

# PREVENCIÓN DE CONFLICTOS EN EL TLC ANÁLISIS DEL CAPÍTULO XVIII<sup>1</sup>

Beatriz LEYCEGUI

SUMARIO: *Introducción. I. Puntos de contacto. II. Publicación. III. Notificación. IV. Procedimientos y recursos administrativos.*

## INTRODUCCIÓN

Las normas contenidas en los capítulos 18 y 20 del TLC guardan una estrecha relación. Puede afirmarse que aquellas previstas en el primero desempeñarán, en especial, un papel importante en la prevención de controversias. Las disposiciones relativas a los puntos de contacto, la publicación y la notificación, contribuirán a fortalecer la comunicación entre las partes, lo que fomentará la autocomposición. En tanto que en la medida en que se observen aquellos principios generales o garantías en materia administrativa y procesal, muchos conflictos serán resueltos a nivel nacional, en lugar de las instancias supranacionales. Cabe señalar que el artículo X del GATT sirvió de fuente de inspiración en la redacción de varios de los preceptos del capítulo ahora objeto de estudio.

## I. PUNTOS DE CONTACTO

Es previsible que desde el momento en que entre en vigor el Tratado, las partes tengan que estar en comunicación continuamente para esclarecer dudas o resolver problemas relativos a su administración. Debido a que los tres países cuentan con sistemas administrativos distintos, es

<sup>1</sup> Este capítulo forma parte del libro de la citada autora *Solución de controversias en el TLC de América del Norte*, pendiente de publicación.

factible que no siempre sepan ante quién acudir para resolver las cuestiones que se presenten. Para efecto de facilitar el anterior intercambio respecto a cualquier asunto cubierto por el TLC, las partes designarán un punto de contacto. Éste deberá orientarlas sobre la oficina o funcionarios competentes, así como ayudar a que éstos se comuniquen (artículo 1801 del TLC). Mediante el establecimiento de vías efectivas de comunicación, las partes podrán manifestar sus inconformidades y aclararlas desde una temprana etapa.

## II. PUBLICACIÓN

Con el fin de promover el principio de transparencia en la región de América del Norte, el TLC prevé que las partes deberán asegurar que las leyes, reglamentos, procedimientos y decisiones administrativas de aplicación general, que involucren cualquier cuestión cubierta por este Tratado, serán publicados o dados a conocer de tal forma que las personas o partes interesadas puedan tener conocimiento de ellos (artículo 1802.1).<sup>2</sup> En la medida de lo posible, cada parte deberá publicar con antelación cualquier medida que tuviere la intención de adoptar, así como conceder un tiempo razonable para que las personas o partes interesadas puedan comentarlas (artículo 1802.2).

Respecto a esta última obligación, fue preciso anteponer la frase “en la medida de lo posible”, por las siguientes razones:

1) En ocasiones de darse a conocer una medida de manera anticipada se corre el riesgo de que no pueda cumplirse el objetivo trazado, y que incluso hasta resulte contraproducente (*e. g.* aquellas tomadas en el ámbito financiero), y

2) De soberanía, puesto que las partes no podían contraer la obligación de informar o rendir cuentas a individuos, órganos o gobiernos extranjeros, cuando por otro lado ni sus nacionales gozan de esas prerrogativas.

## III. NOTIFICACIÓN

Muy relacionada con la obligación anterior se encuentra la de notificar cualquier medida adoptada o que se tenga la intención de adoptar,

<sup>2</sup> El artículo X, párrafo primero del GATT, contiene una disposición similar: “Las leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas de aplicación general que cualquier parte contratante haya puesto en vigor y que se refieran a [...] serán publicados rápidamente a fin de que los gobiernos y los comerciantes tengan conocimiento de ellos [...]”.

cuando la parte que está llevando a cabo tal acción considere que pudiere materialmente afectar la operación o el funcionamiento del Acuerdo o Tratado (artículo 1803.1 en ambos textos). El propósito esencial de lo anterior es fomentar el intercambio o la realización de consultas entre las partes en una etapa temprana, para efecto de prevenir o administrar conflictos. Sin embargo, durante las negociaciones resultó interesante que tanto los negociadores canadienses como estadounidenses confesaran que en la práctica es difícil que esta disposición se actualice. De hecho, bajo el marco del ALC nunca se han efectuado tales notificaciones. En primer lugar, porque es una obligación que hasta cierto punto queda a discreción o a "consideración" de las partes cumplirla o no. En segundo término, porque a pesar de lo estipulado en los artículos 1803.4 del ALC o 1803.3 del TLC, de cierta manera implica un reconocimiento por la parte que notifica que a través de su medida pudiere violar, anular o menoscabar derechos de la otra parte.

Del mismo modo, los dos instrumentos prevén la obligación de las partes, de informar o responder a las preguntas que les sean formuladas por sus contrapartes respecto a estas medidas, independientemente de que las hubieren o no notificado (artículo 1803.3 del ALC, artículo 1803.2 del TLC). No afectará a estas obligaciones de notificación y de información el que la medida en cuestión sea incompatible con el Tratado (artículo 1803.4 del ALC, artículo 1803.3 del TLC).

Por otra parte, los textos divergen en lo siguiente:

1) A pesar de que como se mencionó, el lenguaje utilizado en el ALC es hasta cierto punto débil en cuanto a la obligación de notificación, México insistió en que en el TLC dicha obligación debía de ir además acompañada de la frase "hasta donde sea posible". En este sentido son aplicables los mismos comentarios que quedaron expuestos en el último párrafo del apartado anterior (artículo 1803.1).

2) En adición a la obligación de notificar cuando la parte considere que la medida vigente o en proyecto pueda afectar sustancialmente el funcionamiento del Acuerdo o Tratado (artículo 1803.1 de ambos convenios), el TLC también prevé tal obligación cuando se afecten sustancialmente los intereses de cualquiera de las otras partes (artículo 1803.1).

3) El ALC dispone que la notificación deberá incluir, cuando sea pertinente, una descripción de las razones detrás de la medida adoptada o por adoptar (artículo 1803.1). Asimismo, contempla que la notificación de una medida aún no adoptada deberá realizarse con la máxima anticipación posible a la fecha en que entre en vigor. De no poderse

realizar tal notificación previa, la parte que adopte la medida deberá hacerlo lo más pronto posible al momento en que fue adoptada (artículo 1803.2). Presumimos que por razones de independencia o de autodeterminación, las partes consideraron oportuno dejar fuera del TLC estas disposiciones.

#### IV. PROCEDIMIENTOS Y RECURSOS ADMINISTRATIVOS

Debido a que las tres partes del Tratado cuentan con sistemas legales y judiciales distintos —sobre todo el régimen mexicano en oposición al estadounidense y el canadiense—, e inspirados en disposiciones del GATT, consideraron oportuno establecer ciertos principios o garantías generales aplicables a los procedimientos administrativos y los recursos administrativos.

##### 1. *Procedimientos administrativos*

El TLC prevé que para efecto de ejecutar de manera uniforme, imparcial y razonable todas aquellas medidas de aplicación general relacionadas con las materias contempladas en el Tratado, cada parte deberá garantizar que en los procedimientos administrativos<sup>3</sup> donde se pretendan aplicar las medidas mencionadas en el artículo 1802<sup>4</sup> a personas, bienes o servicios de cualquier otra parte, se observe lo siguiente:

a) Cuando sea posible, a los nacionales de las otras partes afectados directamente por el procedimiento, se les notificará una vez iniciado éste, conforme a las formas previstas en la ley. En tal notificación deberá incluirse una descripción de la naturaleza del procedimiento, una declaración de la autoridad legal responsable a cargo del mismo, y una descripción general de cualquier asunto objeto de una controversia.

b) Dichas personas deberán contar con un plazo razonable para presentar su declaración respecto a los hechos y sus alegatos, antes de que se adopte el acto administrativo definitivo. Lo anterior, siempre y

3 Según Gabino Fraga: "El acto administrativo requiere normalmente para su formación estar precedido por una serie de formalidades y otros actos intermedios que dan al autor del propio acto la ilustración e información necesaria para guiar su decisión al mismo tiempo que constituyen una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales. Ese conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo [...]". *Derecho administrativo* (revisado y actualizado por Manuel Fraga), México, Porrúa, 1990, pp. 254-255.

4 Es decir, las leyes, los reglamentos, los procedimientos y las decisiones administrativas de aplicación general que involucren cualquier cuestión contemplada por este Tratado.

cuando lo permitan el tiempo, la naturaleza del procedimiento y el interés público.<sup>5</sup>

c) Los procedimientos deberán ser compatibles con la legislación nacional (artículo 1804).<sup>6</sup>

En conclusión, lo que el artículo 1804 impone en materia de procedimientos administrativos, son obligaciones de notificación y de salvaguarda de las garantías de audiencia y de legalidad correspondientes a las personas, bienes o servicios de las contrapartes. Nuestro máximo ordenamiento reconoce estas garantías procesales a través de los siguientes artículos constitucionales:

a) Artículo 1. "En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece."

En virtud de esta disposición se consigna la garantía de igualdad.

b) Artículo 14. "[...] Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho [...]"

La Suprema Corte de Justicia ha interpretado en varias ocasiones que el término "juicio" debe entenderse en un sentido lato, es decir, más amplio que el del proceso judicial, abarcando también el procedimiento administrativo.<sup>7</sup> Asimismo, "la expresión tribunales previamente esta-

5 A manera de ejemplo, bajo el derecho mexicano esta garantía de previa audiencia no ha prevalecido tratándose de actos expropiatorios. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia ha expresado que: "Existen leyes de orden público, como es el caso de la propia Ley de Expropiación y en las que se fijan impuestos, que no se consigna la garantía de previa audiencia y ello es debido a que por la materia que tratan, que es de orden público, y por la importancia de que dichas leyes puedan aplicarse de inmediato sin trabas de ninguna clase, se ha considerado que no pueden contener dicha garantía de previa audiencia y así lo consideró el constituyente [...]", vol. 52, primera parte, p. 41, Amparo en revisión 2600/71, J. Enrique del Toro Sosa y coagraviados (acumulados), 10 de abril de 1973, unanimidad de 18 votos. Sin embargo, conviene señalar que a pesar de la referida restricción, el derecho de debido proceso legal queda intacto bajo los dos supuestos mencionados, ya que se puede acudir posteriormente a la impugnación administrativa y judicial, incluyendo el juicio de amparo.

6 Lo dispuesto en el artículo 1804 del TLC y que aludimos en los párrafos anteriores, desarrolla lo contenido en el artículo X, párrafo 3, inciso a) del GATT que establece: "Cada parte contratante aplicará de manera uniforme, imparcial y equitativa sus leyes, reglamentos, decisiones judiciales y disposiciones administrativas a que se refiere el párrafo 1 de este artículo".

7 Cuando se reclamen concretamente por la quejosa las garantías que otorga el citado precepto constitucional, al resultar demostrado que con la no admisión de sus pruebas se hacían nugatorias tales garantías esenciales y fundamentales en todo proceso, ya sea administrativo o judicial, era innecesaria la invocación de cualquier precepto legal secundario que pudiera estimarse aplicable al caso, tomo XX, p. 16, Revisión fiscal 250/58, María Asúnsolo de Pazi, 11 de febrero de 1959, 5 votos.

blecidos, también debe entenderse en un sentido lato, es decir, abarca no sólo a los órganos del Poder Judicial, sino a todos aquellos que tengan la facultad de decidir controversias de manera imparcial, como ocurre con algunas autoridades administrativas [...]"<sup>8</sup>. Por otro lado, tanto los procedimientos administrativos como judiciales deben cumplir ciertas formalidades para efecto de brindar una verdadera oportunidad de defensa a los afectados.<sup>9</sup> Por último, la parte final del precepto ahora analizado complementa el mandato contenido en el artículo 13 constitucional, en virtud de que exige que los tribunales hayan sido previamente establecidos, es decir, por leyes expedidas con anterioridad a los hechos objeto de la litis.

c) Artículo 16. "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."

La garantía de legalidad que contiene este precepto se traduce en que para inferir una molestia a un individuo, debe existir un procedimiento fundado y apoyado en la ley. Es decir, las autoridades sólo pueden ejecutar lo permitido por la ley. De no hacerlo sus acciones se convierten en arbitrarias.

En cuanto a la legislación secundaria mexicana, es oportuno mencionar que en lo que atañe a los procedimientos administrativos, imperan

"Debe estimarse que si algún valor tiene la garantía del artículo 14 constitucional, debe ser, no solamente obligando a las autoridades administrativas a que se sujeten a la ley [...]pero sí debe estimarse que en un procedimiento administrativo, puede caber la posibilidad de que se oiga al interesado y que se le dé oportunidad de defenderse", tomo CIII, p. 2837. Amparo administrativo en revisión 10431/49, Cosío Hinojosa Ma. Guadalupe, 25 de marzo de 1950, unanimidad de 4 votos.

8 Eduardo Andrade Sánchez *et al.*, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos comentada*, México, Departamento del Distrito Federal e Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, 1990, p. 63. La exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, al defender la constitucionalidad de los tribunales de lo contencioso administrativo, confirma esta interpretación: "[...] en múltiples ocasiones, al interpretarse el artículo 14 constitucional que establece la garantía del juicio, la jurisprudencia ha sostenido que no es necesario que ese juicio se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, con lo que implícitamente se ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional, tramitados ante autoridades administrativas."

9 Estas formalidades han quedado consignadas en sentido negativo en los artículos 159 y 160 de la Ley de Amparo: "se refieren a aquellos supuestos en los cuales se priva a las partes de su posibilidad de defensa, en cuanto a su conocimiento de los hechos, a su posibilidad de ofrecer y desahogar pruebas, o bien respecto a la interposición de medios de impugnación", así como de otros casos análogos que determinen los tribunales de amparo. *Ibid.*, p. 64.

las siguientes situaciones: en algunos casos no los regulan; en otros simplemente han adoptado los principios del procedimiento judicial;<sup>10</sup> o bien en otras ocasiones sí contienen un procedimiento diferenciado respecto a este último.<sup>11</sup> Sin embargo, es esencial destacar, que a pesar de que prevalece en varios casos el primer supuesto, México es capaz de cumplir las mencionadas obligaciones contraídas en materia de procedimientos administrativos bajo el TLC. Aún bajo este escenario, las referidas garantías procesales quedan salvaguardadas, pues de ser violadas, el particular no queda indefenso. En última instancia tiene la posibilidad de reclamar tal transgresión a través del juicio de amparo (artículos 103, fracción I, y 107 de la Constitución). En este sentido, la Suprema Corte de Justicia incluso ha declarado lo siguiente:

Debe estimarse que si algún valor tiene la garantía del artículo 14 constitucional, debe ser, no solamente obligando a las autoridades administrativas a que se sujeten a la ley, sino obligando al Poder Legislativo para que en sus leyes establezca un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes [...] Salvo en determinados casos de excepción que en la misma Constitución se establecen, las leyes deben señalar la posibili-

10 Gabino Fraga critica el hecho de que se equipare el procedimiento administrativo al judicial. Entre otras razones debido a que el acto administrativo y la sentencia judicial no comparten la misma naturaleza. Es decir, "[...] mientras que esta última supone la existencia previa de un conflicto de derechos, que es precisamente lo que va a resolver la sentencia, y el que se explica que las partes en el conflicto sean las que animen todo el procedimiento judicial, en la actuación administrativa, por el contrario, el conflicto de derecho no surge sino hasta que se dicta la resolución, o sea precisamente después de que se ha seguido todo el procedimiento administrativo". Más aún agrega: "[...] si el objeto y los propósitos del procedimiento administrativo son diferentes de los del procedimiento judicial, no es posible trasladar la aplicación de éste al dominio de la Administración", *op. cit.*, *supra* nota 110, p. 256.

Por otra parte, en este orden de ideas, Antonio Carrillo Flores expresa que el hecho de que las formas, los conceptos, y la estructura casi toda del procedimiento administrativo estén inspirados en las formas, en los conceptos y en la estructura del procedimiento judicial obedece "también a razones históricas: el procedimiento judicial es más antiguo; estaba ya construido cuando se pensó en someter a una regulación jurídica el procedimiento administrativo. La tradición ha pesado en la normación del proceso administrativo; [...] la Suprema Corte [de EU] ha dicho que reconoce la validez de los procedimientos administrativos aun para la resolución de asuntos contenciosos por agencias administrativas, siempre que se respete 'la anada tradición del procedimiento judicial'", *La justicia federal y la administración pública*, México, Porrúa, 1973, pp. 91-92.

11 Ante este panorama, Gabino Fraga advierte sobre "la necesidad de un ordenamiento general que sin excluir algunos procedimientos especiales sirva también como legislación supletoria, en materia de personalidad, de notificaciones, forma de computar los términos legales, audiencia de las partes, medios de prueba y de impugnación, silencio administrativo, etc.", *op. cit.*, *supra* nota 110, pp. 257 y 263. En general comparten esta opinión los principales administrativistas del país (e. g. Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, pp. 22 y 29; Carrillo Flores, Antonio, *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, México, UNAM, 1987, p. 184). Todos coinciden en que es en el Código Fiscal de la Federación donde existe una mejor sistematización del procedimiento administrativo.

dad de audiencia y de defensa para los interesados, en todos los casos administrativos[...] La idea de la Constitución es que en todo procedimiento que sigan las autoridades y que llegue a privar de derechos a un particular, se tenga antes de la privación, la posibilidad de ser oído y la posibilidad de presentar las defensas adecuadas.<sup>12</sup>

[...] aunque la ley del acto no establezca en manera alguna requisitos ni formalidades previamente a la emisión del acuerdo reclamado, de todas suertes queda la autoridad gubernativa obligada a observar las formalidades necesarias para respetar la garantía de previa audiencia que consagra el artículo 14 constitucional [...].<sup>13</sup>

Lo previsto en este último párrafo resulta esencial para efecto de las obligaciones contraídas en el artículo 1805, ya que reitera el principio de que las autoridades están obligadas, en primer término, a acatar lo dispuesto en el máximo ordenamiento.

## 2. Recursos administrativos

Adicionalmente, el TLC dispone que cada parte mantendrá o adoptará tribunales judiciales, cuasijudiciales o administrativos, o procedimientos destinados a revisar y cuando se requiera rectificar con celeridad los actos administrativos definitivos relacionados con las cuestiones cubiertas por el Tratado. Dichos tribunales deberán ser imparciales e independientes de la oficina o autoridad encargada de ejecutar dichos actos y no tener un interés sustancial en el resultado del caso planteado (artículo 1805.1). Con relación a estos últimos requisitos de imparcialidad e independencia que exige la disposición citada, conviene destacar que éstos únicamente se han hecho extensivos a los tribunales y no a los procedimientos destinados a revisar o rectificar los actos administrativos definitivos. Esta aclaración adquiere relevancia en lo que atañe a los recursos administrativos, ya que como se comenta más adelante, éstos son interpuestos en varias ocasiones ante la misma autoridad que emitió el acto o ante su superior jerárquico.<sup>14</sup>

12 Tomo LXXI, p. 4156, Amparo Cía. Industrial de Guadalajara, 10 de marzo de 1942. Este criterio quedó definitivamente precisado en sentencia del 22 de junio de 1944 en la revisión núm. 5990/43 del amparo interpuesto por María Soledad M. de Valdés, tomo LXXX, p. 3819. Ambos en Fraga, Gabino, *op.cit.*, *supra* nota 110, pp. 260-261. En virtud de estas declaraciones, pudiera afirmarse que una ley secundaria es contraria al artículo 14 constitucional si no organiza ningún procedimiento en que se dé audiencia al interesado.

13 V. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia 1917-1975, Pleno, tesis 10, p. 62, en *ibid.*, p. 261.

14 Conviene aclarar que los tres países reconocieron durante la negociación del TLC, que los requisitos de imparcialidad e independencia se cumplen a pesar de que la autoridad que revise sea la superior jerárquica de aquella que emitió el acto. En relación con lo anterior, el GATT

Las partes deberán también garantizar que las partes de un proceso presentado ante los anteriores tribunales o procedimientos gozarán de los siguientes derechos:

- a) Oportunidad suficiente para apoyar y defender sus posiciones, y
- b) Que se emitirá una decisión basada en las pruebas y promociones presentados o, cuando lo exija la legislación nacional, en el expediente formado por la autoridad administrativa (artículo 1805.2).

Por último, cada parte deberá asegurar que las decisiones serán ejecutadas y regirán la práctica administrativa de tales oficinas o autoridades, a menos que se hubiere interpuesto un recurso o apelación conforme al derecho nacional (artículo 1805.3).<sup>15</sup>

En síntesis, a través del artículo 1805 las partes se obligaron a que en los procesos presentados ante los tribunales o procedimientos indicados se cumplan las siguientes condiciones: se revisen y cuando se requiera rectifiquen los actos administrativos definitivos relacionados con las cuestiones cubiertas por el Tratado (obligación en materia del alcance de la resolución o sentencia); se reconozcan y respeten las garantías de audiencia y legalidad; se asegure que las decisiones serán ejecutadas (obligación en materia de ejecución de los fallos) y que regirán la práctica administrativa de las autoridades (valor jurisprudencial).

también reconoce que puede existir una revisión imparcial y objetiva de las decisiones administrativas, a pesar de que los "procedimientos no sean total u oficialmente independientes de los organismos encargados de aplicar las medidas administrativas" (ver artículo X, párrafo 3, inciso c) del GATT, *infra* nota 122, último párrafo).

15 Las partes del TLC contrajeron obligaciones similares bajo el artículo X, párrafo 3, inciso b) del GATT que dice: "Cada parte contratante mantendrá, o instituirá tan pronto como sea posible, tribunales judiciales, arbitrales o administrativos, o procedimientos destinados, especialmente, a revisar y rectificar rápidamente las medidas administrativas relativas a cuestiones aduaneras. Estos tribunales o procedimientos serán independientes de los organismos encargados de aplicar las medidas administrativas, y sus decisiones serán ejecutadas por estos últimos y regirán su práctica administrativa, a menos que se interponga un recurso ante una jurisdicción superior, dentro del plazo prescrito para los recursos presentados por los importadores, y a reserva de que la administración central de tal organismo pueda adoptar medidas con el fin de obtener la revisión del caso mediante otro procedimiento, si hay motivos suficientes para creer que la decisión es incompatible con los principios jurídicos o con la realidad de los hechos".

Sin embargo, nótese que a diferencia del TLC, bajo el GATT el requisito de independencia es aplicable tanto a los procedimientos como a los tribunales. No obstante, este último instrumento también prevé una salida a esta obligación a través del artículo X, párrafo 3, inciso c) que estipula: "Las disposiciones del apartado b) (texto transcrito en el párrafo anterior) de este párrafo no requerirán la supresión o la sustitución de los procedimientos vigentes en el territorio de toda parte contratante en la fecha del presente Acuerdo, que garanticen de hecho una revisión imparcial y objetiva de las decisiones administrativas, aún cuando dichos procedimientos no sean total u oficialmente independientes de los organismos encargados de aplicar las medidas administrativas [...]".

Bajo el derecho mexicano, los particulares por lo general cuentan con recursos administrativos y jurisdiccionales para hacer frente a los actos de la administración pública que lesionen sus derechos o intereses. Al respecto consideramos oportuno señalar que en todo caso las autoridades encargadas de sustanciarlos están obligadas a observar lo contenido en el segundo párrafo del artículo 1805, ya que deben respetar de manera fiel las garantías de audiencia y legalidad que consignan los artículos 14 y 16, respectivamente de la Constitución.<sup>16</sup> Así como preocuparse de que la impartición de justicia sea completa, pronta e imparcial, de acuerdo con lo estipulado en el artículo 17 constitucional.<sup>17</sup> En lo que se refiere a las otras cargas que impone a cada parte la disposición del Tratado ahora objeto de estudio, a continuación analizamos si se cumplen ante las diversas instancias de que goza el particular para defenderse frente a la administración pública.

En cuanto al recurso administrativo,<sup>18</sup> dependiendo de la ley, éste puede ser interpuesto ante la misma autoridad que dictó el acto o resolución impugnados; ante una autoridad jerárquicamente superior a la que lo hubiere emitido, o bien ante un organismo administrativo especial (e. g. Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social). Aun tratándose de los últimos dos supuestos, el control que ejerce la administración sobre sus propios actos resulta en ocasiones

16 Para más información sobre la interpretación y alcance de estas disposiciones constitucionales, consultar el apartado anterior (procedimientos administrativos).

17 El artículo 17 establece lo siguiente: "[...] Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial [...] Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones [...]"

Por "completa" debemos entender que al emitir su resolución el tribunal deberá examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos y resolver el caso de manera integral. Por "pronta" que ésta será emitida dentro de los plazos previstos en la ley. Por "imparcial", que el tribunal actuará conforme a los principios de equidad y justicia; respetando el principio de igualdad procesal entre las partes, en otras palabras, que tomará en cuenta todos los elementos y pruebas aportadas.

18 Según Gabino Fraga, por recurso administrativo debemos entender: "el medio legal de que dispone el particular, afectado de sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo", *Op.cit.*, *supra*, nota 110, p. 435.

Por otra parte, Héctor Fix Zamudio precisa de manera contundente la naturaleza de tales recursos: "En efecto lo que caracteriza a los recursos administrativos es la circunstancia de que la misma autoridad administrativa —ya sea el propio funcionario autor del acto impugnado u otro superior, pero siempre dentro de la esfera de la administración— examina nuevamente el acto y dicta decisión, de manera que la controversia se entabla entre la autoridad administrativa y el particular afectado, pero la resolución proviene de una de las partes interesadas, la cual puede imponerla a la otra (autodefensa), o bien puede allanarse a la petición contraria, que es precisamente lo que caracteriza la autocomposición de los recursos administrativos", *op. cit.*, *supra* nota 118, p. 42.

insuficiente para la debida protección de los derechos de los administrados. Lo anterior debido a que lamentablemente, en general, las autoridades administrativas mexicanas no han sabido entender la conveniencia de los recursos administrativos.<sup>19</sup> Por lo que es usual que las autoridades revisoras confirmen el acto impugnado, ya sea por tener un interés sustancial en el resultado del caso planteado, o bien por simple lealtad mal entendida al órgano administrativo del que forman parte.

En lo que atañe a la observación de las obligaciones restantes que contempla el artículo 1805, en cuanto a la ejecución de los fallos, así como el valor jurisprudencial de los mismos,<sup>20</sup> por las deficiencias en cuanto a la regulación de los recursos administrativos, no en todas las instancias se asegura su cumplimiento.<sup>21</sup>

Ante el panorama descrito en cuanto a los recursos administrativos,<sup>22</sup> la salvaguarda de los derechos de los particulares se logra de manera más efectiva mediante el control jurisdiccional de los actos de la administración vía tribunales especializados (de lo contencioso administrativo) o tribunales judiciales.<sup>23</sup>

19 Es decir, la oportunidad que les ofrecen de autocomposición. Lo cual significa que no necesariamente todos sus actos tendrán que ser revisados ante otras instancias (autoridades judiciales o administrativas). Lo que se traduce en un ahorro de tiempo y de gastos, tanto por parte de las autoridades como de los particulares afectados. Asimismo, de existir un régimen efectivo de responsabilidad del Estado, la revisión también acarrearía el riesgo para las autoridades de ser condenadas a resarcir los daños y perjuicios que ocasiona su actuación irregular.

20 Aunque es preciso reconocer que la obligación consistente en que las resoluciones deben regir la práctica de las autoridades administrativas de cierta manera se ve garantizada en virtud de lo señalado en el párrafo anterior, ya que las autoridades revisoras normalmente confirman el acto impugnado.

21 Desafortunadamente, y de cierta manera como consecuencia de la falta de sistematización del procedimiento administrativo en el régimen jurídico mexicano, es posible afirmar que en relación con los recursos administrativos también predomina la anarquía. Su regulación, como indica Fix-Zamudio, "se encuentra dispersa dentro de las múltiples disposiciones legales de carácter especializado, lo que ha producido un verdadero desorden tanto en la tramitación de las impugnaciones internas, como inclusive en la misma denominación y configuración de los recursos", *ibid.* *supra* nota 118, p. 47.

22 Por la ineficacia de los recursos administrativos, existe inclusive en la actualidad la tendencia a establecer como optativo su agotamiento, antes de turnar el conflicto a tribunales administrativos (e. g. artículo 125 del Código Fiscal de la Federación).

23 Con relación a la función jurisdiccional que corresponde al Estado, el administrativista y procesalista español Jesús González Pérez señala que en virtud de ésta, el último "satisface las pretensiones que una parte esgrime frente a otra, incide como tercero en una relación jurídica, decidiendo con arreglo al ordenamiento jurídico la pretensión ante él deducida". Agrega que "cuando es el Estado la parte que deduce o frente a la que se deduce la pretensión, únicamente existirá proceso —y función jurisdiccional— en la medida en que se dé una independencia real del órgano estatal al que se confía la satisfacción de la pretensión, en la medida en que el sujeto que administra y el sujeto que juzga, aun siendo Estado, aun formando parte de ese ente único que es el Estado, son realmente distintos e independientes. [...] Por eso no existe jurisdicción —ni proceso— cuando es la propia administración la que retiene la función de examinar si son conformes a derecho las pretensiones frente a ella deducidas". Asimismo, más adelante establece: "Según los distintos sistemas de justicia administrativa, el órgano jurisdiccional al que se confían las

A nivel federal, este control lo ejerce respecto de determinados actos administrativos un tribunal administrativo que goza de plena autonomía,<sup>24</sup> se trata del Tribunal Fiscal de la Federación (TFF).<sup>25</sup> Regulan su constitución y competencia el siguiente precepto de la ley suprema:

pretensiones fundadas en derecho administrativo puede estar encuadrado en la organización judicial, en la organización administrativa —si bien independientes de los órganos de la administración activa— o dotado de independencia de la organización judicial y administrativa”, *Derecho procesal administrativo mexicano*, México, Porrúa-UNAM, 1988, pp. 61, 62 y 86.

Con relación a este último punto, en cuanto al poder que debe encargarse del control jurisdiccional de los actos administrativos, cabe decir que invocando el principio de división de poderes, se desprendieron con el mismo rigor lógico dos sistemas radicalmente distintos: “el francés, que ubicó la justicia administrativa en el Poder Ejecutivo, precisamente con el argumento de que los tribunales judiciales no deberían intervenir en la marcha de la administración; y por la otra, el sistema anglosajón (o judicialista), en especial en su expresión norteamericana, que por tradición ha hecho del Poder Judicial el órgano de control de la administración pública”, Carrillo Flores, Antonio. *op. cit.*, *supra* nota 118, p. 205.

En México prevaleció el sistema anglosajón en buena parte del siglo pasado, bajo el imperio de la Constitución de 1857 hasta 1936 que se promulga la Ley de Justicia Fiscal, que suprime la revisión por la vía judicial ordinaria de las decisiones y procedimientos en materia tributaria para turnarlos a un tribunal administrativo (el Tribunal Fiscal de la Federación). Es a partir de este momento hasta el presente, que tanto a nivel federal como estatal, el país tiende a optar por delegar en tribunales especializados la revisión de los actos emitidos por la administración, aunque tampoco decide abandonar del todo el modelo norteamericano.

24 El artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (LOTFF) establece: “El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos [...]”.

25 El artículo 23 de la LOTFF determina su ámbito de competencia, al establecer que corresponde a sus Salas Regionales “conocer de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije la cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado;

III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

IV. Las que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes [...] así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones [...];

VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada;

VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales o del propio Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades;

IX. Las que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros; y

X. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal [...]”

Artículo 73, fracción XXIX-H. El Congreso tiene facultad:

XXIX-II. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Otros artículos relevantes para efecto de lo estipulado en el artículo 1805 del TLC, y que contemplan la LOTFF, como el Código Fiscal de la Federación (CFF),<sup>26</sup> figuran:

a) En materia del alcance de sus resoluciones o fallos

Artículo 239. "La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada;

III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses [...] (CFF)<sup>27</sup>

26 Al ser éste el ordenamiento que mejor regula el procedimiento administrativo, los recursos administrativos, así como el procedimiento contencioso administrativo, varias leyes hacen remisión a estas disposiciones. Por lo que consideramos oportuno hacer referencia a algunas de ellas.

27 Con relación a los efectos producidos por la sentencias o fallos de los tribunales u organismos de jurisdicción administrativa, Héctor Fix-Zamudio apunta que se ha distinguido entre la jurisdicción de nulidad y la de plena jurisdicción. Establece que: "La primera, que es la prevaleciente, implica únicamente la nulidad del acto o la resolución impugnados, a fin de que la autoridad administrativa que las expidió las sustituya por otras providencias, de acuerdo con los lineamientos de la resolución judicial. Por el contrario, cuando se ejercita la llamada plena jurisdicción [...] se pronuncia, si procede, una condena específica a determinadas prestaciones a cargo de la administración y en beneficio del particular reclamante, señalándose como las hipótesis más frecuentes las relativas al examen de la legalidad de los contratos de obras o servicios públicos; la responsabilidad personal de los funcionarios, y la responsabilidad patrimonial o económica de la misma administración", *op. cit.*, *supra* nota 118, pp. 60, y 103-106.

En este orden de ideas, Jesús González Pérez comenta que en cuanto a las sentencias que anulan el acto, éstas producen un efecto directo en la realidad jurídico-material, es decir, provocan de modo inmediato la extinción de las relaciones jurídicas que de él derivaban. Sin embargo, cuando el tribunal declara la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, las sentencias no producirán el efecto directo de crear o modificar las relaciones jurídicas. "No porque no se adnúa un 'contencioso de plena jurisdicción' limitando las facultades del órgano jurisdiccional a las de simple anulación, sino porque la sentencia de anulación no opera directamente, limitándose a reenviar el asunto a la administración a quien corresponderá sustituir el acto anulado. Ésta es la norma que generalmente rige en el proceso administrativo y tributario mexicano." Más adelante agrega con relación a este último tipo de sentencia: "[...] no será constitutiva —que

## b) En materia de ejecución

Artículo 239 ter. En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la sala regional que instruyó en primera instancia el juicio en que se dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

I. Procederá contra la indebida repetición de un acto o resolución anulado; así como cuando en el acto o resolución emitido para cumplimentar una sentencia, se incurra en exceso o defecto en su cumplimiento. No procederá respecto de actos negativos de la autoridad administrativa; [...]

III. En caso de que haya repetición del acto anulado, la sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos el acto repetido, y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, para que proceda jerárquicamente, y la sala impondrá a éste una multa hasta de noventa veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

IV. Si la sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos el acto o resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir; [...] (CFF)<sup>28</sup>

sí lo es cuando extingue la relación jurídica—, pero sí puede considerarse de condena al imponer a la autoridad administrativa el cumplimiento en la forma y términos que establezca el fallo”, *op. cit.*, *supra* nota 130, pp. 350-354 y 705-707.

En conclusión, como expresa el último autor citado, está muy generalizado en la doctrina y en la jurisprudencia mexicana la creencia de que al decidirse una pretensión de anulación, el órgano jurisdiccional sólo tiene jurisdicción para anular el acto y no para sustituir a la administración. El riesgo de tal sustitución, como lo indica la exposición de motivos de la iniciativa de reforma a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 1972, es que “se propicia el desbordamiento de las funciones típicamente jurisdiccionales y se impide a la autoridad demandada [...] no sólo corregir por sí misma las violaciones en que hubiere incurrido, sino el ejercicio de sus atribuciones, dentro de la órbita de competencia que le corresponde, de la cual no debe ser desplazada [...]”, *ibid.*, p. 351.

28 Con relación a la ejecución de los fallos, vale la pena apuntar que no fue sino hasta 1988 (reforma publicada el 5 de enero de este año en el *Diario Oficial*) cuando quedó incorporada esta norma al ordenamiento citado. Ante la falta de una disposición en este sentido, Héctor Fix Zamudio llegó a comentar que se trataba de un problema muy complicado que no era exclusivo de nuestro sistema jurídico. Agregaba que ante la ausencia de procedimientos de ejecución en los Códigos Fiscales Federales, se aplicaba “el criterio de la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia [...] según la cual, cuando la autoridad administrativa sea omisa o se niegue a cumplir con el fallo favorable al administrado, éste debe acudir al juicio de amparo a fin de que a través de este último se imponga imperativamente la sentencia del propio Tribunal Fiscal [...]”, *op. cit.*, *supra* nota 118, pp. 107-108.

### c) En materia de jurisprudencia

Artículo 13. Para fijar o modificar jurisprudencia se requerirá que voten en igual sentido, cuando menos seis de los magistrados de la Sala Superior [...] (LOTFF).

Artículo 15, fracción I. Es competencia de la Sala Superior: Fijar la Jurisprudencia del Tribunal conforme al Código Fiscal de la Federación. (LOTFF).

Artículo 259. Las tesis contenidas en las sentencias que dicten las salas regionales del Tribunal Fiscal de la Federación constituirán precedente para la sala que las haya sustentado, así como para las otras que conozcan de casos iguales, cuando hayan sido publicadas en la *Revista del Tribunal*.

Las tesis que sustenta la Sala Superior al resolver los juicios con características especiales, a que se refiere el artículo 239 bis, constituirán precedente para el Tribunal, a partir de su publicación en la citada revista [...] (CFF).

Por otro lado, en el ámbito estatal, inspirados en una primera instancia en la regulación y actuación del TFF, y posteriormente ante la incorporación a la Constitución del artículo 116, fracción IV,<sup>29</sup> varias entidades federativas han instaurado tribunales administrativos con facultados amplias para conocer de todo tipo de litigios administrativos.<sup>30</sup>

Por lo expuesto, es posible afirmar que los tribunales de lo contencioso administrativo descritos satisfacen bajo su ámbito de competencia las condiciones que comprende el artículo 1805 en materia de revisión e impugnación de los actos administrativos que versen sobre los asuntos cubiertos en el TLC. Sin embargo, como también se expresó, por lo menos a nivel federal, desafortunadamente el TFF no tiene competencia para conocer de todo el espectro de actos que dicta la administración.

29 El 17 de marzo de 1987 se publicó en el *Diario Oficial* un decreto que reformó de manera significativa el artículo 116 constitucional. La inserción de la fracción IV tuvo por objeto proporcionar el fundamento constitucional a los tribunales de lo contencioso administrativo ya existentes a nivel estatal, así como a aquellos por crearse. Por lo que el referido precepto establece: "[...] Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: [...]"

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

30 Si se hace mención al régimen de lo contencioso administrativo a nivel estatal, se debe a que el Tratado impone obligaciones que tendrán que ejecutar tanto autoridades federales como estatales.

En reminiscencia del sistema anglosajón o judicialista de justicia administrativa,<sup>31</sup> por disposición de ciertas leyes (e. g. Ley de Vías Generales de Comunicación, Ley General de Bienes Nacionales), el control jurisdiccional de otro tanto de actos administrativos está a cargo de tribunales judiciales. El fundamento constitucional de tal conferimiento se encuentra en el artículo 104, fracción I:

Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano [...]<sup>32</sup>

Por otro lado, en conformidad con la anterior norma, el artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (LOPJF) dispone que:

Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:

I. De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas.

A continuación mencionamos algunos artículos del Código Federal de Procedimientos Civiles (CFPC) y de la LOPJF que regulan lo relativo al alcance de las sentencias dictadas por los tribunales federales, la ejecución de las mismas, y la manera como se crean precedentes o jurisprudencia, todas materias que contempla el referido artículo 1805.

31 Se recomienda ver *supra*, nota 130.

32 La fracción primera del artículo 97 de la Constitución de 1857 constituye el antecedente de esta norma, ya que establecía que corresponde a los tribunales de la Federación conocer: "de todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales". Los juristas del siglo pasado consideraron que cada vez que surgiera un conflicto respecto a la aplicación de una ley administrativa, el Poder Judicial debía ser el único órgano competente para dirimirla. De ahí el calificativo de "todas".

Por otro lado, de la comparación de los textos citados, surge la interrogante de si fue la intención de los constituyentes de 1917 eliminar las controversias de naturaleza administrativa, al especificar que han de ser controversias del orden civil o criminal. Salvo la opinión de los prestigiados autores Emilio Rabasa y Gabino Fraga, tanto la doctrina como la legislación (todas las leyes orgánicas del Poder Judicial de la Federación emitidas en este siglo, así como las leyes especiales que contemplan procedimientos ante tribunales ordinarios para impugnar acciones de las autoridades administrativas) y jurisprudencia, han sostenido que la materia administrativa se encuentra implícita en la referencia a las controversias civiles. Vid. Carrillo Flores, Antonio, *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, op. cit., *supra* nota 118, p. 181 y *La justicia federal y la administración pública*, op. cit., *supra* nota 117, p. 180; Fix-Zamudio, Héctor, op. cit., *supra* nota 118, pp. 80-81; Fraga, Gabino, op. cit., *supra* nota 110, p. 454.

Artículo 220. Las resoluciones judiciales son decretos, autos o sentencias [...] y sentencias, cuando decidan el fondo del negocio. (CFPC).

Artículo 222. Las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial, una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinarias, comprendiendo en ellas los motivos para hacer o no la condenación en costas, y terminarán resolviendo con toda precisión los puntos sujetos a consideración del tribunal, y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse. (CFPC).

Título quinto (Ejecución), en especial capítulo III (Formas de ejecución), del CFPC.

Artículo 103. La jurisprudencia que establezcan la Suprema Corte de Justicia funcionando en Pleno, las Salas de la misma y los Tribunales Colegiados de Circuito en las ejecutorias que pronuncien en los asuntos de su competencia distintos al juicio de amparo, se regirá por las disposiciones de los artículos 192 a 197-B de la Ley de Amparo (LOPJF).

No obstante lo anterior, aun sumando el ámbito de competencia de los referidos tribunales administrativos y el de los tribunales judiciales, no todos los actos definitivos que emite la administración quedan bajo su custodia. Por lo que a la luz de las obligaciones contraídas por México en el artículo 1805, surge la siguiente interrogante: ¿Qué otros medios de defensa tiene el particular para impugnar los actos administrativos definitivos relacionados con las cuestiones cubiertas por el Tratado, que no son revisables por los tribunales administrativos, ni por los judiciales por no disponerlo de manera específica la ley? La respuesta dependerá de la interpretación que se dé a la comentada fracción I del artículo 104 constitucional, y por consiguiente a la fracción I del artículo 52 de la LOPJF. Concretamente, si las citadas disposiciones pueden ser aplicables aunque no se encuentren reglamentadas en ley secundaria.<sup>33</sup>

Si se sostiene como Ignacio Vallarta (en *El juicio de amparo y el writ of habeas corpus*), Jacinto Pallares (en su *Tratado sobre el Poder Judicial*) y algunos otros especialistas, que no es necesaria tal reglamentación, el particular está en posibilidades de demandar a las auto-

<sup>33</sup> Con relación a esta pregunta, se recomienda la lectura de Fraga, Gabino, *op. cit.*, *supra* nota 110, p. 455, y Carrillo Flores, Antonio, *Estudios de derecho administrativo y constitucional*, *op. cit.*, *supra* nota 118, p. 206, y *La justicia federal y la administración pública*, *op. cit.*, *supra* nota 117, pp. 180-185.

ridades administrativas a través de un juicio ordinario. Por lo que de esta manera todos los actos administrativos quedan bajo algún tipo de control jurisdiccional, estando México por lo tanto en posibilidades de satisfacer plenamente lo estipulado en el artículo 1805 del Tratado. Por otro lado, si en contraste se sostiene como Ignacio Mariscal, opinión que quedó plasmada de manera contundente en la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, que la vía judicial no representa una alternativa para el particular si no está prevista en una ley complementaria,<sup>34</sup> el último recurso al que tiene acceso el particular para hacer valer sus derechos frente a la administración pública es el juicio de amparo.<sup>35</sup> Juicio que asume en estos casos el carácter de un

34 La citada Exposición de Motivos establece que: "[...] aún dentro de la orientación que piensa que la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, correspondiente a la fracción I del artículo 104 de la Constitución de Querétaro, da un camino diverso del juicio de garantías, se exige la existencia de una ley reglamentaria para que lo que se considera como una simple posibilidad constitucional se traduzca en un procedimiento que efectivamente pueda abrirse ante los tribunales federales".

Mariscal tuvo la oportunidad de conocer más de cerca las instituciones norteamericanas a través de su prolongada residencia en Washington. En este país, de donde se inspiraron los legisladores mexicanos al redactar las disposiciones que comentamos (artículo 3, sección segunda de su Constitución), el Poder Judicial no podía actuar sin el apoyo de una norma legal complementaria, aunque ésta no tenga el carácter de una norma de derecho escrito, sino jurisprudencial.

Carrillo Flores, uno de los autores de la Ley Orgánica de los Tribunales Federales de 1934 y de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, manifiesta que ya desde el primer ordenamiento habían recogido la opinión del mencionado jurista: "La tesis de Mariscal nos pareció mas sólida a los autores de la Ley de Justicia Fiscal, pues no aceptábamos que, de un precepto que simplemente atribuye competencia a los tribunales federales para conocer de asuntos civiles y mercantiles —no adviértase bien, de asuntos administrativos o gubernativos—, pudiera desprenderse que esos tribunales tuviesen el poder de anular o revocar las decisiones de la administración pública. Esta potestad, por su gravedad, por su trascendencia, creíamos que reclamaba un fundamento más concreto."

Más aún, al comentar de manera específica el artículo 38, fracción I de la Ley de 1934 (equivalente al artículo 52, fracción I de la LOPJF en vigor) manifiesta: "Este precepto, sin embargo, dictado ya en la época contemporánea, nunca se ha entendido sino como lo que pretendió ser: una norma que define competencia, pero que no atribuye a los jueces de distrito la facultad de tramitar, en vía distinta del amparo, procedimientos de oposición en contra de la administración pública, salvo que dichos procedimientos estén expresamente definidos y regulados en ley especial", Carrillo Flores, Antonio, *op. cit.*, *supra* nota 118, pp. 181, 182, 206 y 208.

35 Tal juicio de amparo procede con fundamento en los siguientes artículos constitucionales: "Artículo 103. Los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I. Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales; [...]"

Artículo 107. Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

VII. El amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa, se interpondrá ante el juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia".

proceso contencioso administrativo. Las siguientes disposiciones relativas a su funcionamiento adquieren relevancia a la luz de lo pactado en el TLC:

a) En materia del alcance de sus resoluciones o sentencias

Artículo 80. La sentencia que concede el amparo tendrá por objeto restituir al agraviado en el pleno goce de la garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija (Ley de Amparo).<sup>36</sup>

Adicionalmente, también procede este juicio bajo las siguientes circunstancias: Artículo 107, III. "Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo; [...]

b) Contra los actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera del juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan, y [...]

c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio.

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la Ley Reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión."

36 Ignacio Burgoa destaca que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia ha limitado el alcance decisorio de las sentencias de amparo, en cuanto a que sólo pueden resolver sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto que se reclama, y nunca sobre cuestiones cuya decisión compete a los tribunales del fuero común. No obstante, reconoce que "si para determinar si el acto reclamado es o no inconstitucional, hay que apreciar la legalidad del mismo, como sucede en muchos casos, por virtud de la violación a la garantía respectiva consagrada en los artículos 14 y 16 de la Constitución, el órgano de control desempeña las mismas funciones que la autoridad responsable [...]". Aunque por otra parte manifiesta que mientras el tribunal o el órgano administrativo que conoce del recurso, se sustituye, en cuanto a sus funciones decisorias, al inferior que pronunció el proveído recurrido, confirmando, revocando o modificando a éste, tratándose del amparo, el órgano jurisdiccional al cual incumbe su conocimiento no sólo no reemplaza a la autoridad responsable, sino que la juzga por lo que atañe a su actuación inconstitucional. Agrega que aun tratándose del amparo directo, ni la Suprema Corte ni los tribunales colegiados de circuito "tienen jurisdicción plena para sustituirse íntegramente al tribunal *ad quem* (o tribunal responsable), debiendo éste pronunciar nuevo fallo que estará vinculado total o parcialmente a la sentencia de amparo en el caso de errores *in judicando* (en cuanto a la ley aplicable al caso), o desvinculado de ella en caso de errores *in procedendo* (violaciones cometidas durante la secuela procesal)", *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1992, pp. 534 y 183-184, respectivamente.

Por último, y en congruencia con lo anterior, consideramos oportuno mencionar que al analizar el artículo 80 citado, Ignacio Burgoa destaca que debido a la naturaleza distinta de las garantías individuales que consigna la Constitución, "el alcance del amparo concedido y el cumplimiento

### b) En materia de ejecución de sentencias

Artículo 107, fracción XVI. Si concedido el amparo la autoridad responsable insistiere en la repetición del acto reclamado o tratare de eludir la sentencia de la autoridad federal, será inmediatamente separada de su cargo y consignada ante el juez de Distrito que corresponda; (Constitución).

### c) En materia de jurisprudencia

Artículo 107, fracción XIII. [...] La resolución que pronuncien las Salas o el Pleno de la Suprema Corte en los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores (cuando los tribunales colegiados de circuito o salas de la Suprema Corte de Justicia sustenten tesis contradictorias en los juicios de amparo materia de su competencia), sólo tendrá el efecto de fijar jurisprudencia y no afectará las situaciones jurídicas concretas derivadas de las sentencias dictadas en los juicios en que hubiese ocurrido la contradicción (Constitución).

Artículo 192. La jurisprudencia que establezca la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, y además para los tribunales unitarios y colegiados de circuito, los juzgados de distrito, los tribunales judiciales del orden común de los estados y del Distrito Federal, y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

Las resoluciones constituirán jurisprudencia, siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por lo menos por catorce ministros, si se trata de jurisprudencia del Pleno, o por cuatro ministros en los casos de jurisprudencia de las Salas.

También constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados (Ley de Amparo).<sup>37</sup>

Sin embargo, conviene apuntar que de la lectura del artículo 1805, surgen dudas de interpretación respecto a si el juicio de amparo queda comprendido en tal disposición. Por un lado, una posición pudiere

consiguiente de la ejecutoria respectiva varían en lo que atañe a las obligaciones de las autoridades responsables para acatar cabalmente el invocado precepto legal". Por lo que inmediatamente después de esta afirmación estudia las consecuencias distintas que se desprenden dependiendo de la índole de las violaciones constitucionales declaradas en las ejecutorias de amparo (ya sea que se trate de violaciones formales, *in procedendo* o materiales), *ibid.*, pp. 555-558.

<sup>37</sup> Reglas similares se aplican respecto a la formación de jurisprudencia por parte de los tribunales colegiados de circuito (artículo 193 de la Ley de Amparo).

consistir en que no queda comprendido, ya que los tribunales o procedimientos contemplados deben revisar y “cuando se requiera”, entendiéndolo en el sentido de “de ser necesario”, corregir las acciones administrativas definitivas que versen sobre el Tratado.<sup>38</sup> Por el alcance que tienen las resoluciones bajo este juicio extraordinario (es decir, revisan mas no corrigen en estricto sentido)<sup>39</sup>, de sostener esta postura podrían quedar una serie de actos administrativos sin ningún tipo de tutela en los términos del artículo del Tratado que hemos venido analizando.<sup>40</sup> Por otro lado, si se interpreta la frase “cuando se requiera”, como “de disponerle la ley” o “de estar previsto”, no todos los tribunales o procedimientos estipulados deben revisar y corregir los mencionados actos administrativos.<sup>41</sup> Por lo que podríamos afirmar que el juicio de amparo se encuentra comprendido en el artículo 1805 del TLC, y por lo tanto, todas las acciones administrativas definitivas que realice la administración pública mexicana, relacionadas con los asuntos del Tratado, se encuentran custodiadas conforme a lo previsto en este instrumento.

38. Bajo el GATT, conforme al artículo X, párrafo 3, inciso b) (que aparece transcrito en la nota 122), tanto los tribunales como los procedimientos deben “revisar y rectificar rápidamente las medidas administrativas relativas a cuestiones aduaneras”.

39. Sobre el particular, se recomienda la lectura de la nota 143 de este trabajo.

40. Aunque vale la pena mencionar que en lo que atañe al término “corregir”, de interpretarlo de manera muy estricta, tampoco los tribunales administrativos a los que aludimos con anterioridad estarían en posibilidades de satisfacer esta condición. Esto debido a que la naturaleza de sus fallos (ver nota 134) no difiere de manera sustancial con la de las sentencias emitidas en el juicio de amparo.

41. La versión en inglés del artículo parece aproximarse más a esta interpretación, ya que traduce “cuando se requiera” como “where warranted”: “Each Party shall adopt or maintain [...] tribunals or procedures for the purpose of prompt review and, where warranted, correction of final administrative actions regarding matters covered by this Agreement [...]”.