBE SER PARA RESTITUIR LOS QUE HUBIEREN SIDO AFECTADOS.

EMISIÓN Y NOTIFICACIÓN DE LA RESOLUCIÓN POR RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS. EL INCUMPLIMIENTO A LOS PLAZOS ESTABLECIDOS EN EL ARTÍCULO 64, FRACCIÓN II DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES

PÚBLICOS, NO OCASIONA LA NULIDAD DE LA SANCIÓN IMPUESTA.

DIRECCIÓN JURÍDICA DE LA DELEGACIÓN FEDERAL DEL TRABAJO EN EL DISTRITO FEDERAL, ES EXISTENTE Y COMPETENTE PARA INSTAURAR, SUSTANCIAR Y RESOLVER EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, EMITIR EMPLAZAMIENTOS Y APLICAR SANCIONES EN MATERIA DE CUMPLIMIENTO DE LAS NORMAS DEL TRABAJO.-

ADMINISTRADOR CENTRAL DE LABORATORIOS Y SERVICIOS CIENTÍFICOS. ES COMPETENTE PARA DICTAMINAR LAS CARACTERÍSTICAS, NATURALEZA Y FUNCIONES DE LAS MERCANCÍAS DE COMERCIO EXTERIOR.

CONTRALORÍAS INTERNAS EN LOS ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS QUE FORMAN PARTE DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL PARAESTATAL. SON COMPETENTES PARA CONOCER, TRAMITAR Y RESOLVER EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DISCIPLINARIO PREVISTO EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

MULTAS ADMINISTRATIVAS A LOS PARTICIPANTES DE LOS SISTEMAS DE AHORRO PARA EL RETIRO. EL DIRECTOR GENERAL DE INSPECCIÓN DE LA COMISIÓN NACIONAL DE AHORRO PARA EL RETIRO, ES COMPETENTE PARA IMPONERLAS.

Son muchos los temas, pero subyace de todo lo expuesto, que se presentan casos en que no se notifica, casos en que la autoridad lleva a cabo procedimientos sin cumplir con los requisitos legales, casos de responsabilidades mal imputadas, casos de falta o ausencia de fundamentación y motivación, etcétera.

En todos estos casos, el Tribunal evita que se lesione al supuesto responsable declarando la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada o la nulidad para determinados efectos. En caso de incumplimiento de sentencia firme por omisión, exceso o defecto o repetición de actos, el particular ocurre en queja o se utilizan los medios de cumplimiento contenidos en la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Hablando de números, del año 2000 a febrero de 2007, se han ingresado 686,654 demandas con una cuantía de \$976,674,324,173.07.⁴⁷ Por lo que toca a responsabilidades, en ese mismo periodo se recibieron 12,191 demandas con una cuantía de \$14,020,647,036.19, lo que significa el 1.8% de las demandas recibidas, y la cuantía el 1.4% de la que ha manejado el Tribunal.

⁴⁷ Todas las demás cifras que se mencionan tienen la misma fuente.

Respecto de la distribución territorial, de las 12,191 demandas, 9,485 se interpusieron en el Distrito Federal, seguidas por 338 en las Salas del Golfo (Xalapa) y 245 en las Salas de Occidente (Guadalajara).

En 2004 de 1129 sentencias, 445 (cuantía de \$171,734,391.44) 39.42%, obtuvieron nulidad lisa y llana, 216 (\$168,039,863.31) 19.13% nulidad para efectos, 23 (cuantía de \$12,783,306.41) 2.04% nulidad parcial, 11 (\$1,555,536.38) 0.97% se sobreseyeron y 434 (\$109,364,528.33) obtuvieron validez.

En 2005, 320 (cuantía de \$136,723,831.52) 33.33% obtuvieron nulidad lisa y llana, 231 (\$115,338,247.06) 24.06% nulidad para efectos, 21 (\$7,483,614.11) 2.19% nulidad parcial, 16 (\$369,661.74) 1.67% se sobreseyeron y 372 (\$204,007,747.09) 38.75% obtuvieron validez.

En 2006, 425 (cuantía de \$162,510,265.02) 41.30% obtuvieron nulidad lisa y llana, 203 (\$88,033,903.32) 19.73% nulidad para efectos, 18 (\$32,298,972.48) 1.75% nulidad parcial, 10 (\$65,475.00) 0.97% se sobreseyeron y 373 (\$64,519,883.28) 36.25% obtuvieron validez.

Creemos que lo importante de este cúmulo de sentencias que a diario emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es que mediante ellos, la autoridad toma adecuada nota del sentido de las mismas, para evitar caer nuevamente en el mismo error, en beneficio de los justiciables. Creemos que la custodia de la legalidad administrativa que realiza el Tribunal es muy importante.

La Justicia Administrativa está evolucionando, el volumen de los asuntos se está incrementando exponencialmente y éstos son cada vez más complejos. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está preparado para hacer frente con éxito al reto que se le presenta.

En materia de responsabilidades, son evidentes los logros que se han acumulado mediante los sistemas de control y de fiscalización de servidores públicos, de adquisiciones, de obras públicas, etcétera. Sin embargo, en aquellos casos en que se equivocan las autoridades o los presuntos responsables sienten que se han trasgredido sus derechos, acuden al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y éste resuelve respecto de la legalidad de esos actos y con ello se convierte en un medio de control que permite a la autoridad detectar sus errores y corregirlos y un evidente auxilio para los servidores públicos que sienten lesionados sus derechos por alguna resolución administrativa.

Los servidores públicos, son responsables ante el pueblo de los actos que realicen en el desempeño de sus respectivos encargos. Esta responsabilidad es garantía para la Nación, de que los principios rectores de capacidad, honestidad y lealtad, rigen y orientan las acciones de

gobierno hacia un más eficaz funcionamiento de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal y para ello existen los sistemas de control y fiscalización que hemos apuntado.

Sin embargo, los actos de fiscalización, son de excepción y a quien debe molestarse es al verdaderamente responsable, no al cumplido. El control de legalidad que realiza el Tribunal permite preservar el Estado de Derecho y apuntala la seguridad jurídica de los servidores públicos y en última instancia del interés público.

De todos es sabida la importancia de la materia, que permite al asegurar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las acciones de gobierno, tal y como lo postula nuestra Constitución, pero también es de suma importancia que se preserve la legalidad.

Es incuestionable, como se trató a profundidad en el primer apartado la importancia de los sistemas de control y fiscalización, mecanismos de fiscalización y control gubernamental, que permiten evaluar y revisar las acciones de gobierno considerando su veracidad, razonabilidad y el apego a la Ley, pero, como se ha visto a lo largo de este trabajo, esto redobla la necesidad de que, en todos los casos las autoridades competentes actúen con un estricto apego a la Ley. Es muy importante el que se detecten y sancionen fallas en el servicio público, pero también es muy importante que no sancione a quien no tiene responsabilidad o que se le sancione sin cumplir con las formalidades de Ley.

Son evidentes los logros que se han acumulado en la mejora en los sistemas tanto de control como de fiscalización y de mejoría integral de la gestión gubernamental. Sin embargo, en aquellos casos en que se equivocan o los presuntos responsables sienten que se han trasgredido sus derechos, acuden al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y éste resuelve respecto de la legalidad de sus actos y con ello se convierte también en un medio de tutela que permite a las autoridades detectar sus errores y corregirlos.

El fomento de un adecuado ejercicio del servicio público y el fortalecimiento de la seguridad jurídica, eje central de este trabajo, son instrumentos para que el Estado obtenga los recursos humanos que requiere para poder cumplir con sus fines de justicia distributiva, por lo que es en el interés de todos su logro.

Evidentemente que para ello es necesario que se fortalezca la gestión gubernamental y que para lograrlo, es fundamental que todos los servidores públicos cumplan con su encargo con estricto apego a la Ley y

bajo los principios de economía, eficiencia, eficacia, lealtad, imparcialidad y honradez.

Pero es indudable también que todos los avances tendientes a fortalecer la seguridad jurídica en materia de responsabilidades administrativas redundarán en este propósito y que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa coadyuva con su acción a lograrlo.