

LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

Horacio CASTELLANOS COUTIÑO

Para participar en este Congreso, se me asignó el tema: “De lo contencioso administrativo”, en atención, obviamente, a los tribunales de esa naturaleza. Pero por tratarse de un tema indudablemente conocido por la mayoría, sino es que por todos, opté por referirme a los tribunales administrativos que contempla el derecho constitucional y el derecho administrativo de nuestro país. Ofrezco pues, mis más sinceras disculpas por el cambio, y espero que resulten de su interés los comentarios que formulo.

Para empezar, haré referencia a la división de poderes que consigna nuestra ley suprema, con las modalidades propias que le imprime el devenir histórico y político del país. Así, en el Acta Constitutiva del 31 de enero de 1824, el artículo 9o. expresa: “El poder supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un individuo”.

Por su parte, la Constitución del 4 de octubre del mismo año, señala escuetamente en el numeral 6o. “Se divide el supremo poder de la Federación para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

Con la consolidación del federalismo, la Constitución del 5 de febrero de 1857, determina en su artículo 50 “El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo”.

En el mismo ordenamiento jurídico, el artículo 29 expresa:

En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, ó cualesquiera otros que pongan á la sociedad en grande peligro o conflicto, sola-

mente el presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la diputación permanente, puede suspender las garantías otorgadas en esta Constitución, con excepción de las que aseguran la vida del hombre: pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo.

Independientemente del matiz parlamentario contenido en el texto al referirse al Consejo de Ministros, no se trata de una delegación de facultades legislativas, aún cuando la resolución presidencial tenga esa naturaleza, pues la diputación permanente no puede conferirle autorización para legislar, ya que la función legislativa es propia del Congreso de la Unión.

Por el excesivo abuso del Poder Ejecutivo de facultades extraordinarias para legislar en tiempos de paz, pues en ejercicio de ellas, en diversas épocas expidió leyes, tales como el Código de Comercio, los Códigos Civil y Penal, ahora federales, y otra más, trajo como consecuencia que por iniciativa del presidente Lázaro Cárdenas, se adicionara el artículo 49 de la Constitución vigente, similar en el primer párrafo al 50 de su antecesora, en los términos siguientes: “No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar”.

Finalmente, siendo presidente Miguel Alemán, se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de marzo de 1951, las reformas y adiciones a los artículos 49 y 131, respectivamente: al primero, reformando la última cláusula, para quedar como sigue: “En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”, y al segundo, adicionándole un segundo párrafo.

Por la importancia de su contenido, se transcriben íntegramente los dos preceptos constitucionales:

Artículo 49. El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de fa-

cultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

Artículo 131. Es facultad exclusiva de la Federación gravar las mercancías que se importen o exporten, o que pasen de tránsito por el territorio nacional, así como reglamentar en todo tiempo y aún prohibir por motivos de seguridad o de policía, la circulación en el interior de la República de toda clase de efectos, cualquiera que sea su procedencia; pero sin que la misma Federación pueda establecer, ni dictar, en el Distrito Federal, los impuestos y leyes que expresan las fracciones VI y VII del artículo 117.

El Ejecutivo podrá ser facultado por el Congreso de la Unión para aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso, y para crear otras; así como para restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estime urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquiera otro propósito, en beneficio del país. El propio Ejecutivo al enviar al Congreso el presupuesto fiscal de cada año, someterá a su aprobación el uso que hubiese hecho de la facultad concedida.

Entre paréntesis, me parece que vale la pena un breve comentario sobre las hipótesis que regulan los artículos 49 en relación con los diversos 29, y 131 párrafo segundo: en la primera, las facultades legislativas al presidente, se le autorizan por el Congreso para que expida “leyes de emergencia o urgencia”, cuya vigencia está subordinada a la duración del estado anormal por el que atravesase el país, de acuerdo con las causas que lo provoquen, de ahí la previa suspensión de garantías. En cambio, en los supuestos del párrafo segundo del numeral 131, la emisión de los “decretos-ley” del presidente de la República, son “permanentes”, además, es muy subjetiva la apreciación de las situaciones que estime “urgentes”, así como tampoco se prevén las consecuencias políticas y jurídicas que se producirían en el supuesto de que el Congreso no aprobara el uso que hubiese hecho de la facultad otorgada.

Lo hasta aquí expuesto, tiene como propósito demostrar que desde su origen, la división de poderes establecida en la vigente ley suprema, no es rígida, sino flexible; y me atrevo a considerar que esto es así, porque desde los inicios de su vigencia, la fracción XIX, del ahora apartado A, del artículo 123, prescribe que “Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo, se sujetarán a la decisión de una Junta de Concilia-

ción y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del gobierno”. Organismo, que independientemente de su conformación, es incuestionablemente de naturaleza jurisdiccional.

Lo mismo acontece con los tribunales militares prescritos por el artículo 13 de la ley fundamental, que en lo conducente expresa: “subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar, pero los tribunales militares en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre las personas que no pertenezcan al Ejército”.

Probablemente, me atrevo a suponer, que por el carácter conciliatorio de las juntas laborales, y por la pertenencia al fuero castrense de sus órganos jurisdiccionales, que yo sepa, no hubo cuestionamiento alguno sobre su ubicación en el ámbito de la administración pública. No aconteció lo mismo, con el Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, creado por la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, que fue objeto de severas críticas por no haber fundamento constitucional para que el Congreso de la Unión lo instituyera. Y efectivamente, el Congreso de la Unión, en ejercicio de facultades implícitas, de acuerdo con el artículo 73, fracción XXX, estableció los tribunales militares; no había disposición alguna que lo facultara para la creación del pionero de los tribunales de lo contencioso administrativo.

Ciertamente, se denominaba Tribunal Fiscal; pero es inconcuso que además de conocer de la impugnación de actos de la administración pública en materia fiscal, esta materia forma parte de la administrativa en general, que por su importancia se ha sistematizado debidamente; de ahí que su denominación actual sea “Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa”.

Vale la pena comentar que cuando el Distrito Federal era gobernado por la Federación, a través del Departamento del Distrito Federal, el 17 de junio de 1971, entró en funciones el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que en sus inicios era competente para dirimir los conflictos en materia de actos administrativos de la administración pública del Distrito Federal, para posteriormente conocer también de los fiscales, sin que fuera necesario cambiar su nombre original.

Subsanado el problema de la inconstitucionalidad de los tribunales de lo contencioso administrativo mediante la adición de la fracción

XXIX-H al artículo 73, que se refiere a las facultades del Congreso de la Unión, y que a la letra dice:

Son facultades del Congreso de la Unión. XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

La propia Constitución federal determinó en el artículo 116, fracción Y:

Las Constituciones y leyes de los estados podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Respecto al Distrito Federal, el apartado C, base quinta de la ley suprema, consigna:

El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases: base quinta. Existirá un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la administración pública local del Distrito Federal. Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.

Queda muy claro que la Constitución federal fundamenta la creación de tribunales de lo contencioso administrativo a nivel federal y del Distrito Federal, así como en los estados de la Federación.

Por otra parte, el texto supremo determina la presencia de otros tribunales administrativos: el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje (artículo 123, B, XII. “Los conflictos individuales colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria”).

El artículo 27, párrafo noveno, fracción XIX, segundo párrafo de la Constitución federal, señala:

Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que sea el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y de plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente.

La presencia de estos organismos jurisdiccionales, sobre todo, los de lo contencioso administrativo, en el contexto de las administraciones públicas de la Federación, del Distrito Federal, y de la mayoría de las entidades federativas, ha traído como consecuencia que dichas administraciones se dividan en administración pública activa y administración de justicia administrativa.

De esta clasificación, se puede establecer que a nivel federal por su materia, los tribunales administrativos son: de lo contencioso administrativo, de lo contencioso militar, de lo contencioso agrario, de lo contencioso laboral, etcétera.

Asimismo, en la mayoría, las leyes que los crean, les confieren autonomía para dirimir los conflictos o emitir sus fallos, así como plena jurisdicción.

Es importante precisar qué se entiende por autonomía y por plena jurisdicción: a mi entender, la autonomía consiste en que independientemente de sus relaciones económicas con alguna dependencia de la administración pública centralizada: el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, con la Secretaría de Gobernación; los Tribunales Agrarios, con la Secretaría de la Reforma Agraria, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal con el del Gobierno de esa entidad federativa, etcétera, pues sus presupuestos están ligados con los de dichas dependencias y el gobierno del Distrito Federal, respectivamente, en la toma de sus resoluciones no hay ningún vínculo jerárquico, pues de haberlo la impartición de justicia sería nugatoria, máxime que en la mayoría de los casos, los conflictos de que conocen, son precisamente en contra de actos de esas autoridades administrativas que impugnan los particulares que se sienten agraviados en su esfera

jurídica. Al respecto, considero que para evitar confusiones en cuanto a la aplicación de los términos, se hablara de independencia económica en relación con los recursos económicos y patrimoniales de los tribunales administrativos, y de autonomía, en tratándose del ejercicio de sus atribuciones tanto administrativas, como jurisdiccionales.

En cuanto a la plena jurisdicción, consiste en la naturaleza jurídica de sus resoluciones, que las distingue de los fallos de simple anulación. Es decir, las sentencias de nulidad o anulación, son pronunciadas para “efectos” de que la autoridad, cuyo acto administrativo es anulado, dicte otro en los términos que considere pertinentes; en tanto que si la resolución es de plena jurisdicción, la autoridad demandada debe emitir otro acto siguiendo los lineamientos en la forma y contenido expresados en la sentencia.

Mucho se ha cuestionado el hecho de que en el último caso, la autoridad responsable se niegue a cumplimentar la resolución, sin que el Tribunal pueda hacer uso de la fuerza pública para obligarla a actuar en consecuencia. No obstante, existe la posibilidad de responsabilizar, según proceda, a la autoridad renuente. Aunque claro está, al particular agraviado lo que le interesa es que se cumpla la sentencia.

Retomando el tema de la división de poderes, expresamos que de alguna manera, el sistema constitucional mexicano tomó como modelo el de Francia, de acuerdo con el cual, los conflictos entre la administración pública y los administrados, son dirimidos en los tribunales administrativos, y sus resoluciones apelables ante el Consejo de Estado, sin que para nada intervenga el Poder Judicial. Pues bien, desde esa perspectiva, así como consideramos que la división de poderes es flexible, en materia jurisdiccional, nuestro régimen es “híbrido”, pues las resoluciones definitivas de los tribunales administrativos están “subordinadas” a los tribunales del Poder Judicial de la Federación, tal como se desprende del artículo 104, I-B, que a la letra dice:

Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y

107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.

La disposición involucra a los fallos de los demás tribunales administrativos.

Valdría la pena ponderar que para hacer más pronta y expedita la impartición de justicia administrativa, que fueron entre otros, motivos que dieron origen a su creación (se dice, y se dice bien; justicia que no es pronta y expedita, no es justicia), que las resoluciones de sus órganos jurisdiccionales fuesen además de definitivas, terminales, salvaguardando la posibilidad de su impugnación a través del juicio de amparo cuando contuvieran violación de garantías.

Otro factor que en mi opinión “subordina” los tribunales administrativos a los del Poder Judicial de la Federación, es el relacionado con la jurisprudencia que formulan estos últimos.

Al respecto, la Constitución, en el artículo 94, párrafo octavo, dispone:

La ley fijará los términos en que sea obligatoria la jurisprudencia que establezcan los tribunales del Poder Judicial de la Federación sobre interpretación de la Constitución, leyes y reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano, así como los requisitos para su interpretación y modificación.

Con base en lo anterior, el artículo 192, primer párrafo de la Ley de Amparo consigna:

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

Además, el primer párrafo del numeral 193 de la misma Ley, prescribe: “La jurisprudencia que establezca cada uno de los Tribunales de Circuito es obligatoria para los tribunales unitarios, los juzgados de distrito, los tribunales militares y del fuero común de los estados y del Distrito Federal, y los tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales”.

En relación con los preceptos transcritos, me atrevo a considerar que el legislador ordinario, sin fundamento constitucional, se excedió en el ejercicio de sus facultades al obligar a los organismos jurisdiccionales que no forman parte del Poder Judicial de la Federación aplicar disposiciones jurisprudenciales, propias, como ya se expresó, de los tribunales que lo conforman. Por otra parte, no tendría sentido que los poderes legislativos competentes facultaran a los tribunales administrativos que instituyen a formular su propia jurisprudencia.

En verdad, son muchos los comentarios que se pueden hacer sobre los tribunales administrativos. Por el momento, me permito someter a su consideración los aquí expuestos.