

70 AÑOS DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO FEDERAL DE MÉXICO

Alfonso NAVA NEGRETE*

SUMARIO: *Introducción. I. Modelo y fuente de tribunales administrativos. II. Por fin, Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo. III. Por fin, Tribunal de plena jurisdicción. IV. Por supuesto el cambio se sintió, la diferencia era grande. V. Especialidad del Tribunal. VI. Nombramiento de magistrados. VI. Autonomía del Tribunal.*

INTRODUCCIÓN

CRÓNICA, no historia, del primer Tribunal Administrativo Federal son estas líneas para recordar y celebrar los setenta años que cumple el presente, concebido en 1936 por la Ley de Justicia Fiscal (promulgada el 27 de agosto y publicada en el *Diario Oficial* de 31 de agosto de 1936). Muy difícil de equipararse a él los dos tribunales administrativos creados en el siglo XIX, el primero bajo la dictadura de Antonio López de Santa Ana, en 1853 cuya ley orgánica se debió al jurista Teodosio Lares y el segundo bajo el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, obra del mismo jurista. Las dos leyes que les dieron vida se inspiraron en el sistema francés de justicia administrativa imperante en esos tiempos, es decir, el de justicia retenida impartida por el Consejo de Estado francés.

Las sentencias que dictaba el Consejo de Estado francés, requerían para su definitividad de la posterior aprobación del ministerio administrativo, que había dictado el acto o resolución enjuiciada, era la justicia retenida, que a nuestro parecer hoy no se tendría por auténtica justicia, se confundía juez y parte. Esta justicia recogió en su ley para el arreglo de lo contencioso administrativo, Lares, célebre autor de *Lecciones de Derecho Administrativo*. Creó en las dos ocasiones un Consejo de Estado, con un procedimiento abreviado y una competencia general de justicia administrativa.

De efímera existencia, las dos leyes y los dos Consejos, patrocinados por un gobierno a punto de desaparecer, el de Santa Ana y un gobierno imperial con graves dificultades para ejercer su poder, no pudieron servir de modelo para nada al Tribunal de 1936.

* Profesor de la Facultad de Derecho de la UNAM.

Obra del siglo, el Tribunal de 1936 copió al Tribunal Administrativo Francés; pero de justicia delegada. Entendida ésta, desde el 24 de mayo de 1872 que dio al Consejo de Estado carácter de Tribunal autónomo, sin requerir aprobación de una autoridad administrativa que abandonó la justicia retenida. Por más de un siglo el Consejo de Estado ha cultivado la justicia administrativa delegada, de plena jurisdicción, de jurisprudencia pretoriana creadora de derecho administrativo, de un modelo de justicia para Europa y otros continentes como el nuestro. Este fue el modelo seguido en parte por la Ley de 1936.

La tradición judicialista de justicia administrativa iniciada desde la constitución de 1824 y las siguientes constituciones del siglo XIX y hasta las primeras tres décadas del siglo XX, con la Constitución de 1917 y el impulso judicialista del juicio de amparo que monopolizó a la justicia administrativa nacional y las voces judicialistas de dos grandes juristas del siglo diecinueve, de Ignacio L. Vallarta y de Jacinto Pallares, adversas a la creación de tribunales administrativos, no impidieron que viera la luz la Ley de Justicia Fiscal en el año 1936 y con ella la aparición legal del Tribunal administrativo federal que este año se festeja al cumplir siete décadas.

Primero, el Secretario de Hacienda, Lic. Eduardo Suárez, quedó convencido de la valía del proyecto de la ley. Luego él asumió la tarea de persuadir al Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas; ambos apadrinaron la ley. Se expidió la ley por el primer mandatario en uso de facultades extraordinarias. Hay que recordar ahora que el artículo 49 de la Constitución, no autorizaba excepción alguna a su mandato de división de poderes y no permitía la existencia de un Tribunal fuera de la órbita del Poder Judicial de la Federación, excepción que se hizo con el Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal administrativo nacido de aquella ley.

Brillante esfuerzo realizaron los tres autores de la ley en la exposición de motivos, publicada con la ley en el *Diario Oficial* de 31 de agosto de 1936: bien conocidos Antonio Carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuen, para acreditar y demostrar la constitucionalidad de la ley, sin lograrlo. No había texto constitucional que la apoyara y sí uno, el del 49, que no la permitía. Origen inconstitucional de la ley y el Tribunal que se salvó diez años después, en 1946, con la reforma al artículo 104 de la Constitución. En esos primeros diez años de trabajos jurisdiccionales se discutió más que la dicha inconstitucionalidad, la autonomía del Tribunal frente a la Secretaría de Hacienda cuyas resoluciones juzgaba, no obstante ser parte formal de la misma secretaría.

I. MODELO Y FUENTE DE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

Empezó el Tribunal Fiscal de la Federación sus trabajos el 1º de enero de 1937. Su competencia se restringía a los asuntos contenciosos fiscales federales, es decir a las controversias fiscales a que daban origen a resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o de un organismo fiscal autónomo en contra de los contribuyentes –llamados entonces causantes–. No se entendía en el foro jurídico nacional lo que era un Tribunal administrativo y en cambio, algunos de sus miembros expresaron su desconfianza en la autonomía del nuevo Tribunal.

Las sentencias dictadas mayoritariamente a favor de los causantes por el Tribunal; y la independencia que mostraron los magistrados integrantes del órgano jurisdiccional, frente a las autoridades hacendarias y administrativas federales cuyos actos enjuiciaban, lo erigieron como modelo a seguir, por tribunales administrativos locales posteriores. La jurisprudencia del Tribunal recibió elogios por litigantes y estudiosos del derecho fiscal, publicada en su Revista, que revelaba no sólo la justicia administrativa que protegía al causante, sino por su riqueza de criterios jurídicos, conceptos, principios, razonamiento que se constituyó en veta inseparable de los primeros libros de derecho fiscal, entonces muy escasos.

A pesar de que las sentencias del Tribunal estuvieron sujetas a la revisión de legalidad desde 1937, por los tribunales colegiados del Poder Judicial federal a través del juicio de amparo, promovido por el particular y a partir de 1946, por reforma al artículo 104 constitucional –también por esos tribunales– por revisión procesal instituida para las autoridades, los fallos de los órganos judiciales confirmaron con frecuencia las resoluciones del Tribunal Administrativo, que aumentó su prestigio.

Rica y larga experiencia procesal, acumulada a través de la *Ley de Justicia Fiscal* de 1936 y los códigos fiscales de la Federación de 1938 y 1966, que estructuraron y perfeccionaron el juicio de nulidad fiscal, así conocido y vivido hasta el tercer código de 1981 –derogado apenas en diciembre de 2005–. Esta experiencia sirvió de fuente indiscutible para la constitución de los procesos administrativos, o juicios contencioso-administrativos de tribunales administrativos locales. Es cierto que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el primero de los locales, creado en 1971, fue más avanzado que su modelo, pero sí aprovechó el camino andado por el Tribunal Federal. Copió algo del juicio de amparo y siguió el sistema francés de Tribunal de plena jurisdicción y no de simple anulación como lo era su antecesor y comenzó a co-

nocer de toda la materia contenciosa administrativa, todos los actos administrativos de la administración pública del Distrito Federal, a diferencia del Tribunal federal que seguía conociendo de toda la materia fiscal federal y de algunas materias administrativas, rezagado.

El Tribunal Administrativo del Estado de México y de los otros Estados de la República, independientes del poder judicial, abrevaron en el Tribunal Federal; además tuvieron a su alcance el prototipo procesal del de la ciudad de México, y alcanzaron mejores lauros procesales, quedaron superiores en esta forma al federal, de más antigüedad.

II. POR FIN, TRIBUNAL FEDERAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Duró dos años vigente la Ley de Justicia Fiscal, el Tribunal sólo conoció de asuntos fiscales. El 1º de enero de 1939 (*D.O.* 31 de diciembre de 1938), entró a regir el primer Código Fiscal de la Federación, que era sustantivo y adjetivo; una primera parte regulaba la relación entre el contribuyente y el fisco federal, la actividad recaudadora de éste y los delitos fiscales federales y, una segunda, la dedicaba al juicio de nulidad (llamada entonces: fase contenciosa del procedimiento tributario y la primera parte: fase oficiosa del procedimiento tributario) y la organización del Tribunal. Siguió trabajando para asuntos contenciosos fiscales federales, el Tribunal en su inicio.

Registró el Código, en su larga vida –27 años–, cambios en la competencia del Tribunal. De vez en vez se reformó el artículo 160, que fijaba la competencia de las salas del Tribunal para adicionar materias contenciosas administrativas como controversias en pensiones militares, cumplimiento e interpretación de contratos de obras públicas, celebrados por dependencias del Ejecutivo Federal y además, en su última fracción dispuso: “Cuando una ley especial otorgue competencia al Tribunal Fiscal de la Federación”. Competencia que se aprovechó por el Congreso de la Unión para agregar otras materias como la prevista por la *Ley de Depuración de Créditos* a cargo del Gobierno Federal (*D.O.* 31 de diciembre de 1941), la que se previó por la Ley del Seguro Social (reforma de 28 de febrero de 1949), que calificó de crédito fiscal a las cuotas del seguro social y al Instituto como organismo fiscal autónomo; la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, las controversias acerca de las fianzas otorgadas a favor de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, de los Estados o de los Municipios y hasta nueva materia fiscal: controversias fiscales del Departamento del Distrito Federal (decreto reformador de 1946. *D.O.* 31 diciembre 1946).

Dos caminos se siguieron para aumentar, competencia fiscal y administrativa al Tribunal: el Código y las leyes orgánicas del Tribunal o bien a través de leyes especiales; política legislativa que continuó hasta diciembre de 2005. Fue en aumento la competencia del Tribunal en asuntos contencioso-administrativos: pensiones civiles de los trabajadores del Estado, a cargo del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; responsabilidades administrativas de los funcionarios o empleados de la federación; multas por infracción a normas administrativas federales; cuotas de seguridad del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (organismo fiscal autónomo); pago de garantías a favor de la federación; materias de comercio exterior a que se refiere el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior (controversias por certificados de origen, cuotas compensatorias, etcétera).

La marcada tendencia de acrecer la competencia del Tribunal, en asuntos administrativos federales, fue indicación clara y objetiva de la confianza que el legislador federal depositó en la justicia impartida por el Tribunal que ahora se festeja. En varias ocasiones magistrados del Tribunal propusieron que éste se convirtiera en un Tribunal federal, que conociera de toda la justicia administrativa. Hubieron algunos anteproyectos en tal sentido y sin juzgar ahora si eran buenos o malos, les movía aquella idea central. Ninguno tuvo éxito, no se logró persuadir ni al Secretario de Hacienda y Crédito Público, camino obligado para cualquiera reforma fiscal y del Tribunal, ni al Presidente de la República, no obstante que algunos eran licenciados en derecho.

Bien se conoce la lección política, iniciativas de ley de ese tamaño imponen contar con el apoyo de un personaje político, con quien tenga gran vinculación política el presidente del Tribunal, pero faltó todo. Desánimo para continuar con el proyecto no lo hubo, los magistrados insistieron en conferencias, la doctrina de derecho administrativo a través de libros y estudios publicados pugnaron por esa transformación. Hace falta subrayar lo siguiente. Ni duda cabe que los proyectos de los magistrados tenían el aval de su experiencia de años, no eran ideas improvisadas como sucede en muchas iniciativas de leyes federales; tampoco cupo la duda de que los autores, estudiosos y juristas, de avalar el cambio lo hacían sin conocimiento de la realidad procesal nacional y extranjera. Aunque en las sentencias de los tribunales judiciales federales, a veces, no se confía en su discusión y texto final en la opinión de los autores pensando que éstos son acrisolados teóricos, sin objetividad en sus conceptos, la doctrina seguirá produciendo cultura jurídica necesaria a todo juez.

No se sabe la fuente política, diputados, senadores, funcionarios administrativos, que hicieron posible la reforma de 2000, que adicionó una fracción al artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal que plasmó la competencia total en lo contencioso administrativo, dando fin a los injertos competenciales referidos. El texto agregado (*D.O.* 31 diciembre 2000) dice: “Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo” (fracción XIII). Hizo posible la reforma, la unión de las dos jurisdicciones: fiscal y administrativa con el Tribunal. Sin embargo, la remisión que hizo a la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no fue afortunada. Esta es una ley supletoria de las leyes administrativas federales y sólo si éstas la invocan se aplica. Se supeditó la aplicación de la jurisdicción administrativa citada, a que la Ley Federal pudiera aplicarse dada su condición supletoria que ella misma se fija.

Hasta que la ley administrativa federal pida la aplicación de esa ley federal, es cuando el texto de la reforma se pueda aplicar. Después de la expedición de la ley federal en comentario, las leyes administrativas seguían aplicando los procedimientos administrativos que regulaban, no se derogaron por la ley ni impusieron su procedimiento. Entró en vigor la ley que se comenta el 1º de junio de 1995, por los años transcurridos las leyes expedidas o reformadas con posterioridad, han ido cómodamente previendo la supletoriedad indicada, para lo que ellas no previenen o lo hacen en forma inacabada.

Con todo y el texto de la reforma que inició su vigencia el 1º de enero de 2001, la competencia del Tribunal se localizaba en su Ley Orgánica y en las leyes administrativas, que le facultaban y que le siguieron atribuyendo otras materias específicas como lo hizo la *Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos* de 2002 (*D.O.* 13 marzo 2002). En el artículo transitorio Décimo Primero del decreto que hizo la reforma se rebautizó al Tribunal, ahora es Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 63 años fue Tribunal Fiscal de la Federación.

De nueva cuenta no supe, hasta ahora, quien fue el autor o los autores de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 1º de diciembre de 2005 y que entró en vigor el 1º de enero de 2006. Es una ley procesal administrativa que derogó la parte adjetiva del Código Fiscal de la Federación, que regulaba el juicio de nulidad fiscal federal de larguísima tradición jurídica, entre el Fisco Federal y el contribuyente, inseparables en la recaudación fiscal y en el contencioso fiscal.

La competencia del Tribunal, mejora con la reforma del 2000, en forma cuantitativa, pero no cualitativa. Confirma la competencia que previene la ley orgánica, en el siguiente texto: “El juicio contencioso administrativo federal, procede contra las resoluciones administrativas definitivas que establece la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa” (párrafo 1º, artículo 2º). Podría afirmarse que reconoce en el Tribunal su competencia en todo lo contencioso fiscal y administrativo.

Bien pudo el legislador prever la fórmula general de esa competencia: la justicia administrativa federal o todo lo contencioso administrativo federal, como lo hacen leyes locales como *e.g.* la del Distrito Federal, precisar que el juicio procede contra todas las resoluciones administrativas de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal. Con ello se acabaría con el sistema casuístico de fijar atribuciones al Tribunal que ha regido por décadas y se cerraría en forma definitiva el paso a futuros “injertos” y se derogarían los presentes; se daría claridad al camino de la justicia administrativa que recorrerían contribuyentes, administrados y las mismas autoridades.

Añade la ley algo, en el segundo párrafo del artículo segundo. Dice: “Asimismo, procede dicho juicio contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta en unión del primer acto de aplicación”. Es un texto oscuro en exceso, de difícil y ambigua interpretación, de desconocimiento elemental de nociones de derecho administrativo, de imposible entendimiento para los demandantes de justicia administrativa, destinatarios confiados en la labor del legislador. Son tres los agregados, objeto del juicio contencioso administrativo y competencia del Tribunal: 1. los actos administrativos, 2. los decretos de carácter general y 3. los acuerdos de carácter general.

Cuando se habla de actos administrativos queremos entender que se trata de los actos de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal, incluidos obviamente los de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emblemática del Fisco Federal. Luego, en congruencia con lo dispuesto por el primer párrafo del artículo en cita, las resoluciones administrativas definitivas, están los actos administrativos que son diferentes entre sí. Toda resolución administrativa es acto administrativo, pero no todo acto es resolución, si fueran lo mismo no se hubiera hecho el agregado de los actos. Se hizo la distinción por el legislador. Actos administrativos son jurídicos y no jurídicos o de facto o materiales, se considera que la ley pensó sólo en los primeros. Actos administrativos son unilaterales, bilaterales o contratos administrativos; se estima que se incluyó a

los dos a falta de aclaración. Los actos administrativos son numerosos, aun los jurídicos, son de diversa índole: de trámite, de opinión, de consulta, de información, de procedimiento, etcétera, que no llegan a ser resoluciones, definitivas de situaciones jurídicas.

Apreciar los “actos administrativos” como los hemos identificado en líneas anteriores, significa que el Tribunal goza de amplísima competencia y que conocerá de innumerables juicios que impugnen cualquiera de esos actos: los que se produzcan en el procedimiento de concesiones de aguas nacionales, mineras, pesqueras, de radio y televisión; los que se generen en las licitaciones públicas de adquisiciones de bienes y de obras públicas; los que surgen en la secuela de visitas domiciliarias fiscales o administrativas; en el uso de la vía económico-coactiva, etcétera.

Cuando la ley habla de Decretos y Acuerdos de carácter general, se debe entender que son los que expiden funcionarios públicos de la Administración Pública Federal y no de las cámaras legislativas, ni de los tribunales judiciales federales. Se sabe que el Ejecutivo Federal y que los Secretarios de Estado realizan esos actos; pero, además, se tiene conocimiento de que los decretos y acuerdos son o pueden ser también de carácter individual, de ahí que la ley se refiera a los de índole general. Los decretos y acuerdos de naturaleza individual, emitidos por el Ejecutivo o por los Secretarios, pueden ser impugnados ante el Tribunal por tratarse de actos administrativos, formal y materialmente considerados.

La ley no necesita decir que los decretos y acuerdos de carácter general sean: diversos de los Reglamentos. Son distintos unos y otros, aunque son de carácter general los tres: decretos, acuerdos y reglamentos. Es posible que la ley no sólo se haya referido a los reglamentos que expide el Presidente de la República, con base en la fracción I del artículo 89 de la Constitución, sino, también, a los reglamentos que expiden los organismos desconcentrados, descentralizados y fideicomisos públicos y, cualquiera otra entidad paraestatal. Estarán incluidos los reglamentos que emitan los llamados organismos constitucionales autónomos. En este sentido es un adelanto indiscutible para la jurisdicción del Tribunal, conocer de la legalidad de esos actos generales autoaplicativos o no, porque siempre hubieron jurisprudencias de los tribunales colegiados de circuito, en materia administrativa y de la Suprema Corte de Justicia renegándole al Tribunal dicha competencia, por estar reservada al juicio de amparo.

La interpretación del Tribunal de comprender a los acuerdos generales, que toman organismos públicos como los desconcentrados y descentralizados. Hacer extensiva su exégesis a diversos actos generales, como son: estatutos, reglas de operación, resoluciones generales, misceláneas fisca-