

Función del contencioso administrativo

JESUS ANGELES CONTRERAS*

“El poder absoluto, corrompe absolutamente”. Gramsci

En todos los tiempos y en todos los lugares del mundo, la atracción por el poder, expresado en diversas maneras, es consubstancial al género humano. Y dijérase también a todo ser viviente, si no fuera el hombre el único que lo utiliza en menor o mayor proporción, para corromperse y corromper a los demás.

El poder lo da todo. Pero los límites racionales de ese todo, establecen la diferencia entre un gobernante y un déspota; entre un estadista y un dictador.

Cierto es que los límites del poder y por lo tanto la posibilidad del buen gobierno los señalan las leyes. Este es el ideal del Estado de derecho.

Pero los gobernantes, cuanto más elevado es su nivel de poder, son proclives al exceso, es decir, al abuso, pasando sobre leyes, lesionando gravemente los valores supremos de la sociedad y de la patria.

Casos nos muestra la historia de gobernantes mexicanos que enloquecieron de poder; enajenando los recursos naturales estratégicos, dilapidando el tesoro nacional,

* Licenciado en Derecho y Presidente del Tribunal Fiscal Administrativo del Estado de Hidalgo.

enriqueciéndose escandalosamente, dejando a su paso una estela de sangre, de miseria, de corrupción, de analfabetismo, enfermedad, inseguridad, desconfianza y oprobio.

Para prevenir tales abusos, primero tímidamente y ahora con vigor legal, surgieron los tribunales de lo contencioso administrativo que son órganos de control de los actos de autoridades administrativas, tribunales cuya función primordial es conocer, tramitar y resolver las controversias que se susciten entre los particulares y el estado, los municipios, sus organismos descentralizados y empresas de participación estatal y municipal con funciones de autoridad.

Lamentablemente, no se ha comprendido la gran importancia de estos tribunales; de aquí que únicamente quince entidades federativas de la República Mexicana, entre ellas el estado de Hidalgo, cuentan con su correspondiente Tribunal Contencioso Administrativo que, en nuestro caso, se denomina Tribunal Fiscal Administrativo.

Dicho Tribunal hidalguense, funciona en dos instancias: la primera, en una Sala Unitaria Administrativa y en una Sala Unitaria Fiscal. La segunda instancia, en pleno integrado necesariamente por tres magistrados, entre ellos el presidente del propio Tribunal, que asume la función de elaborar el proyecto de sentencia en revisión, el cual puede ser aprobado, modificado o rechazado por el Pleno.

Contra la sentencia del Pleno, procede el juicio de amparo directo ante el Tribunal Colegiado en Turno del Vigésimo Segundo Circuito con sede en Querétaro, Qro.

En verdad, todos los juicios tramitados en el Tribunal Fiscal Administrativo, son importantes, tanto de los bancos privados que se oponían al pago del impuesto a nóminas y que finalmente tuvieron que cubrirlo al haber agotado las instancias del referido Tribunal, y habérseles negado el amparo y protección de la justicia federal en los juicios de garantías que promovieron; como la indebida clausura de un tendajón, cuyo acto autoritario es declarado nulo.

Muchas sentencias del Tribunal Fiscal Administrativo, son anulatorias de resoluciones administrativas, para efectos; esto es, para que se dicte nueva resolución cumpliendo con las garantías de audiencia, de seguridad jurídica y de legalidad. Muchas otras, decretan la nulidad de pleno derecho del acto autoritario.

Pero no obstante ser un Tribunal de anulación, las sentencias que dejan sin efecto el acto impugnado, obligan a las autoridades responsables "a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieran sido afectados o desconocidos, en los términos que establezca

la sentencia”, según lo dispone el artículo 94 de la Ley Orgánica que lo rige; señalándose a la autoridad responsable el término de tres días para que informe sobre el cumplimiento que haya dado a la resolución, apercibida de imponerle las medidas de apremio que señala la ley, en caso de no hacerlo así.

Y dada la complejidad que la demanda representa para los sectores de escasa instrucción, la indicada Ley Orgánica ordena que el Tribunal deberá, al pronunciar sentencia, suplir las deficiencias de la demanda administrativa.

Además, en caso de incumplimiento de la sentencia, el actor puede acudir en queja ante el propio Tribunal.

Previa vista a la autoridad responsable, en caso de incumplimiento el Tribunal amonesta a la responsable previniéndola de imponerle una multa en caso de renuencia, y si insiste en su negativa se le solicitará al superior su cumplimiento y en caso de no hacerlo, el Tribunal ejercitará la acción respectiva.

Hay que reconocer que durante los diecinueve años de existencia del Tribunal Fiscal Administrativo del Estado de Hidalgo, nunca se ha llegado a tales extremos, pues las autoridades administrativas han comprendido que las resoluciones de nuestro Tribunal son orientadoras de un correcto procedimiento administrativo a manera de juicio, y son correctoras de infracciones a las leyes, más por errores y negligencias, que por mala fe. Tal es el caso de la negativa ficta, en que las autoridades administrativas, a veces por exceso de trabajo y en ocasiones por descuido inexcusable, no dictan dentro del término legal el acuerdo correspondiente a una petición por escrito de un particular.

Nuestro procedimiento fiscal administrativo tiene cierta semejanza con el juicio de amparo:

Señala para interponer la demanda, el término de quince días hábiles contados a partir del día siguiente en que se haya notificado al afectado la resolución o acuerdo que se reclame o el día en que se haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o en el que se hubiera ostentado sabedor de ellos.

Señala los requisitos que debe llenar la demanda.

El tercero perjudicado es parte en el juicio.

Se admiten todas las pruebas a excepción de la confesional por posiciones; y las que fueren contrarias a la moral o al derecho.

Sobre todo, es el capítulo de la suspensión del acto impugnado el más significativo. Con la diferencia de que no se tramita como incidente, sino que puede concederse en el mismo auto en que se admita la demanda, o podrá solicitarla el actor en cualquier momento del juicio y tendrá por efecto el mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto se pronuncia sentencia.

Es también distintivo el numeral que dispone: “ cuando los actos materiales de impugnación, hubieran sido ejecutados a los particulares de escasos recursos económicos, impidiendo el ejercicio de su única actividad de subsistencia, en tanto se pronuncien las resoluciones que correspondan, el Magistrado podrá dictar las medidas cautelares que estime pertinentes para preservar el medio de subsistencia del actor”.

Otro principio característico del juicio fiscal o administrativo, es el de la optatividad. Conforme al artículo 40 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Administrativo “cuando las leyes o reglamentos establezcan algún recurso o medio de defensa, será optativo para el particular agotarlo o intentar desde luego el juicio ante el Tribunal, o bien si se está haciendo uso de dicho recurso o medio de defensa, previo desistimiento de los mismos, podrá acudir al Tribunal ejercitando la acción; ante éste se extingue el derecho para ocurrir a otro medio de defensa ordinario”:

El enmarcamiento legal del Tribunal Fiscal Administrativo del Estado de Hidalgo, es el siguiente:

- La Constitución Política local, tiene un título referente a la Justicia Delegada del Tribunal Fiscal Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y será competente para dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal o municipal y los particulares (Art. 113).
- La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Administrativo, que entró en vigor el día 1° de enero de 1982. Misma que derogó la Ley que crea los Tribunales de lo Contencioso Administrativo en el Estado de Hidalgo, Decreto No. 40.
- El Código Fiscal del Estado.
- El Código de Procedimientos Civiles del Estado, de aplicación supletoria, como lo dispone el artículo 36 de la aludida Ley Orgánica.

Escribe Raúl Rodríguez Lobato (*Derecho fiscal*. Colección Textos Jurídicos Universitarios. México 1983. Pag. 200):

En un Estado de derecho, es imperativo que exista un control de legalidad sobre los actos de la autoridad administrativa, a fin de que se encuentren en consonancia con las

leyes que les rigen y permita a los particulares, cuyos intereses puedan resultar lesionados por las violaciones que a las mismas se cometan, tener una adecuada protección.

El derecho de los particulares a la legalidad de los actos de la administración, señala la doctrina, consiste en el poder que el administrado tiene de exigir a la administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto, y que, en consecuencia, los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que éstas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen. Por lo tanto, el derecho a la legalidad se descompone en una serie de derechos, el derecho a la competencia; el derecho al objeto; y el derecho al fin prescrito por la ley. Señala igualmente la doctrina que cualquier alteración indebida de alguno de estos derechos debe encontrar en la legislación medios eficaces para su restablecimiento.

Una manera de ejercer un control de legalidad sobre actos de la administración que permite, a la vez, el restablecimiento de esa legalidad si ha sufrido alguna alteración indebida, es a través de los medios de defensa legalmente establecidos y al alcance de los particulares, que proporcionan a éstos la oportunidad de obtener la anulación de los actos dictados con violación a la ley aplicable o sin la aplicación de la debida...

Es esta apreciación la que nos indujo a elaborar un anteproyecto de Ley de Justicia Fiscal Administrativa, que hemos hecho llegar al C. Coordinador General Jurídico del Gobierno del Estado, en el que proponemos que, además de gozar de autonomía para dictar sus fallos, el Tribunal Fiscal Administrativo sea independiente de toda autoridad, para reforzar su imparcialidad, colaborando así en la transparencia y eficacia de la administración pública estatal y municipal, y de los organismos públicos descentralizados con funciones de autoridad, que el Dr. Andrés Serra Rojas (*Derecho administrativo*) define de la siguiente manera: “La descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial o aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de la tutela administrativa”.

Además, que dicho Tribunal esté dotado de plena jurisdicción y del imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones.

El indicado anteproyecto pretende unificar las disposiciones dispersas, sobre el procedimiento fiscal administrativo, y colmar las lagunas de la Ley, evitando acudir a la supletoriedad.

Finalmente, hay que enfatizar que la importancia de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo no se mide por el número de casos que atienda, lo que sólo significa una estadística de violaciones a las leyes por las autoridades administrativas, sino por la tangibilidad de su presencia como órgano de control de la legalidad de las resoluciones administrativas, coadyuvando al buen gobierno.