

EL PROCESO ADMINISTRATIVO EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA *

Sin detenerme en consideraciones que me alejarían del tema, me parece que son tres las cuestiones básicas que deben examinarse, a saber:

1. ¿Cuáles son los límites constitucionales que tiene la administración —representada en México, si no exclusiva, fundamentalmente por el Poder Ejecutivo y los órganos que de él dependen— para tomar decisiones que afecten los derechos e intereses de los particulares?

2. ¿Cuáles son los requisitos o formalidades de carácter procesal que la autoridad administrativa tiene que cumplir por exigencia constitucional antes de emitir una decisión definitiva? y

3. ¿Qué sistema o sistemas acoge la Constitución para regular la impugnación de los actos de la autoridad administrativa y para obligar al Estado a reparar la acción ilegítima?

La *primera cuestión* está íntimamente ligada con lo que, empleando por analogía una fórmula muy conocida, podría llamarse “reserva constitucional de la jurisdicción” en sentido orgánico, esto es, del Poder Judicial.

En la carta magna hay varios textos que consagran específicamente esa reserva, tales como: el artículo 16, tratándose de órdenes de aprehensión, detención o cateo.

Como este precepto no figuraba en la Constitución de 1857 que contenía en su artículo 21 un mandamiento distinto en cuanto a las facultades de la autoridad política o administrativa, acaso haya sido excesivo que la Corte consignara al juez de distrito por no acatar una jurisprudencia relativa a un texto que no existía antes de 1917. Ello, sin embargo, tiene una explicación: independientemente de toda cuestión de hermenéutica jurídica, seguía siendo verdad el argumento histórico-político con que don Ignacio Vallarta fundó la constitucionalidad de la facultad económico-coactiva, primero como presidente de la Corte Suprema y después en su célebre monografía de 1883, acerca de la compatibilidad entre los procedimientos económico-coactivos regulados en la Ley de 20 de enero de 1837 y la Constitución liberal dictada veinte años después: el Estado

* Trabajo publicado en *Memoria de El Colegio Nacional*, México, tomo VII, núm. 3, 1972.

simplemente no podría existir si tuviera que seguir un juicio contra cada causante.

El señor Vallarta en aquel estudio, después de explicar cómo se cobraban los tributos en la época colonial y de recordar que en ninguna parte del mundo el fisco tiene que acudir a los tribunales para recaudar los impuestos, estableció una analogía entre las diversas obligaciones que la Constitución de 1857 imponía a los mexicanos en su artículo 31. Así como, dijo el ilustre jalisciense, tratándose de la obligación de servir en el ejército para la defensa de las instituciones nunca se ha pensado, porque habría sido absurdo, que el gobierno tenga que seguir un juicio en contra de cada mexicano, sería igualmente contrario al interés nacional exigirlo para procurar el cumplimiento de la obligación de contribuir a los gastos públicos, fijada en el mismo texto constitucional y tan necesaria como la otra para la supervivencia del Estado.

Eso sí, precisaba que la ley respetase el derecho de los particulares para pedir la revisión judicial de los procedimientos fiscales; pero ello no como un requisito previo, sino como un trámite posterior. He aquí las palabras de Vallarta:

La máxima legal de que “el fisco no pelea despojado” tiene cabal aplicación tratándose de deudas líquidas provenientes del pago del impuesto, porque en este caso el derecho que el fisco reclama le corresponde en virtud de la regalía, como decían los jurisconsultos antiguos, lo exige en nombre de la soberanía nacional, como lo enseñan los publicistas modernos, y tal derecho que no se discute ante tribunal alguno, a la vez que establece a favor del fisco una presunción que no cede sino ante la prueba contraria, da al causante que resiste el pago, el carácter de mero detentador... Practicado el embargo, si en él se hubiera suscitado algún incidente contencioso, toca ya al juez decidirlo, suspendiendo entretanto el empleado de hacienda sus procedimientos, en espera de la sentencia que lo resuelva.

El señor Labastida, en el Código de 1897, se separó de los argumentos de Vallarta, pero no de la conclusión, que llevó más lejos: extendió la facultad económico-coactiva inclusive para hacer efectivos ciertos créditos fiscales no derivados de impuestos y multas.

Ahora bien, tanto el Código de 1897 como el posterior de 1908 y las diversas leyes orgánicas de la Tesorería de la Federación, hasta la de diciembre de 1935, reconocían el derecho de los particulares para impugnar la legitimidad de los cobros fiscales a través de un juicio sumario. Fue la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, como todos sabemos, la que suprimió el juicio sumario de oposición, sustituyéndolo por un recurso judicial ante un tribunal administrativo, el Tribunal Fiscal de la Federación.

Esta trascendental innovación, de la que volveré a ocuparme al tratar el tercero de los problemas que antes he listado, suponía tomar partido acerca de una de las cuestiones que con mayor empeño estudiaron los juristas de la segunda mitad del siglo XIX y principios del actual, esto es: la interpretación de la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, antecedente de la varias veces reformada fracción I del artículo 104 de la de 1917.

Los textos en la parte conducente son similares pero no idénticos. En efecto, la carta de 1857 dice que corresponde a los tribunales de la Federación conocer *todas* las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales; en tanto que la de 1917 señala que han de ser controversias del orden civil o criminal. ¿Quiso con ello eliminar las de orden administrativo? Pienso que no, porque las controversias judiciales ordinarias sobre la legitimidad de ciertas decisiones administrativas, entre ellas las de carácter fiscal, se consideraron siempre como civiles en nuestra tradición jurídica anterior a la Ley Orgánica de los Tribunales Federales de agosto de 1934, de la que me ocuparé después.

La cuestión realmente capital era determinar la significación de ese enfático adjetivo: "todas" las controversias. Los juristas del siglo XIX en general pensaban, no sin razón gramatical y doctrinal, que cada vez que se suscitase una controversia alrededor de la aplicación de una ley administrativa, el Poder Ejecutivo debía suspender su acción para que fuesen los tribunales los que decidiesen el punto motivo del conflicto.

Hemos visto que Vallarta, para reconocer la legitimidad del procedimiento coactivo en materia fiscal, tuvo que elaborar argumentos muy sutiles, que nunca pretendió hacer extensivos a otras materias. Para él, como para la mayoría de los juristas de su tiempo, era axiomático que la interpretación y la aplicación de la ley, cuando con ello se afectaban intereses o derechos de los particulares creando una situación contenciosa, era provincia reservada al Poder Judicial. Así, por ejemplo, en la célebre ejecutoria de 27 de junio de 1879, en el caso de los señores Álvarez Ruiz y Miranda Iturbe, sostuvo que existe un asunto contencioso, que escapa de la potestad administrativa, "siempre que hay que definir los hechos y aplicar el derecho mediante conocimiento de causa, fallando así un verdadero litigio entre la autoridad que sostiene (una situación, en el caso la procedencia de la caducidad de una concesión ferrocarrilera) y los (particulares concesionarios) que la niegan".

La Ley de Justicia Fiscal de 1936, como lo había hecho antes la Ley Orgánica de los Tribunales Federales de 29 de agosto de 1934, acogió la tesis de don Ignacio Mariscal, quien apartándose de la mayoría de sus contemporáneos sostuvo que sin el apoyo de una ley complementaria, la

fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857 no era suficiente para que la justicia federal revisara la validez de la acción administrativa. En la Exposición de Motivos de la segunda de dichas leyes se dice:

La primera de las fracciones del artículo 38 (equivalente al 42 de la vigente ley orgánica de los tribunales federales), se refiere a las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de leyes federales cuanto debe decirse acerca de la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido ante autoridades administrativas. Quedan comprendidos dentro de este concepto todos los procedimientos de oposición que algunas leyes consagran para que los particulares pidan judicialmente la revocación de algún acto administrativo o de todo un procedimiento seguido ante autoridades de ese orden...

En suma —agregaba la exposición— anticipando hechos que ocurrirían dos años más tarde, todo lo que en otros países se conoce con el nombre de contencioso administrativo corresponderá a estos jueces de distrito, *a no ser que alguna ley federal cree especialmente un tribunal administrativo.*

La Explicación de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal fue más explícita, como que ella estaba dando un paso que la de Tribunales de 1934 sólo apuntaba como una posibilidad teórica. Se lee en ella lo siguiente:

Conviene recordar que en una tendencia respetable de la doctrina constitucional mexicana (se refería a un pensamiento expresado por don Emilio Rabasa en su obra *El juicio constitucional*), es el amparo la única vía para la intervención de la autoridad judicial en asuntos administrativos, por lo que, mientras que el amparo se respeta no será herido el sistema; pero que, aun dentro de la orientación que piensa que la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, correspondiente a la fracción I del artículo 114 de la Constitución de Querétaro, da un camino diverso del juicio de garantías, se exige la existencia de una ley reglamentaria para que lo que se considera como una simple posibilidad constitucional se traduzca en un procedimiento que efectivamente pueda abrirse ante los tribunales federales.

El legislador de 1936 podía hacer esta categórica afirmación porque, como ya dije, el de 1934 había optado por la tesis de Mariscal sobre la de la mayoría de los juristas del siglo XIX.

Ahora bien, y aunque el propósito concreto de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 era suprimir la revisión, por vía judicial ordinaria, de las decisiones y procedimientos en materia tributaria para encomendarlos a un tribunal administrativo, implícitamente resolvió en favor de la autoridad administrativa otra cuestión de la mayor entidad: que los órganos del Poder Ejecutivo —en contra de lo sostenido en la ejecutoria Álvarez Rul y Miranda Iturbe— pueden aplicar la ley inclusive en casos dudosos o

controvertidos, aun cuando con ello se afecten intereses particulares, siempre que no se trate de materias que por la Constitución estén expresamente reservadas al Poder Judicial, tales como la imposición de las penas y no se restrinja el derecho de los agraviados para reclamar en amparo contra la decisión final dictada en la esfera administrativa.

El Constituyente de 1917, que tan trascendentales modificaciones introdujo en nuestras estructuras económicas y sociales, no parece haber concebido con tanta amplitud la órbita de facultades del Poder Ejecutivo. Lo revela la parte del artículo 27, que hasta 1933 acostumbrábamos llamar el párrafo décimo, conforme al cual "el ejercicio de las acciones que corresponden a la Nación por virtud de las disposiciones de este artículo se hará efectivo por el procedimiento judicial", aun cuando autorizándose una rápida ocupación administrativa que debe aprobar, sin embargo, la autoridad judicial. No podría detenerme a narrar la curiosa historia de ese precepto, que a los veinte años de dictado perdería casi por completo su vigencia, pues salvo los rarísimos casos de reivindicación de propiedad originaria, o los ya también raros de demanda de nacionalización de bienes de la iglesia poseídos por interpósita persona, ninguno de los otros derechos que a la nación confiere el artículo 27 se hace efectivo por el procedimiento judicial.

Tal vez pueda decirse que si dentro del proceso administrativo se concede al particular adecuada oportunidad de defensa, y si después se regula un buen sistema de oposición jurisdiccional a los actos ilegítimos o abusivos y de reparación, es indiferente, o al menos secundario, que se establezca una delimitación estricta de la órbita de acción de la autoridad administrativa. Dejo simplemente planteada la cuestión.

Lo cierto es que en ésta, como en otras materias, la interpretación actual de los textos constitucionales relativos a las facultades de la autoridad administrativa para aplicar el derecho y particularmente para emitir "decisiones ejecutivas", no es la que prevalecía en 1917. Ello, por otra parte, nada tiene de extraño. Una Constitución, como decía Oliver Wendell Holmes, es una cosa viva y lo propio de los seres vivos es su constante acomodación a su ambiente.

Segunda cuestión. El procedimiento previo a la emisión de la decisión administrativa.

Con la interpretación que finalmente ha prevalecido de la fracción I del artículo 104, no hay texto de la carta magna que directamente resolviera esta cuestión, pues el artículo 14 menciona sólo a la autoridad judicial, y es por obra de la jurisprudencia como se ha hecho extensivo a la materia administrativa. En cuanto al artículo 16, que exige que la autoridad funde y motive la causa legal del procedimiento cuando moleste a

un particular en sus propiedades, posesiones o derechos, no regula ese procedimiento, salvo para las visitas domiciliarias.

La Suprema Corte, después de algunas vacilaciones, como ha explicado en su clásico *Tratado* el maestro Fraga, parece haberse inclinado en definitiva en su aplicación analógica del artículo 14, por la tesis expuesta por don Narciso Bassols en su libro sobre la Ley Agraria de 1927, de que fue autor precisamente cuando desempeñaba la cátedra de garantías y amparo en la Facultad. Esa tesis en esencia recogió la doctrina de la Suprema Corte de Estados Unidos acerca del debido proceso legal, entendida no como garantía sustancial, sino como forma de proceder: la autoridad administrativa debe de dar oportunidad al particular de ser oído y de defenderse antes de que se dicte una decisión final en la esfera administrativa que le cause agravio directo en sus intereses propios y no como simple miembro de la comunidad.

Lo conveniente sería que, al igual que ocurre en otros países, España y Estados Unidos, para mencionar sólo dos de muy diversas tradiciones jurídicas, hubiese una ley general reguladora de los procedimientos administrativos, pues existen ya numerosas, y algunas muy buenas, leyes especiales con base en las cuales fácilmente podría elaborarse esa ley general.

Por ahora, y salvo las normas que deriven de la jurisprudencia de nuestro tribunal supremo, mi opinión es que los temas tan variados e interesantes del procedimiento administrativo anterior a la decisión final —notificaciones, plazos, pruebas, posición de terceros, significación jurídica del silencio, recursos, etcétera— no plantean cuestiones constitucionales, salvo en los casos específicamente regulados por nuestra carta magna. No existe, repito, una opinión expresada en otro estudio,¹ una garantía específica en la Constitución, relativa a los procedimientos administrativos.

Tercera cuestión. Procedimientos de impugnación y normas de reparación del daño.

A partir de la reforma constitucional de 16 de diciembre de 1946, publicada en el *Diario Oficial* del 30 del mismo mes, toda discusión acerca de la constitucionalidad de los tribunales administrativos en sentido orgánico, esto es, encuadrados en el marco del Poder Ejecutivo y no del Poder Judicial, aunque con plena autonomía decisoria, ya no tiene sino una significación histórica, supuesto que, tanto dicha reforma como la posterior de 16 de junio de 1967, se refieren en forma expresa a dichos tribunales. La segunda no puede ser más categórica:

¹ *La justicia federal y la administración pública*, 2a. edición, 1973. La primera edición, más breve, apareció en 1939 con el título de *La defensa de los particulares frente a la administración en México*.

Las leyes federales, dice, podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Cuando se creó el primero de los tribunales que tuvo esas características, el Fiscal de la Federación, hubo dudas muy serias acerca de su constitucionalidad. El procurador general de la República, don Silvestre Guerrero, aprobó un dictamen adverso del exministro de la Suprema Corte, don Arturo Cisneros Canto, que difirió por más de un año la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. Ello explica la amplitud con que en la Exposición de Motivos, publicada en el *Diario Oficial* de 31 de agosto de 1936, se abordara el tema.

Pesaba sin duda mucho la opinión de Vallarta que, en el caso ya dos veces citado de 27 de junio de 1879, había llevado a la Suprema Corte a declarar que un sistema de justicia administrativa retenida, como el establecido en la Ley Lares de 1853, era contrario al artículo 50 de la carta de 1857, antecedente directo del 49 del actual, conforme al que “nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes (el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial) en una sola persona o corporación...”.

La reforma de 1946 no fue el primer intento para que los tribunales administrativos fuesen expresamente reconocidos en la Constitución. Hubo uno anterior, a fines de 1937, que fracasó, pero no porque en el Congreso hubiese oposición a ese tipo de tribunales, sino por razones diversas que no expondré por ser totalmente ajenas a la materia de este trabajo. El texto de 1967 en el punto concreto que abordo, me parece mejor que el de 1946, aun cuando hay otro muy importante en que creo que en 1967 se dio un paso atrás y que toca a la posición de la Suprema Corte como el más alto de los tribunales federales.

Cabría, tal vez, hacer esta pregunta: ¿al decir el nuevo artículo 104 que las leyes federales podrán crear tribunales administrativos, prohíbe implícitamente a los estados que los establezcan en materia local? La respuesta es sencilla: ubicado el artículo 104 dentro del capítulo relativo al Poder Judicial de la Federación, nada de lo que diga limita las facultades de los estados. Simplemente que el amparo contra las decisiones de estos tribunales no podrá ser directo ante la Suprema Corte, dado lo dispuesto en el inciso B de la fracción V del artículo 107 actual.

La norma de 1967 es muy amplia y permite que los tribunales de lo contencioso administrativo puedan dirimir todas las controversias que se susciten entre la administración pública federal o la del distrito y territo-

rios y los particulares. Ello, claro, si hay leyes que les concedan la respectiva competencia.

En lo que toca estrictamente al campo constitucional, me parece que el legislador federal secundario tiene ahora abiertos tres caminos para regular la justicia administrativa:

1. El tradicional, derivado de la fracción I del artículo 104 constitucional y de la fracción I del artículo 42 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación;

2. El de crear tribunales administrativos de jurisdicción general o especializada. Como se sabe, a principios del actual régimen presidencial se creó el Tribunal Administrativo para el Distrito Federal. Tenemos pues, ya, en materia federal dos órganos de esta naturaleza, y

3. No hacer nada, dejando que el amparo opere, de acuerdo con la fracción I del artículo 103 constitucional, como sistema de control de la legitimidad de los actos administrativos.

El primer camino, que fue el adoptado por la legislación administrativa y procesal del siglo XIX y del primer tercio del siglo XX, fue siendo abandonado a partir de la creación del Tribunal Fiscal, no obstante que éste tiene una jurisdicción especializada, aunque más amplia que aquella con que se le concibió en 1936. No hay ya ninguna ley especial que regule estos juicios de oposición que hace cuatro décadas figuraban en varios ordenamientos: fiscales, de aguas, de minas, de petróleos, de patentes y marcas y otros más. El Código Federal de Procedimientos Civiles del 31 de diciembre de 1942 —a diferencia de los de 1897 y de 1908— ya no prevé sino un procedimiento que guarda relación con la materia administrativa: el de avalúo en casos de expropiación.

Sin ahondar en el pensamiento, reitero una vieja idea: la conveniencia, más aún, la necesidad de que de una manera sistemática e integral se aborde, en el marco de los nuevos textos constitucionales, el problema de la justicia administrativa. En efecto, no parece que la situación actual sea la más adecuada para que se estructure una jurisprudencia que, respetando las peculiaridades que sin duda ofrece cada rama de la actividad estatal, aborde de manera ordenada y sistemática los problemas comunes a la justicia administrativa.

Hace seis años, en ocasión de celebrarse el XXX Aniversario de la Fundación del Tribunal Fiscal de la Federación, manifesté la esperanza de que no se demore ya mucho la creación, que tuve la audacia de proponer en 1939, de un tribunal federal de lo contencioso, con potestad para controlar la legalidad de la acción estatal en todas las ramas de la administración pública. Naturalmente que, agregaba yo entonces y ahora repito, algunas cosas serían aconsejables de realizarse esa idea: desde

luego la desconcentración, de modo de que algunas de las salas, por ejemplo, funcionaran fuera de la capital de la República, sin perjuicio de que de vez en vez se reuniesen todos los magistrados, o al menos los presidentes de las salas, para procurar la uniformidad de la jurisprudencia.²

Sería bueno también revisar con los pies en la tierra y tomando muy en cuenta las realidades mexicanas, si sería posible regular en forma eficaz el contencioso de responsabilidad, expresamente recogido en el párrafo segundo del artículo décimo de la Ley de Depuración de Créditos a cargo de la hacienda pública, del 31 de diciembre de 1941 y en el artículo 1928 del Código Civil, cuyo apoyo constitucional se halla en la fracción IV del artículo 31, que fija la igualdad de los particulares frente a las cargas públicas. El primero de dichos textos encargó al Tribunal Fiscal de la Federación determinar la responsabilidad del Estado por actos u omisiones que supongan una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos". La ley intencionalmente empleó la fórmula elaborada por la doctrina francesa sobre la base de la jurisprudencia del Consejo de Estado, a fin de poner a disposición del Tribunal el rico acervo de esa doctrina y de esa jurisprudencia en el ejercicio de una función tan delicada e inusitada en el derecho mexicano. Ni el artículo del Código Civil ni el de la Ley de 1941 han cumplido su propósito.

El problema es extremadamente complejo. Por una parte, es indudable que la madurez que México va logrando parece justificar ya que cobre vida una institución que es el complemento natural de un régimen de derecho. Por la otra, es todavía muy baja la participación del Tesoro en el producto nacional y muy grandes las necesidades del sector público, así para gastos corrientes como para inversión. La aceptación de la responsabilidad financiera del Estado por el funcionamiento defectuoso de los servicios públicos debiera por eso, en mi opinión de hoy, distinta de la de ayer, limitarse a los casos de culpa verdaderamente graves, dándose preferencia a las reclamaciones de las personas de más bajos ingresos.

Diré, para terminar: la coordinación entre lo contencioso-administrativo y el control judicial a través del amparo, indirecto o directo, tendría que ser también reexaminada de llevarse a cabo estas reformas. Obviamente, con un tribunal federal de lo contencioso eficaz y respetado, como sería éste, la revisión de sus sentencias por la Suprema Corte de Justicia, pues no tendría justificación que la hiciese otro tribunal intermedio, debería tener lugar sólo en forma excepcional, cuando estuviesen planteadas cuestiones de positivo interés público. (Tal como está ya reconocido para la revisión fiscal.)

² Habría, naturalmente, otras posibilidades de que me ocupo en el libro citado en la nota anterior.

Con ello no hago sino reiterar una vieja convicción: el control de la legalidad de los fallos, así de los tribunales judiciales como de los administrativos, no tiene por qué ser función necesaria de la Suprema Corte. Si en 1906, con una población de 15 millones de habitantes, Rabasa consideraba una tarea imposible pretender que al tribunal supremo lleguen todas las controversias que se dan en la vida mexicana, con mayor razón es esa una tarea imposible con un México que tiene ya más de 50 millones de gentes y que crece en todo sentidos como el nuestro. Las reformas constitucionales de 1951 y de 1967 fueron sin duda pasos importantes en la buena dirección; pero la tarea está inconclusa.

El tema, fascinante para quienes nos interesamos en estas cosas, es ajeno a la intención de esta exposición, y por ello lo apunto, pero no lo abordo.