

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MEXICANO CARACTERISTICAS Y NUEVAS PERSPECTIVAS

Por: Dr. Gonzalo Armienta Calderón

SUMARIO

I.- El Contencioso Administrativo Mexicano II.- Características de Contencioso Administrativo Mexicano. Conclusiones.

I.- EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MEXICANO.

La promulgación de la Ley de Justicia Fiscal que estructura y da vida al Tribunal Fiscal de la Federación, a partir del 27 de agosto de 1936, lleva al justiciable una nueva concepción en el ámbito de la impartición de justicia, al crear un órgano de control jurisdiccional dentro del marco formal del Poder Ejecutivo, cuyo objeto es determinar la legalidad de los actos de la administración en materia tributaria, a instancia del particular.

Esta institución de corte democrático que México trasplanta del derecho francés, tiene su apoyo en el constitucionalismo social que irrumpe en la vida política, jurídica y económica de la nación, con la Carta Fundamental de 1917.

A medio siglo de distancia se puede valorar la impronta que en su marcha hacia el futuro ha dejado impresa el Tribunal Fiscal de la Federación, al solucionar los litigios que todos los días surgen, como consecuencia del intenso quehacer gubernamental, entre los particulares y la administración pública.

La evolución en la estructura y funciones de este órgano jurisdiccional, que nace como un tribunal de justicia delegada y al cual, a partir del 1 de abril de 1967, se le otorga plena autonomía, por cuanto a que ya no pronuncia sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pone de manifiesto la solidez del pensamiento político y jurídico de quienes contribuyeron a su creación.

La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, que en sus orígenes se limitó a la materia tributaria, se ha venido extendiendo de tal manera que hoy el ámbito de sus facultades jurisdiccionales alcanza los más insospechados campos del quehacer de los órganos de la administración centralizada y descentralizada.

Así tenemos que además de las controversias de naturaleza fiscal, conoce de los litigios relativos a pensiones civiles y militares; de los que se derivan de la responsabilidad extracontractual del Estado que se origina de los actos culposos de los funcionarios en la prestación de un servicio público, cuando se causa un daño al particular; de aquellos que se refieren a multas por infracción a las normas administrativas federales; de los que versan sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la administración pública federal centralizada; de aquellos otros relativos a los créditos por responsabilidades contra funcionarios y empleados de la federación, del Departamento del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales y del propio Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades; de los que se señalan en otras leyes como competencia del tribunal, entre las cuales podemos señalar la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual le atribuye competencia para conocer de las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de sanciones por faltas administrativas, las que pueden llegar hasta la destitución del empleo del servidor público, de los atinentes a los créditos que se determinen a cargo de aquellas empresas que conforme al artículo 123 constitucional están obligadas a prestar el servicio público de la educación, y por ende, a sostener centros de educación primaria en el medio rural. Por último, es oportuno referir que la Ley Orgánica del Banco de México le otorga competencia para conocer de las resoluciones definitivas que se dicten en el recurso de revocación que se haga valer contra las multas impuestas a quienes infrinjan el régimen de control de cambios, lo cual le permite incursionar en el campo financiero del Estado. La naturaleza fiscal de los créditos que determinan, tanto el Instituto Mexicano del Seguro Social como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, lo ha llevado a conocer de un gran número de controversias planteadas por los patrones en contra de las resoluciones que en esta materia emiten dichos organismos descentralizados.

En la medida en que las actividades del Poder Ejecutivo se extienden y ramifican, de tal manera que su rectoría en la actividad económica y financiera

requiere que sus actos se ajusten a la más estricta legalidad, con el objeto de que no se interfiera ni se conculque el libre ejercicio de los derechos individuales y sociales del gobernado, se hace necesaria la existencia de órganos de control jurisdiccional que encaucen la vida jurídica del Estado Mexicano, para que en él se conserve la armonía que nace del respeto a esa esfera intangible del particular, garantizada por la Constitución General de la República.

Lo anterior nos lleva a poner de manifiesto la urgencia de una reforma procesal que haga realidad la existencia de un tribunal de justicia administrativa cuya competencia abarque el conocimiento de todas las contiendas que puedan surgir entre el particular y los órganos de la administración pública.

El primer planteamiento sobre este tópico se hace, por vez primera, en la Exposición de Motivos del Anteproyecto de Ley Federal de Justicia Administrativa que en el año de 1964 elaboraron los entonces magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, Margarita Lomelí Cerezo, Rubén Aguirre Elguézabal y Dolores Heduán Virués, quienes expresan la necesidad de “defensa de los particulares frente a la dilatada y creciente actividad administrativa de los Estados contemporáneos...” y señalan que la muy valiosa experiencia del Tribunal Fiscal de la Federación aconseja dar un paso definitivo más allá de las fronteras cautelosas que han limitado en México... “el ensayo de la jurisdicción contencioso-administrativa, a fin de acercarla a su verdadera meta.”

En este mismo sentido se pronuncia Don Antonio Carrillo Flores, en el año de 1966, en conferencia que llevó por título “Orígenes y Desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación” y que sustentó al conmemorarse el Trigésimo Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación.

Y reitera este mismo criterio al comentar el anteproyecto para una Ley Federal de Justicia Administrativa, elaborado en el año de 1973 a iniciativa del Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, en el cual se sigue el modelo del anteproyecto 1964 que parte de una cláusula general e incluye todos los actos de la administración activa, a excepción de los que por mandato constitucional quedan fuera del control jurisdiccional, así como aquellos que tienen la naturaleza de actos políticos.

En la actualidad puede considerarse que no sólo son atendibles los argumentos que han sido expresados para otorgar competencia plena en materia administrativa al Tribunal Fiscal de la Federación, sino que cobran cada día mayor fuerza de convicción ante la creciente actividad administrativa del Estado.

La norma que establezca la competencia general del Tribunal Fiscal de la Federación en materia administrativa deberá contemplar la responsabilidad del Estado en la prestación del servicio público cuando se cause un daño patrimonial al particular.

De esta manera la actual redacción del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se sustituiría por el siguiente texto:

“Las Salas Regionales conocerán de los juicios que promuevan los particulares que se consideren agraviados, contra cualquier acto administrativo de las autoridades del Poder Ejecutivo Federal o de sus organismos descentralizados, así como para exigir la responsabilidad administrativa por los daños y perjuicios que se les causen con motivo del funcionamiento de los servicios públicos, tanto centralizados como descentralizados.”

La competencia comprenderá también el cumplimiento e interpretación de los contratos administrativos y se excluirían los actos políticos o de gobierno, las controversias que surjan respecto de aquellos contratos que no sean administrativos, las atinentes a la aplicación de las disposiciones en materia electoral, a la legislación agraria, a las autorizaciones para impartir educación primaria, secundaria, normal y la destinada a obreros y campesinos, así como las relativas al ejercicio de la facultad que concede al Ejecutivo Federal el artículo 33 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con la permanencia de los extranjeros en el país.

Fuera del ámbito competencial de este órgano colegiado quedan, por ser objeto de una jurisdicción específica, los actos de las autoridades del fuero militar y los que atañen a la legislación burocrática.

Lo anterior no constituye un planteamiento novedoso, sino la reiteración del criterio que se sostiene en los anteproyectos de la Ley Federal de Justicia Administrativa de 1964 y 1973.

Por último, he de hacer referencia a la autorizada opinión del ilustre jurista mexicano Héctor Fix Zamudio, quien en su monografía intitulada Aspectos Comparativos de la Justicia Administrativa, concluye señalando la conveniencia de “plantear de nuevo la creación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para lo cual deben tomarse en cuenta los anteproyectos de 1964 y 1973, al que debe investirse de competencia genérica y no sólo sobre algunas controversias.”(Conclusión séptima).

En razón de que la ampliación de la esfera de competencia del Tribunal, tiene una relevante trascendencia jurídico política, por cuanto a que hace realidad la implantación en plenitud del contencioso administrativo, no debe inquietarnos el hecho de que pudiera incrementar en forma excesiva el número de asuntos de que conoce el Tribunal Fiscal de la Federación, pues si bien la importancia cualitativa de aquellos que integrarían esa nueva área es evidente (fundamentalmente controversias sobre concesiones, permisos y autorizaciones, patentes y marcas y contratos administrativos) desde el punto de vista cuantitativo no representan un fuerte volumen y sí, en cambio, se abre una nueva vía de defensa para el gobernado, que viene a fortalecer el clima de seguridad jurídica que caracteriza a todo Estado de Derecho.

A este mismo tema corresponde el análisis del artículo 37 del Código Fiscal de la Federación, en el que se consagra la institución del silencio administrativo, el cual se configura para el efecto de tener por resuelta en sentido negativo cualquier instancia o petición del particular, cuando transcurridos

cuatro meses no se notifica al interesado la resolución expresa correspondiente.

Las autoridades administrativas consideran que tal disposición no les es aplicable en atención de que el texto del precepto hace referencia a las autoridades fiscales, por lo que estiman que al no tener tal carácter, el juicio resulta improcedente, tanto más si en sus resoluciones no se determinan créditos de naturaleza tributaria ni se imponen obligaciones del mismo género.

La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, al hacer una interpretación sistemática de la norma jurídica en comentario, ha sostenido su aplicación a toda clase de autoridades administrativas, y al efecto existe la tesis jurisprudencial número 125 de la Sala Superior de este órgano de justicia administrativa, que si bien se originó bajo la vigencia del Código Fiscal anterior, se considera vigente al haberse trasplantado a este nuevo ordenamiento jurídico la institución de la negativa ficta. El texto de la aludida tesis jurisprudencial es el siguiente:

Negativa Ficta.- El término de noventa días establecido en el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación es aplicable a las autoridades administrativas.- La figura de la negativa ficta establecida por el artículo 92 del Código Fiscal de la Federación es atribuida también a las autoridades administrativas que no resuelven los recursos o peticiones de los particulares en el término de noventa días, en relación con cuestiones que corresponden a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, porque aunque el precepto legal se refiere expresamente a las autoridades fiscales, ello se explica porque originalmente el Tribunal Fiscal sólo tenía competencia en materia fiscal y, por lo mismo, debe inferirse que al irse ampliando su competencia el legislador estimó innecesario hacer precisiones de vocabulario, puesto que era lógico que al darse esa ampliación tendría las características de todo el sistema del juicio de nulidad. Así se desprende del artículo 26 de la Ley Orgánica de este Tribunal que dispone que cuando una ley otorgue competencia al Tribunal Fiscal de la Federación sin señalar el procedimiento o los alcances de la sentencia, se estará a lo que dispongan el Código Fiscal de la Federación y la propia ley. Por tanto, como la figura jurídica de la negativa ficta tiene por objeto el hacer posible el acceso a la jurisdicción contencioso administrativa y concretamente al juicio de nulidad ante este Tribunal, a pesar del silencio de las autoridades, no puede legalmente considerarse inaplicable en relación con las instancias formuladas a las autoridades administrativas distintas de las fiscales, si sus resoluciones expresas están sujetas al control jurisdiccional de este propio Cuerpo Colegiado.”

Se estima conveniente que el criterio jurisprudencial anterior sea fuente de una reforma legislativa para el efecto de que el artículo 37 del Código Fiscal señale, en forma expresa, que el silencio de las autoridades administrativas genera la negativa ficta, asentando así en el campo legislativo la competencia del Tribunal Fiscal para conocer de los litigios relativos a resoluciones

tanto expresas como tácitas de las autoridades administrativas, cuando las primeras formen parte de la competencia de dicho órgano jurisdiccional.

Pasando a otro aspecto de la reforma procesal fiscal conviene analizar un añejo problema que consiste en el incumplimiento del imperativo consagrado por el artículo 17 constitucional, de impartir una justicia pronta y expedita.

Si examinamos, en primer término, la expeditéz del procedimiento en la segunda instancia, que se inicia, con la interposición de los recursos de revisión y de queja, nos encontramos con que se cumple en sus términos con dicho principio procesal, en tanto que el trámite procedimental concluye, por lo general, en un lapso no mayor de seis meses; empero, observamos que la emisión de la sentencia definitiva se aplaza hasta por un año, lo que hace nugatorio el derecho del particular para recibir una justicia pronta.

¿Cuál es la causa que impide el que se dicte un fallo con mayor celeridad? Para dar contestación a este interrogante traigamos a la vista los datos estadísticos.

Si durante un año ingresan a la Sala Superior un promedio de 2,500 negocios y ésta sólo tiene capacidad para resolver un total de aproximadamente 2,000 asuntos (Informe de 1985), que distribuidos entre nueve magistrados nos viene a dar un promedio de un asunto diario por magistrado, resulta claro que el rezago anual se incrementa en aproximadamente un 25 por ciento.

Ahora bien, de los datos estadísticos obtenidos aparece que del total de los recursos que se interponen ante la Sala Superior, un 25 por ciento está integrado por negocios cuya cuantía es inferior a los cien mil pesos, por lo que si la competencia de la Sala se limita a conocer de aquellos juicios cuyo monto sea superior a dicha suma de dinero, el número de expedientes en segunda instancia se reducirá en la misma proporción, lo que permitirá, en tanto se superan las limitaciones presupuestales, detener el incremento del rezago que se viene acumulando, pues la solución definitiva consiste en la reestructuración del órgano de la segunda instancia, mediante la creación de una sala más, en los términos que lo propuso en el año de 1983, la Comisión Legislativa de la Sala Superior.

La limitación de la segunda instancia por razón de la cuantía se traduce en una mayor fluidez del procedimiento al disminuir los asuntos en trámite, a la par que se les da una mayor atención a aquellos juicios que representan un interés económico más elevado.

La debida protección al interés público habrá de garantizarse estableciendo la procedencia del recurso cuando el monto del negocio sea indeterminado y a juicio del titular de la Secretaría de Estado, departamento administrativo u organismo descentralizado a que el asunto corresponda, éste sea de importancia y trascendencia. Con el mismo propósito no deberá limitarse el derecho de impugnación por parte de la Secretaría de Hacienda, cuando se controvierta el interés fiscal de la Federación, lo que no desvirtúa

el propósito de la reforma, pues excepcionalmente la cuantía de estos juicios es inferior a los cien mil pesos.

Por lo que se refiere a las violaciones procesales que afecten las defensas del recurrente y que trasciendan al sentido del fallo, debe conservarse en su integridad el derecho a interponer el recurso.

Esta reforma ya se ha planteado con anterioridad, sin embargo la nueva fórmula que se propone y que es una idea común entre los magistrados que integran la Sala Superior, deja intocado el interés fiscal y limita la interposición del recurso de revisión para excluir aquellos asuntos cuya significación económica no corresponde al esfuerzo de los sujetos del proceso y a la distracción de recursos y de tiempo, que deben utilizarse preferentemente en la solución de litigios de mayor importancia.

Ahora bien, como el problema del rezago se observa con mayor intensidad en algunas de las Salas Regionales es conveniente otorgar a la Sala Superior la facultad de crear nuevas Salas en aquellas regiones del país que así lo ameriten en razón del incremento de los asuntos, para cuyo efecto deberá contar con la previa aprobación de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Resultan ya insuficientes las Salas Metropolitanas, así como las Salas Regionales Hidalgo-México, del Centro, del Norte-Centro y del Noreste, ante las cuales se tramitan al 31 de julio del año actual 10,703 asuntos, en tanto que la Regional de Occidente, Pacífico-Centro, Sureste, Golfo-Centro, Noroeste y Peninsular tienen en trámite un total de 2,115 negocios.

Lo anterior conlleva la necesidad de adicionar una fracción más al artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y reformar el artículo 22 de la misma ley, preceptos que establecen, el primero, las facultades de carácter administrativo conferidas a la Sala Superior; y el segundo, el número de Salas Regionales con que deberá contar el Tribunal.

La caducidad.

La caducidad de la instancia es una institución procesal que tiene un amplio reconocimiento en el derecho positivo mexicano, por lo que se ha acogido no sólo en el proceso civil, sino también en el laboral y en el amparo. Consideramos que no la contempló la Ley de Justicia Fiscal por las propias características de predominante oralidad que revestían originalmente al proceso tributario, ya que en el mismo auto de admisión de la demanda se fijaba la fecha para la audiencia de pruebas y alegatos (dentro de un plazo que no debería exceder de un mes)¹, y concluida ésta se debía dictar la sentencia definitiva, lo que hacía innecesario, normalmente, el impulso procesal de la partes.

¹ Ley de Justicia Fiscal. Artículo 50

Las posteriores reformas procesales, que suprimieron la audiencia de pruebas y alegatos con la consecuente tendencia al procedimiento escrito, exigen una mayor actividad procesal de las partes, fundamentalmente en primera instancia, en la cual, después de contestada la demanda o su ampliación, y desahogadas las pruebas en su caso, se abre el período de alegatos y concluido éste se cierra la instrucción. Ello significa la carga procesal de promover para que el juicio se proyecte hacia esas etapas procesales y pueda llegar a la meta final, esto es, a la emisión de la sentencia.

La inactividad de la partes presupone su falta de interés, que bien puede tener su origen en la celebración de un convenio, en la revocación del acto administrativo, o bien en la decisión de conformarse con el acto impugnando, circunstancias que al no hacerse del conocimiento de la Sala dejan al proceso en una situación de indefinida pendencia, incrementando el volumen de los juicios en trámite.

Es por esto que resulta sano incorporar al proceso administrativo la institución de la caducidad la que —es importante apuntarlo— sólo debe operar respecto de la inactividad de las partes durante la tramitación del proceso, mas no cuando el asunto se encuentra ya en estado de dictar sentencia, pues darle un mayor alcance equivaldría a premiar la inercia del órgano jurisdiccional y a convalidar el incumplimiento del mandato constitucional de impartir una justicia pronta y expedita. Y no se justifica en esta fase del juicio porque para que el Tribunal dicte sentencia no es necesario que las partes realicen actividad procesal alguna, sino por el contrario, que se mantengan alejados del juzgador, para que éste, solo, con su conciencia, solucione en forma imparcial el litigio.

Recursos de reclamación, queja y revisión.

Es de observarse que el Código Fiscal de la Federación no prevé medio de impugnación alguno en contra del auto que admite o desecha los recursos de queja y de revisión, y si el particular puede ocurrir al juicio de amparo en aquellos casos de desechamiento del recurso de queja, en cambio la autoridad demandada queda en absoluto estado de indefensión, tanto en la queja como en la revisión, lo cual rompe con el principio de igualdad procesal.

Para corregir tal situación considero que es conveniente reformar el artículo 242 del ordenamiento legal antes indicado, adicionándolo con un párrafo final en el que se exprese: "También procede este recurso en contra de las resoluciones del Presidente de la Sala Superior que admitan o desechen los recursos de queja y de revisión a que se refieren los artículos 245 y 248 de este Código. En este caso la reclamación se resolverá de plano, para cuyo efecto el Presidente dará cuenta a la Sala con el escrito respectivo y con el proyecto de resolución."

Aclaración de Sentencia.

La aclaración de sentencia constituye una instancia que permite subsanar errores manifiestos, contradicciones, ambigüedad y obscuridad en las palabras, frases y oraciones que configuran la expresión escrita del fallo definitivo. Se contempla esta institución en el artículo 223 del Código Federal de Procedimientos Civiles, y en ocasiones, en aras de la seguridad jurídica, se le da cabida en el proceso contencioso administrativo, a pesar de que no se regula por el Código Fiscal de la Federación. En este sentido la jurisprudencia número 147 de la Sala Superior. Es bien sabido que la supletoriedad sólo puede llevarse a cabo cuando existen lagunas en la reglamentación de una figura jurídica prevista en el ordenamiento legal que se está aplicando, mas no cuando el legislador omitió en forma total su incorporación.

Para que la jurisprudencia de la cual se hace mérito trascienda al orden legislativo (lo que se traducirá en prenda de seguridad jurídica), considero que la aclaración de sentencia debe formar parte del proceso contencioso administrativo federal mexicano en forma expresa. Lo anterior se lograría si se adiciona el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación con los siguientes párrafos: "Sólo una vez puede pedirse la aclaración o adición de sentencia, y se promoverá ante la Sala que la hubiera dictado, dentro de los tres días siguientes de su notificación, expresándose, con toda claridad, la contradicción, ambigüedad u obscuridad de las palabras, frases u oraciones cuya aclaración se solicite, o la omisión que se reclame.

El escrito respectivo se turnará al magistrado ponente, quien deberá presentar a la Sala, en el plazo de tres días, el proyecto respectivo, el cual, en el caso de que contenga la aclaración solicitada, formará parte de la sentencia.

En la aclaración la Sala no podrá variar el sentido ni los efectos del fallo. Su trámite interrumpe el plazo para interponer los recursos previstos por la ley."

II.- CARACTERÍSTICAS DEI CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MEXICANO.

La naturaleza declarativa de la sentencia en el juicio de nulidad que contemplaba la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y el hecho de que en su Exposición de Motivos se precisara que "el contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación", llevó a los cultores del derecho procesal fiscal a afirmar que esta era la naturaleza del juicio que se sigue ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Si bien tal postura doctrinaria era discutible en aquel tiempo, podemos afirmar que la evolución de nuestro contencioso tributario hacia un proceso que tímidamente penetra en el quehacer de la administración pública federal

para controlar la legalidad de aquellos actos que limitan la esfera jurídica del particular, lo ha convertido, definitivamente, en un juicio que amoldado a la realidad jurídico-político mexicano, presenta, por una parte, características propias del contencioso objetivo o de anulación, y por la otra, elementos y consecuencias que encontramos en el contencioso subjetivo o de plena jurisdicción. Analicemos la cuestión.

La primera diferencia que habremos de anotar entre ambos contenciosos es que en la anulación se discute la violación de un interés legítimo, en cambio en el de plena jurisdicción se debe de invocar la transgresión de un derecho subjetivo.

La procedencia del contencioso administrativo mexicano exige que se reclame la violación de un derecho subjetivo. He aquí una nota predominante del contencioso administrativo de plena jurisdicción.

Pasemos a otros de los más destacados rasgos que separan a ambos procesos.

a) En el contencioso de anulación del sistema francés no hay dos partes propiamente dichas, pues la intervención de la autoridad demandada es pasiva y limitada.

En el contencioso de plena jurisdicción, al igual que en el contencioso administrativo mexicano, la parte demandada es la autoridad administrativa que emite la resolución objeto del juicio.

Según Hauriou el contencioso de anulación es una instancia en la cual no hay un verdadero demandado, por ser el acto administrativo mismo el atacado inre.²

La administración, en el contencioso de anulación, no es parte. Su intervención consiste más en informar que en defender³.

b) La sentencia que se pronuncia en el contencioso de anulación francés surte efectos erga omnes, no así aquella que se emite en el de plena jurisdicción, que sólo produce efectos entre las partes. Es res inter alios acta.

Esta última es otra característica del contencioso administrativo mexicano.

c) Por lo que atañe al carácter declarativo de la sentencia, propio del contencioso de anulación, cabe mencionar que la paulatina ampliación de la esfera de competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, le permite dictar sentencias tanto declarativas como constitutivas y de condena. Y esto también identifica a nuestro contencioso con el de plena jurisdicción.

Para confirmar el aserto anterior me permito apuntar que tal es la naturaleza de las sentencias que se emiten en materia de pensiones, las que se refieren a la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por la administración centralizada, las que condenan al Estado a

² *Précis de droit administratif*, 12a. ed., 1933, p. 454.

³ BIELSA: *Sobre lo contencioso administrativo*; 2a ed., p. 93.

cubrir indemnizaciones cuando en forma culposa se le causan daños al particular durante la prestación de un servicio público. Y en este mismo sector podemos ubicar todas aquellas sentencias que se dicten para el efecto de que la autoridad emita una nueva resolución de acuerdo con los lineamientos que le señala el órgano jurisdiccional.

Apuntemos, por último, tres importantes aspectos de nuestro contencioso administrativo que lo asemejan al de anulación del derecho galo, a saber:

1) El artículo 238, fracción V, del Código Fiscal de la Federación, dispone que la sentencia declarará la ilegalidad de una resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales cuando no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades. He aquí una nota distintiva del contencioso de anulación francés, pues se trata de un verdadero desvío de poder y precisamente su origen se basa en el control de este género de facultades.

2) Una parte de los fallos que emiten las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación se limita a anular lisa y llanamente el acto impugnado.

3) Las Salas del Tribunal carecen de facultades para hacer cumplir sus sentencias.

Ejecución de la Sentencia.

Juzgo oportuno, respecto de la falta de imperio por parte de las Salas del Tribunal, hacer referencia a la opinión del ilustre jurista argentino Rafael Bielsa, quien en su obra sobre lo contencioso administrativo (2a. Ed. pág. 216), nos expone: "la resistencia arbitraria o injustificada de la Administración al cumplimiento de un fallo dictado contra ella, no se concibe en ningún orden jurídico regular, y menos aún cuando la ley ha instituido recursos y procedimientos que precisamente tienen por objeto la defensa del derecho lesionado y que deciden por sentencia."

Acorde con estas ideas creo prudente señalar que es tiempo ya de dotar de facultades a las Salas que integran el Tribunal Fiscal de la Federación, con el objeto de que ejerzan en forma cabal la función jurisdiccional, garantizando así la eficacia jurídica y material de sus fallos.

Si bien el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación dispone que cuando la sentencia obligue a la autoridad a realizar un determinado acto, o a iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, dicho ordenamiento legal no prevé sanción alguna para el caso de que no se acate tal disposición.

Tampoco se impone sanción a la autoridad que reitera, en perjuicio del particular, el acto anulado.

En este respecto encontramos una legislación más avanzada en diversas leyes locales de lo contencioso administrativo. Así, por ejemplo, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su capítulo

XI, intitulado "Del Cumplimiento de la Sentencia", establece el recurso de queja mediante el cual legitima al actor para que en caso de incumplimiento de la resolución definitiva, acuda ante la sala respectiva para que ésta requiera, amoneste y prevenga a la autoridad de que si se muestra renuente se le impondrá una multa hasta por la cantidad de dos mil pesos, y si ésta persistiera en su actitud, la Sala Superior resolverá, a instancia de la sala respectiva, solicitar del Jefe del Departamento del Distrito Federal, que comine al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal de lo contencioso administrativo, sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario, la multa impuesta.

El artículo 82, que reglamenta dicho recurso, ordena también que la Sala Superior, a proposición de su presidente o de las salas, hará del conocimiento del Presidente de la República, en su calidad de titular del Gobierno del Distrito Federal, aquellos casos en los que el propio jefe del Departamento no dé cumplimiento a las resoluciones del tribunal, a efecto de que las acate.

Disposiciones similares contiene la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado de Querétaro; y merece especial comentario la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo para el estado de Jalisco, vigente a partir del 1º de enero de 1984, la cual marca un hito en la gradual evolución de la justicia administrativa en México.

El artículo 67 de dicho cuerpo normativo apunta el camino a seguir en este importante sector de la función jurisdiccional. Reza así el precepto en comentario: "En caso de que la parte demandada se niegue a cumplimentar la sentencia, el interesado podrá requerir al Tribunal y éste requerirla para que la cumpla en el término de 24 horas.

En caso de no hacerlo, si existe algún acto material que ejecutar, lo podrá hacer el Tribunal a través de alguno de sus Secretarios. Si se trata de dictar una nueva resolución y la demandada persiste en su actitud omisa, se hará uso de las medidas de apremio establecidas por la Ley; de tener superior jerárquico se le requerirá su cumplimiento por tal conducto; si no obstante los requerimientos anteriores, no se cumplimenta ésta y se trata de una Autoridad que no haya sido electa en forma popular, será separada de su cargo".

Del mismo tenor es el artículo 208 del juicio de garantías, en tanto dispone que si la autoridad responsable insistiera en la repetición del acto reclamado o tratara de eludir la sentencia del tribunal federal, inmediatamente será separada de su cargo o consignada al juez de distrito que corresponda, para que la juzgue por la desobediencia cometida.

Tal es la ruta ya trazada. La inviolabilidad de los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación y la eficacia que les corresponde para la debida observancia del mandato constitucional de impartir una justicia pronta y expedita, da fuerza y presencia a la imperiosa necesidad de conferirle las facultades necesarias para lograr, a través de un procedimiento coactivo, el acatamiento de sus sentencias. Todo ello en aras de la plenitud de nuestro Estado de Derecho.

El Tribunal Fiscal y el Poder Judicial de la Federación.

Puede afirmarse que a partir del 1º de abril de 1967 se incrementan aquellas características del Tribunal Fiscal de la Federación que lo identifican con los órganos jurisdiccionales que tradicionalmente y conforme a lo establecido en el artículo 94 de la Constitución General de la República, integran el Poder Judicial de la Federación.

He aquí los argumentos de carácter formal y material en que se apoya esta afirmación.

Consideraciones de orden formal:

a) La independencia del Tribunal Fiscal de la Federación respecto del Titular del Poder Ejecutivo y de las dependencias de la administración pública, a la que con especial énfasis se hace referencia en la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, se manifiesta a partir del 1º de abril de 1967, fecha en que entró en vigor la primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, no sólo en su autonomía al ejercer la función jurisdiccional, sino en cuanto a que deja de ser un tribunal de justicia delegada al suprimirse la disposición legal en la cual se establecía que sus fallos los pronunciaría en representación del Ejecutivo.

b) El artículo 104, fracción I, de nuestra Carta Fundamental autoriza al legislador federal para instituir tribunales de lo contencioso-administrativo, lo que dicho sea de paso, torna en indiscutible la constitucionalidad de este órgano de justicia administrativa. Ahora bien, el precepto legal antes aludido se encuadra dentro del capítulo IV de la Constitución, que lleva por rubro: "Del Poder Judicial".

c) El recurso de revisión fiscal integra al contencioso administrativo al ámbito competencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual es, en última instancia, el órgano superior de la justicia administrativa, por lo que ésta se imparte en México, en orden jerárquico ascendente, por las Salas Regionales y la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación y en última instancia, en la misma vía ordinaria, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es conveniente, como ya se planteó en este mismo Congreso, suprimir tal medio de impugnación, que independientemente de su escasa relevancia práctica, retarda el ya dilatado paso de la justicia, limita la potestad del Tribunal Administrativo y convierte a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en juez ordinario, mixtificando así la función originaria que le corresponde como órgano de control constitucional.

Autonomía presupuestal.

A estas características deberá aunarseles, en el futuro, una necesaria autonomía en el ejercicio del presupuesto del Tribunal, con el solo objeto de

borrar cualquier asomo de duda sobre la reconocida imparcialidad de sus fallos y la independencia que siempre ha conservado en la tramitación de los procesos y en sus resoluciones, respecto de lo cual es obligado reconocer el irrestricto y permanente respeto del Titular del Poder Ejecutivo y de los más altos funcionarios de la administración pública.

Inamovilidad de la magistratura.

La inamovilidad concurre a vigorizar la independencia del juzgador, pues evita que el fantasma del desempleo debilite su fortaleza moral, y que en el ámbito de la justicia administrativa se incline la balanza hacia el reconocimiento de validez de aquellos actos que sean expresión de una política administrativa, financiera o patrimonial, contraria a la legalidad de los actos provenientes de la administración pública, en perjuicio de los derechos del gobernado, o bien frente a la posibilidad de que la perentoriedad del cargo se convierta en un factor de corrupción al aceptar dádivas del particular encaminadas a obtener una sentencia de mérito, lo cual sería aún más execrable.

Así lo ha entendido el Titular del Poder Ejecutivo al presentar aquellas iniciativas de ley, convertidas ya en normas de derecho vigente, que otorgan a los ministros de la Suprema Corte de Justicia, magistrados de Circuito y jueces de Distrito, la inamovilidad judicial a la cual, y como contrapartida, se auna el retiro forzoso en razón de la edad.

Es necesario extender su manto protector al ámbito de la justicia administrativa.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- La experiencia acumulada durante cincuenta años y que pone de manifiesto las bondades del contencioso administrativo, justifica la urgencia de una reforma procesal que amplíe la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, para que ésta abarque el conocimiento de todas las contiendas que surjan entre el particular y los órganos de la administración pública, convirtiéndolo así en un Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

SEGUNDA.- La norma que establezca la competencia general del Tribunal Federal de Justicia Administrativa deberá contemplar la responsabilidad del Estado en la prestación del servicio público cuando se cause un daño patrimonial al particular.

TERCERA.- Debe limitarse la segunda instancia por razón de la cuantía, con la finalidad de obtener una mayor fluidez en la tramitación del procedimiento ante la Sala Superior, lo que se logrará al disminuir el número de

asuntos sometidos a su conocimiento, a la par que les dará una mayor atención a aquellos juicios que representen un interés económico más elevado.

Al establecerse el carácter unistancial de los asuntos de menor cuantía, se cumplirá en plenitud el principio constitucional que impone al Estado la obligación de impartir una justicia pronta y expedita, pues el fallo de primera instancia favorable al particular vinculará a la autoridad, sin ulterior recurso.

CUARTA.- Con el objeto de resolver el problema del rezago en algunas de las Salas Regionales es conveniente otorgar a la Sala Superior la facultad de crear nuevas salas en aquellas regiones del país que así lo ameriten en vista del incremento de los asuntos, para cuyo efecto deberá contar con la aprobación de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

QUINTA.- Es conveniente incorporar al proceso contencioso administrativo la institución de la caducidad, la cual sólo debe operar respecto de la inactividad de las partes durante la tramitación del procedimiento, mas no cuando el asunto se encuentre ya en estado de dictar sentencia.

SEXTA.- Se estima necesario ampliar la materia del recurso de reclamación para que proceda contra las resoluciones del Presidente de la Sala Superior que admitan o desechen los recursos de revisión y de queja por violación de jurisprudencia.

SEPTIMA.- La aclaración de sentencia constituye una instancia que permite corregir errores manifiestos, contradicciones, ambigüedad y obscuridad en las palabras, frases y oraciones que configuran la expresión escrita del fallo definitivo. Por tal razón se considera necesario que esta institución pase a formar parte del proceso contencioso administrativo federal mexicano.

OCTAVA.- El contencioso administrativo mexicano es un proceso amoldado a nuestra realidad jurídico-política, por lo que presenta, por una parte, características propias del contencioso objetivo o de anulación, y por la otra, elementos y efectos que encontramos en el contencioso subjetivo o de plena jurisdicción.

NOVENA.- Es necesario dotar al Tribunal Fiscal de la Federación de facultades de imperio con el objeto de que el particular logre, con eficacia, la satisfacción de sus pretensiones, al obtener el cumplimiento coactivo de la sentencia y evitar la ilegal repetición del acto administrativo anulado.

DECIMA.- La supresión del recurso de revisión fiscal vendrá a vigorizar la majestad de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación; encauzará por su sendero primigenio la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como órgano de control constitucional y contribuirá a la expeditéz de la justicia administrativa.

DECIMA PRIMERA.- La autonomía presupuestal del Tribunal Fiscal de la Federación es exigencia de orden financiero que se justifica cuando observamos su similitud con los tribunales del Poder Judicial de la Federación y ante la necesidad de salvaguardar la independencia que lo ha significado.

