

2

# SÍNTESIS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

por

GABINO FRAGA

## CAPÍTULO I

# INTRODUCCIÓN

En México, como en otros países, ha habido en este siglo un considerable desarrollo del Derecho Administrativo, especialmente a partir de la Constitución Federal de 1917 y más tarde con los cambios que trajo consigo la Segunda Guerra Mundial.

Se hace patente ese fenómeno de desarrollo comparando las ideas y el conjunto de leyes administrativas que existían hasta 1917 con los desarrollos doctrinales y la estructura que ha venido a formar en la actualidad esa rama del Derecho.

Las causas son bien conocidas. De un Estado típicamente liberal con atribuciones reducidas a la conservación, sostenimiento y defensa y en que, por tanto, la intervención estatal se limitaba notoriamente, se ha pasado a la constitución de un Estado que abandonando su actitud abstencionista pretende convertirse en el creador de un ambiente que, al mismo tiempo que sea propicio para el desarrollo de las libertades humanas, se acerque al logro de la justicia social.

Así es como la organización de la Administración Pública Federal se presentaba durante el primer periodo de la vida independiente de México, como una estructura sencilla con el presidente de la República como Jefe de la Administración que no requería sino un grupo reducido de colaboradores, los secretarios de Estado, para atender y ejecutar todas las tareas que en el orden administrativo estaban conferidas al Poder Ejecutivo.

Aunque en México la burocracia fue hasta antes del desarrollo industrial y comercial de los tiempos modernos, el refugio obligado de todos los ciudadanos aptos, no llegó a definirse un estatuto de los servidores públicos que los protegiera contra el arbitrio de los gobernantes.

Puede decirse que sólo en dos ramos especiales se hizo ostensible la labor administrativa autorizada por la legislación de la época; a saber, por una parte, en materia de los bienes que por tradición histórica se consideraron como bienes del dominio de la Nación, y por otra parte, en aquellas materias que requerían el patrocinio y fomento del Estado para iniciar el desarrollo necesario para vitalizar el país.

Así dentro del primero de los ramos señalados, se pueden citar como de las más importantes, las leyes sobre terrenos baldíos y colonización, las de minas, las de aguas de jurisdicción federal.

Dentro del segundo grupo se pueden señalar las leyes sobre vías generales de comunicación, especialmente, de ferrocarriles tan necesarios para comunicar las grandes distancias de los centros de producción y de consumo en el país, las leyes sobre moneda, pesas y medidas, patentes y marcas, correos, comercio exterior, fomento de la agricultura, sobre protección a las nuevas industrias, sobre instituciones de crédito, salubridad e instrucción pública.

Toda esa legislación se elaboró con principios bastante claros y armónicos pero que sin embargo, no ocultaban la influencia de ideas e instituciones de derecho civil.

No fue sino hasta las postrimerías del siglo pasado cuando se marcó en una forma expresa un principio de separación entre algunas instituciones administrativas y las del derecho común. Así en la ley sobre Ferrocarriles de 29 de abril de 1899 se reglamentó la explotación del servicio ferroviario por medio de preceptos de carácter general, no con simples bases para las estipulaciones de las concesiones respectivas y se declaró en forma terminante que los preceptos de dicha ley “no constituyen derechos adquiridos y que en consecuencia, ellos podrán ser en todo tiempo modificados o derogados”.

Más clara todavía la exposición de motivos de la Ley de Instituciones de Crédito de 19 de marzo de 1897 en la que se dijo que:

en todo aquello que se refiera a la subsistencia de la concesión, a las bases constitutivas de la sociedad que la explota y a los alicientes de exención o reducción de impuestos ofrecidos por la Ley, no pueden tener los Bancos que se les haga una condición menos ventajosa, en virtud de una ley posterior, porque equivaldría a que se les arrebatase un derecho adquirido en toda forma. Pero no sucede lo mismo con las prescripciones de carácter general que no son objeto de estipulación alguna en la concesión ni en el contrato de sociedad y que forman más bien parte de la legislación que establece y reglamenta los derechos y obligaciones del Banco para el público o para con el Gobierno en su carácter de representante de los intereses sociales porque esta legislación como todas las demás, no puede permanecer inmutable ni debe contener restricciones que impidan al Poder Público alterarla, cuando y como lo juzgue conveniente al bienestar general.

Otro de los aspectos que dan su carácter a un régimen administrativo es el de la situación que guardan uno enfrente del otro el poder ejecutivo y el poder judicial, o de otro modo dicho, el de las atribuciones que al segundo se le otorgan para la revisión de los actos del primero.

En el año de 1853, el gobierno de la república central, entonces establecida, expidió la Ley “para el arreglo de lo contencioso-administrativo” que en una forma clara y terminante consagró el

principio de separación e independencia de la autoridad administrativa tanto en sus actos como en sus agentes frente al poder judicial disponiendo que “no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas” y agregando que los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la administración por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones sin la previa consignación de la autoridad administrativa.

Se mandó integrar una sección especial del Consejo de Estado con competencia para conocer las cuestiones administrativas relativas a obras públicas, a las rentas nacionales, a los actos administrativos en materias de policía, agricultura, comercio que tengan por objeto el interés general de la sociedad; a la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos y a su ejecución y cumplimiento cuando no fuere necesaria la aplicación del derecho civil.

Ese régimen tuvo una vida precaria, pues al caer la república central, fue derogado, viniendo un poco más tarde la Constitución del año de 1857 que en su artículo 50 prohibió que los Poderes Administrativo y Judicial se reúnan en una sola persona o corporación y que en sus artículos 97 y 98 estableció la amplia competencia de los Tribunales Federales.

Por lo demás, no fue exigida en esa época una mayor protección para los derechos de los gobernados pues como sostenía el maestro Jacinto Pallares “entre nosotros no hay lugar al contencioso-administrativo, pues él está suplido y con ventaja con el recurso de amparo...”

Toda la situación antes descrita vino a variar en forma trascendental al reformarse el régimen constitucional con la nueva Carta Política del año de 1917, pues al cambiar los principios de organización del Poder Ejecutivo, titular de todas las atribuciones administrativas, han tenido que variar las leyes que regulan al detalle la organización de las autoridades que integran la Administración Pública Federal y no serán ya sólo el presidente de la República y los secretarios de Estado los que realicen el despacho de todos los asuntos encomendados a dicha administración, sino que habrá que organizar un nuevo tipo de autoridades que la Constitución ha creado: los Departamentos Administrativos.

De igual manera, las actividades patrimoniales que originan múltiples relaciones de carácter administrativo han tenido que regularse en la forma especial que impone el régimen establecido por las prescripciones del artículo 27 de la nueva Constitución respecto del dominio de la nación sobre tierras y aguas, sobre substancias minerales e hidrocarburos, y las atribuciones que el propio precepto consigna para afectar las propiedades privadas en el cum-

plimiento de la reforma agraria y para la conservación y desarrollo de los elementos naturales susceptibles de apropiación.

Por lo demás como la misma Constitución Federal de 1917 y sus múltiples reformas dan mayor extensión a las atribuciones del Estado respecto de los particulares ha sido natural el desarrollo desmesurado de la legislación administrativa en este campo, bien reglamentando con normas imperativas la actividad privada, bien aumentando los requisitos de autorización y vigilancia de esa actividad o por último, multiplicando las entidades que se han sustituido parcial o totalmente a la iniciativa privada.

Por otra parte, nuevas interpretaciones del principio de separación de poderes han permitido la creación de Tribunales Administrativos que por reformas sucesivas tienden, sin perder su especialidad, a quedar sometidos a la jerarquía judicial.

Será en una forma muy sumaria como daremos a continuación una ojeada al régimen administrativo que existe actualmente en México.

## CAPÍTULO II

### ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El régimen de centralización constituye la forma principal de la Administración Pública Federal.

Según nuestro sistema constitucional, el presidente de la República es la autoridad suprema de la administración por ser el titular del Poder Ejecutivo y tener el goce y el ejercicio de las facultades administrativas otorgadas a dicho poder.

De conformidad con el artículo 89 de la Constitución, dicho funcionario tiene entre sus atribuciones principales las de “promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”. Según la interpretación tradicional de este precepto, en él se encuentra comprendida la actividad final que completa la función legislativa, la más amplia competencia para realizar la función administrativa en los aspectos de preparación, decisión y ejecución que ella requiere; para mantener la unidad en la Administración; y para expedir normas de carácter abstracto e impersonal, es decir Reglamentos que tienen por objeto facilitar la exacta y precisa observación de las leyes expedidas por el Poder Legislativo.

La Constitución establece como auxiliares para el despacho de los negocios del orden administrativo a “los Secretarios de Estado y a los Jefes de los Departamentos Administrativos”.

El carácter de unos y de otros fue claramente fijado en el dictamen de la Comisión respectiva del Congreso Constituyente de 1917, al decir lo siguiente:

Para el desempeño de las labores del Ejecutivo necesita éste de diversos órganos que se entiendan cada uno con los diversos ramos de la Administración. Estos órganos del Poder Ejecutivo son de dos clases, según la doble función de dicho Poder, el cual ejerce atribuciones meramente políticas, como cuando convoca al Congreso a sesiones, promulga una ley, etcétera, o meramente administrativas referentes a un servicio que nada tiene que ver con la política, tales como los ramos de correos, telégrafos, salubridad, la educación popular. . . Desde este doble punto de vista resultan dos grupos de órganos del Ejecutivo. . . Al grupo de órganos políticos o político-administrativo pertenecen los secretarios de Estado. . . Al segundo grupo de órganos del Ejecutivo, o sea los meramente administrativos corresponde la creación de una nueva clase de entidades, que se llamarán “departamentos administrativos” cuyas fun-

ciones no están ligadas a la política, sino que se dedicarán única y exclusivamente al mejoramiento de los servicios públicos . . .

Consecuencia de ese doble objeto de cada uno de esos órganos y que los diferencia en su estatuto es la de que mientras los secretarios de Estado deben refrendar todo acuerdo, decreto, etcétera, que expida el presidente de la República para que sea obedecido y que tienen la obligación expresa de presentarse a las Cámaras cuando sean llamados para informar, los Jefes de Departamento no refrendan los acuerdos, o decretos o reglamentos del presidente, ni tienen obligación ni facultad de concurrir a informar a las Cámaras ni se les exigen constitucionalmente cualidades para ser nombrados.

La institución de las Secretarías dentro de la organización del Poder Ejecutivo es quizá, la que tenga mayor antigüedad en la vida independiente de México.

En efecto, apenas iniciado el movimiento en Dolores, y en medio de la confusión de los primeros momentos, don Miguel Hidalgo intenta en Guadalajara, en el mes de diciembre de 1810, la organización de un gobierno con dos secretarios, uno con el carácter indeterminado de Estado y del Despacho y otro el de Gracia y Justicia, nombrando para el primero a don Ignacio López Rayón y para el segundo a don José María Chico. La firma del primero se encuentra ya en los bandos publicados por Hidalgo como Generalísimo de América, y entre ellos el de 6 de diciembre de 1810 que abolió la esclavitud.

Vino después la *Constitución de Apatzingán* de octubre de 1814, que aunque de vigencia precaria fue la primera que dio bases completas para la organización del poder público, y así al Supremo Gobierno compuesto de tres individuos impuso como necesaria para la eficacia de sus determinaciones (artículo 144) la firma de uno de los tres secretarios que estableció en el artículo 134 y que fueron, uno de Guerra, otro de Hacienda y el tercero que se llamaría especialmente de Gobierno.

Más tarde, al consumarse la Independencia, la Junta Soberana Provisional Gubernativa aprobó el reglamento de 8 de noviembre de 1821 para el Gobierno Interior y Exterior de las Secretarías de Estado y del despacho Universal, fijando en él la organización y competencia de las cuatro que creaba y que fueron, la de Relaciones Exteriores e Interiores, la de Justicia y Negocios Eclesiásticos, la de Hacienda Pública y la de Guerra con encargo de lo perteneciente a Marina.

A partir de ese momento, las *Constituciones mexicanas* se pueden separar en dos grupos: las centralistas y las federalistas. Las primeras siempre incluyeron entre sus preceptos la enumera-

ción de las secretarías, en tanto que las federalistas encomendaron esa enumeración a las leyes secundarias. Dentro del primer grupo, las *leyes constituciones de 29 de diciembre de 1836* dispusieron que “para el despacho de los asuntos de gobierno, habrá cuatro ministros: uno del Interior, otro de Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina” (Ley Cuarta, artículo 28).

Las Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843 introdujeron una innovación al crear el Ministerio de Justicia, Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria al lado de los de Relaciones Exteriores que se extendió a los ramos de Gobernación y Policía, del de Hacienda y del de Guerra y Marina.

Por último las Bases para la Administración de la República de 2 de abril de 1853, crearon cinco Secretarías de Estado, conservando con sus nombres las de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Guerra y Marina, pero agregando la de Relaciones Interiores, la Secretaría de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Instrucción Pública y creando una nueva Secretaría destinada a ser el principio de un gran desarrollo posterior, la de Fomento, Colonización, Industria y Comercio (artículo 1º).

Las bases anteriores fueron modificadas el 12 de mayo de 1853, suprimiendo el ramo de Relaciones Interiores para constituir una sexta Secretaría; la de Gobernación.

Como antes se dice, las Constituciones de 1824, de 1857 y de 1917, disponen que para el despacho de los asuntos de orden administrativo de la Federación habrá el número de Secretarios que establezca el Congreso por una Ley, agregando las dos últimas Constituciones que esa ley hará de distribución de los negocios que han de estar a cargo de cada Secretaría.

Esta última previsión, dicho sea de paso, está fundada en la necesidad de evitar el peligro de que el presidente de la República pudiera dar el poder a un privado, a un valido, encomendándole todos los negocios de la Administración Pública, o el de atribuir esos altos empleos entre un mayor número de amigos personales o de favoritos.

Ya dentro de esos lineamientos y antes de la Constitución de 1917 sólo señalaremos por su importancia especial la Ley de 23 de febrero de 1861, del régimen de don Benito Juárez y la de 13 de mayo de 1891 del régimen del general Porfirio Díaz. En ellas hay coincidencia en el establecimiento de seis Secretarías que son las que venían existiendo conforme a las leyes anteriores, o sean las de Relaciones Exteriores, Gobernación, Justicia e Instrucción Pública, Fomento, Hacienda y Crédito Público (en la Ley de 91 se le agregó el ramo de Comercio) y Guerra y Marina.

Además la Ley de 1891 creó una nueva Secretaría, la de Comu-

nicaciones y Obras Públicas y por reforma de 16 de mayo de 1905, se creó la Secretaría de Instrucción Pública y Bellas Artes.

El artículo 14 transitorio de la Constitución de 1917 suprimió las Secretarías de Justicia y la de Instrucción Pública y a partir de ese momento ha habido una sucesión de leyes creando nuevas secretarías, cambiando la denominación de algunas, estableciendo Departamentos Administrativos, atribuyendo a las secretarías ramos originalmente de los Departamentos y todo esto hasta llegar a la última Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958 que establece quince secretarías y tres departamentos, a saber: la Secretaría de Gobernación, la de Agricultura y Ganadería, la de Comunicaciones y Transportes, la de Educación Pública, la de Hacienda y Crédito Público, la de Industria y Comercio, la de Marina, la de Obras Públicas, la de Recursos Hidráulicos, la de Relaciones Exteriores, la de Salubridad y Asistencia, la del Patrimonio Nacional, la del Trabajo y Previsión Social, la de la Defensa Nacional, la de la Presidencia de la República; Departamento del Distrito Federal, Departamento de Turismo y Departamento de Asuntos Agrarios y de Colonización.

Notoriamente es incompleta una ley como las que acabamos de reseñar para normar el funcionamiento de la Administración Pública Federal, pues al lado de las Secretarías y de los Departamentos ha habido una proliferación de organismos que integran aquélla y que se separan de los moldes clásicos que se habían venido conociendo.

Es que al lado del régimen de centralización se ha desarrollado el de descentralización administrativa que ha surgido, como ocurre en otros países, por la necesidad y conveniencia de entregar el manejo de intereses que requieren conocimientos técnicos especiales a elementos que tengan la preparación adecuada para atenderlos, o bien cuando el Estado maneja ciertos intereses económicos para cuya gestión se ha considerado más ventajoso recurrir a las formas del derecho privado.

Según indicamos anteriormente, los antecedentes legislativos de la Constitución Federal vigente de 1917 parecen indicar que la idea de sus autores fue la de que las facultades atribuidas al Ejecutivo sólo se ejerciten por el presidente de la República, bien por conducto de las Secretarías de Estado, bien por el de los llamados Departamentos Administrativos, según que se trate, respectivamente, del ejercicio de facultades políticas o político-administrativas, o de facultades meramente administrativas.

En el dictamen de la Segunda Comisión de la Constitución, que transcribimos en sus puntos esenciales al estudiar con anterioridad las Secretarías de Estado y los Departamentos Adminis-

trativos, se sostiene que las primeras constituyen órganos políticos o político-administrativos, y que los segundos deben encargarse de servicios públicos, tales como los de correos, telégrafos, salubridad, la educación popular, que, en su funcionamiento nada tienen que ver con la política y, más todavía, que es muy pernicioso que la política se mezcle en ellos porque los desvía de su objetivo natural que es la prestación al público de un buen servicio y nada más.

Correspondiendo a estas ideas, la Constitución, como antes se dice, estableció al lado de los secretarios de Estado, los jefes de departamento como funcionarios sin carácter político alguno y dependiendo directamente del Jefe del Ejecutivo, quien, en los términos del artículo 92 constitucional, les transmitirá directamente sus órdenes sin necesidad de refrendo alguno.

Tomando en cuenta estos antecedentes parece que el régimen constitucional no acepta la descentralización por servicio, puesto que, por una parte, la atención de los servicios técnicos se encomienda a esos órganos nuevos en nuestro sistema que se llaman Departamentos Administrativos, y que, por la otra, en aquellos servicios, tal como se caracterizan doctrinalmente, no existe la dependencia directa al jefe de la administración, ni la sumisión al poder de mando de éste.

Sin embargo, según lo vamos a ver más adelante, el problema se simplifica grandemente si se considera que, salvo casos excepcionales, los organismos descentralizados establecidos por la legislación mexicana carecen de autonomía orgánica, conservan una dependencia estrecha con el Jefe del Ejecutivo, tanto porque éste se encuentra representado en ellos por la mayoría de los miembros de los consejos de administración, y porque el Director o Gerente es nombrado por dicho Ejecutivo, como porque su régimen les está impuesto por los órganos centrales del Estado.

Ha habido recientemente algunas disposiciones de carácter general en las que se admite la posibilidad legal de la descentralización por servicio de que venimos hablando.

Una de esas disposiciones es de carácter constitucional y se encuentra consignada en la fracción xxxi del artículo 123, cuyo texto actual data del 5 de noviembre de 1942 (Diario Oficial de 18 de noviembre de 1942). En dicha fracción se encarga a las autoridades federales la aplicación de las leyes de trabajo cuando se trata, entre otros, de asuntos relativos a “empresas que sean administradas en forma directa o descentralizada por el Gobierno Federal”, de donde claramente se desprende que ya existe un reconocimiento constitucional de dicha descentralización.

Por otra parte, en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1947 se publicó la ley fechada el día anterior, en virtud de la cual

se establece un control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, definiendo a los organismos descentralizados, para los efectos de la propia ley, como:

las personas morales creadas por el Estado mediante leyes expedidas por el Congreso de la Unión o por el Ejecutivo Federal en ejercicio de sus facultades administrativas, cualquiera que sea la forma jurídica que adopten y siempre que, además, satisfagan algunos de los requisitos siguientes: *a*) que sus recursos hayan sido o sean suministrados en su totalidad o en parte por el Gobierno Federal, ya en virtud de participaciones en la constitución del capital, de aportación de bienes, concesiones o derechos, o mediante ministraciones presupuestales, subsidios o por el aprovechamiento de un impuesto específico; *b*) que su objeto y funciones propias impliquen una atribución técnica especializada para la adecuada prestación de un servicio público o social, explotación de recursos naturales o la obtención de recursos destinados a fines de asistencia social.

Por otra parte y sin que en todos los casos haya habido justificación, la legislación mexicana ha aceptado desde hace muchos años, el sistema hoy tan en boga de la asociación del Estado con particulares en forma de sociedad mercantil sujeta en principio a las normas del derecho privado, y en la cual el Estado tiene el carácter de accionista con ciertas facultades en la administración de la empresa. Así se constituyó en México la antigua compañía de los Ferrocarriles Nacionales de México, S. A., y en la actualidad se han multiplicado esas sociedades como nuevas formas de explotación de servicios públicos y en algunos casos al margen de la Constitución, como medios de gestión de actividades que se consideran básicas para el desarrollo de la economía nacional.

Tales empresas llamadas en la legislación mexicana “empresas de participación estatal” son las que en legislaciones extranjeras y en la doctrina se denominan empresas de economía mixta. En la ley de 30 de diciembre de 1947, se establece que para los efectos de la propia ley son empresas de participación estatal aquellas que satisfagan algunos de los siguientes requisitos: *a*) que el Gobierno Federal tenga la facultad de nombrar a la mayoría del Consejo de Administración o Junta Directiva, o designar al Gerente, Presidente o Director, o vetar los acuerdos que la Asamblea de Accionistas, el Consejo de Administración o la Junta Directiva adopten, cualquiera que sea el origen de sus recursos; *b*) que el Gobierno Federal aporte o sea propietario del 51% o más del capital o acciones; *c*) que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Go-

bierno Federal; *d*) que por una disposición de carácter general disfruten de preferencia para realizar operaciones o negocios con el Gobierno Federal o con los organismos descentralizados o empresas de participación estatal (artículo 3º).

Respecto del régimen patrimonial y financiero de los establecimientos descentralizados y empresas de participación estatal, el Decreto de 26 de febrero de 1965 publicado en el Diario Oficial el 8 de marzo siguiente, y como una aplicación de la Ley de 30 de diciembre de 1947, crea una Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas de Estado, como el órgano administrativo dependiente de la Secretaría del Patrimonio Nacional encargado de asumir las funciones de control y vigilancia de dichos Organismos y Empresas. Se señalan a la Junta de Gobierno entre otras, las siguientes funciones: proyectar las normas para el control, de los Organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal: Someter al Ejecutivo Federal la modificación de la estructura de sus Organismos y Empresas; aprobar las reglas e instructivos para las auditorías interna y externa de los mismos; llevar el registro de ellos; declaraciones técnicas y procedimientos legales y económicos adecuados para supervisar y comprobar la administración y ejercicio de los presupuestos de dichos Organismos y Empresas.

Sería muy prolijo hacer aquí la enumeración de todos los organismos descentralizados y empresas de participación estatal existentes y sólo señalaremos entre ellas las que sin duda realizarán funciones más importantes. Entre los primeros se pueden señalar a la Universidad Nacional Autónoma de México, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al Instituto del Seguro Social, a Petróleos Mexicanos, a la Administración de los Ferrocarriles Nacionales de México, a la Comisión Federal de Electricidad, los Institutos Nacionales de Cardiología, de Cancerología, de la Nutrición, de Gastrenterología, de Oftalmología, de Protección a la Infancia, etcétera.

De las empresas de participación estatal se pueden señalar entre las más importantes algunas de las principales instituciones de crédito como el Banco de México, la Nacional Financiera, el Banco Nacional de Crédito Agrícola, el de Crédito Ejidal, el Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, etcétera.

Para concluir este capítulo destinado a la Organización Administrativa, sólo diremos que existe en México un estatuto que regula en todos sus aspectos la situación de los trabajadores al servicio del Estado y que las bases del propio estatuto han quedado constitucionalmente consignadas en la reciente adición que se hizo al artículo 123 de la Carta Magna, según la cual los citados trabajadores, tendrán derecho a que la jornada diaria máxima de

trabajo diurno y nocturno sea de ocho y siete horas respectivamente; a que por cada seis días de trabajo disfruten de un día de descanso con goce de sueldo; a vacaciones no menores de veinte días cada año, a que el sueldo no sea inferior al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal, a la debida protección del salario, a que los ascensos se hagan por escalafón de acuerdo con los conocimientos, aptitud y antigüedad, a no ser suspendidos o cesados sino por causas justificadas en los términos que fije la ley, a asociarse para la defensa de sus intereses comunes y a hacer uso de la huelga, previo el cumplimiento de los requisitos de ley, respecto de una o varias dependencias de los poderes públicos cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que se les otorgan; a gozar de seguridad social. Se establece además que los conflictos individuales, colectivos o inter-sindicales, serán sometidos al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje o por la Suprema Corte de Justicia, cuando se trate de los servidores de ésta, y se dispone que los militares, marinos y miembros de los Cuerpos de Seguridad pública así como el personal del servicio exterior se regirán por sus propias leyes.

### CAPÍTULO III

## ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

En México no ha sido difícil llegar al concepto de “acto administrativo”. A ello ha contribuido poderosamente el concepto de “acto reclamado” en el juicio de amparo, en donde se le considera como una entidad autónoma con individualidad propia que puede ser juzgada en sí misma sin poner en causas ni lesionar la respetabilidad y prestigio del funcionario de quien ha emanado. Es decir, que el acto se desprende de su autor y toma una vida propia. De la misma manera, el “acto administrativo” se puede concebir con esa autonomía y el considerarlo de esa manera ha contribuido a precisar su naturaleza, el procedimiento para su formación, sus efectos jurídicos, los medios de impugnarlo, etcétera.

Muy importante ha sido el paso dado por la jurisprudencia en el sentido de considerar que los actos administrativos, discrecionales no escapan por completo al control judicial, pues dada la garantía individual contenida en el artículo 16 constitucional de que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento, el acto discrecional por más grande que sea la libertad de su autor, tiene que llenar ciertos requisitos mínimos, como son los de que la discreción sea usada en forma razonable, no arbitraria ni caprichosamente y que el efecto del acto no sea notoriamente injusto ni contrario a la equidad.

Por lo demás se ha ido precisando la naturaleza de determinados actos administrativos y aunque todavía en algunas leyes se pueden observar ciertas confusiones, es evidente que actos como los permisos, las licencias, las autorizaciones se van distinguiendo con mayor claridad de las concesiones que en nuestro derecho han sido de un uso muy frecuente y cuya naturaleza de acto jurídico mixto se ha reconocido desde hace bastante tiempo.

En donde se nota un gran vacío es en materia de procedimiento administrativo, es decir en la regulación sistemática y general de las formalidades y actos intermedios que preceden y preparan el acto administrativo y aunque no faltan disposiciones en algunas leyes especiales, como las fiscales, las de aguas, minas, tierras, vías de comunicación, energía eléctrica, propiedad industrial, expropiación, etcétera, ese vacío se ha hecho más sensible por la rápida

multiplicación de las intervenciones estatales que significa un frecuente contacto con intereses privados.

La jurisprudencia de la Suprema Corte ha ido lentamente sentando algunas de las bases esenciales del procedimiento administrativo y recientemente ha venido a sostener que “las autoridades administrativas están obligadas a llenar los requisitos que señala la norma secundaria aplicable y además a cumplir las formalidades esenciales del procedimiento, de tal modo que 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 audiencia que consagra el artículo 14 constitucional” (Revisiones 2125/59, 4506/58, 2655/61, 3379/61 y 5752/61).

De esta manera la jurisprudencia ha colocado al derecho administrativo mexicano muy cerca de las recomendaciones o bases fundamentales que para todo procedimiento administrativo fueron aprobadas en el Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas celebrado en Varsovia el año de 1936.

Pese a lo anterior, no es posible ya en la actualidad prescindir de una ley general que sin perjuicio de casos particulares sea el derecho común en materia de procedimiento administrativo sobre todo si a la multiplicidad de acción de la Administración se agrega el carácter que en nuestro derecho, como en el de otros países, se reconoce a la decisión administrativa, o sea lo que se ha llamado el carácter ejecutivo.

En efecto, la acción directa de la autoridad administrativa para ejecutar sus propias resoluciones, es decir sin necesidad de que los tribunales intervengan, y la presencia de legitimidad de las mismas hace más necesaria la existencia de normas que establezcan las formalidades previas que den al autor del acto la información e ilustración necesarias para guiar su criterio al mismo tiempo que constituyan una garantía de que la resolución se dicta, no de un modo arbitrario, sino de acuerdo con las normas legales.

## CAPÍTULO IV

### RÉGIMEN FISCAL

El régimen fiscal de México constituye uno de los capítulos más elaborados de su derecho administrativo. Aunque formalmente continúan en vigor las normas básicas de ese régimen, ha habido una gran transformación de fondo en los principios que viene adoptando la economía financiera del país.

En efecto, la regulación de los ingresos y de los egresos del Estado se continúa haciendo de acuerdo con las fórmulas tradicionales. La ley de ingresos o sea el catálogo de los impuestos, derechos y aprovechamientos que anualmente se establecen, es expedida por el Congreso de la Unión, es decir por el voto concordante de la Cámara de Diputados y de la Cámara de Senadores.

El presupuesto de egresos, o sea la autorización al Ejecutivo para realizar los gastos públicos del ejercicio, es expedido por decreto emanado exclusivamente de la Cámara de Diputados.

Pero si esas formas se han conservado, ha habido profundas transformaciones de fondo en cuanto a los conceptos mismos del impuesto y de los gastos públicos. El impuesto se va considerando cada día con mayor precisión no sólo como un recurso fiscal simplemente destinado a cubrir el Presupuesto de Egresos, sino como un factor económico y social que debe utilizarse para hacer un reajuste de las desigualdades que existen en nuestro medio social. Por su parte el Presupuesto de Egresos no es sólo una lista de gastos para el sostenimiento de los Poderes Públicos, sino también un verdadero programa de gobierno encaminado a la realización de servicios públicos y de seguridad económica y social.

Por otra parte, el empréstito sobre el crédito de la Nación que fue usado en épocas pasadas en la forma irreflexiva y sólo para salvar de la bancarrota a los gobiernos y que por ello dio motivo para las grandes crisis en la vida internacional de nuestro país, también ha sido modificado en cuanto a su finalidad.

De acuerdo con el texto vigente de la fracción VIII del artículo 73 de la Constitución ningún empréstito podrá celebrarse sino para la ejecución de obras que directamente produzcan un incremento en los ingresos públicos, salvo los que se realicen con propósitos de regulación monetaria, las operaciones de conversión y los que se contraten durante alguna emergencia declarada por el presidente en los términos que señala la propia Constitución.

Para garantizar la regularidad de las operaciones financieras de

la Administración Pública, no se ha considerado bastante la intervención del Poder Legislativo en la aprobación de la Ley de Ingresos, del Presupuesto de Egresos, o de la contratación de un empréstito. Existe organizado en la legislación un control administrativo y un control legislativo que se realizan con posterioridad a la ejecución de las operaciones de recaudación, manejo y distribución de los fondos públicos. El control administrativo se ejerce en el seno mismo del Poder Ejecutivo por la Contaduría de la Federación. El control legislativo se ejerce por ambas Cámaras al revisar por conducto de la Contaduría Mayor de Hacienda la cuenta pública de cada año que debe ser presentada por el Ejecutivo.

## CAPÍTULO V

### RÉGIMEN PATRIMONIAL

En lo que se refiere al régimen patrimonial del Estado mexicano, la legislación federal clasifica los bienes que integran el patrimonio nacional en bienes de dominio público y bienes de dominio privado. Dentro de los primeros se comprenden, según la Ley General de Bienes Nacionales, los bienes de uso común, los inmuebles destinados a un servicio público y los equiparados a éstos, los señalados en la Constitución como bienes de dominio directo, tales como las substancias minerales, los carburos de hidrógeno, y los que en aquélla se consideran como propiedad de la Nación que son las aguas del mar, ríos, lagos o lagunas que tengan los caracteres que la misma Constitución señala. También se consideran dentro de la primera categoría, cualesquiera otros inmuebles declarados por la ley inalienables e imprescriptibles, las servidumbres cuando el predio dominante sea alguno de los de este primer grupo y finalmente los muebles de propiedad federal que por su naturaleza no sean normalmente sustituibles, como los expedientes de las oficinas y archivos públicos, los libros raros, las piezas históricas y arqueológicas, las obras de arte de los museos, etcétera.

Se consideran por la citada Ley como de dominio privado:

I. Las tierras y aguas dentro del territorio nacional que sean susceptibles de enajenación a los particulares, mientras no salgan del patrimonio nacional;

II. Los que ingresen al patrimonio federal por nacionalización de bienes de la Iglesia;

III. Los bienes vacantes en el Distrito y Territorios Federales;

IV. Los que hayan formado parte de una corporación pública creada por la ley federal, que se extinga, y

V. Los demás inmuebles y muebles que por cualquier título jurídico adquiera la Federación (ley citada, artículo 3º).

La ley establece que los bienes de dominio público estarán sometidos a la jurisdicción exclusiva de los Poderes federales, desde la fecha en que otorgue su consentimiento la legislatura local de la entidad en que estén ubicados, salvo que se trate de bienes adquiridos por la Federación antes del 1º de mayo de 1917 o que la Constitución los haya nacionalizado, y se previene que

si la legislatura no da su consentimiento, los inmuebles quedarán en la situación jurídica de los de dominio privado nacional.

Por lo que hace a los bienes de dominio privado de la Federación, la ley determina que, con excepción de las tierras y aguas enajenables que se regirán siempre por la legislación federal de tierras, aguas, bosques, colonización y demás especiales, estarán sometidos, en lo no previsto por aquella ley, al Código Civil Federal, y en su defecto, a las disposiciones de carácter general y a las de policía del lugar (artículo 6º).

Desde el punto de vista de la forma de incorporación de los bienes al dominio público, se pueden clasificar en dos categorías: los que constituyen el dominio natural y los que constituyen el dominio artificial.

Los primeros son aquellos que por su naturaleza misma quedan incorporados al dominio público, mientras que los segundos son los que se incorporan por una disposición expresa de la ley.

Esta distinción tiene una gran importancia, porque los bienes del dominio público artificial pueden ser retirados del uso común y, en tal caso, deja de serles aplicable el régimen especial que se creó en la ley para los bienes de dominio público (ley citada, artículo 16).

Los bienes de uso común, lo mismo que todos los bienes de dominio público, están sujetos al régimen jurídico de inalienabilidad e imprescriptibilidad (ley citada, artículo 8º).

La inalienabilidad implica la prohibición de todo acto que signifique un desmembramiento de la propiedad, y por eso la ley no permite que sobre los bienes de dominio público pueda practicarse embargo o expropiación por causa de utilidad pública, ni constituirse hipoteca, derecho de usufructo, uso o habitación en provecho exclusivo de particulares, ni que sean objeto de servidumbres pasivas en los términos del derecho común, ni susceptibles de acción reivindicatoria o de posesión definitiva o interina.

No es obstáculo la inalienabilidad para que puedan establecerse sobre los bienes de dominio público ciertos beneficios exclusivos en favor de particulares, sólo que dichos beneficios únicamente pueden otorgarse por acto especial de la Administración que no crea para el interesado ningún derecho real ni acción posesoria (ley citada, artículo 12).

La Ley de Bienes Nacionales previene que los aprovechamientos especiales sólo pueden constituirse por medio de permisos y concesiones que sólo dan derecho al titular, frente a la Administración, para realizar los actos que las leyes permitan, a condición de que cumpla con las obligaciones que se le imponen. Dichas concesiones son anulables, caducables o rescindibles por actos de la autoridad administrativa, siempre que ella no prefiera

el procedimiento judicial; en el concepto de que la nulidad por error, dolo o violencia puede ser subsanada por confirmación del acto cuando cesen tales circunstancias; de que la nulidad sólo puede hacerse valer dentro de los cinco años siguientes al otorgamiento de la concesión y de que la autoridad puede limitar los efectos retroactivos de la nulidad, cuando el concesionario haya obrado de buena fe (ley citada, artículos 12 y 13).

Al lado de los bienes de uso común, la Ley de Bienes Nacionales considera como bienes de dominio público a los destinados a un servicio público y a los equiparados a éstos (artículo 2º, fracción III).

Corresponden a esta clase de bienes todos los inmuebles afectados al uso de oficinas públicas y sus dependencias; los predios rústicos utilizados directamente por los servicios de la Federación: los establecimientos fabriles del Gobierno Federal; los inmuebles de propiedad federal destinados al servicio de los Estados, municipios y territorios dentro de sus respectivas jurisdicciones; los que constituyan al patrimonio de los establecimientos públicos creados por ley federal, y los otros adquiridos por medios de derecho público, salvo los nacionalizados (artículo 22).

En la misma ley se declaran equiparados a los anteriores los templos y sus anexidades cuando estén legalmente abiertos al público, y los afectos mediante decreto a actividades de interés social a cargo de instituciones o empresas privadas que no tenga propósitos de lucro (artículo 23).

La forma establecida por la ley para afectar un bien propio al servicio público, es la de un decreto que así lo determine y que se expida por el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Bienes Nacionales (hoy del Patrimonio Nacional) (artículo 28).

Igual procedimiento se establece para el cambio de destino o desafectación del inmueble de que se trate (artículo 28).

El decreto que en ambos casos se requiere, constituye un acto administrativo desde el punto de vista material, puesto que es la condición necesaria para que se aplique o deje de aplicarse a un caso concreto el régimen general creado por la ley para los bienes afectados a un servicio público y para los que dejan de tener esa utilización. El decreto, por sí solo, no crea ninguna situación jurídica, ni general, ni individual; sólo hace aplicable la que la ley establece.

El régimen jurídico aplicable a esta clase de bienes es igual al que corresponde a los bienes de uso común, pues mientras se encuentran afectados al servicio, no pueden ser enajenados ni prescritos, prohibiéndose respecto de ellos todo gravamen real (artículo 8º).

Los bienes que integran el dominio privado de la Federación

están sometidos a un régimen que ya no es de derecho público, pues, como antes indicamos, la ley los somete, en caso de que no regule su situación, al Código Civil Federal y a las disposiciones de policía del lugar de su ubicación (artículo 6º).

Pero sería un error considerar que tales bienes están sujetos al derecho privado común, pues a pesar de todas las semejanzas que existen con la propiedad particular, como la de aquéllos corresponde al Estado, no deja de verse influida por el carácter especial de éste.

Es por esa razón por la que la legislación aplicable al patrimonio privado del Estado es una parte de la legislación civil singular, de derecho privado especial.

La singularidad se manifiesta en las disposiciones que establecen un plazo doble del exigido por el derecho común para la adquisición por prescripción contra la Hacienda Federal (artículo 37); en las que determinan que la enajenación de los bienes propios, salvo casos expresamente exceptuados, se haga mediante pública subasta, sobre avalúo pericial bancario (artículos 40 a 43).

Igualmente forman parte de la legislación civil especial las disposiciones de la ley en las que se fijan las condiciones de los contratos que celebre la Administración respecto de los bienes propios y los derechos que el Estado se reserva en los mismos, tales como las relativas a que ninguna venta se hará si no se entrega al contado la mitad del precio y el saldo se cubre en un plazo no mayor de diez años (artículo 44), y las que previenen que los compradores no pueden realizar ningún acto de enajenación total o parcial ni tienen facultades de derribar las construcciones sin permiso previo y por escrito de la Secretaría de Hacienda, mientras no esté pagado el precio (artículo 45).

Finalmente, la misma Ley, en su artículo 48, declara que “los bienes de dominio privado pueden ser objeto de todos los contratos que regula el derecho común. Se exceptúan solamente los de comodato y las donaciones no comprendidas en el artículo 38” (para fines educativos o de asistencia pública de los Estados).

El artículo 27 constitucional consignó también el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas, así como todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos y entre ellos los de petróleo y todos los carburos de hidrógeno.

En la legislación colonial, el régimen de la propiedad minera puede concretarse en las disposiciones de las Ordenanzas de Aranjuez del año de 1783, en las que se dispuso que las minas son propias de la Real Corona, así por su naturaleza y origen como

por su reunión dispuesta en la ley iv, título xiii, libro vi, de la Nueva Recopilación, disponiéndose que “sin separarlas de mi real patrimonio las concedo a mis vasallos en propiedad y posesión”, en el concepto de que “esta concesión se entiene baxo de dos condiciones: la primera que hayan de contribuir a mi real hacienda la parte de metales señalada y la segunda que han de labrar y disfrutar las mismas cumpliendo lo prevenido en estas ordenanzas, de tal suerte que se entiendan perdidas siempre que se falte al cumplimiento de aquellas en que así se previniera y puedan concedérsele a otro cualquiera que por este título las denunciare”.

En el Código de Minería de 1884, se continuó reconociendo el dominio directo de la Nación sobre las substancias minerales; pero se estableció que el dueño del suelo era el propietario y podía disponer libremente de los yacimientos carboníferos y petrolíferos que se encontraren en el subsuelo.

En la ley minera de 1892, aunque se establecía un régimen semejante, sin embargo, se hizo una variación por lo que hace al petróleo, respecto del cual se declaró simplemente que el dueño de la superficie tenía el derecho de explotar el petróleo, sin necesidad de concesión especial.

A su vez la ley minera de 1910 reproduce en sus términos las disposiciones de la ley de 1884, declarando que son propiedad del dueño del suelo los yacimientos petroleros del subsuelo.

Por último, el párrafo 4º del artículo 27 de la Constitución Federal de 1917, volviendo a la tradición española, estableció el dominio directo de la Nación sobre las substancias minerales, incluyendo, como antes se dijo, los carburos de hidrógeno.

Sin embargo, a pesar de que la propia Constitución reconoce que en ambos casos el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, somete la explotación del petróleo y de los demás minerales a normas diferentes.

Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, dice el artículo 27, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación en los términos que señale la ley reglamentaria.

En cambio tratándose de los otros recursos minerales se previene en la misma Constitución y en la ley reglamentaria respectiva que su uso o aprovechamiento no podrá realizarse sino por particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas y que tengan la mayoría del capital suscrito por mexicanos mediante concesiones que otorgue el Ejecutivo Federal por un

término prorrogable de 25 años y además, la explotación y aprovechamiento también podrá realizarse por el Estado, por conducto de entidades públicas mineras mediante un acto de asignación que incorpore al patrimonio de esas entidades los derechos de explotación, o bien por sociedades de participación estatal en las que el 51 por ciento del capital será intransmisible y suscrito por el Gobierno Federal.

La ley establece que los concesionarios están sujetos, independientemente de la fecha de otorgamiento de la concesión, a las principales obligaciones siguientes: a pagar los impuestos, a ejecutar los trabajos de explotación en los términos que fije la ley o su reglamento, a comprobar periódicamente dichos trabajos, a sujetarse a normas de seguridad, a evitar desperdicio de minerales económicamente aprovechables.

Se establece además la posibilidad de constituir reservas mineras para satisfacer necesidades de empresas industriales y también reservas mineras nacionales que sólo el Estado pueda explotar, o de substancias esenciales para el desarrollo industrial del país o para el abastecimiento futuro de la Nación.

Como entidades públicas destinadas a la promoción, exploración y explotación mineras existen la Comisión de Fomento Minero y el Consejo de Recursos Naturales no Renovables.

Finalmente otra categoría de bienes cuyo régimen está consignado en la Constitución es la de las corrientes y depósitos de aguas.

Sobre el particular debemos decir que el dominio de las aguas del territorio tiene los mismos antecedentes que el dominio de las tierras; pero que desde la legislación colonial se hizo una separación entre las aguas que podían entrar a formar parte del dominio privado de los particulares mediante una merced real, y las aguas que reuniendo ciertos caracteres especiales eran irreductibles a dicha propiedad, además que en la misma legislación española se establecieron varias servidumbres aun sobre las aguas mercedadas, en favor de los aprovechamientos comunes.

De la misma manera que la propiedad de las tierras se tramitó con la independencia a la Nación Mexicana, ésta adquirió la propiedad de las aguas, cuyo régimen estuvo regulado por los Estados de la Federación hasta la Constitución de 1857, en donde se estableció la facultad del Poder Federal para legislar sobre vías generales de comunicación.

Con fundamento en esta disposición, se expidió en el año de 1888 una ley en la que se consideraron como de jurisdicción fe-

deral todas las aguas que presentaban condiciones de navegación o de flotación que las hacían adecuadas para reputarse como vías generales de comunicación.

Pero antes de esa fecha, en el Código Civil de 1870, al definir los bienes de propiedad pública y de propiedad privada, se estableció como de propiedad pública la de los ríos, sin exigir que éstos fueran de carácter permanente o que tuvieran alguna otra característica especial.

Posteriormente, en los años 1894 y 1896, se expidieron las bases para el otorgamiento de concesiones sobre las corrientes consideradas como vías generales de comunicación, y ese régimen quedó completado en el año de 1902 con las disposiciones que la ley de Inmuebles Federales consignaba para los aprovechamientos exclusivos de los bienes del dominio público.

La Constitución de 1857 fue reformada en el sentido de autorizar al Congreso para definir cuáles corrientes deberían ser de jurisdicción federal, y con fundamento en tal precepto constitucional se expidió la ley de 13 de diciembre de 1910, en la que se hizo una clasificación perfectamente determinada de las corrientes que debían considerarse como federales, siguiéndose el criterio de considerar con ese carácter no solamente las flotables y navegables que había tomado en cuenta la ley de 1888, sino además, todas aquellas corrientes o depósitos de agua que se encontraran en los límites de dos o más Estados de la Federación o que pasaren de uno a otro.

En dicha ley se consideraba que las aguas de jurisdicción federal constituían parte del dominio público y eran inalienables e imprescriptibles.

Vino por último, la Constitución de 1917, que en el párrafo quinto de su artículo 27 establece la propiedad de la Nación sobre las corrientes y depósitos de agua que el mismo párrafo enumera, no dejando esta tarea, como lo hizo la Constitución de 1857, a la ley secundaria, y estableciendo que la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y que sólo mediante concesión pueden hacer aprovechamientos los particulares.

Además de ese precepto, el mismo artículo 27, en su párrafo primero habla de la propiedad originaria que corresponde a la Nación sobre las tierras y aguas de la República y establece que sólo mediante título de aquélla se puede obtener su propiedad por los particulares.

## CAPÍTULO VI

# JUSTICIA ADMINISTRATIVA

Para completar el panorama que en forma tan somera se ha venido dando del derecho administrativo en México, es indispensable exponer el régimen de control a que está sujeta la actividad de la Administración.

Se reconoce en la legislación que el derecho a la legalidad de que disfrutaran los particulares frente a la Administración se descompone en una serie de derechos, como son el derecho a la competencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo, el derecho al objeto y el derecho al fin prescrito por la ley.

Los medios directos para proteger esos derechos de manera que el particular pueda obtener la reforma, el retiro o la anulación del acto lesivo están constituidos en primer término por los recursos administrativos, entendiéndose por ellos los medios de que dispone el particular para obtener su protección por la misma autoridad administrativa que está obligada a revisar el acto impugnado. Normalmente ese recurso administrativo es el recurso jerárquico que se hace valer ante la autoridad superior a la responsable. En otros casos se establece el recurso de revocación ante la misma autoridad que dictó el acto, como está establecido en la Ley de Expropiación.

Sin embargo, el control que la Administración ejerce sobre sus propios actos se ha considerado insuficiente como lo ha sido en otros países, para la debida protección de los derechos de los administrados puesto que no existe la imparcialidad necesaria y sobre todo porque en el seno de la administración los órganos de la misma proceden normalmente con criterios uniformes.

Por esa razón, también a semejanza de otros países, en México se ha estimado que las controversias entre los particulares y la Administración con motivo de actos de ésta debe entregarse al conocimiento de los tribunales bien sea a los que integran el Poder Judicial o bien a Tribunales Administrativos, independientes de aquel Poder pero también desvinculados de la Administración activa.

El control jurisdiccional realizado por cualquiera de los dos sistemas, tribunales judiciales o tribunales administrativos, ha dado lugar a la noción del contencioso administrativo.

Como en otro lugar dejamos asentado, en México se sustentó a partir de la Constitución de 1857 la doctrina de que en razón

de la adopción del principio de separación de Poderes “entre nosotros no hay lugar al contencioso-administrativo” pues “la verdad es que no hay una sola de las cuestiones antes contencioso-administrativas que no esté comprendido en los casos cuya decisión corresponda a los tribunales federales”.

Siguiendo estas ideas, algunas leyes especiales han establecido juicios para resolver controversias por actos de la Administración y así, la ley Minera, la ley de Aguas Nacionales, la ley de Vías Generales de Comunicación, la ley de Bienes Nacionales consignan disposiciones que dan competencia a los tribunales para conocer, mediante las formas de un juicio, la impugnación de actos administrativos.

Sin embargo, la forma usual de hacer esta impugnación ha sido el juicio de amparo. Es indudable que por ese medio se logra un control jurisdiccional que obliga a la Administración a respetar la garantía de legalidad consagrada en el artículo 14 de la Constitución y por ello se ha llegado a considerar que el amparo suple dentro de nuestro sistema legal a los juicios ante Tribunales Administrativos.

Sin embargo, estimamos que el juicio de amparo, tal como está organizado actualmente en materia administrativa, no puede desempeñar una función completamente adecuada a las necesidades de la vida de la Administración, ni consecuentemente servir con toda amplitud a la protección de los derechos de los administrados.

En efecto, las garantías individuales que fundamentalmente se reclaman en el amparo administrativo son las que se consagran en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Ahora bien, el artículo 14 no consigna propiamente una garantía en materia administrativa, pues sólo establece los requisitos que deben llenar las resoluciones judiciales, civiles y penales, pero no los que han de satisfacerse en las resoluciones administrativas.

En esa virtud, la controversia en el juicio de amparo no puede propiamente versar sobre el incumplimiento de tales requisitos en un acto administrativo, a no ser que se apliquen para éste, como de hecho ha sucedido, las normas relativas a las resoluciones en juicios de orden civil, lo cual, aparte de la falta de fundamento, origina las lamentables consecuencias que se producen cuando se aplican criterios civilistas a materias administrativas.

En el caso, esas consecuencias se traducen en que los actos de la Administración se sujetan a un examen de una rigidez tan exagerada que, o bien se sacrifica el derecho del particular por una interpretación mezquina de la ley, o bien se perjudica el funcionamiento de la Administración porque no se observan los principios de interpretación de las leyes administrativas que requieren una flexibilidad y una matización especiales

en razón de los múltiples intereses que normalmente pone en juego la actuación administrativa.

Por lo que hace a la garantía del artículo 16, si bien es cierto que, a pesar de su propósito primitivo, se ha extendido hasta la protección contra cualquier acto que no emane de autoridad competente y que no funde ni motive la causa legal del procedimiento, tampoco puede ser base para controlar adecuadamente a la Administración, pues ésta se encuentra, en la mayor parte de los casos, en la posibilidad de satisfacer formalmente el requisito externo de fundar y motivar sus procedimientos, y esto, como se comprende, no es de ninguna manera una debida protección para el particular.

Finalmente, las fórmulas rígidas de la instancia de amparo administrativo y la escasa discreción de los jueces que lo fallan, han impedido que ese juicio sea, no sólo un medio de reparar las ilegalidades de la Administración, sino también una fuente de orientación y desarrollo de las instituciones administrativas, como en otros países ha sido la jurisprudencia de los tribunales administrativos.

La Suprema Corte así lo ha estimado como lo demuestran las siguientes expresiones del informe de la Segunda Sala, rendido al terminar el año de 1959:

Salvo en materia fiscal federal, donde a través de un tribunal de lo contencioso administrativo se organiza y clasifica la justicia fiscal, en todas las demás ramas de la Administración los actos de las diversas autoridades llegan al juicio de amparo sin la uniformidad que hubiera podido imprimirles la unidad de criterio de la Administración al producirlos sin la unidad de jurisprudencia de un tribunal de lo contencioso-administrativo al juzgarlos. Nos falta por tanto, además de un Código Administrativo fundado en la Constitución, una justicia administrativa a semejanza de la ya experimentada favorablemente en el Tribunal Fiscal de la Federación. El juicio de garantías no está hecho ciertamente para reemplazar a aquél ni a ésta.

Ante la urgente necesidad de crear una justicia administrativa más conforme con el desproporcionado crecimiento de la Administración, se han dado en México dos pasos de suma importancia, aunque ellos no resuelvan el problema en su integridad.

El primero de ellos consistió en la creación de tribunales administrativos especializados dentro de la órbita del Poder Judicial Federal. Este paso se inició en el año de 1928 en que por reforma constitucional la Suprema Corte de Justicia que hasta entonces funcionaba solamente en pleno se dividió en diversas Salas, una de las cuales fue la Sala Administrativa, encargada exclusivamen-

te de los amparos contra actos de autoridades administrativas. Concordando con esa reforma y con la misma competencia en primera instancia, se establecieron dos juzgados de Distrito en materia administrativa en el Distrito Federal.

El otro paso se dio en 1936 al expedirse la Ley de Justicia Fiscal, creando el Tribunal Fiscal destinado a conocer el contencioso fiscal, y más tarde en 1938 al establecerse el Tribunal de Arbitraje con competencia para conocer los conflictos individuales o colectivos de los trabajadores al servicio del Estado.

Para establecer el Tribunal Fiscal de la Federación hubo necesidad de desechar interpretaciones tradicionales, y, de acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley, se consideró posible, constitucionalmente, el establecimiento de un tribunal administrativo en razón de algunas tesis sostenidas por sentencias, relativamente recientes de la Suprema Corte de Justicia.

En efecto, partiendo de la base de que la Corte ha interpretado el artículo 22 constitucional considerando que no es confiscatoria la aplicación total o parcial de los bienes de una persona para el pago de impuestos o multas cuando se hace por la autoridad que conforme a la ley sea competente, se desprendió la conclusión de que en el sentir de la Corte, es problema de la ley secundaria el de organizar las competencias de las autoridades en punto a cobro de impuestos o multas.

Ya en este plano, dice la Exposición de Motivos, es indiscutible que resulte más lógico y conveniente para todos, no sólo para el Fisco, sino para los causantes mismos, que la liquidación y el cobro de los impuestos, y demás prestaciones fiscales, no se lleve a cabo dentro de la desordenada legislación en vigor, que presenta interferencias carentes de todo apoyo jurídico o de utilidad práctica, entre las autoridades judiciales y las autoridades administrativas, sino al amparo de un sistema lógico y congruente en el que, sin que se olviden las garantías que el particular necesita, haya un conjunto de principios que ordenen y regulen la liquidación y el cobro de tales prestaciones a través de los dos periodos que la doctrina reconoce: el periodo oficioso y el periodo contencioso, que es el que tendrá a su cargo el tribunal.

Igualmente se tomó en consideración que, de acuerdo con el criterio sustentado por la Suprema Corte, el cobro de los impuestos no constituye un derecho incorporado a la capacidad privada del Estado, sino que debe efectuarse mediante el ejercicio de atribuciones de poder público, que se concentran en mandamientos unilaterales y ejecutivos que no requieren ni para su validez ni para su cumplimiento la sanción previa de los órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de que los particulares afec-

tados puedan, *a posteriori*, iniciar la revisión en la vía jurisdiccional de tales mandamientos.

De esta tesis se desprendió la siguiente conclusión: no existe inconveniente legal alguno para establecer un procedimiento jurisdiccional ante tribunales administrativos si la intervención de éstos no coarta el derecho de los particulares para ocurrir, posteriormente, al juicio de amparo que tradicionalmente ha sido en México el que ha ofrecido el camino para la revisión de los actos administrativos.

También se tomó en cuenta que la jurisprudencia mexicana, a partir del año de 1929, ha consagrado la tesis de que las leyes pueden conceder un recurso o medio de defensa para el particular perjudicado, ante autoridades distintas de la judicial, y que dicho recurso debe agotarse antes de la interposición de la demanda de garantías.

Como, por otra parte, la jurisprudencia también ha sostenido, al interpretar el artículo 14 constitucional que establece la garantía del juicio, que no es necesario que éste se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, implícitamente, se dice, se ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional tramitados ante autoridades administrativas.

Sobre la base de las anteriores interpretaciones se justifica en la ley como antes se dice, la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.

La idea de la Ley de Justicia Federal fue la de crear un Tribunal Administrativo con plena autonomía orgánica.

Para ese efecto, y a pesar de considerar que el Tribunal está colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo, se han establecido disposiciones que garantizan la separación completa de sus funciones de las de la Administración activa.

Así, en primer término, la competencia del propio tribunal es exclusivamente de carácter jurisdiccional, y se inicia al concluir el periodo oficioso del procedimiento fiscal.

De conformidad con las disposiciones del Código Fiscal de 30 de diciembre de 1938, que vino a incluir en sus disposiciones las relativas al Tribunal de que venimos hablando es posible hacer una distinción clara entre la fase oficiosa y la fase contenciosa del procedimiento tributario, y esta última es la única que corresponde a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. (Código citado, títulos III y IV.)

En segundo término, el tribunal está investido de un poder de decisión que, a pesar de tenerlo por delegación que en su favor hace el Poder Ejecutivo, no está sujeto a ningún control por parte de éste.

El artículo 146 del Código Fiscal establece que el tribunal

“dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y de cualquiera otra autoridad administrativa”.

Lo anterior significa que el sistema adoptado por la ley es el conocido en la doctrina con el nombre de sistema de justicia delegada, es decir, que el tribunal tiene facultades no sólo de instruir el procedimiento y de proponer resoluciones, sino de dictar estas últimas.

Con motivo de la delegación de facultades en favor del Tribunal Fiscal, surge el problema de que como éste forma parte del Poder Ejecutivo y dicta los fallos en representación de tal Poder, debe regir respecto a sus resoluciones la regla establecida en el artículo 92 de la Constitución, o sea la de que es indispensable el refrendo de la Secretaría de Estado a la que el asunto corresponde.

La Exposición de Motivos de la Ley, en una forma indirecta, aborda el problema cuando se expresa en los términos siguientes:

La delegación de facultades del Poder Ejecutivo a un órgano distinto que se efectúa mediante una ley, no es una novedad en nuestro derecho. Así, no se ha discutido la posibilidad constitucional de crear entre nosotros establecimientos públicos, servicios descentralizados en los que, salvo para dictar resoluciones que restrictivamente enumera el estatuto de los respectivos establecimientos, el presidente de la república y los secretarios de Estado pierden toda facultad decisiva. No quiere decir esto que el Tribunal Fiscal de la Federación vaya a ser un establecimiento público, un servicio descentralizado o personalizado... Si se menciona a dichos establecimientos, es sólo para mostrar que en el Derecho Mexicano no es desconocido que mediante una ley se cree un órgano que por delegación ejercite, sin intervención ni del presidente de la república ni de los secretarios de Estado, facultades que corresponden al Poder Ejecutivo.

Y sigue diciendo:

Naturalmente que dictado el fallo por el tribunal, su ejecución, mediante actos que sí corresponden a la administración activa y que por tanto deben emanar del presidente de la república con refrendo de su secretario o de éste simplemente ejercitando sus funciones representativas propias, queda a cargo de la autoridad demandada.

Vienen a asegurar la independencia del tribunal frente a la administración activa las normas adoptadas en la ley como garantías para los magistrados que lo integran.

De acuerdo con el artículo 147 reformado del Código Fiscal, el tribunal se compone de 21 magistrados, que según el artículo

148 deben ser nombrados por el presidente de la República, a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y con ratificación del Senado en los términos de la fracción II del artículo 76 de la Constitución.

En el mismo precepto se establece que los magistrados durarán en su encargo seis años y no podrán ser removidos sino en los casos en que pueden serlo constitucionalmente los funcionarios del Poder Judicial de la Federación, en el concepto de que la remoción será acordada por el presidente de la República, y sometida a ratificación del Senado.

De esta manera se ha pensado que, al considerar a los magistrados del tribunal como altos empleados de Hacienda y sujetar su nombramiento y remoción a la aprobación del Senado, se sentirán con la confianza de que ocupan sus puestos no por voluntad exclusiva del Ejecutivo, sino por la de éste y uno de los elementos del Congreso de la Unión.

En el mismo sentido opera la garantía consistente en que su responsabilidad sólo puede hacerse efectiva por las causas y en los términos que la responsabilidad de los funcionarios del Poder Judicial, es decir, como indica la Exposición de Motivos, "previa la instauración de un procedimiento de carácter penal".

Finalmente, se completa el sistema de garantías estableciendo que el sueldo de los magistrados del Tribunal no podrá reducirse durante el término de su designación. (Código citado, artículo 158.)

El artículo 160 del referido Código Fiscal señala como competencia de las Salas del Tribunal, el conocimiento de los juicios que se inicien:

I. Contra las resoluciones y liquidaciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus dependencias o de cualquier organismo fiscal autónomo que sin ulterior recurso administrativo, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación:

II. Contra las resoluciones dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo que constituyan contra funcionarios o empleados federales responsabilidades en materia fiscal.

III. Contra los acuerdos que impongan definitivamente, y sin ulterior recurso administrativo, sanciones por infracción a las leyes fiscales. Para los efectos de esta fracción no se considerará como recurso administrativo la condonación a que se refiere el artículo 51.

IV. Contra cualquiera resolución diversa de las anteriores, dictadas en materia fiscal y que cause un agravio no reparable por algún recurso administrativo;

V. Contra el procedimiento administrativo de ejecución por quienes, habiendo sido afectados por él, afirmen:

1º Que el crédito que se les exige se ha extinguido legalmente, salvo lo previsto por el artículo 55 de ese Código;

2º Que el monto de crédito es inferior al exigido, o

3º Que son poseedores, a título de propietarios, de los bienes embargados o acreedores preferentes al fisco, para ser pagados con el producto de los mismos. El tercero deberá, antes de iniciar el juicio, formular su instancia ante la oficina ejecutora, o

4º Que el procedimiento coactivo no se ha ajustado a la ley. En este último caso, la oposición no podrá hacerse valer sino contra la resolución que apruebe el remate; salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación;

VI. Contra la negativa de una autoridad competente para ordenar la devolución de un impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido;

VII. Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada la decisión administrativa favorable a un particular.

En estos casos, cuando con la nulidad deba tomar nacimiento un crédito fiscal, admitida la demanda, la Secretaría podrá ordenar que se practique un embargo precautorio, salvo que el interesado otorgue garantía en los términos de los artículos 188 y 191;

VIII. Contra las resoluciones definitivas que, sin ulterior recurso administrativo, nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes de la materia en favor de los miembros del Ejército y la Armada Nacionales y de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas dictadas con aplicación de las leyes que rijan el otorgamiento de dichas prestaciones.

En los casos a que se refiere esta fracción, se estará a lo que dispongan otras leyes aplicables en cuanto a los requisitos especiales para la procedencia de la acción o para la substanciación del procedimiento, sin perjuicio de la aplicación de las demás reglas establecidas en este Código.

IX. Con motivo de las controversias que se susciten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

.....  
.....

X. Cuando una ley especial otorgue competencia al Tribunal Fiscal de la Federación.

A partir de 1º de enero de 1947, y en virtud de las reformas que se hicieron a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal por ley de 31 de diciembre de 1946, el contencioso fiscal de dicho Departamento pasó a ser de la competencia del Tribunal Fiscal.

Las facultades que originalmente se otorgaron al Tribunal fueron las que corresponden al tipo del contencioso de anulación.

Será el acto, y a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdicción del tribunal, no el Estado como persona jurídica. El tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. Fuera de esa órbita la Administración Pública conserva sus facultades propias y los Tribunales Federales, y concretamente, la Suprema Corte de Justicia su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación sea parte. (Exposición de Motivos.)

La ley fija como causas de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo; la incompetencia del funcionario o empleado que haya dictado el acuerdo o que haya tramitado el procedimiento impugnado; la omisión o incumplimiento de las formalidades que debe revestir la resolución o el procedimiento impugnado; la violación de la ley aplicada o que debió aplicarse al emitir la decisión, y el desvío de poder, tratándose de sanciones impuestas por infracciones a las leyes fiscales (artículo 202).

En la Exposición de Motivos se indica que se ha circunscrito la anulación por desvío de poder a las sanciones, porque es allí en donde la necesidad del acatamiento de las reglas establecidas en el otorgamiento de esta facultad discrecional, aparece con toda claridad en el derecho tributario mexicano, ya que en materia de impuestos las autoridades normalmente se limitan a cumplir preceptos expresos de la Ley.

Del carácter que tiene el contencioso sometido al Tribunal Fiscal se deriva el alcance de los fallos que dicta. Ellos deben limitarse a reconocer la legalidad o a declarar la nulidad de los actos o procedimientos impugnados (artículo 204). Y como dice la Exposición de Motivos, el tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. La resistencia de las autoridades a cumplirlos debe combatirse por los medios ordinarios, principalmente por el juicio de amparo.

Finalmente, el procedimiento para la tramitación de los juicios ante el Tribunal Fiscal está estructurado de acuerdo con los principios del sistema del procedimiento oral.

Ese procedimiento constituye un verdadero juicio y no un recurso, pues, según la idea del legislador, si esta última designación se hubiera dado a la instancia del tribunal se habría supuesto la continuidad dentro de un mismo procedimiento, lo cual no ocurre, pues como ya antes se ha dicho, esa instancia marca el

momento en que se pasa de la fase oficiosa a la fase contenciosa del procedimiento tributario.

Dada la posibilidad que existe de que en el funcionamiento del tribunal, por razón de su división en siete salas, existan resoluciones que sustenten tesis contradictorias, la ley ha facultado al Pleno para intervenir, a instancia de alguno de los magistrados o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para fijar la jurisprudencia del tribunal en el caso de que existan esas resoluciones contradictorias; naturalmente, sin que por ello se afecten las decisiones de los casos concretos sobre los que hayan versado.

Por ley de 30 de diciembre de 1946 (Diario Oficial de 31 del mismo) se estableció un recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal, respecto de las que no proceda otro recurso según las leyes que rigen el funcionamiento de dicho tribunal y siempre que el interés del negocio no se haya precisado, no sea precisable o sea de veinte mil pesos o mayor, en el concepto de que dicho recurso se debe proponer y substanciar en los términos, forma y procedimientos que señala la ley respectiva para la revisión en amparo indirecto.

Por ley de 29 de diciembre de 1948 (Diario Oficial de 31 del mismo) se estableció igualmente un recurso de revisión contra las sentencias del Tribunal Fiscal en las que declare la nulidad de resoluciones de las autoridades fiscales del Distrito Federal, debiendo interponerse dicho recurso por esas autoridades, sin que se fije límite en cuanto al monto de la controversia, y debiendo tramitarse y resolverse la revisión por la Suprema Corte de Justicia en la forma y términos de las revisiones en amparos indirectos.

Por último en la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal de 31 de diciembre de 1941 se dio al Tribunal Fiscal competencia para conocer de reclamaciones que se fundan en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado en cuyo caso, según la citada ley “no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables siempre que tales actos u omisiones impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos”.

## BIBLIOGRAFÍA

- Algara, José. "Historia de lo contencioso-administrativo", *Rev. de Leg. y Jurisp.*, 1889.
- Bassols, Narciso. *La nueva ley agraria*. México, 1927.
- Carrillo Flores A. *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración*. México, 1939.
- Castillo Velasco, José María. *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano*. México, 1874.
- Cruzado, Manuel. *Elementos de derecho administrativo*. México, 1895.
- Chellet, Osante R. *Organización administrativa y política de la República mexicana*. México, 1955.
- Fraga, Gabino. *Derecho administrativo*, 10ª Edición. México, 1963.
- Fraga M., Manuel. *La administración pública y el servicio público*. México, 1955.
- Guerrero, Nicéforo. *Apuntes de derecho administrativo*. Guanajuato, 1929.
- Lares, Teodosio. *Lecciones de derecho administrativo*. México, 1852.
- Olivera Toro, Jorge. *Manual de derecho administrativo*. México, 1963.
- Pallares, Jacinto. *Legislación federal complementaria del derecho civil mexicano*. México, 1897. El Poder Judicial. México, 1874.
- Ruiz, Eduardo. *Derecho constitucional y administrativo*. México, 1888.
- Serra, Rojas, Andrés. *Derecho administrativo*. México, 1961.
- Trejo Lerdo de Tejada, Carlos. *Derecho administrativo mexicano*. Su formación y desarrollo de 1810 a 1910. (Concurso Científico y Artístico del Centenario.)
- Urbina, Salvador. *Apuntes de derecho administrativo*. México, 1906.
- Vallarta, Ignacio. *Votos*. México, 1894.
- Velasco, Gustavo R. *Evolución del derecho administrativo mexicano (1912-1942)*.
- Vera Estañol, Jorge. *Cuestiones jurídico-constitucionales*. México, 1923. *Alegatos en asunto del Tlahualilo*. México, 1910.
- Zarco, Francisco. *Historia del congreso constituyente*. México, 1857.