

La Instauración del Dualismo Jurisdiccional en el Sistema Jurídico Mexicano*

Guillermo Cambero Quezada**

RESUMEN: *En el presente estudio se analiza el establecimiento de un sistema de dualidad jurisdiccional en el ámbito de impartición de justicia administrativa federal y se define la naturaleza jurídica, dentro del sistema jurisdiccional mexicano, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como un tribunal enclavado en una jurisdicción exclusiva, como lo es el contencioso administrativo.*

Palabras clave: *Administración Pública, Contencioso Administrativo, Derecho Administrativo, Defensa del Administrado, Dualidad Jurisdiccional, Justicia Administrativa, Jurisdicción Administrativa.*

ABSTRACT: *The present study shows, on the one hand, the emerging existence of a system of public law and exorbitant jurisdictional duality in the Mexican legal system, shown through the Mexican Administrative Court's powers applications. On the other hand, discusses the general framework of Administrative Law application in Mexico.*

Keywords: *Public Administration, Administrative Law, Jurisdictional Duality Order, Administrative Justice, Administrative Jurisdiction.*

SUMARIO: Introducción, 1. Los sistemas de Dualismo Jurisdiccional, 1.1. La teoría de la dualidad de las jurisdicciones, 1.2. La exorbitancia en el Derecho Administrativo, 2. La construcción de un sistema autónomo de Justicia Administrativa en México, 2.1. El papel del TFJFA en la consolidación del dualismo jurisdiccional, 2.2. El fortalecimiento de las competencias en la esfera de Derecho Administrativo, Consideraciones finales.

Introducción

La organización de la justicia administrativa debe conciliar a la vez, el respeto de legalidad, los derechos y las libertades individuales, pero también el respeto de los

* Artículo recibido el 31 de agosto de 2015 y aceptado para su publicación el 20 de octubre de 2015.

** Doctor en derecho administrativo por la Universidad de Nantes (Francia). Profesor de Derecho Administrativo en diversas Universidades en México, Francia y Colombia.

poderes y prerrogativas necesarias para que la administración pueda asumir su misión: la gestión de servicios públicos, ya que en México no existe una definición legal del concepto, y la doctrina poco se preocupado de esta noción, la cual es fundamental en el derecho administrativo, y aún no se ha llegado a un consenso respecto de la misma,¹ y la cual es de vital importancia para el derecho administrativo. Desde esta perspectiva, el compromiso de la impartición de justicia, es difícil de llevar a cabo para cualquier sistema de jurídico en el mundo, por lo que en cada país es diferente, y ningún sistema es perfecto.² Desgraciadamente en México, la existencia de una incipiente dualidad jurisdiccional ha sido poco comentada por la doctrina y/o la jurisprudencia, y aún sigue siendo indefinida la naturaleza jurídica de la impartición de la justicia administrativa en el ámbito federal, y la cual trataremos de limitar en el presente estudio.

Además, en México se ha considerado históricamente que existe una sola jurisdicción tanto para el derecho privado como para el derecho público (denominada unidad jurisdiccional), esto significa, un orden judicial representado por una Suprema Corte de Justicia, y establecido por una separación de poderes. Sin embargo, se ha construido un sistema administrativo paralelo a esta división de poderes, el cual emerge, sin llegar a ser una verdadera jurisdicción administrativa (en el sentido de una dualidad jurisdiccional), representado por un tribunal independiente y autónomo, denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

¹A través de tesis aislada de los Tribunales Colegiados podemos inferir algunos elementos: *Servicio público. Sus notas características*: 1. El servicio público debe consistir en una actividad prestacional, es decir, una actividad que tiende a otorgar a otros una ventaja, un bien, un beneficio, etcétera, de cualquier naturaleza y, por lo tanto, varía el ingreso de quien la recibe o disminuye los gastos en que pudiera incurrir en el supuesto de no recibirlo. 2. Esta actividad es asumida por la administración pública de manera expresa y concreta, lo que significa que es reservada en exclusiva en cuanto a la dirección y organización a un órgano estatal y que el ejercicio de esa actividad requiere de autorización previa del Estado expresada con un acto de autoridad. En este sentido, las actividades en las que se permite la concurrencia de particulares sin esta previa autorización no son servicios públicos. 3. La administración pública realiza la actividad de servicio público en forma directa o indirecta, es decir, valiéndose de la concesión, aunque la legislación mexicana no es consistente en la denominación que otorga a esta figura jurídica, puesto que en algunas leyes administrativas se emplea el término autorización, cuando se refiere a la prestación de un servicio público. 4. El servicio público siempre debe tender a la satisfacción del interés general. 5. El servicio público se presta conforme a un régimen de derecho público, especial y propio que lo particulariza e identifica frente a otras actividades administrativas y cuyas características son su generalidad, uniformidad, continuidad, regularidad, obligatoriedad y subordinación a la administración pública. Por lo tanto, no puede estar sujeto a un régimen de derecho privado en cuanto a su prestación. Época: Novena Época, Registro: 177794, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Aislada, Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo XXII, Julio de 2005, Materia(s): Administrativa, Tesis: XV.4o.8 A, Página: 1538.

²LEMASURIER Jeanne, *Le contentieux administratif en droit comparé*, Ed. Economica, Paris, 2001, p. 11.

Administrativa (TFJFA), pero con intervención aún del orden judicial, mediante el Amparo,³ teniendo en consecuencia, un sistema mixto.

Por tal motivo, el presente trabajo define y analiza las notas características de los sistemas dualistas, su construcción en México y su relación en torno a la exorbitancia del derecho administrativo frente a un sistema de unidad jurisdiccional. Así mismo, se busca delimitar el papel que desarrolla el TFJFA en la consolidación del sistema dual de impartición de justicia en México, y se tiene por objetivo comprender el posicionamiento y las repercusiones de la administración de la justicia administrativa y su naturaleza jurídica en el ámbito federal.

1. Los sistemas de Dualismo Jurisdiccional

La dualidad de jurisdicción tiene sus orígenes en Francia.⁴ Este concepto plantea la existencia de dos órdenes de jurisdicción: la administrativa y la judicial. Las cuales son completamente distintas una de la otra: ninguna es superior a la otra y las dos coexisten, cada una en el campo de su propia competencia, sin interferencia alguna. En los sistemas de organización jurisdiccional dualistas las reglas de procedimiento son diferentes en lo judicial y lo administrativo, sin embargo, el objeto primordial es sólo uno: impartir justicia. Por tal motivo, el análisis de la dualidad de jurisdicciones se hace imprescindible en el presente estudio (1.1). Por otra parte, analizaremos la exorbitancia del derecho administrativo, el cual explica gran parte la existencia de un sistema de dualismo jurisdiccional (1.2).

1.1. La teoría de la dualidad de las jurisdicciones

Desde la perspectiva de los teóricos franceses, como Rene Chapus,⁵ Georges Vedel⁶ o Jean Rivero⁷ por citar algunos, la coexistencia de dos jurisdicciones reposa en el postulado en que el Estado y las otras personas morales de derecho público (administración pública centralizada, organismos públicos descentralizados⁸ y privados bajo el esquema de la concesión de servicios públicos⁹) no se encuentran en la misma situación que las personas privadas, en relación a su misión de interés

³Para profundizar ver CHAIN CASTRO Gabriela Maria, "La jurisdicción administrativa. Sistema administrativista o judicialista", *Gaceta Mexicana de Administración Pública estatal y municipal - Contencioso Administrativo-*, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), No. 57, Agosto de 1997, p. 182.

⁴Cf. CHAPUS René, *Responsabilité publique et responsabilité privée: les influences réciproques des jurisprudences administrative et judiciaire*, LGDJ, Paris, 1954, p. 58.

⁵ *Ibidem*.

⁶ VEDEL Georges, *Droit Administratif*, Paris, Presses Universitaires de France, coll. «Thémis», 1958.

⁷ RIVERO Jean y WALINE Jean, *Droit administratif*, Paris, Dalloz, 2000, p. 32.

⁸ Para un estudio más amplio ver Justo Nava Negrete, *Organismos Públicos Descentralizados*, Porrúa, México, 2011, p. 18.

⁹ CALAFELL Jorge, "Teoría General de la Concesión", *Revista Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, ISSN 1405-0935, Numero 26, año 1996, p. 220.

general;¹⁰ de sus poderes propios (las prerrogativas de poder público) y de sus obligaciones particulares. Desde esta óptica teórica, se considera que los litigios en los que son parte éstos últimos no pueden, en principio, ser sometidos a la jurisdicción judicial; la cual es competente para aquellos asuntos derivados de los conflictos entre particulares, y quienes deben de ser sometidos a una jurisdicción propia, tal y como lo establece el tratadista francés Yves Gaudemet: “a la jurisdicción administrativa, es decir, someter a la administración pública a reglas exorbitantes de derecho”.¹¹ Por lo que podemos afirmar que en México, el derecho administrativo federal se ha construido bajo un régimen exorbitante de derecho, que se ve reflejado en las leyes y los tribunales propios a la administración pública, con una fuerte inspiración de los sistemas dualistas. Al respecto, el tratadista francés Jean Rivero fundamenta la exorbitancia en razón que: “cuando la administración entre más poder tiene, se encuentra más obligada: la originalidad de las reglas del derecho administrativo procede de estas dos series de consideraciones, las unas y las otras son explicables por la necesidad de un interés general”.¹²

La teoría del dualismo jurisdiccional, desde la óptica de la doctrina francesa se acentúa en razón de un dualismo jurídico: en virtud del principio de vínculo de competencia y de fondo,¹³ el juez judicial aplica el derecho privado y el juez administrativo reglas diferentes, que son las del derecho administrativo. En ese sentido, apunta Jean Rivero que: “en la jurisdicción administrativa existe un juez, imparcial e independiente, que dicta una sentencia al final de un procedimiento plenamente jurisdiccional. Por otra parte, también podemos hablar de jurisdicción administrativa para designar, el juez administrativo o a las jurisdicciones administrativas”.¹⁴ En el caso del sistema mexicano, al comparar la teoría de la dualidad de jurisdicción de origen francés y la jurisdicción administrativa, se constata que esta se ha construido progresivamente y empíricamente, sin gran

¹⁰ No hay que confundir dicho concepto con el *interés público*. Este se define como las necesidades a las cuales la iniciativa privada no puede responder, y que son vitales para la comunidad y para cada uno de sus miembros, dichas necesidades constituyen el dominio propio de la administración. En contra parte, el motor de la acción administrativa es desinteresada y persigue el interés general o desde una perspectiva filosófica, el bien común. Aunque el contenido del interés general varía de acuerdo a la época y lugar, el objetivo sigue siendo el mismo: la acción administrativa tiende a la satisfacción del interés general. Ver CHEVALLIER Jean-Jaques, «L'intérêt général dans l'administration française», *Revue internationale des Sciences administratives*, 1975, IV, p. 325.

¹¹ *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, dir. F. Melleray, Paris, LGDJ, 2004, p. 3.

¹² RIVERO Jean y WALINE Jean, *Op. Cit.*, p. 32.

¹³ Principio que consiste en repartir entre el juez judicial y el juez administrativo los litigios originados por la acción administrativa, según los cuales ponen en práctica la aplicación de reglas de derecho privado o de derecho administrativo (Nota del Autor).

¹⁴ RIVERO Jean y WALINE Jean, *Op. Cit.*, p. 35.

preocupación de coherencia: ésta ha sido sin duda una obra del legislador.¹⁵ Además, la delimitación de la competencia del tribunal de lo contencioso administrativo federal ha sido determinada por los textos legales y no por jurisprudencia o la doctrina, como ha sucedido en otros países que han desarrollado el sistema de dualidad jurisdiccional.¹⁶

De lo anterior se desprende que para que exista la dualidad de jurisdicción, es necesario la existencia de tribunales administrativos independientes de los tribunales judiciales y de la propia administración pública. Las jurisdicciones ordinarias o judiciales tienen competencia para conocer los litigios que oponen a los particulares entre sí y para asegurar el respeto de las leyes. Las jurisdicciones administrativas tienen competencia para conocer los litigios que opone a los administrados a la administración o las administraciones entre sí. Cada orden depende de una jurisdicción suprema independiente: Una Suprema Corte de Justicia para el Derecho Privado y una Suprema Corte de Justicia para el Derecho Público. Esta independencia tiene su fundamento en la separación de las autoridades, y de las jurisdicciones administrativas y ordinarias, principio fundamental del derecho administrativo y el sistema dualista, así como criterios jurisprudenciales que vienen a fundamentar la competencia de la jurisdicción administrativa, así por ejemplo, países como Francia, nos dice el tratadista Simon Gilbert: “han fincado los principios fundamentales del derecho administrativo y de la dualidad de jurisdicción en base a la jurisprudencia”.¹⁷

Por otra parte, el profesor francés Didier Truchet agrega que:

Los países con un sistema dualista, presentan una serie de inconvenientes como lo puede ser que, en términos de buena administración de justicia, existe una complejidad en la repartición de competencias, relativa incertidumbre en la selección del juez (administrativo o judicial), obligación de éste último de enviar a otra jurisdicción las cuestiones prejudiciales que éste mismo no puede dirimir, teniendo por consecuencia una prolongación impertinente del tiempo estipulado para la solución de un conflicto.¹⁸

Además, podemos decir que no existe dialogo entre los jueces de las dos jurisdicciones y; cuando el juez administrativo se encuentra frente a una dificultad

¹⁵ RUIZ PÉREZ Tomas, “Panorama de los tribunales de lo contencioso administrativo en la entidades federativas”, *Gaceta Mexicana de Administración Pública estatal y municipal –Contencioso Administrativo-*, Instituto Nacional de Administración Pública, No. 57, Agosto de 1997, p. 41.

¹⁶ Entre estos países encontramos Francia: BRAIBAN Guy t, “La juridiction administrative en droit comparé”, *Deuxième centenaire du Conseil d’État*, vol. II, número especial de La Revue Administrative, Presses Universitaires de France, 2001, p. 374 y Colombia: MONTAÑA PLATA Alberto, *Dimensión teórica de la jurisdicción contencioso administrativa en Colombia*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2005.

¹⁷ «La publication de la jurisprudence administrative et le développement du droit administratif français», (en línea), 2008, *Public Law Net Thaïlande* (consultado el 08-07-2015). Disponible en: <http://www.pub-law.net>.

¹⁸ «Plaidoyer pour une cause perdue : la fin du dualisme juridictionnel», *AJDA*, 2005, p.1767.

o busca una solución, escudriña en el derecho privado, teniendo como resultado la apropiación del mismo (existe una confrontación entre el derecho administrativo y su juez y el juez judicial). El juez administrativo, en muchas ocasiones, somete la acción administrativa a las mismas reglas de derecho privado;¹⁹ ejemplo: reglas de competencia, de consumo, de aseguradoras, propiedad industrial, etc. Lo cual se convierte en un juego peligroso, que amenaza el desarrollo del derecho administrativo.²⁰ Teniendo este enfoque general de la teoría de la dualidad jurisdiccional, ahora analizaremos la exorbitancia del derecho administrativo, el cual permitirá entender mejor lo antes expuesto.

1.2 La exorbitancia en el Derecho Administrativo

El derecho administrativo se podría considerar un derecho no igualitario, que tiene por objeto primordial determinar las relaciones, por una parte, de las administraciones públicas, las cuales persiguen un fin de interés general y se encuentran investidas de poderes especiales, y por otra parte, los particulares que son movidos por intereses de orden privado, pero deben someterse ante los imperativos de las administraciones, y que en su calidad de ciudadanos, tienen una protección mínima de derechos ante el actuar administrativo. Lo anterior, se fundamenta en cuatro pilares fundamentales:

- a) Históricamente, la construcción del derecho administrativo se ha realizado alrededor de los actos unilaterales de la administración,²¹ y que aplica a diversas materias de la acción administrativa (contrario al derecho privado, que se ha construido alrededor del derecho de las obligaciones).
- b) Vinculado al precedente, el principio de presunción de validez de los actos administrativos,²² el cual otorga efectos de derecho a la voluntad unilateral de la administración, y coloca al particular que ha sufrido un daño o insatisfecho, en una situación de defensa e impugnación de actos.
- c) Otro de los pilares fundamentales es el privilegio de jurisdicción, el cual consiste en la existencia de un juez “especial”, teniendo en principio el monopolio de la jurisdicción sobre la acción de la administración pública, acentuado, que dicho juez “especial” lo es en su configuración, su composición y en cierta medida, su pertenencia a la administración, y que va vinculado con el dualismo jurisdiccional. Podemos agregar que, en México, el TFJFA es el ejemplo del monopolio de dicha jurisdicción. Aunque legalmente

¹⁹ RIVERO Jean, «Existe-t-il un critère du droit administrative ?», *RDP*, 1953, p. 279.

²⁰ *Ibidem*, p. 1768.

²¹ GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo *et al.*, *Curso de Derecho Administrativo I*, Madrid, Civitas, Décima Edición, 2001, p. 537.

²² Al respecto ver Adriana Cabezut Uribe, “Teoría de la Nulidad del Acto Administrativo” (en línea), *Investigaciones TFJFA*, (consultado el 09-07-2015). Disponible en: <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/teoriadelanulidaddelactoadministrativo.pdf>

se ha consolidado como un tribunal de lo contencioso administrativo autónomo (Artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), desde su origen se ha cuestionado su constitucionalidad e independencia del Poder Ejecutivo, ya que en el presupuesto y el nombramiento de los Magistrados interviene dicho poder.²³

- d) Finalmente, la autonomía de recursos jurídicos y la aplicación de los mismos consolidan una separación e independencia del régimen de derecho administrativo respecto al judicial y caracterizan su exorbitancia en relación al sistema ordinario de recursos de derecho, ya que el derecho administrativo otorga una verdadera preminencia a la ley escrita. Únicamente utiliza residualmente los recursos del derecho común.

En ese sentido, también la exorbitancia del derecho administrativo se manifiesta por la subordinación de la Administración a sus propias reglas, tales como las restricciones al ejercicio del derecho de la propiedad de las administraciones públicas o las diversas reglas del derecho de los servidores públicos.

También, podemos encontrar la exorbitancia en materia de contratos administrativos,²⁴ ya que la administración no es un contratante como los otros, y los contratos que ésta firma no respetan la regla de igualdad de partes, ya que la administración dispone de numerosas prerrogativas que le otorgan un superioridad de contratación, las cuales podemos denominar cláusulas exorbitantes de derecho común, y permite rescindir unilateralmente un contrato.

Otro ejemplo de exorbitancia lo proporciona la fórmula que se aplica a la responsabilidad de la Administración, ya que no puede regirse por los principios establecidos en el Código Civil dirigidos a los particulares. La Administración tiene sus propias reglas, que se van ajustando a las necesidades del servicio público y la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los derechos privados. Al respecto, en México la administración pública federal se sujeta al régimen jurídico de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.²⁵

Por lo tanto no es posible aplicar la misma regla a situaciones que tienen una base diferente, y desde la óptica del derecho francés Jean Rivero establece que:

El postulado de igualdad jurídica de los particulares hace parte de las nociones de derecho civil, por el contrario, la Administración, vigilante del interés público, debe asegurar la salvaguarda de su actuar, aun en contra de las voluntades privadas, por lo que no se concibe que una administración pueda estar en las mismas condiciones que los particulares.²⁶

²³ Cf. FERNÁNDEZ SAGARDI Augusto, "El Tribunal Fiscal de la Federación. Una visión del foro ante las propuestas de su traslado al Poder Judicial de la Federación", *Lo Contencioso Administrativo en la Reforma de Estado*, México, D.F., Instituto Nacional de Administración Pública, 2001, p. 43.

²⁴ Sobre el tema ver BRENET François, «La théorie du contrat administratif. Évolutions récentes», *AJDA*, 2003, p. 919.

²⁵ MARÍN GONZÁLEZ Juan Carlos (compilador), *et al.*, *La Responsabilidad Patrimonial del Estado*, Porrúa e ITAM, México, 2004.

²⁶ RIVERO Jean y WALINE Jean, *Op. Cit.*, p. 103.

Esta exorbitancia, según Georges Vedel:

También otorga al particular, en relación a un control político, garantías de independencia de una jurisdicción. Y en relación a la administración pública, un juez especializado conoce de la gestión de servicios públicos, respeta las prerrogativas necesarias para su funcionamiento y ejerce sobre la autoridad administrativa un control que no aceptaría de un juez ordinario.²⁷

Integrando esta exorbitancia en nuestro país, podemos afirmar que se identifica, en el orden federal, un sistema jurisdiccional que consiste en el sometimiento del contencioso de legalidad (nulidad de actos) y el contencioso de indemnización (responsabilidad patrimonial del Estado²⁸), a un tribunal especializado, es decir, un juez administrativo, independiente del juez judicial de derecho común, materializado en Tribunal de lo Contencioso Administrativo, denominado en México Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,²⁹ y que se consolida, de manera empírica, pero firme, como una verdadera jurisdicción al lado de los jueces ordinarios y del sistema de unidad jurisdiccional. Desgraciadamente en los Estados del país la situación es muy diferente: Hasta mediados del año 2015, únicamente 26 Estados y el Distrito Federal cuentan con sistema de derecho administrativo, y un sistema de justicia administrativa independiente, por medio Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Aún quedan 5 Estados por establecer un verdadero sistema de derecho administrativo: Chihuahua, Coahuila, Puebla, Quintana Roo y Tlaxcala. Debido a lo anterior, a continuación el presente estudio se enfocará en el análisis de la construcción del sistema federal de justicia administrativa autónoma.

2. La construcción de un sistema autónomo de Justicia Administrativa en México

En nuestro país, el debate sobre la existencia de una dualidad de jurisdicción ha sido prácticamente nulo o inexistente. Dicho debate se ha focalizado en la naturaleza jurídica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, y su autonomía en relación con el Poder Judicial de la Federación. Sin embargo, del TFJFA ha consolidado su posición como una indiscutible jurisdicción, muy similar a los sistemas dualistas, materializado en una jurisdicción autónoma, pero sometida a un sistema jurisdiccional diferente (al Poder Judicial) a través del juicio de Amparo (2.1). Además y para fortuna de la protección jurídica del administrado, se ha consolidado

²⁷ VEDEL Georges, *Droit Administratif, Op. Cit.*, 1958.

²⁸ Al respecto ver CAMBERO QUEZADA Guillermo, "La evolución de la responsabilidad patrimonial del estado en México", *Letras jurídicas (Revista Electrónica de Derecho)*, ISSN 1870-2155, publicada por el Centro Universitario de la Ciénega (Universidad de Guadalajara), otoño, Septiembre 2015-Marzo 2016, N. 21.

Dirección electrónica revista: <http://letrasjuridicas.cuci.udg.mx> y la obra de

²⁹ Ver la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

la competencia del TFJFA en la esfera del contencioso administrativo, la cual es cada vez es más abundante y en diversas áreas del derecho administrativo (2.2).

2.1. El papel del TFJFA en la consolidación del dualismo jurisdiccional

Siguiendo la lógica francesa, en nuestro país hemos llegado a un modelo fuertemente inspirado en las bases de una jurisdicción administrativa autónoma e independiente derivada del Poder Ejecutivo. La creación del TFJFA (antes denominado Tribunal Fiscal) se justificó como un tribunal de instancia administrativa colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (inspirado en los principios de creación de tribunales administrativos en Francia), el cual era independiente de la administración pública, pero no del Poder Judicial, ya que existía, y aún existe, sujeción a los tribunales federales en vía de Amparo, esto es, un tribunal de justicia delegada dentro del Poder Ejecutivo.³⁰ El fundamento se debe al poder de juzgar lo contencioso de la administración por la propia administración, ya que la administración no podría existir si no tuviera la facultad o el poder de juzgar lo contencioso administrativo, porque, tal y como lo menciona la doctrina francesa: “conocer y decidir acerca de los actos de la administración es administrar, y esta es una facultad que corresponde al Poder Ejecutivo”.³¹ En otras palabras, dicha facultad supone que no puede ejercerse por el Poder Judicial, ya que no puede conocer actos del Poder Ejecutivo, como lo son los actos administrativos.

A pesar de que un sector de la doctrina en México ha propuesto la integración o traslado del TFJFA al seno del Poder Judicial de la federación,³² cada día el TFJFA se consolida y fortalece su autonomía, y continua expandiendo sus ámbitos de intervención y esfera de competencia en el dominio del derecho administrativo,³³ la última se generó en la reforma constitucional del 27 de mayo de 2015 que establece un cambio de nombre al TFJFA y otorga competencias en materia de derecho disciplinario. También, otro sector de la doctrina ha justificado la naturaleza del Tribunal de lo Contencioso como un Órgano Constitucional Autónomo, sin embargo, fundamentar la existencia del TFJFA bajo esta óptica puede ser peligroso,

³⁰ Para un estudio más detallado ver: “Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal”, *Diario Oficial*, 31 de Agosto de 1936, Tomo XCVII, No. 53, p. 2

³¹ Principio francés consolidado después de la revolución por una desconfianza a los tribunales judiciales. Ver WALINE Jean *et al.*, *op. cit.*, p. 18.

³² Entre varios de los escritos al respecto se encuentran: GARCIA DOMINGUEZ Miguel Ángel, “El Contencioso Administrativo en el Poder Judicial”, *Lo Contencioso Administrativo en la Reforma de Estado*, INAP, No. 57, Agosto de 1997, p. 106; ARMIENTA CALDERÓN Gonzalo, “El Tribunal Fiscal de la Federación. Integración orgánica al Poder Judicial e independencia jurisdiccional”, *Lo Contencioso Administrativo en la Reforma de Estado*, INAP, No. 57, Agosto de 1997, p. 137; CHAÍN CASTRO Gabriela María, *op. cit.*, p. 183.

³³ Cf. Artículo 14 de la Ley Orgánica del TFJFA.

ya que no se sujeta a todos los elementos característicos enmarcados por la jurisprudencia mexicana³⁴ de dichos organismos.

Hasta mayo del 2015, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se definía como un órgano jurisdiccional autónomo, en términos del artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Con la reforma constitucional de mayo de 2015, se cambia el nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Administrativa (TFJA) y dónde el Congreso tiene las siguientes facultades en relación a dicho tribunal:

Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones. El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares.

Y se adiciona la competencia al Tribunal Federal de Justicia Administrativa en materia de derecho de derecho disciplinario:

Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

Al igual que se dota de autonomía financiera, ya que el TFJA “ejercerá directamente su presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados, sin sujetarse a las disposiciones emitidas por las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública”.³⁵ Dicho Tribunal tiene como antecedente original de su creación, la Ley de Justicia Fiscal el 27 de agosto de 1936, que entró en vigor el 1º de enero de 1937, bajo la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación y que conoció inicialmente de resoluciones definitivas eminentemente fiscales, pero cuya competencia se amplió a conocer de resoluciones emitidas con base en diversos

³⁴ Ver Época: Novena Época, Registro: 172456, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Mayo de 2007, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 20/2007, Página: 1647: *Órganos Constitucionales Autónomos. Notas Distintivas y Características*, Controversia constitucional 31/2006. Tribunal Electoral del Distrito Federal. 7 de noviembre de 2006; y Época: Novena Época, Registro: 170238, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, Febrero de 2008, Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 12/2008, Página: 1871, *Órganos Constitucionales Autónomos. Sus Características*, Controversia constitucional 32/2005. Municipio de Guadalajara, Estado de Jalisco. 22 de mayo de 2006.

³⁵ Artículo Tercero Transitorio, del DECRETO por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

ordenamientos legales del ámbito del Derecho Administrativo.³⁶ Actualmente, el reconocimiento de la autonomía de dicho tribunal también existe en sede legal en el artículo 1 de la Ley Orgánica del TFJFA.³⁷

Otra característica de la consolidación de una jurisdicción autónoma es la inamovilidad de sus Magistrados, ya que no pueden ser removidos por arbitrariedad del Ejecutivo Federal o alguna de sus dependencias, ya que únicamente podrán ser privados de sus cargos por el Presidente de la República, en los casos de responsabilidad, en términos de las disposiciones aplicables, o cuando dejen de satisfacer los requisitos previstos en el artículo 6 de la ley orgánica referida.

Y finalmente la independencia de gestión, ya que dicho Tribunal, a través de su Junta de Gobierno y Administración, tiene a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera jurisdiccional, sin interferencia del Poder Ejecutivo, de conformidad con el capítulo VI de su citada ley orgánica. En esa tesitura, es incontestable que el Congreso de la Unión aseguró la independencia y autonomía de ese Tribunal para dictar sus fallos³⁸ con base en su ley orgánica, brindando a los Magistrados que lo integran las condiciones necesarias para que administren justicia de forma independiente, imparcial y eficaz, y cuenta con elementos formales que le permiten dictar no solo sentencias de carácter declarativas, sino constitutivas de derecho, esto es, de condena, en consecuencia, lo posiciona como un tribunal de plena jurisdicción. Esto ha sentado las bases para un verdadero sistema jurisdiccional de derecho administrativo paralelo al del Poder Judicial de la Federación.

Pese a esta relativa autonomía e independencia, el artículo 104, fracción III de la Constitución mexicana establece: “De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de justicia administrativa a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 (...)”. Lo que implica, que la justicia administrativa es susceptible de ser revisada y controlada por los tribunales integrantes del Poder Judicial. Sin embargo, la crítica no se ha hecho esperar, ya que las voces dentro del TFJFA se han alzado para pedir que el Poder Judicial deje de intervenir en los actos del TFJFA, ya que consideran a los tribunales del Poder Judicial de la Federación poco especializados en las áreas del derecho administrativo, propugnando que sea el propio TFJFA quien realice dicho control, tratando de establecer de esta manera, las bases de un verdadero sistema dualista que se consolida con las Reformas constitucionales del artículo 113 y 73 XXIX-H que

³⁶ LOMELÍ CERESO Margarita, “El origen de la jurisdicción administrativa”, *Lo Contencioso Administrativo en la Reforma de Estado*, INAP, No. 57, Agosto de 1997, p. 27.

³⁷ Artículo 1: “El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de lo contencioso administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece”.

³⁸ MOSRI GUTIÉRREZ Magda Zulema, “Naturaleza Autónoma del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”, (*en línea*), consultado el 08/05/2015, Disponible en: <http://www.tfjfa.gob.mx/investigaciones/pdf/naturalezaautonomadeltfjfa.pdf>

introduce el sistema nacional anticorrupción y el cambio de nombre antes mencionado. Pese a esta interferencia de los tribunales judiciales, TFJFA ha tenido una ampliación de competencias, lo que ha tenido como consecuencia una gran aproximación a los sistemas de dualismo jurisdiccional practicado en otros países.

2.2. El fortalecimiento de las competencias en la esfera de Derecho Administrativo

La ampliación del ámbito de competencia del entonces denominado Tribunal Fiscal de la Federación, se estableció mediante reformas subsecuentes al Decreto de su creación, siendo las más relevantes, la expedición de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978, que se derogó mediante la expedición de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 15 de diciembre de 1995, y el 31 de diciembre de 2000 la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación se modificó por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que corresponde precisamente a la ampliación de competencia, fiscal y administrativa.

En el 2007 se expide una nueva Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (LOTFJFA) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 2007, la cual afirma su autonomía y amplía su competencia para conocer asuntos en materia administrativa. Además la nueva ley crea una Sala Superior, equiparando con esto, un órgano superior propio de los sistemas de jurisdicción dualista, pero aun con sus limitaciones.³⁹

En el 2015, se reforma la Constitución, para transformar al TFJFA en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, sin publicarse hasta el momento de la redacción del presente trabajo la Ley que regulará esta transformación del TFJFA. Todo lo anterior, ha sentado las bases de una nueva óptica del derecho administrativo en nuestro país, puesto que el derecho administrativo había sido tratado como ciencia administrativa, y no como un conjunto de reglas exorbitantes aplicables a la administración pública y, sus mecanismos de defensa del particular ante el desvío del poder de la propia Administración.

Además, el TFJFA consolida su competencia bajo un modelo de jurisdicción contencioso administrativo mixto,⁴⁰ a saber: a) Objetivo o de mera anulación

³⁹ El pleno de la Sala Superior del TFJFA tiene la facultad de Establecer, modificar y suspender la jurisprudencia del Tribunal conforme a las disposiciones legales aplicables, aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y ordenar su publicación en la Revista del Tribunal (Artículo 19 fracción IX, de la LOTFJFA), entre otras facultades que se podrían equiparar con las del Consejo de la Judicatura Federal del Poder Judicial de la Federación.

⁴⁰ Inclusive en México los Tribunales Colegiados mediante jurisprudencia han confirmado el modelo mixto: Época: Novena Época, Registro: 174159, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIV, Septiembre de 2006,

(contencioso de legalidad); y, b) Subjetivo o de plena jurisdicción (contencioso de indemnización⁴¹). Este modelo de recursos se encuentra presente en los sistemas dualistas como el francés o el griego.

El primero tiene la finalidad de controlar la legalidad del acto y restablecer el orden jurídico violado, teniendo como propósito tutelar el derecho objetivo, esto es, su fin es evaluar la legalidad de un acto administrativo y resolver sobre su validez o nulidad. Su objetivo es que al acto desaparezca de manera absoluta y definitiva. En ese orden de ideas, el juez anula la decisión de la Administración que es sometida a su jurisdicción sin poder substituir a la Administración para reformar el acto impugnado.⁴² En resumen, se trata de un recurso por el cual cualquier particular puede demandar ante un juez administrativo el reconocimiento de la ilegalidad de una decisión administrativa, y de pronunciar su anulación.

En el segundo modelo, una de las características es que persigue una finalidad de indemnización.⁴³ El tribunal está obligado a decidir la reparación del derecho subjetivo, teniendo la sentencia el alcance no sólo de anular el acto, sino también de fijar los derechos del inconforme y condenar a la administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos, es decir, en estos casos será materia de la decisión la conducta de una autoridad administrativa a efecto de declarar y condenarla, en su caso, al cumplimiento de una obligación indebidamente no reconocida en favor del administrado.⁴⁴ El juez administrativo se pronuncia sobre el derecho y sobre los hechos, en las mismas condiciones que un juez del orden común, en los litigios de orden privado. Estos dos modelos están determinados por las competencias que tiene el TFJFA en las enumeradas del artículo 14⁴⁵ de la LOTFJFA, y que se demuestra en el ejemplo dos fracciones relevantes del mismo artículo:

Materia(s): Administrativa, Tesis: I.4o.A. J/45, Página: 1394: *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y administración. Modelo de Jurisdicción Contencioso Administrativo Mixto.*

⁴¹ CAMBERO QUEZADA Guillermo, "La evolución de la responsabilidad patrimonial del estado en México", *Letras jurídicas (Revista Electrónica de Derecho)*, *Op. Cit.*, p. 4.

⁴² Los actos administrativos en nuestro país son susceptibles de impugnación por las siguientes causas: Vicios de forma, Incompetencia, Violación de la Ley y Desvío de Poder. En México, el artículo 3 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo y el artículo 51 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo establecen dichas causas. Ver RIVERO Jean *et al. op. cit.* p. 255.

⁴³ *Ibidem*, p. 235.

⁴⁴ CAMBERO QUEZADA Guillermo, "La evolución de la responsabilidad patrimonial del estado en México", *Letras jurídicas (Revista Electrónica de Derecho)*, *Op. Cit.*, p. 8.

⁴⁵ Además en materia administrativa encontramos las siguientes competencias: III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales; VII. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales; XII. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo; XIV. Las que se configuren por negativa ficta (...).

VIII. Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado (contencioso de indemnización);

XI. Las dictadas por las 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 (contencioso de legalidad).

De esa manera, y después de presentar elementos del dualismo jurisdiccional y la exorbitancia del derecho administrativo, analizaremos los dos escenarios de evolución de contencioso administrativo en México.

Consideraciones finales

Desde la perspectiva de la evolución del TFJFA y la consolidación de la justicia administrativa, podemos prever dos escenarios posibles de evolución del derecho administrativo en México.

El primero es consolidar el incipiente dualismo jurisdiccional en nuestro país, el cual consiste en mantener al TFJFA como un tribunal autónomo y con independencia para dictar sus decisiones, y seguir reforzando su competencia mediante adiciones a su ley orgánica y otras leyes administrativas. Esto lo posicionaría como un verdadero tribunal de justicia administrativa, y llegar, en algún momento de su evolución, a no encontrarse sometido al control del Poder Judicial mediante el mecanismo previsto por el artículo 104, fracción III⁴⁶ constitucional. Además se tendría que reformar la Constitución para crear un órgano superior o de control del TFJFA, el cual tendrá la facultad controlar los actos del mismo Tribunal. Dicha reforma tendría que ser acompañada con la creación de un Consejo similar al Consejo de la Judicatura Federal, encargado de administrar y vigilar la jurisdicción administrativa. Este escenario consolidaría un verdadero sistema de dualismo jurisdiccional en nuestro país.

El segundo, pero el cual consideramos menos probable, es la integración orgánica del TFJFA al Poder Judicial de la Federación, y en consecuencia el control de la justicia administrativa por parte de los Tribunales judiciales. Lo anterior se afirma en razón del principio de unidad de jurisdicción y ser coherentes con el principio de separación de poderes que ha primado en nuestro país. Es decir, una de las

⁴⁶ La propuesta de este escenario es derogar el 104, fracción III de la Constitución mexicana que establece: "Corresponde a los tribunales de la federación 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 promulgar un nuevo párrafo en el 73 en la fracción XXIX-H de la Constitución, en el siguiente sentido: "Corresponde al "ente superior" de los tribunales de lo contencioso administrativo conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales "inferiores o primera instancia" de lo contencioso-administrativo previsto es esta fracción" (Nota del Autor).

atribuciones que tiene el Poder Judicial es conservar y asegurar la función jurisdiccional. Esto no es nada novedoso, ya que actualmente en algunos estados de la República, los tribunales de lo contencioso administrativo se encuentran orgánicamente en el Poder Judicial, como lo es Tribunal de lo Administrativo del Estado de Jalisco,⁴⁷ entre otros. Si tómanos la experiencia de estos tribunales, el TFJFA se tendría que establecer adicionando un título más de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, la cual determinaría sus facultades y competencia.

Cualquiera de los dos escenarios deben de cumplir con el objetivo supremo de un Tribunal de lo contencioso administrativo, ya que su eficacia no se mide por el número de casos que atienda, sino por hacer tangible su presencia como órgano de control de la legalidad de las resoluciones administrativas, coadyuvando a un buen gobierno y aportando decisiones de protección efectiva para el particular ante el poder exorbitante de la Administración Pública.

Bibliografía

- BONNARD Roger, *Le contrôle juridictionnel de l'administration (étude de droit administratif comparé)*, Dalloz, 2005.
- CALAFELL Jorge, "Teoría General de la Concesión", *Revista Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, ISSN 1405-0935, Numero 26, año 1996.
- CARRILLO FLORES Antonio, *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 2000.
- FIX ZAMUDIO Héctor, *Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa*, México, Ed. Tribunal Fiscal de la Federación, 1982.
- GARRIDO FALLA Fernando, *Derecho administrativo*, Marcial Pons, Madrid, 1992.
- GORDILLO Agustín, *Tratado de derecho administrativo*, México, UNAM, Editorial Porrúa, 1ª ed. 2004.
- JOURDAIN Philippe, «La formation du concept de service publique», *Revue du Droit Public (RDP)*, 1987.
- LAUBADERE André De, «Revalorisations récents de la notion de service publique en droit administrative français», *Actualité Juridique de Droit Administratif (AJDA)*, 1961.
- LEMASURIER Jeanne, *Le contentieux administratif en droit comparé*, Ed. Economica, Paris, 2001.
- LOCHAK Danièle, *La justice administrative*, Paris, Montchrestien, 1998.

⁴⁷ Se establece en el artículo 2 y el Título Tercero de la Ley Orgánica del Poder Judicial del Estado de Jalisco.

- LUCERO ESPINOSA Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal*, Décima edición; Ed. Porrúa, México, 2008.
- MARTÍNEZ MORALES Rafael, *Derecho Administrativo 1er. Curso*, Quinta Edición, Editorial Oxford, 2007.
- MARÍN GONZÁLEZ Juan Carlos (compilador), *et al.*, La responsabilidad patrimonial del Estado, Porrúa et ITAM, México.
- MELLERAY Fabrice (Director), *L'exorbitance du droit administratif en question(s)*, Paris, LGDJ, 2004.
- ODENT Bruno y TRUCHET Didier, *La justice administrative*, PUF, 2004.
- PARADA Ramón, *Derecho administrativo I: Parte general*, Madrid-Barcelona, Marcial Pons, 2000.
- RIVERO Jean, «Existe-t-il un critère du droit administrative?», *RDP*, 1953.
- RIVERO Jean y WALINE Jean, *Droit administratif*, Dalloz, 2000.