

EL CONTENCIOSO DE INTERPRETACIÓN EN MÉXICO

Por Lic. Rosa Ileri Arreola Talavera¹
A mí papá con mucho cariño:
Lic. Leopoldo Rolando Arreola Ortiz.

A Monsieur Michel Bernard.
Miembro del Consejo de Estado
Francés, 1988.

SUMARIO: 1. Introducción; 2. Orígenes del Contencioso Administrativo Francés; 3. Orígenes y desarrollo del Contencioso Administrativo en México; 4. Estructura y Organización del Consejo de Estado Francés; 5. Conclusiones; y 6. Bibliografía.

RESUMEN: Este trabajo tiene como objeto el visualizar la posibilidad de adoptar el sistema contencioso de interpretación francés al actual sistema de procedimiento contencioso administrativo de nuestro país, con el fin de ser una opción más para el gobernado en la resolución de sus controversias administrativas con el Estado. Esta posible adopción se realizaría en función del actual sistema administrativo que nos rige. Se trata de una herramienta de impartición de justicia, basada en el origen de nuestro derecho administrativo, es decir, la propuesta no está inspirada en la región del Cantón, sino en el derecho francés, matriz del sistema administrativo que gozamos actualmente.

PALABRAS CLAVE: Consejo de Estado Francés, Procedimiento Contencioso, Justicia Administrativa, Matices pre-revolucionarios y post-revolucionarios, Revolución Francesa.

ABSTRACT: This work aims to visualize the possibility of adopting the French system of adversarial interpretation the current system of adversarial-administrative procedure in our country, to be an option for the governor to resolve their disputes of administrative nature, with the State. This possible adoption would be adapted according to the current administrative system that governs us. It is a tool of law enforcement, based on the origin of our administrative law, namely, the proposition is not inspired in the region of Canton, but French law matrix management system we enjoy today.

KEY WORDS: French State Council, Procedure Litigation, Justice Administrative, Tints pre-revolutionary and post-revolutionary French Revolution.

¹ Licenciada en Derecho por la Universidad del Valle de México, con especialidad en Justicia Administrativa. Ha hecho prácticas de Derecho Mercantil Marítimo, curso el Seminario de Derecho Constitucional y Parlamentario "El Nuevo Milenio", fue Profesora de Derecho Constitucional en la Escuela Panamericana de Administración y Hotelería, curso el Diplomado en Derecho Procedimental Fiscal, y asistió al Congreso Nacional de la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, fungió como Actuaria del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, actualmente es Abogada litigante.

I. INTRODUCCIÓN

Este trabajo es una reflexión sobre las necesidades que tiene nuestro actual sistema de administración de justicia fiscal y administrativa. Es por ello la importancia de reformar y especializar aún más la materia, para tener una ágil impartición de justicia; y una de las vías más viables sería la introducción de un sistema contencioso de interpretación en México como se desarrolla actualmente en el Consejo de Estado Francés. Pero antes de redundar más sobre nuestro tema de estudio, veamos sus orígenes, porqué y dónde surge la idea de que sea adaptado este procedimiento contencioso de interpretación del Consejo de Estado Francés, a nuestro procedimiento contencioso administrativo mexicano. Para su mejor comprensión veamos los orígenes de nuestro procedimiento contencioso administrativo, llevemos nuestros pasos a la historia, en donde los hombres sellaron sus ideales con sus acciones, en el justo momento que la vida les dio la oportunidad de concretizarlos en la creación de instituciones que le dieran a la sociedad, la certeza jurídica y la justicia administrativa, cuando aún carecía de estos elementos. Esta semblanza histórica enriquecerá nuestra reflexión en el presente trabajo. Retomando el camino de nuestra investigación, me doy a la tarea de buscar y encontrar en distintos textos, el surgimiento y desarrollo de la justicia administrativa francesa, en sus distintos matices pre-revolucionarios, revolucionarios y post-revolucionarios, con el objeto de apreciar cronológicamente las distintas etapas del contencioso administrativo francés, hasta que se transportó al otro lado del Atlántico instaurándose en nuestro país, para posteriormente llegar a nuestro tema: la conveniencia de implementarlo en nuestro actual sistema de justicia administrativa.

2. ORÍGENES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FRANCÉS

Esta semblanza histórica –como antes se señala-, pretende enriquecer y orientar nuestra reflexión en el presente trabajo. Transportemos nuestra mente a la Revolución Francesa, al comienzo de ella, momento en el cual la sociedad se encontraba devastada por los abusos de la tiranía, por el despojo de todo valor a la vida, al respeto de los individuos, por el saqueo de todo derecho natural y positivo. Esta desnudez de justicia que prevaleció por siglos, provocó que la sociedad francesa alterara al máximo el rumbo de su opulenta monarquía, pues era intolerable la vida deplorable que vivía aquella sociedad. Como sabemos, en el aquél momento de la historia muchas sociedades corrían con la misma suerte, ello provocó un movimiento en la Europa del siglo XVIII del que surgieron grandes pensadores, innovadores, que provenían de la generación de la ilustración; ello dio origen y auge a sociedades secretas de librepensadores, que fueron los impulsores de las acciones que permitieron romper aquellas cadenas opresivas del alma, que subyugaban como si fueran objetos, a los individuos.

“Las nuevas ideas tenían su mejor campo de expresión en los famosos salones parisien- ses. Una extensa obra, La Enciclopedia 1751- 1772, dirigida por Diderot y D’ Alem- bert, reunían todos los conocimientos de la época. Filósofos como Montesquieu, Voltai- re y Rousseau exponían conceptos nuevos sobre la separación de los poderes, la lucha contra los abusos, la igualdad de los hombres y la excelencia del régimen republicano.”²

Este conjunto de ideales se materializó y se llevaron a cabo grandes movimientos sociales en Europa, los cuales terminaron siendo movimientos armados que destituyeron formas inadecuadas de gobernar.

Uno de ellas fue la Revolución Francesa, de la cual emana el más claro ejemplo, de que el gobierno cuando se traslada al pueblo, a los horizontes de una república, pasa después por oscuras épocas, como la denominada Época del Terror, encabezada por Robespierre, quien en esa etapa, fue el alma del Gobierno en Francia.

“El desarrollo que en Francia ha tenido la materia contenciosa administrativa viene de la Revolución Francesa; con anterioridad a la misma no existía ninguna jurisdicción ad- ministrativa, todo era decidido por los jueces judiciales. A los revolucionarios franceses no les simpatizaba esta figura jurisdiccional, que todo entregaba, incluyendo lo adminis- trativo, a los jueces judiciales y por eso fue que en 1790 crearon por primera vez el ger- men de la jurisdicción administrativa, desvinculada casi íntegramente de la jurisdicción judicial. Los revolucionarios franceses de 1790 tenían una gran desconfianza al Poder Judicial, como había sido, como era obvio e inevitable, un órgano de la Monarquía, que la Revolución Francesa vino a destruir. A partir pues de 1790, surge la institución del Juicio Contencioso Administrativo.”³

Después de grandes reacomodos y luchas internas civiles en el mencionado país, y de disputas con sus países vecinos, surgió un General que pronto se dio a conocer por su ímpetu, su estrategia militar que lo llevó a salvar a Francia y alcanzar la gloria imperial que una vez había soñado: Napoleón Bonaparte.

Este personaje militar llegó a ser un gran estadista, que revolucionó en su totalidad las reglas y normas jurídicas establecidas en aquélla época, las cuales se tambaleaban por no tener la suficiente fuerza dogmática y respaldo social, ya que la nueva sociedad francesa, denominada de los ciudadanos, aún no estaba lo suficientemente integrada en su nor- matividad con las leyes necesarias, a pesar de que tener ya una Constitución establecida; faltaban ciertos matices por permear en la nueva República, sin los cuales permanecían escollos sociales importantes, que vulneraban la “paz” en la que vivían los ciudadanos.

² Véase GARCÍA-PELAYO Y GROSS, Ramón. En *Enciclopedia metódica Larousse*, Ciudad de México, Larousse. 506 p.

³ Véase CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso. *Ensayos jurídicos en materia tributaria*, Ciudad de México, Themis. 1993, 223 p.

Bonaparte tomó la batuta de establecer instituciones del pueblo y para el pueblo.

“La Constitución del 10 de noviembre de 1799, conocida como la del año VIII, confió el Poder Ejecutivo a tres cónsules, elegidos por diez años, y el Poder Legislativo a cuatro asambleas: Consejo de Estado, Tribunado, Cuerpo Legislativo y Senado. Nombrado Primer Cónsul a Napoleón Bonaparte, el cual estableció el centralismo administrativo, que alcanzó más fuerza que en los tiempos de la monarquía. Saneó el erario público, creó el Banco de Francia en 1800, fundó la Legión de Honor en 1802 para recompensar los servicios al Estado, redactó el Código Civil en 1802 que lleva su nombre y favoreció las artes y la enseñanza.

“Puede decirse que la mayor parte de los organismos administrativos, judiciales y financieros actuales datan de esa época.”⁴

Esto es, el poder legislativo se confió no en un parlamento (cual sistema donde se discuten y resuelven asuntos públicos) como sucedió en otras latitudes, sino en cuatro asambleas de representantes populares, de las cuales, una de ellas era el Consejo de Estado.

“Napoleón establece el Consejo de Estado y lo dota de facultades jurisdiccionales. Lo hace a nombre de la separación de poderes para impedir que los viejos parlamentos, como se denominaban los tribunales del antiguo régimen, pudieran obstaculizar al estado revolucionario. En efecto los magistrados de esa época eran nobles o clérigos. La magistratura se compraba o se heredaba.”⁵

Se trataba entonces, de una asamblea que además de conocer asuntos legislativos, quitaba a los tribunales judiciales la competencia para juzgar sobre el funcionamiento de las instituciones del Estado. El génesis de esta nueva estructura de impartición de justicia administrativa obligó a la sociedad de aquella época a reformular y reorganizar usos y costumbres en la materia, llevando así, a cabo la necesaria separación de poderes, evitando que el judicial pudiera inmiscuirse en situaciones meramente administrativas que apenas se estaban perfeccionando y consolidando.

Una vez que Napoleón instituyó el Consejo de Estado, en la segunda mitad del siglo XIX, surge lo que la doctrina francesa llama justicia delegada, el establecimiento de dos órdenes jurisdiccionales, el judicial y el administrativo; que se podría resumir en que a partir de aquel momento, la jurisdicción administrativa se desarrolla completamente autónoma de la administración pública, del Poder Ejecutivo y de la llamada jurisdicción judicial.

⁴ op. cit 1

⁵ AGUIRRE PANGBURN, Rubén, “Los Tribunales de Justicia Administrativa” Congreso internacional de justicia administrativa, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1997, Tomo VI, 232 pp.

Es un momento histórico que realza en Francia la división de dos órdenes jurisdiccionales, heredándonos con ello, la autonomía de la impartición de justicia incluso en materia administrativa, y que nos explica porque nuestro actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación, goza de autonomía en la impartición de justicia.

3. ORÍGENES Y DESARROLLO DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

En este capítulo veremos como la idea europea y específicamente francesa del procedimiento contencioso administrativo se instauró en México, la trayectoria por la que tuvo que caminar hasta lograr su perfección como una jurisdicción administrativa autónoma, respaldada por todo principio de legalidad y reconocimiento de validez ante las demás materias jurídicas.

Nos ubicamos en el siglo XIX, en el surgimiento del segundo Imperio con la llegada a México de Maximiliano Archiduque de Habsburgo, son momentos tensos para el país, puesto que el gran bloque conservador se daba un gran respiro por tener de algún modo una monarquía restablecida; por ende, el lado contrario de estos conservadores eran los liberales, los que gozaban en su composición de los lineamientos de una revolución ideológica. Ellos buscaban transformar los antiguos y sosos esquemas sociales en los que el clero y los conservadores tenían de nuevo el mando político y económico denigrando una vez más, toda oportunidad de igualdad y derecho social.

En medio de esta encrucijada social y política, se encontraba dentro del gobierno imperialista, el Licenciado Teodosio Lares, al que se le atribuye la creación de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, del 25 de Mayo de 1853, más conocida como la Ley Lares. En ese mismo año presentó Lares un proyecto de un Tribunal de Contencioso Administrativo, el cual estaba inspirado en forma íntegra y total en la legislación francesa; sin embargo, no se promulgó la ley, no entró en vigor y por lo tanto no se aplicó, por lo que solo quedó en el primer intento de creación legislativa en la materia del siglo XIX.

Dicha Ley permitió la aparición, de una manera formal, de la materia administrativa, aun cuando no se llevó a cabo por la atmósfera imperialista y reformista que sucumbía a México en aquella época.

Posteriormente con la promulgación de la Constitución de 1857, la cual consagró la división de poderes en nuestro país en una forma categórica, la materia administrativa tuvo que enfrentarse de manera abrumadora a un análisis que la señalaba de inconstitucional, ya que su competencia no podía existir fuera de los tres poderes, es decir no

debía existir o formar su jurisdicción especial en tribunales administrativos autónomos, ya que se interrumpía el principio y la división de poderes, uniendo así de esta forma al Poder Ejecutivo y Judicial en uno sólo en materia administrativa.

“El Poder administrador, según la teoría tradicional, aún reinante, es manifestación de un solo poder, el Poder ejecutivo. Pero este poder ejerce dos funciones distintas, que integran su actividad: funciones políticas (actos de gobierno) y funciones administrativas (actos administrativos).

“Luego, las autoridades administrativas pueden ser de dos órdenes: 1º las que ordenan y ejecutan, 2º las que juzgan.”⁶

Lo anterior laceraba a los legisladores de la época y se decidió que la competencia administrativa sería resuelta por medio del juicio de amparo. Ignacio L. Vallarta, Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se negaba rotundamente a que hubiese Tribunales Administrativos por ser una jurisdicción anticonstitucional, la cual no respetaba la hegemonía y división de los poderes.

A través del tiempo los propios legisladores se percataron que los asuntos administrativos y de la Hacienda Pública no se podrían dirimir en una forma civil ni penal, y que era necesario tener un propio espacio legislativo y de tribuna en la materia administrativa; y que tomando el modelo francés, no se vulneraba la teoría de la separación de los poderes.

“Es hasta ya bien entrado este siglo, en el mes de agosto de 1936, cuando se promulgó la Ley creadora del Tribunal Fiscal de la Federación; fue una Ley que no surgió del Congreso de la Unión, sino se promulgó por el Presidente Cárdenas, en uso de sus facultades extraordinarias. En esa época y mucho antes, el Congreso no legislaba, solo se limitaba a otorgar facultades extraordinarias al Presidente de la República, para que emitiera disposiciones legales.”

“El que se constituyó como un tribunal administrativo de justicia delegada y no de justicia retenida, con plena autonomía y con competencia para reconocer la legalidad o declarar la nulidad de actos o procedimientos administrativos, pero sin poder pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de esos fallos, pues en caso de resistencia, debía acudir al juicio de amparo.”

En la reforma del artículo 104, fracción I, de nuestra Carta Magna, se adicionó una fracción más que fue la I-B, en la cual, por primera vez, se consignó a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de una forma clara y contundente, lo que permitió que se determinara su constitucionalidad y acabar con tanta polémica respecto a ello.

⁶ BIELSA, Rafael, *Sobre lo contencioso administrativo*, tercera edición, Argentina, Castellví, 1964, 4 pp.

⁷ op. cit. 2

⁸ RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, *Derecho fiscal*, segunda edición, Ciudad de México, Harla. 1986, 266 pp.

Fue la Ley de Justicia Fiscal el 27 de agosto de 1936, la cual requirió la pronta creación del Tribunal Fiscal de la Federación, para la suerte de la materia administrativa, ahora sí contaba con la legislación y la tribuna para desarrollar su jurisdicción correspondiente; fue un gran paso doble para la justicia mexicana, abriendo los espacios y surcos para la especialización en la materia, dando paso a su vez a las nuevas generaciones que se abocarían con énfasis y empeño a esta disciplina jurídica.

Su composición original fue de cinco salas, integradas por tres magistrados cada una. Así lo disponía el artículo 2 de la Ley de Justicia Fiscal, del 27 de agosto de 1936. En la exposición de motivos de la creación del Tribunal en la mencionada Ley se mencionó que se creaba un Tribunal de Contencioso Administrativo con carácter de Anulación. Los artículos 56 y 57 de la mencionada Ley enfatizaban en su contenido las causales de anulación, las cuales coinciden con las previstas por el recurso de exceso de poder del contencioso francés; y los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación tendrán fuerza de cosa juzgada.

Las figuras históricas legislativas en el contencioso administrativo en nuestro país fueron las siguientes:

- 1.- *Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853.*
- 2.- *Ley de la Tesorería de la Federación de 10 de febrero de 1927.*
- 3.- *Ley de Justicia Fiscal de 1936.*
- 4.- *Código Fiscal de la Federación de 1938.*
- 5.- *Código Fiscal de la Federación de 1967.*⁹

De esta forma vemos en el desarrollo de lo contencioso administrativo en nuestro país, la suma clara de tantos esfuerzos de especialistas en la materia por tener una justicia administrativa eficaz y expedita, a la que al paso del tiempo se le van uniendo competencias de orden público.

Fue hasta junio del año 1978 que su estructura original se conservó lo que marcó una primera etapa del Tribunal Fiscal de la Federación.

Una de sus características principales en su primera etapa, fue el de ser un órgano de primera instancia; y el Pleno del propio Tribunal se encargaba de resolver el recurso de revisión, actuaba como órgano de segunda instancia.

⁹ MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio, "El Contencioso Administrativo", Tribunal Fiscal de la Federación, cuarenta y cinco años, Ciudad de México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1982, Tomo II, 40 pp.

Esta estructura duró hasta que el 2 de febrero de 1978, que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la promulgación de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual entro en vigor a partir del 1 de julio de 1978.

La reforma mencionada puso fin a la estructura anteriormente señalada; la competencia se amplió del Tribunal, dándole un campo más abierto a su jurisdicción.

Se conformaron en lo sucesivo Salas Regionales y un Sala Superior, la que se formó por dos secciones, compuestas por cinco miembros cada una y un magistrado de la propia Sala Superior, el que fungiría como presidente de dicha Sala, así como de todo el tribunal Fiscal de la Federación.

La competencia territorial se modificó en función del domicilio de la autoridad ordenadora o ejecutora de la resolución impugnada.

La sustitución del Pleno por la de la Sala Superior, le daba a este órgano colegiado de segunda instancia, aún más autonomía.

Uno de los resultados de este buen ánimo de cambios y reformas, al Tribunal fueron la regionalización de las Salas en el territorio nacional, lo cual permitió que el gobernado estuviera más de cerca en las materias fiscal y administrativa; difundiendo a su vez toda una cultura fiscal por todo el país; llevándonos a hacer un pequeño comparativo entre la regionalización del Tribunal en estudio, con el fenómeno de regionalización en Francia, cuando en el año de 1954, los Consejos de Prefectura fueron sustituidos por los Tribunales Administrativos Regionales.

Esta regionalización fue un gran desahogo en la distribución proporcional de la carga de trabajo, en todas la Salas Regionales.

Sin embargo con el transcurso del tiempo, lo anterior prevaleció hasta que no se le atribuían al propio Tribunal, más competencia y asuntos; situación que duró poco por la gran demanda de litigios.

Las consecutivas reformas a sus posteriores leyes orgánicas, dieron lugar a la promulgación de nuevos ordenamientos legales que ampliaron su competencia esencialmente en la materia administrativa.

Teniendo como directorio una gama de Leyes que le ocupan en su nueva competencia como lo son:

- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- Ley de Servicio de Administración Tributaria.
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación.

El transcurrir del tiempo por los umbrales del Tribunal Fiscal de la Federación, su antiguo edificio de la calle de Varsovia No. 9 Colonia Juárez, de esta ciudad marcaron el ritmo y el paso de nuevas inquietudes jurídicas, las que iba demandando la sociedad mexicana, rumbo a un modernismo. Las necesidades sociales de carácter fiscal y administrativo obligaron al Tribunal a tener más asuntos, los que cada día rebasaban ya al personal existente, obligando de esta forma a que creciera su estructura, su personal, hasta el mismo edificio en el que se encontraba ubicado, pues ya no era suficiente para albergar los asuntos de las diferentes materias de las que era acreedor del Tribunal, ni al personal que laboraba en él. Esto obligó a buscar y encontrar nuevos espacios, los cuales permitiesen el pleno y justo desempeño de las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación.

Lo anterior en virtud de que la denominada zona metropolitana que comprende el Distrito Federal y el Estado de Morelos, provoca una gran concentración de negocios, debido a la centralización de las actividades políticas, económicas, culturales, educativas y de todo tipo en esta zona territorial, tiene como resultado la saturación de asuntos que resolver en la materia que nos ocupa. Un ejemplo de ello son la facultad de atracción y la concentración de litigios en materia de propiedad intelectual.

La asignación de una mayor competencia material del Tribunal le ha llevado a conocer de asuntos en materia de Fiscalización Superior de la Federación, comprendiendo aquellas controversias que surgen entre los entes fiscalizadores y los servidores públicos responsables; controversias sobre Responsabilidad Patrimonial del Estado, sobre Responsabilidad de Servidores Públicos del Estado; sobre Medio Ambiente; sobre Seguridad Social; sobre la Procuraduría Federal del Consumidor.

En año 2000, fue modificado su título por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para resaltar la competencia en materia administrativa y la gama de esta en dicho Tribunal.

La promulgación de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, el 1º de diciembre de 2005, marcó otra etapa importante en la vida del presente Tribunal. Esta nueva Ley con matices de materias meramente administrativas, llamó a nuevas compe-

tencias materiales a que sean adoptadas por el Tribunal, como lo son: la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas; las pensiones civiles y militares, entre otras.

Esta Ley se podría decir que se hizo un tanto a la medida de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo; a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal Centralizada; excluyendo a esta última de su aplicación a las materias de carácter fiscal, la Responsabilidad de los Servidores Públicos, la Justicia Agraria, la Justicia Laboral, las funciones constitucionales del Ministerio Público; y en relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les resulta aplicable el título tercero A.

Por último al enfatizar las características que reúne esta Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en comentario es que queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquélla.

Una de tantas conexiones materiales que gozan ambas leyes, es la impugnación de un acto o resolución administrativa, ya que por la vía administrativa es aplicable el recurso de revisión y el juicio contencioso administrativo, ambos de carácter optativo para el gobernado.

En la práctica, dadas las ventajas de objetividad, profesionalización y el prestigio acumulado del que goza el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, provoca que en un buen porcentaje los interesados, elijan la vía contenciosa administrativa, antes que el recurso de revisión.

Lo anterior ha incrementado de una forma notable la competencia material y el número de asuntos que tiene que resolverse, haciendo notoria una carga excesiva de trabajo para el Tribunal; lo que impulsó de manera importante a buscar otras rutas dentro del mismo procedimiento contencioso administrativo para el desahogo y la resolución de actos o resoluciones administrativas.

Una ruta eficaz y segura bajo el marco de la legalidad, sería la implementación del recurso de interpretación dentro del juicio contencioso administrativo; que es el tema que me ocupa en el presente trabajo, y que sería el momento óptimo para empezar a buscar las vertientes adecuadas de implementar este recurso en el juicio en mención.

A pesar de nuevos sistemas como el Juicio en Línea y las Salas especializadas, la excesiva carga de trabajo del Tribunal hace casi imposible que se cumpla con lo establecido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Todo este esfuerzo vale la pena a fin de obtener una justicia fiscal y administrativa, en el justo momento que el ciudadano se acerque a solicitarla, justicia pronta, expedita y especializada para el caso concreto que su esfera jurídica se vea afectada.

4. ORGANIZACIÓN DEL CONSEJO DE ESTADO FRANCÉS

En el estudio de la creación y la organización del Consejo de Estado, encontré en su manejo de los distintos procesos administrativos internos, como fue su evolución contenciosa, hasta llegar a un clímax de especialización administrativa.

“En su estructura clásica, resultante de la Constitución del año VIII, de la Ley del 24 de mayo de 1872 y de la Ordenanza (reglamento) del 1 de julio de 1945, la jurisdicción administrativa francesa está esencialmente constituida de un juez de derecho común: la Sección del Contencioso del Consejo de Estado y de jurisdicciones especializadas (por ejemplo el Tribunal de Cuentas) que dependen de su control de casación. El contencioso del exceso de poder, el contencioso de la responsabilidad, y asimismo los “pequeños contenciosos” (fiscal, elecciones, pensiones) son juzgados en primera y última instancia por el Consejo de Estado. Desde 1880, el Consejo de Estado se enfrentó al número creciente de recursos presentado ante él, y a lo largo de la III República, la saturación de la sala de audiencia ocasionaría numerosas reformas de procedimiento, o de organización de la Sección del Contencioso, sin volver a cuestionar el principio según el cual el contencioso administrativo estaba regulado, esencialmente, por el Consejo de Estado decidiendo en primera y última instancia.”¹⁰

*“Para estas funciones que necesariamente devinieron jurisdiccionales, se instituyó el Consejo de Estado con asiento en París y los Consejos de Prefecturas de los departamentos territoriales del interior. En su origen el Consejo asesoraba jurisdiccionalmente a las autoridades administrativas; esto es lo que se denominó **justicia retenida**. En mayo de 1872 una disposición legislativa reconoció al Consejo de Estado funciones jurisdiccionales propias, sin que estuviere supeditado a ninguna otra autoridad. El Consejo de Estado, en esta forma, se instituye como un órgano independiente de las partes en el litigio, aunque confusamente se le denominó a este nuevo sistema **justicia delegada**.”¹¹*

“La reforma del año 1954 transforma los consejos prefectorales en tribunales administrativos de primera instancia y al Consejo de Estado en tribunal de segunda instancia.”¹²

De esta forma reiteramos una vez más que nuestras instituciones modernas están basadas en esos principios napoleónicos, retomados estos a su vez, del derecho romano clásico; bases jurídicas existentes y válidas en nuestro actual derecho civil y administrativo.

¹⁰ THÉRY JEAN, Francois, *Perspectivas del derecho fiscal y administrativo en América y Europa en la 1ª. Parte del siglo XXI*, Tercer Congreso Nacional e Internacional de Magistrados, Ciudad de México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. 2006. Tomo I, 112 pp.

¹¹ BARTOLOME A., Fiorini, *¿Qué es el Contencioso?*, Buenos Aires, Editores Abeledo-Perrot, 1965, 91 pp.

¹² Idem.

La reforma al Consejo de Estado Francés del 1 de enero de 1954, tuvo entre sus múltiples objetos de su creación el de permitir la fluidez del vertiginoso y exhaustivo trabajo de los órganos de decisión del Consejo de Estado. En un año se promovían alrededor de 6,000 juicios nuevos, y sólo llegaban a ser juzgados un promedio de 4,500; entre tanto ya había el rezago de 26,000 asuntos por resolver, lo que obligó a tener una nueva estructura de impartición de justicia. La transformación consistió fundamentalmente en tres aspectos:

1. Los antiguos consejos de prefectura se convirtieron en tribunales administrativos (de la jurisdicción judicial) para conocer de los juicios de primera instancia determinada en razón de materia y territorio, (*ratione materiae* y *ratione loci*)
2. La implementación de la segunda instancia dentro de las facultades del Consejo de Estado, fue para conocer de la apelación sobre las sentencias de los nuevos tribunales administrativos, antiguos consejos de prefectura.
3. Los recursos contenciosos administrativos, fue una nueva implementación de esta reforma, los cuales consisten en cuatro recursos que son los de represión, **de interpretación**, de anulación y de plena jurisdicción.

*“El sistema francés permite que el Consejo de Estado elabore el derecho administrativo a través de sus interpretaciones jurisprudenciales, por eso está en permanente elaboración.”*¹³

Hoy en día el Consejo de Estado posee dos atribuciones fundamentales, las cuales dividen su tarea en ser consejero de la administración, ya que tiene su participación activa en la formulación de leyes y documentos de tipo legislativo, y su otra función, radica en sus diversos trabajos jurisdiccionales, los cuales conforman al lado de las cortes administrativas de apelación y los tribunales administrativos de primera instancia, versan su competencia en la jurisdicción administrativa general.

Actualmente el Consejo de Estado se encuentra dividido en su estructura interna en cinco secciones, en las que comprende en las cuatro primeras se encargan básicamente de los negocios consultivos y administrativos.

Por su parte la quinta sección del Consejo de Estado se dedica a las cuestiones contenciosas. Cada sección se integra por un presidente, seis consejeros de Estado en servicio ordinario, un *maitre des requêtes* (maestro de requerimientos), un auditor y demás personal.

El funcionamiento del Consejo de Estado es por medio de asambleas generales o plenarios, y el funcionamiento de la sección de lo contencioso es por medio de una asamblea general o plenaria de lo contencioso, y en sus asambleas generales es el vicepresidente del propio Consejo quien las preside.

¹³ *Ibidem* 14

El enorme prestigio del Consejo de Estado Francés, se debe en gran parte a su formación y trayectoria histórica, a su especialización en la materia administrativa, su autonomía en relación con el resto de los poderes de la República Francesa, al riguroso proceso de selección de su personal el cual inicia con examen único de egreso de la Escuela Nacional de Administración.

En la doctrina en esta rama del derecho, existe el Contencioso Administrativo de Anulación u Objetivo y Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción o Subjetivo. Esta es una característica de los Tribunales Administrativos de tipo Francés.

En el derecho francés, según nos precisa Laferrière, el Contencioso Administrativo tiene su propia naturaleza *sui generis*.¹⁴

La acción de este derecho en movimiento, es tradicionalista, es simple en su estructura, la que se divide principalmente en cuatro diferentes ramas:

- 1.- El Contencioso de Anulación.
- 2.- El Contencioso de Plena Jurisdicción.
- 3.- El Contencioso de Interpretación y Apreciación de la Legalidad.
- 4.- El Contencioso de Represión.¹⁵

El Contencioso de interpretación es una de las tareas jurisdiccionales que tiene el Consejo de Estado, y es una forma de ahorrar espacios procesales por cuestión de rapidez y economía procesal: el gobernado afectado por un acto o resolución administrativa de alguna autoridad competente, acude al Consejo de Estado para ejercitar el Contencioso de Interpretación, este último emite una recomendación u opinión y reenvía a un juez administrativo (de jurisdicción judicial) invitando a las partes en litigio para que acudan ante aquel para solucionar una cuestión en materia administrativa, es decir, a su recomendación se le considera como un acto pre-judicial, que orienta y da elementos para posteriormente solicitar el recurso directo de interpretación a un juez en materia administrativa, con fundamento su recomendación y en los elementos de juicio en ella considerados.

Esta actividad es la parte medular para ahorrar todo un proceso administrativo, en el sólo criterio de un juzgador sin salirse de la tesitura de la norma jurídica de la materia. La características que guarda este procedimiento Contencioso de Interpretación conocido también de Apreciación de Legalidad o Validez, es una connotación un tanto peculiar ya que reúne dos conceptos distintos en uno solo.

¹⁴ op. cit. 8

¹⁵ op. cit. 8

Para comenzar la interpretación de una decisión administrativa, es darle el justo sentido a la misma; por otra parte, la Apreciación de Legalidad es determinar su valor jurídico. Entonces tenemos que, sentido y valor jurídico son distintos, sin embargo bajo otra óptica jurídica, tenemos que ambos son elementos *sine qua non*, para determinar el criterio sobre una situación, controversia o resolución en específico.

Otorgándole de esta manera a otro juzgador una síntesis o análisis del mismo caso en concreto, para que éste a su vez tenga la visión previa de una interpretación sobre tal o cual asunto.

De tal forma que su interpretación ayuda a esclarecer situaciones de un proceso o resolución administrativa de tipo oscura o ambigua, resaltando lo que quiso decir aquella autoridad administrativa; es decir interpretando el sentido y valor jurídico sobre lo actuado y emitido.

Los medios empleados por el juzgador para la interpretación son variables, y admitidos de acuerdo a cada caso en específico.

Los medios para la apreciación de la legalidad, serían los que se utilizan en el recurso por exceso de poder: medir el cumplimiento de la jurisdicción de la autoridad sobre sus facultades que le otorga la ley, visualizando si hubiese desvío o exceso de poder en el acto procedimental o resolución.

La tarea del juez judicial en el recurso de interpretación es que debe de pronunciarse en los dos sentidos que se mencionan en los párrafos precedentes, su tarea constituye la emisión de un criterio pre-judicial, en el que, su resultado no es de efecto directo sobre la sentencia del caso en estudio o resolución, al ser reenviada al juez administrativo este último a su vez debe soportar lo emitido por el juez judicial, que emite su interpretación sobre aquél caso en específico.

“En efecto, el acto jurisdiccional puede ser efectuado por el órgano judicial, tanto como por el legislativo o la Administración y precisamente, el contencioso administrativo ha venido siendo identificado, en primer lugar, por la especialización del juez.”¹⁶

La ilegalidad de los actos cuando así lo disponga el juez administrativo, será cosa juzgada aún, cuando se aplique el recurso de interpretación.

Esta dualidad en este recurso es soportable, los juzgadores administrativos y judiciales conllevan a la par la responsabilidad de pre-juzgar y juzgar, llevando consigo un ahorro procesal desahogando de tal manera la carga procesal para los juzgadores y tribunales

¹⁶ BRISEÑO SIERRA, Humberto, *El proceso administrativo en Iberoamérica*, Ciudad de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1968, 205 pp.

de segunda instancia que son los de apelación o casación, dentro de la estructura del Consejo de Estado Francés.

La fluidez de criterios permite que el recurso de interpretación sea susceptible dentro de las vías de los recursos habituales, el juez de apelación o de casación debe tener una interpretación suficientemente crítica en todo sentido, situación que el juez inferior a este careció de ello.

Este recurso de interpretación será realmente admisible cuando tenga por objeto esclarecer una decisión que lo amerite, cuando sea el proceso oscuro y la emisión de su resolución no sea clara y precisa en su contenido, y en sus efectos para el gobernado.

La competencia en materia de interpretación y de apreciación de legalidad, le pertenecen siempre a un juez. La apreciación de legalidad realizada por la administración activa sólo tiene el valor de una opinión.

El reenvío de los recursos de interpretación a los tribunales judiciales son llevados dentro de la competencia o jurisdicción administrativa, los cuales tendrían facultad para pronunciarse sobre un recurso de anulación contra el acto impugnado.

“Contencioso de interpretación que comprende el recurso de interpretación en reenvío de tribunales judiciales en el que se invita a las partes para que se dirijan a un juez administrativo para solucionar una cuestión litigiosa en materia administrativa como acto prejudicial y el recurso directo de interpretación en el cual se solicita directamente a un juez administrativo la interpretación de un acto o de una resolución, ambos administrativos.”¹⁷

Las reglas de competencia en materia de Interpretación y de Apreciación de Legalidad estriban bajo los siguientes criterios:

La apreciación de legalidad pertenece siempre a un juez, su criterio se somete al derecho que invoca el gobernado y a los hechos ocurridos en ese caso concreto. Este sentido del legal proceder de la autoridad que emitió el acto impugnado, muchas veces lleva matices de exceso de poder o de faltas, omisiones en el actuar de la autoridad dentro de un procedimiento administrativo, y su resolución es turbia, en su contenido y de quien la emitió, faltante de sentido legal, carente de competencia material y territorial. En esta tesitura del sentido de interpretación de legalidad, de un acto o resolución de alguna autoridad administrativa, debe ser con todo el estricto apego a la Ley, sin tener estimaciones subjetivas que lleven a una determinación errónea y alejada de todo sentido crítico a derecho.

¹⁷ MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, Ciudad de México, UNAM, 2002, 150 pp.

La interpretación, el sentido, la dimensión, y la trayectoria, que se le de a cada caso en específico, por el juzgador en este recurso debe ser estudiado bajo una óptica muy especializada, tener un gran campo de conocimiento en la norma y la actividad administrativa para determinar con seguridad y eficacia una justa interpretación de aquél acto o resolución de carácter administrativo.

5. CONCLUSIONES

La interpretación de cualquier acto que realice un individuo debe ser objetiva, en cuanto a su intención u origen, acción, trayectoria y resultado. Aún más si la interpretación proviene de un juzgador de los actos realizados por una autoridad en este caso administrativa.

El planteamiento se ve simple, sin embargo es todo un proceso y mecanismo *sui generis*, que no se aceptaría en esta determinación interpretaciones subjetivas, caprichosas o favoritismos. No es fácil, pero tampoco es imposible llevar esta tarea.

¿Por qué no llevar este Contencioso de Interpretación y de Apreciación de Legalidad o Validez al moderno Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como lo es llevado en el Consejo de Estado Francés?

Las razones pueden ser muchas, sin embargo valdría la pena intentarlo, proponerlo, desarrollarlo, en nuestro sistema contencioso administrativo actual.

La reflexión histórica de éste trabajo destaca el origen de nuestro sistema administrativo, el cual tiene incluido este recurso de interpretación; la propuesta no es descabellada, ya que proviene de la matriz de la estructura y formación de nuestro contencioso administrativo mexicano.

Sin embargo, vemos matices que paulatinamente se van acercando a este recurso, un ejemplo de esta aproximación lo encontramos en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el Capítulo II, de la Competencia Material del Tribunal en referencia, a su artículo 14 fracción VII, en el cual su texto dice:

“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;”

De tal forma que poco a poco, va dándose la necesidad de la interpretación de la norma, los actos y efectos que de su aplicación resulte.

Sería conveniente que el legislador pusiera énfasis en ver y extraer estas necesidades que tiene la impartición de justicia, en leyes que permitan la adecuación de esta tarea interpretativa en una forma intrínseca del contencioso administrativo actual.

Lo anterior no quiere decir que en México, no se interprete la ley o los actos que deriven de su aplicación, es decir que no exista el ejercicio interpretativo de un acto o resolución de alguna autoridad en cumplimiento de su facultad; sino que sería en una forma más precisa esta interpretación legal, por medio de un recurso que el cual tendría el particular acceso opcional como una instancia más en el procedimiento contencioso administrativo, que le permita llegar a la claridad jurídica de la emisión de un acto o resolución emanados por una autoridad, que le perturbe y transgreda su esfera jurídica.

El objeto de esta implementación de este procedimiento interpretativo, en el actual sistema administrativo sería el de agilizar tanto litigio, el exceso de carga de trabajo que muchas veces se da por el simple hecho de no interpretar en primera instancia, lo que quiere decir la autoridad al emitir una resolución en cualquier procedimiento administrativo; entonces el particular afectado se da a la tarea de iniciar un juicio ante la tribuna competente, y esperar largas filas procesales para tener un resultado, que al final de cuentas fue la interpretación meramente formal de lo que emitió la autoridad y que le causó un perjuicio al gobernado en ello.

Entonces tenemos que estas líneas como tantas otras seguramente, no queden en la oscuridad, ni en la ambigüedad de un archivo muerto; que sean las precursoras de nuevas generaciones de legisladores y juzgadores que aquilaten las necesidades que va teniendo nuestro sistema contencioso administrativo; que no se descarte el modelo francés de interpretación como un recurso más en nuestro actual sistema administrativo. Así como el Juicio en Línea que será una herramienta de gran ayuda, de rapidez en las instancias procesales para todas las partes que componen un litigio, y que realmente fue un proyecto que en su momento pudo ser un tanto descabellado, ahora es una realidad llena de modernidad y satisfacciones de tantas necesidades para los contendientes que se ven reflejadas en tiempo, distancia, y hasta para el propio juzgador y su personal se simplifica una ardua tarea de trámite procesal. Entonces abramos esta modernidad en la obtención de más opciones procesales que nos permitan tener una fluidez de justicia, y no un atraso en ella, por tener siempre un sistema administrativo que lo va rebasando el número de litigios que cada día van surgiendo, más los que ya están en una larga fila de espera por ser resueltos.

Resumiendo el Contencioso de Interpretación sería una óptima opción en una nueva etapa del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

6. BIBLIOGRAFÍA

AGUIRRE PANGBURN, Rubén, *Congreso internacional de justicia administrativa*, Tomo VI, Tribunal Fiscal de la Federación, Ciudad de México, 1997.

BARTOLOME A., Fiorini, *Qué es el Contencioso*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1965.

BIELSA, Rafael, *Sobre lo contencioso administrativo*, tercera edición, Castellví S.A., Argentina, 1964.

BRISEÑO SIERRA, Humberto, *El proceso administrativo en Iberoamérica*, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, Ciudad de México, 1968.

CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso, *Ensayos jurídicos en materia tributaria*, Themis, Ciudad de México, 1993.

GARCÍA-PELAYO Y GROSS, Ramón, *Enciclopedia metódica Larousse*, Larousse, Ciudad de México.

MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la administración pública*, UNAM, Ciudad de México, 2002.

MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio, *Tribunal Fiscal de la Federación, cuarenta y cinco años*, Tomo II, Tribunal Fiscal de la Federación, Ciudad de México, 1982.

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, *Derecho fiscal*, segunda edición, Harla, Ciudad de México, 1986.

THÉRY JEAN, Francois, *Perspectivas del derecho fiscal y administrativo en América y Europa en la 1ª. Parte del siglo XXI. Tercer Congreso Nacional e Internacional de Magistrados*, Tomo I, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Ciudad de México, 2006.

