

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”.