



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

E.N.E.P. - ACATLAN
DIVISION DE CIENCIAS JURIDICAS

**“LA PLENA JURISDICCION Y EL PODER DE ANULACION
EN EL PODER JUDICIAL FEDERAL Y EN EL TRIBUNAL
FISCAL DE LA FEDERACION”**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JESUS JAVIER HERRERA GOMEZ

M-0030054

ACATLAN, MEX.

1981



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTO
Y
DEDICATORIA

La presente tesis de grado que sustento la dedico y agradezco a quienes hicieron posible su realización, es decir, a mis padres por su tenacidad, a mis hermanas por sus responsabilidades cumplidas; a mi esposa por su apoyo constante, a mis amigos por su lealtad, al Dr. León CORTINAS-PELÁEZ por su ejemplar amor a la docencia, y a las instituciones administrativas así como por su conducción y asesoramiento en este trabajo, y muy especialmente al pueblo de México que hizo posible con su trabajo y administración no solamente la publicación de la presente tesis, sino el logro armónico de toda la educación del suscrito y de muchos mexicanos más.

SUMARIO GENERAL.

=====

PRELIMINAR

1. Objeto de esta investigación.-2. Separación y control recíproco de poderes.- 3. Ningún titular exclusivo de una función.- 4. Transfondo político de un sistema constitucional.- 5. Repa = ración y exceso de poder.- 6. Roma y los Estados Unidos Mexica = nos.- 7. La inexistencia de plena jurisdicción en el Poder Judi = cial Federal.- 8. Efectos de las sentencias judiciales y de los tribunales autónomos.

TITULO I

LA DIVISION DE PODERES

CAPITULO I

LA DIVISION DE PODERES EN GENERAL.

9. Concepto.- 10. Importancia.- 11 A). Antecedentes.- 12 a). Grecia.- 13 b). Roma.- 14 c). Gran Bretaña.- 15 B). Aspecto Ge = neral.- 16 C). Principios de la Dicotomía Conceptual.

CAPITULO II.

INTERPRETACION ANGLO-AMERICANA.

17 A). Concepto.- 18 B). Antecedentes.- 19 C). La Unidad Juris = diccional.- 20 D). Transcendencia.

CAPITULO III.

EL SISTEMA CONTINENTAL-EUROPEO.

21. Concepto.- 22. Antecedentes.- 23. Legitimación.- 24. La Dua = lidad de Jurisdicciones.- 25 A). Crítica al Sistema Continental = Europeo.- 26 B). Justificación del Sistema Continental-Europeo.- 27 a). Justificación Histórica o de Origen.- 28 b). Justifica = ción Teórica.- 29 c). Justificación Práctica.

CAPITULO IV.

LA DIVISION DE PODERES EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

30. Aspecto General.- 31 A). Antecedentes.- 32 a). Constitucio = nes Federales.- 33 b). Constituciones Centralistas.- 34 B). La División de Poderes en la Constitución de 1917.

M-0030054

TITULO II.

EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

CAPITULO I.

EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN GENERAL.

35. Significado del Contencioso-Administrativo en la Doctrina Francesa.- 36. Significado del Contencioso-Administrativo en la Doctrina Latinoamericana.- 37. Nuestra Opinión.- 38. Antecedente Lógico del Contencioso-Administrativo.

CAPITULO II.

DE LA APORTACION DEL DERECHO COMPARADO.

39. Aspecto general.- 40 A. Organización de la justicia administrativa en Francia.- 41 a. Aspecto general.- 42 B. Evolución histórica.- 43 B. El Consejo de Estado francés.- 44 a. Atribuciones.- 45 b. Atribuciones consultivas.- 46 c. Atribuciones contenciosas.- 47 d. Funcionamiento.- 48 a. Funcionamiento consultivo.- 49 b. La sección de lo contencioso.- 50 C. Otros tribunales administrativos.- 51 a. Las atribuciones administrativas.- 52 b. Las atribuciones contenciosas.- 53 D. Competencia de los tribunales judiciales.- 54 E. Tribunal de Conflictos.- 55 a. Organización del tribunal.- 56 b. Competencia.- 57 F. Las acciones ("recours") y sus causales ("ouvertures") 58 G. El contencioso-administrativo en la R. Oriental del Uruguay.- 61 J. El contencioso-administrativo en Inglaterra.- 62 K. El contencioso-administrativo en los Estados Unidos del Norte.- 63 L. El contencioso-administrativo en España.

CAPITULO II BIS.

ALCANCES DEL DERECHO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN FRANCIA.

64. Aspecto general.- 65. Competencia del juez administrativo.- 66 A. Cláusula general de competencia.- 67 B. Elementos de la Cláusula general de competencia.

CAPITULO III

EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCION.

68. Aspecto general.- 69 A. La plena jurisdicción en Francia.- 70 a. La primera postura doctrinal.- 71 b. La segunda postura doctrinal.- 72 B. La plena jurisdicción en los Estados Unidos del Norte.- 73. Conclusión.

CAPITULO IV.

EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO ANULATORIO.

74. Objetivo.- 75. Organos competentes para conocer del recurso.- 76 A. Sistema francés.- 77 B. El sistema en los Estados Unidos del Norte.- 78 C. El sistema en los Estados Unidos Mexicanos.- 79 A. La vía jurídica de anulación en el sistema francés.- 80 a. Ambito del contencioso objetivo francés.- 81 b. Diferencias entre el contencioso objetivo y el contencioso subjetivo en Francia.- 82 c. Las diferencias de fondo.- 83 d. Criterio de distinción.- 84 e. El recurso por exceso de poder.- 85 f. Características generales.- 86 g. Naturaleza jurídica del recurso por exceso de poder.- 87 h. El recurso por exceso de poder y el contencioso objetivo.- 88 i. El recurso por exceso de poder y el contencioso de legalidad.- 89 j. Condiciones que debe guardar la demanda de nulidad.- 90 aa. La naturaleza del acto atacado.- 91 bb. La calidad del accionante.- 92 cc. El plazo del recurso.- 93 dd. La ausencia de recursos paralelos.- 94 k. Medios de anulación del recurso por exceso de poder.- 95 l. La evolución histórica.- 96 m. La incompetencia.- 97 n. El vicio de forma.- 98 o. El desvío de poder.- 99 p. Las decisiones del juez sobre el recurso por exceso de poder.- 100 q. Efectos de la anulación.

TITULO III.

EL PODER JUDICIAL FEDERAL.

CAPITULO I.

EL PODER JUDICIAL FEDERAL Y LA

PLENA JURISDICCION.

I. EL PODER JUDICIAL FEDERAL Y LA PLENA JURISDICCION. 101. Aspecto general.- SUBCAPITULO I. LEY DE AMPARO.- 102. Objetivo del juicio de amparo.- SECCION PRIMERA. ANTECEDENTES.- 103 A. Aspecto general.- 104 B. Decreto constitucional para la Libertad de la América Mexicana.- 105 C. La Constitución de 1824.- 106 D. Las Siete Leyes Constitucionales.- 107 aa. El Poder Judicial.- 108 E. La Constitución Yucateca de 1841.- 109 F. Proyecto de la Minoría de 1842.- 110 G. Bases Orgánicas de 1843.- 111 H. Acta de Reformas de 1847.- 112 I. La Constitución de 1917.- SECCION SEGUNDA. PRINCIPIOS GENERALES QUE RIGEN EL JUICIO DE AMPARO.- 114. Aspecto general.- 115 A. Principio de instancia de parte agraviada.- 116 B. Principio de prosecución ante la jurisdicción federal del juicio de amparo.- 117 C. Principio de relatividad.- 118 D. Principio de definitividad.- 119 E. Principio de estricto derecho.- 120 F. Principio del amparo directo contra sentencias definitivas o laudos.- 121 G. Principio de procedencia del amparo indirecto.- SECCION TERCERA. OBJETIVO DEL JUICIO DE AMPARO.- 122. Aspecto general.- 123. Partes en el juicio de amparo.- 124. Tribunales competentes para cono

cer del juicio de amparo.- 125. La Jurisprudencia.- 126. La sentencia en el juicio de amparo.- 127 A. Hipótesis en las sentencias de amparo.- 128 aa. Sentencia relativa a actos de carácter positivo.- 129 bb. Sentencias relativas a actos de carácter negativo.- SECCION CUARTA. LA EJECUCION DE LAS SENTENCIAS EN EL AMPARO.- 130. Aspecto general.- 131 A. Hipótesis en el cumplimiento de las sentencias.- 132 B. Hipótesis en la que la autoridad del responsable se niega a cumplir con las ejecutorias.- 133 a. Caso de incumplimiento.- 134 C. Hipótesis en la que la autoridad responsable se encuentra imposibilitada para cumplir la sentencia.- 135 A. Primer Caso.- 136 B. Segundo Caso.- SUBCAPITULO II. CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- 137. Aspecto general.- 138. Las sentencias en el Código Federal de Procedimientos Civiles.- 139. La falta de plena jurisdicción en el Poder Judicial Federal.

TITULO IV.

EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

I. ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL. 140. Aspecto general.- ANTECEDENTES. 141 A. Bases Orgánicas de 1843.- 142 B. La Ley Lares.- 143 a. El reglamento a la ley para el arreglo de lo contencioso administrativo.- 144 C. El Consejo de Estado bajo el Imperio.- 145 D. La Ley de Justicia Fiscal de 1936.- 146 a. El Código Fiscal de 1938.- 147 b. Reforma Constitucional de 16 de diciembre de 1946.- 148 c. Reforma Constitucional de 19 de junio de 1967 149 d. Nuevo Código Fiscal y Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.- 150 e. Reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.- SUBCAPITULO I. ORGANIZACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. 151 A. Composición del Tribunal Fiscal de la Federación.- 152 B. La Sala Superior.- 153 C. Composición y distribución de las Salas Regionales.- 154 D. Organos administrativos del Tribunal Fiscal de la Federación.- 155 a. Obligaciones de la Secretaría General de Acuerdos.- 156 b. Facultades de la Oficialía Mayor.- 157 c. Obligaciones de los secretarios de los magistrados de la Sala Superior.- 158 d. Obligaciones de los secretarios de las Salas Regionales.- 159 e. Obligaciones de los actuarios.- 160 f. Obligaciones de los peritos.- SUBCAPITULO II. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. 161. Aspecto general.- 162 A. Artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.- 163 B. La Ley de depuración de créditos a cargo del gobierno federal.- 164 C. La ley federal de instituciones y fianzas.- 165 D. La Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.- SUBCAPITULO III. PRINCIPIOS GENERALES DEL JUICIO ANULATORIO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. 166 A. Aspecto general.- 167 B. La vía jurídica ante el Tribunal Fiscal de la Federación.- 168 C. Procedencia del juicio de nulidad.- 169 D. Condiciones de admisibilidad.- 170 E. La incompetencia del Tribunal.- 171 F. La suplencia del derecho procesal común.- SUBCAPITULO IV. ALGUNOS ASPECTOS DEL PROCEDIMIENTO DE ANULACION ANTE EL TRIBUNAL FIS =

CAL DE LA FEDERACION. 172 A. Aspecto general.- 173 B. Las partes en el juicio de nulidad.- 174 C. Las notificaciones.- 175 D. Los términos.- 176 E. La demanda.- 177 a. Su presentación.- 178 b. El contenido de la demanda.- 179 aa. De las pruebas periciales y testimoniales.- 180 bb. La prueba documental.- 181 cc. Documentos que deberá acompañar a la demanda.- 182 F. Las pruebas. 183 a. Sobre la admisibilidad de las pruebas.- 184 b. La prueba para mejor proveer.- 185 G. Los medios de anulación.- 186 a. El desvío de poder.- 187 aa. Idea general del desvío de poder. SUBCAPITULO V. ALGUNOS ASPECTOS DEL PROCEDIMIENTO DE PLENA JURISDICCION "ESTRICTO SENSU" ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. 188. Aspecto general.- 189. El juicio entre partes.- 190. La vía jurídica. II. LAS SENTENCIAS DE ANULACION EN EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. 191. Aspecto general.- 192. Atribuciones-- SUBCAPITULO I. AUTORIDAD Y EFICACIA DE LAS SENTENCIAS. 193. Aspecto general.- 194 A. Criterio del Poder Judicial Federal.- 195 B. Continuación.- 196 C. Continuación.- 197 D. Continuación.- SUBCAPITULO II. ALCANCES DE LAS SENTENCIAS EN EL JUICIO DE NULIDAD. 198 A. Aspecto general.- 199 B. Criterio de la Sala Superior.- 200 a. Nulidad por incompetencia.- 201 b. Nulidad por incumplimiento de las formalidades.- 202 c. Nulidad por violación a la ley.- 203 d. Nulidad por desvío de poder.- 204 C. Criterio del Poder Judicial.- CAPITULO III. LA PLENA JURISDICCION EN EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. 205. Aspecto general.

CONCLUSION.

206. Conclusión general.- 207. Consecuencias.- 208 A. Propuestas.- 209 a. Procedimiento de plenitud de jurisdicción.- 210 b. La condenación en costas.- 211 aa. Ventajas.- 212 bb. Fórmula momentánea.

PRELIMINAR.

SUMARIO: 1. Objeto de esta investigación.- 2. Separación y control recíproco de poderes.- 3. Ningún titular exclusivo de una función.- 4. Transfondo político de un sistema constitucional.- 5. Reparación y exceso de poder.- 6. Roma y los Estados Unidos Mexicanos.- 7. La inexistencia de plena jurisdicción en el Poder Judicial Federal.- 8. Efectos de las sentencias judiciales y de los tribunales autónomos.

1. Objeto de esta investigación.- Esta investigación representa la concretización de largo tiempo de estudio a fin de esclarecer las facultades, tanto del Poder Judicial Federal como del Tribunal Fiscal de la Federación, en relación a los conceptos doctrinales de plena jurisdicción y anulación, pasando a través del estudio de la teoría tripartita de la división de poderes de Montesquieu.

Es de fundamental importancia el estudio de tal doctrina, en virtud de que los constituyentes de Massachussetts y los revolucionarios franceses la interpretaron en formas opuestas (la doctrina constitucional del Espíritu de las Leyes), dando origen con ello a dos sistemas jurisdiccionales, el anglo-americano de los Estados Unidos del Norte, y el continental europeo de Francia y países de su familia jurídico pública.

2. Separación y control recíproco de poderes.- Charles Eisenmann, en su monografía "Espíritu de las leyes" y separación de poderes (1), trata de esclarecer analíticamente el contenido de la doctrina constitucional de Montesquieu, a partir de la crítica a la interpretación clásica y de origen francés, la cual dice:

"Confiar las tres funciones estatales a autoridades o grupo de autoridades absolutamente distintos a independientes, instituir en otros términos, tres autoridades o grupos de autoridades perfectamente separados

(1) EISENMANN, pp.429 y siguientes.

desde todo punto de vista, funcionalmente, en razón de que cada una de ellas ejercería con plena independencia, de una manera íntegra a la vez que exclusiva, una función estatal; personalmente, ya que no podrían revocarse unas a otras; materialmente, en fin, por el hecho de prohibírseles tener algún contacto, relación o comunicación; en una palabra, separar totalmente el parlamento, el gobierno y los tribunales" (2).

Al respecto EISENMANN expresa claramente que si se analiza el esquema de constitución del capítulo VI del libro XI de la obra de MONTESQUIEU, no se encontrará ni separación funcional, ni separación material de las autoridades estatales, argumentando al respecto que el gobierno interviene - dentro del proceso legislativo a través del derecho de veto que tiene sobre la obra natural del parlamento; asimismo, - que el legislativo tiene derecho a examinar la forma en que son ejecutadas las leyes que él ha expedido, y en cuanto a la función jurisdiccional, estima que ésta es ejercida en casos especiales por el parlamento (3).

3. Ningún titular exclusivo de una función.- "Así, ninguna de las tres autoridades es la titular de la totalidad de una función, dueña de esa función y especializada en esa sola función; el parlamento tiene simplemente participación en el poder legislativo; controla por el contrario, la ejecución de las leyes y tiene, además, un cierto papel jurisdiccional; el gobierno tiene ciertamente el ejercicio íntegro de la

(2) Idem., p. 429.

(3) EISENMANN, p.

función ejecutiva; pero no el ejercicio soberano; no está, por otra parte, acantonado, sino que participa en el poder legislativo por su derecho de veto; los tribunales, en fin, pueden estar ciertamente especializados en la función jurisdiccional, pero la misma no se les atribuye íntegramente, ya que el parlamento la ejercerá en ciertos casos. De las tres autoridades estatales, dos, el parlamento y el gobierno no son, pues, dueñas de una función ni especializadas en una sola función; la tercera -los tribunales- si no interviene más que en el ejercicio de una sola función, no la ejerce exclusivamente, sino en participación" (4).

Como es de verse, los medios de control de los poderes entre sí, Eisenmann asegura que la obra de Montesquieu los prevé, y no como, por el contrario, afirma la doctrina clásica, argumentando que la división de poderes debe de ser de tal magnitud, que los poderes no se puedan revocar entre sí.

Reiterando, Eisenmann dice que es igualmente inexacto afirmar que las autoridades no reciben ningún medio para actuar y controlar las unas a las otras, toda vez que en la obra de Montesquieu se concibe que el gobierno tiene derecho a convocar al parlamento así como el de prorrogarlo y, por otra parte, los ministros deben dar cuenta de su administración, justificar su conducta frente al parlamento. Tal como ha quedado expresado en la célebre frase "disponer las cosas de tal suerte que el poder limite al poder", es decir, que

(4) Idem, p.434.

todo Órgano político encuentre otro Órgano que pueda oponerse a su voluntad impidiéndole de imponerla, así el mismo autor nos dice que el régimen constitucional descrito en el Es píritu de las leyes no es, por cierto, un régimen de separación absoluta de los poderes estatales (5).

4. Transfondo político de un sistema constitucional.-

Es obvio, por lo tanto, el suponer que el contenido de la interpretación clásica que se le atribuye al enciclopedista francés tiene un trasfondo de carácter meramente político; de hecho, esto actualmente lo reconocen, entre otros, los teóricos administrativistas franceses Auby y Drago, y André de Laubadère (6).

Por otra parte, nos dice Eisenmann, que una vez descubierto el abismo entre la teoría de Montesquieu y un régimen de separación absoluta de poderes, debe ponerse en duda que el autor haya formulado y expuesto el pensamiento de separar los Órganos estatales, porque en realidad se estaría entonces atribuyéndole una particular falta de perspicacia o de consecuencia (7).

Sin embargo, existe como hemos dicho entre bambalinas de esa absurda interpretación de la doctrina constitucional de Montesquieu, todo un sistema político-constitucional conocido como continental-europeo, implantado en Francia tras el triunfo de la Revolución, que ha permanecido hasta el año

(5) EISENMANN, p. 435

(6) Infra, No. 42.

(7) EISENMANN, p. 436.

de 1872 en que surge una modalidad práctica al sistema tripartito de división de poderes, pues nace dentro del Poder Ejecutivo lo que podríamos denominar como cuarto poder, es decir, surge el Consejo de Estado como órgano independiente en cuanto a su función jurisdiccional, es decir, hasta el año de 1872 este órgano se concretaba a proyectar las resoluciones jurisdiccionales que se le plantean en materia administrativa, siendo el jefe del Ejecutivo quien tenía la potestad jurídica de resolverlos, sistema jurisdiccional conocido como "justicia retenida". Así, a partir de esa fecha, el Consejo de Estado se convierte en un órgano de justicia delegada, es decir, en un órgano jurisdiccional autónomo, dictando los fallos que pronuncia por sí mismo, dando fin con ello, al aunque solo en teoría, sistema inquisitorial reinante hasta esa época en Francia, en el que la administración tenía el papel de juez y parte. No obstante, y a pesar de la posesión de estas facultades, el Consejo de Estado francés realizó un muy decoroso papel jurisdiccional, desarrollando a través de su jurisprudencia el recurso por exceso de poder, materia de análisis en la presente contribución, en virtud que conforme a él se ha venido desarrollando paralelamente el concepto de plena jurisdicción.

En efecto, el recurso por exceso de poder que surge de la jurisprudencia del Consejo de Estado francés, tiene la particularidad de que, mediante su ejercicio, se pueden anular los actos ilegítimos de la administración, por lo que

los órganos jurisdiccionales que tienen competencia para conocer de él, se dice que tienen facultad de anulación.

5. Reparación y exceso de poder.— Como hemos dicho anteriormente, paralelamente al surgimiento del recurso por exceso de poder, surge el concepto de plena jurisdicción, mismo que ha sido conceptualizado de muy diversas maneras como veremos en su oportunidad (8), constriñéndonos por el momento a manifestar que, en Francia, bajo el sistema continental-europeo, hay quienes lo definen como un recurso de reparación patrimonial, y quienes lo asimilan a los poderes que guarda el juez al momento de dictar sus fallos; asimismo se le ha definido por alguna doctrina latinoamericana como una integración de las facultades de: anulación, confirmación o modificación de actos públicos, con la capacidad de juzgar los hechos y el derecho, con las facultades de restablecer las cosas al estado que guardaban, con la capacidad jurídica relativa a la investigación de los hechos y, además, con la capacidad de condenar al responsable a la reparación patrimonial; definición que en lo particular hemos adoptado, pues engloba la totalidad de las facultades jurisdiccionales posibles.

6. Roma y los Estados Unidos Mexicanos.— En los Estados Unidos Mexicanos, como veremos en su oportunidad (9), se pretende considerar a su vez, que las facultades que tienen los órganos del Poder Judicial Federal comprenden aquellas que están contenidas en el concepto de plena jurisdicción.

(8) Infra, Nos. 68 y siguientes.

(9) Infra, Nos. 130 y siguientes.

Estamos en desacuerdo con esta consideración ya que las facultades de nuestro Poder Judicial Federal, están enmarcadas dentro de las voluntades del Constituyente y del Poder Legislativo, es decir, posee facultades regladas, y no, como pudiera pretenderse, facultades emanadas de la función material que desarrolla; no dice el derecho a la manera de los pretores romanos, ya que, contrariamente a éstos, sus facultades se constriñen a la aplicación de la ley en los casos concretos que se le presentan, y en su caso a su interpretación, facultad que da origen al surgimiento de la jurisprudencia.

Nuestros países ecléctico en cuanto al sistema jurisdiccional en virtud de que, por una parte, establece de acuerdo al sistema anglo-americano el Poder Judicial Federal como máximo órgano jurisdiccional, vigilante del orden constitucional y, por la otra, acepta el establecimiento de tribunales administrativos, adecuándose en cierta forma al sistema continental-europeo.

7. Inexistencia de plena jurisdicción en el Poder Judicial Federal.- Consideramos que no existe la plenitud de jurisdicción, en virtud de que para concretizarla se necesitaría la sobreposición de dos o más ordenamientos procedimentales, es decir, ninguna ley confiere a un órgano jurisdiccional por sí misma, facultades tan amplias que pudieran encuadrarse dentro del concepto de plena jurisdicción.

En efecto, a través del juicio de amparo, el particu-

lar puede obtener la anulación o modificación de los actos impugnados de carácter negativo, cuando la autoridad niega el otorgamiento de una autorización o licencia para desarrollar algún trabajo, en forma inconstitucional; el particular agraviado al obtener la protección y el amparo de la justicia federal, obligando el Poder Judicial Federal a la autoridad responsable a actuar conforme a la Constitución y a las leyes que se han estimado violadas, el particular no obtiene por este medio, es decir, a través del amparo, la reparación patrimonial, es decir no se le reintegra el pago de los daños y perjuicios que se le ocasionaron por no poder desarrollar la actividad sobre la cual había solicitado la respectiva autorización o licencia, a que nos habíamos referido anteriormente. Así el particular, a través del amparo, obtiene la acción de la administración al tenor de la garantía individual violada, más no la reparación patrimonial.

Por otra parte, a través del procedimiento previsto por el Código Federal de Procedimientos Civiles, el particular sólo puede obtener la reparación patrimonial en asuntos de naturaleza civil, y en virtud de ello el Poder Judicial Federal, juez de la causa, está imposibilitado paradójicamente de anular o modificar resoluciones de carácter administrativo, es decir, actos públicos.

8. Efectos de las sentencias Judiciales y de los Tribunales Autónomos.- Así, el afirmar que el Poder Judicial no

está dotado de plena jurisdicción nos lleva al análisis de los efectos de las sentencias que pronuncia, y en forma paralela a las que emite el Tribunal Fiscal de la Federación, que en cierta forma son similares, ya que el Poder Judicial Federal sólo puede anular actos públicos a través del juicio de amparo, y teniendo éste como objeto o fin, el retrotraer las cosas al estado que guardaban antes de que se cometiera la violación (10), anulando por consiguiente los actos reclamados; del mismo modo, en el juicio previsto ante el Tribunal Fiscal de la Federación, seguido bajo el procedimiento estipulado en el Código Fiscal de la Federación, el fin de las sentencias es prácticamente el mismo, es decir, anular los actos ilegales de la administración.

De esta forma, declarada la nulidad de las resoluciones ilegítimas o inconstitucionales de la Administración, surge la problemática de la aplicación de los conceptos de plena jurisdicción y anulación, pues en estos casos, la Administración no pierde las facultades de emitir un nuevo acto que substituya al anulado, ya sea por orden del Poder Judicial Federal en el amparo o por el simple ejercicio de las facultades propias y materiales de la Administración.

En el primer caso, es decir, cuando el Poder Judicial Federal concede el amparo, surgen dos hipótesis: la primera de ellas, en la cual en la ejecutoria de amparo se ordena a la Administración la forma y términos en que debe dictar su nuevo acto, facultades propias de quien tiene plena jurisdic=

(10) Artículo 80 de la Ley de Amparo.

ción; y la segunda, cuando dicta el amparo para el efecto de que se reponga procedimiento, o hasta el momento simplemente, en el que se haya cometido la violación. En esta segunda hipótesis, al igual que en el juicio de nulidad, la protección del órgano jurisdiccional se construye objetivamente, es decir a la simple anulación del acto ilegítimo o inconstitucional, pero, reiteramos, en ningún caso estos órganos jurisdiccionales pueden condenar al pago de los daños y perjuicios ocasionados a los administrados por la emisión de actos viciados de ilegalidad o de inconstitucionalidad.

TITULO I

LA DIVISION DE PODERES

CAPITULO I

LA DIVISION DE PODERES EN GENERAL

SUMARIO: 9. Concepto.- 10. Importancia.- 11.A) Antecedentes.- 12.a) Grecia.- 13.b) Roma.- 14.c) Gran Bretaña.- 15.B) Aspecto General.- 16.C) Principios de la Dicotomía Conceptual.

9. Concepto.- La división de poderes consiste, básicamente, en que no se reúnan dentro de un mismo Estado, en una persona o grupo de personas, las facultades de hacer las leyes, de ejecutarlas y de juzgar sobre su aplicación.

10. Importancia.- Es esencial que exista dentro de un Estado de Derecho un método mediante el cual los derechos individuales y sociales de los habitantes queden garantizados; este método se ha denominado y consiste en la división de poderes, el cual ha sido definido por Montesquieu en la siguiente máxima: "para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder" (11).

11. A) Antecedentes.- En la historia del Hombre y de su convivencia gregaria, podemos encontrar intentos prácticos y visualizaciones teóricas relativas a la división de poderes, ya que ello constituye la concreti

(11) MONTESQUIEU, p. 105.

zación institucional de una fórmula política para el logro y salvaguarda de los derechos subjetivos de los miembros de las comunidades, encontrándose antecedentes en Grecia, Roma, Gran Bretaña, etc.

12. a) Grecia.- La teoría tripartita de la división de poderes tiene sus antecedentes remotos en Grecia, particularmente en la Ciudad-Estado de Atenas, lugar donde Aristóteles distinguió y nos transmitió a través de una de sus múltiples obras, "La Política", las tres funciones; la primera de ellas, la legislativa, estaba encomendada a la Asamblea Deliberante; la segunda, la función ejecutiva, al Grupo de Magistrados; y la tercera, la judicial, al Cuerpo Judicial (12).

13. b) Roma.- En el derecho romano existió parcialmente la división de poderes; de las tres funciones sólo la legislativa fue asignada a un grupo diferente, es decir, al populus romanus reunido en los comicios, el cual deliberaba sobre propuestas de los magistrados, confirmando las resoluciones el Senado, quedando el mando de los ejércitos y la administración propiamente dicha y el Poder Judicial a cargo de lo que podemos considerar como el Ejecutivo (13).

Como es de verse, en Roma sólo existió una división bipartita de poderes, es decir, el ejecutivo desarrollaba las funciones administrativas y jurisdiccionales, -

(12) ARISTOTELES, cap. X, XI y XII

(13) VENTURA SILVA, pp. 11 y 20.

quedando al Legislativo encomendada la función propia y natural de su existencia jurídica, es decir, la función legislativa.

14. c) Gran Bretaña.- En la Gran Bretaña se han distinguido las tres funciones a que nos hemos venido - refiriendo, aunque parezcan confundirse dentro del sistema político existente en esa nación, es decir, el sistema parlamentario; sin embargo, éstas se encuentran - perfectamente identificadas, estando la función jurisdiccional encomendada, en última instancia, a la Cámara de los Lores; la función legislativa, al Parlamento propiamente dicho, el cual se compone de las Cámaras de los Lores y la de los Comunes; y, por último, la ejecutiva, al Primer Ministro y su Gabinete. Pudiendo a su vez, el Parlamento, mediante una ley, revocar las sentencias y los actos que expide el Ejecutivo, y por último, el Ejecutivo tiene facultades para disolver al Parlamento (14).

15. B) Aspecto General.- La división de poderes ha sido el punto central del constitucionalismo moderno; se conoce con este nombre, a la doctrina expuesta esencialmente por el enciclopedista francés Montesquieu, -- quien sostuvo que para la eficaz existencia y mantenimiento de la libertad política era necesario que los poderes del Estado estuvieran divididos y equilibrados -- entre sí (15).

(14) HAMILTON, JAY y MADISON, p. 343.

(15) MONTESQUIEU, p. 104.

La teoría así formulada, pasó a formar parte, al menos en Europa y América, de todas las constituciones - elaboradas a partir de la segunda mitad del siglo XVIII, aunque con diferentes interpretaciones.

En efecto, en los Estados Unidos del Norte, la división de poderes quedó plasmada en la Constitución de Massachussetts de 1780, en la que se declara que el motivo de separar los poderes en una rama legislativa, otra ejecutiva y otra judicial, es asegurar que el gobierno sea de leyes y no de Hombres; de igual forma, en el artículo 16 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que votó la Asamblea Constituyente de Francia en 1789, se aseguró categóricamente, que en "Toda sociedad en la cual la garantía de derechos no está asegurada, ni la separación de poderes determinada, no tiene Constitución" (16).

16. C) Principios de la Dicotomía Conceptual.- Así, el análisis de la Constitución inglesa vigente en el siglo XVII, realizado por Montesquieu, que puede expresarse en algunas máximas, ha sido interpretado en formas opuestas.

Expondremos aquí algunas de ellas, para que el lector tenga la oportunidad de apreciarlas directamente, aunque traducidas al español, a fin de que norme su propio criterio respecto de la materia que se está tratando.

"En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo relativo al derecho de gentes, y el poder ejecutivo en las cosas que dependen del derecho civil.

En virtud del primero, el príncipe o jefe del Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares; se llama a este último poder judicial, y al otro ejecutivo del Estado".

"Cuando el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo se reúnen en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad, falta la confianza, porque puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten tiránicamente".

"No hay libertad, si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y el poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y de la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor" (17).

(17) MONTESQUIEU, p. 105.

CAPITULO II

INTERPRETACION ANGLO-AMERICANA.

SUMARIO: 17. A) Concepto.- 18. B) Antecedentes.- 19. C) La Unidad Jurisdiccional.- 20. D) Transcendencia.

17. A) Concepto.- La esencia básica del sistema anglo-americano es que "estima que la división de poderes expresa el propósito político de que el poder limite al poder, y sostiene que el Poder Judicial debe controlar a la Administración" (18).

18. B) Antecedentes.- El sistema anglo-americano, nacido en los Estados Unidos del Norte con su primera Constitución como nación independiente, encuentra sus antecedentes inmediatos en las Constituciones de algunas de las antiguas colonias inglesas, y los antecedentes remotos en la Constitución inglesa interpretada a través de la obra de Montesquieu, trayendo como consecuencia el establecimiento de tres poderes separados e independientes entre sí, pero bajo un sistema de complementación y desarrollo armónico.

La Constitución de Massachussetts, al referirse a este respecto, declara "que los departamentos legislativos no ejercerán nunca los poderes ejecutivo y judicial, ni cualquiera de ellos, que el ejecutivo no ejercerá los poderes legislativo y judicial, ni cualquiera de ellos; -

(18) CARRILLO-FLORES, p. 144.

que el judicial no ejercerá nunca los poderes legislativo y ejecutivo, ni cualquiera de ellos".

Lo anterior no implica como hemos dicho anteriormente, que no exista o no haya unidad en el Estado, toda vez que es de entenderse, que los poderes van a tener = una actividad separada e independiente unos de otros, -- pero dentro de un marco de derecho, esto es, prohibir que un departamento realice íntegramente las funciones de -- otro sin perjuicio de que cada uno de ellos, en casos pre vistos por la Constitución ejerzan funciones, que material mente le correspondan a otro, presentándose como ejemplos típicos los siguientes:

El Poder Ejecutivo tiene derecho de veto parcial sobre el Legislativo, lo cual implica realizar una fun = ción que materialmente no le corresponde, toda vez que la misma es parte del proceso legislativo. Asimismo, el -- Senado se constituye en gran jurado en causas de delitos oficiales, tarea que materialmente le corresponde al Po= der Judicial, etc. (19).

19. C) La Unidad Jurisdiccional. -- La unidad ju = risdiccional consiste básicamente en que el Poder Judi = cial sea quien tenga, en cualquier tipo de litigios, co= nocimiento al menos, sobre la última instancia.

La unidad jurisdiccional no implica que no pue dan haber tribunales administrativos, es decir, tribuna

(19) HAMILTON, JAY y MADISON, p. 207 y 330.

les que se encuentren dentro de la órbita del Poder Ejecutivo, pero con la característica imprescindible de que el Poder Judicial tenga competencia para conocer, como ya = expusimos anteriormente, de la última instancia.

En los Estados Unidos del Norte, cuna del sistema anglo-americano, no obstante estar confiada la función jurisdiccional al Poder Judicial, por razones prácticas, se han establecido tribunales administrativos, con la salvedad de que las resoluciones que éstos pronuncian, son recurribles en la vía de apelación ante la Suprema Corte de Justicia. Se encuentran entre otros: La comisión de comercio interestatal de 1857 (20), la Court of Claims y el Board of tax appeals (21).

20. D) Trascendencia.— Este sistema jurisdiccional ha sido adoptado en casi todos los países de América, entre los que se encuentra nuestro país; en Europa el -- ejemplo clásico es el de España, en la cual los órganos -- encargados de dirimir los conflictos contencioso-adminis-- trativos son tribunales especializados del mismo Poder -- Judicial, de tal manera que las Salas administrativas del Tribunal Supremo y las Audiencias Territoriales forman = parte del Poder Judicial (22).

(20) SAYAGUÉS-LASO, tomo II, p.495.

(21) CARRILLO FLORES, p. 150 y 151.

(22) GONZÁLEZ PÉREZ, tomo I, pp. 449 a 474.

CAPITULO III

EL SISTEMA CONTINENTAL-EUROPEO

SUMARIO: 21. Concepto .- 22. Antecedentes.- 23. Legitimación.- 24. La Dualidad de Jurisdicciones.- 25. A) Crítica al Sistema Continental-Europeo.- 26. B) Justificación del Sistema Continental-Europeo.- 27. a) Justificación Histórica o de Origen.- 28. b) Justificación Teórica.- 29. c) Justificación Práctica.

21. Concepto.- En el sistema continental-europeo, la división de poderes implica que el Poder Judicial no interfiera la obra de la Administración, obligando a ésta a juzgarse a sí misma (23).

22. Antecedentes.- Como se menciona (24), el sistema continental-europeo surge a partir de una interpretación diversa a la anglo-americana de la teoría tripartita de la división de poderes de Montesquieu, interpretación que obliga categóricamente al Poder Judicial a no intervenir de manera alguna en la obra de la Administración, resultando con ello que la Administración se juzgue a sí misma (25).

Así, la interpretación continental-europeo, nace en Francia a partir de la Revolución, la cual pretende encontrar en la obra de Montesquieu una justificación teórica para que el Poder Judicial, que tenía como antecedentes las Cortes de Justicia Soberana del Antiguo Régimen, de naturaleza reaccionarias a la obra de la Administración, no juzgase su actividad (26).

(23) CARRILLO FLORES, p. 144

(24) Supra, Nos. 1-8

(25) LAUBADÈRE, p. 336.

(26) BONNARD, citado por CARRILLO FLORES, ob.cit. p.145

Laubadère, autor francés de la segunda mitad del siglo XX, reconoce el carácter meramente político de esa interpretación francesa, aseverando al respecto que la Revolución francesa consideraba que si los asuntos administrativos pudieran ser juzgados por los tribunales judiciales, la independencia de la Administración estaría comprometida (27).

23. Legitimación.— La independencia absoluta de la Administración francesa frente al Poder Judicial quedó legitimada en el texto célebre y fundamental de la Ley de 16 y 24 de agosto de 1790, artículo 13º, mismo que a la letra dice:

"Las funciones judiciales son distintas y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán bajo pena de prevaricato, entorpecer de cualquier manera que sea las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administrados por razones de sus funciones" (28).

24. La Dualidad de Jurisdicciones.— El sistema continental-europeo como hemos visto, fuerza a la creación de un orden jurisdiccional diverso al que ejerce el Poder Judicial, toda vez que, como hemos visto, este último está incapacitado para juzgar la obra de la Administración.

En Francia, la función jurisdiccional de naturaleza administrativa, es decir, el contencioso administrativo lo ejerce el Consejo de Estado, Órgano del Ejecutivo, motivo por el cual la dualidad de jurisdicciones ha sido

(27) LAUBADÈRE, p. 337.

(28) Idem, p. 337.

sumamente criticada por los teóricos que defienden la postura contraria, es decir, los teóricos del sistema angloamericano.

25. A) Crítica al Sistema Continental-Europeo.-

La crítica fundamental que se ha hecho al sistema continental-europeo, y única que expondremos en esta tesis, es la basada en la siguiente consideración:

Se critica el hecho de que la Administración se juzgue a sí misma, en virtud de que es tanto como que sea juez y parte en los litigios de naturaleza contencioso-administrativo, situación contraria a los principios generales del derecho liberal, en la preindicada versión anglosajona.

26. B) Justificación del Sistema Continental-Europeo.- Sobre este aspecto surgen tres clases de justificaciones: la histórica o de origen, la teórica y la práctica.

27. a) Justificación Histórica o de Origen.-

A este respecto, la doctrina ha expresado que desde el principio de la Revolución francesa, hubo una extrema desconfianza respecto de los tribunales judiciales, en lo que concierne a su actividad frente a la Administración. Se creía ver a los tribunales que iban a crearse al finalizar ésta, animados de ciertas tendencias que habían tenido los del Antiguo Régimen. Se había visto, particularmente en la segunda mitad del siglo XVIII, que

los parlamentos que eran las cortes de justicia soberana, estaban penetrados de un espíritu de oposición sistemática frente al poder real y a sus representantes locales; los intendentes, particularmente se mostraban tendenciosos hacia la protección de la defensa de los privilegios de clase y violentamente hostiles a todas las reformas administrativas y financieras, que fueron intentadas por el Gobierno real, utilizando sus poderes normales de juez, como sus poderes especiales de sanción y de registro, para hacer fracasar esas reformas. Se quiso entonces que los nuevos tribunales no pudiesen imponer su conservadurismo estrecho, y en consecuencia poner en peligro las grandes reformas que la Revolución quería realizar, entregándose, como los antiguos parlamentos, a invasiones abusivas sobre los otros poderes con el fin de crear obstáculos a cualquier cambio (29).

28 b). Justificación Teórica.- Existen autores que de alguna manera tratan de justificar teóricamente la dualidad de jurisdicciones a través de la llamada especialización o separación de funciones (cada poder debe estar encerrado en el ejercicio de su función propia) y de la independencia respectiva (cada poder debe estar amparado de toda intervención ejercida por otro de naturaleza comprometedora de su libertad de acción) (30).

Se trata de justificar el sistema francés, o continental-europeo, arguyendo que el hecho de que el Es =

(29) BONNARD, citado por CARRILLO-FLORES, p. 145

(30) LAUBADRE, p. 428.

tado, el Poder Público, se someta a un control jurisdiccional, ya =
 constituye un esfuerzo de buena voluntad, que debe perma=
 necer en forma espontánea. Se considera que debe exis=
 tir un juez administrativo ante el cual se someta a la =
 Administración, ya que, de otra manera, si ésta se some=
 tiera a un juez judicial, éste, por estar separado de la
 Administración, no tendría cualidad para hacer concesio_
 nes a nombre de ella (31).

Asimismo se afirma por la doctrina, o más bien
 por alguna parte de ella, que el juez administrativo no =
 es la Administración misma, no es juez y parte en los -
 asuntos que examina pero, por otra parte, él pertenece
 a la Administración y tiene cualidad o facultad para -
 obligarla (32); en esta postura, la Administración acep=
 tará mejor la censura de un juez nacido de ella, al tan=
 to de sus problemas y de los cuales ella reconoce la au=
 toridad de ellos, porque al mismo tiempo que son jueces
 están al nivel del Consejo de Estado, que es consejero
 del Gobierno (33).

Para finalizar, se agrega, que para que el prin=
 cipio de dualidad se encuentre justificado, una condi=
 ción esencial debe ser realizada: todas las jurisdiccio_
 nes administrativas deberán ser verdaderas jurisdiccio=
 nes, independientes de la administración activa. Esta
 condición fundamental, expresa, se encuentra plenamente
 conseguida o realizada por el Consejo de Estado y los =

(31) AUBY et R. DRAGO, tomo I, p. 114, citando a
 HAURIOU.

(32) Idem, p. 114.

(33) Idem, p. 114.

Tribunales administrativos, y la jurisprudencia se esfuerza en garantizarla para las otras jurisdicciones (34).

29 C). Justificación Práctica.- Se considera por numerosos autores franceses como de otras nacionalidades, - que el hecho de que existan tribunales especiales tiene ventajas de orden práctico, ya que los asuntos contenciosos-administrativos encierran materias sumamente técnicas y, en consecuencia, el administrador mejor que el juez profesional podría juzgar con mayor equidad los conflictos que se les presentaran en justicia (35).

(34) AUBY et R. DRAGO, tomo I, p. 115.

(35) CARRILLO-FLORES, p. 145.

CAPITULO IV

LA DIVISION DE PODERES EN LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

SUMARIO: 30. Aspecto General. 31. A) Antecedentes. 32.a) Constituciones Federales. 33. b) Constituciones Centra = listas. 34. B) La División de Poderes en la Constitución de 1917.

30. Aspecto General.- El sistema constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a partir de la Independencia, ha mantenido vigente la idea de la separación de poderes, como ha quedado expresado en las diferentes -- constituciones que se han expedido hasta nuestros días.

Es por otra parte, el sistema jurisdiccional el que ha deambulado a manera de péndulo entre los sistemas continental-europeo y anglo-americano, según estuvieren vigentes constituciones centralistas o federalistas.

En efecto, durante la vigencia de las constitu = ciones federalistas, de corte anglo-americano, surge una concepción jurisdiccional de igual manera anglo-americana, es decir, se encomienda la función jurisdiccional al Poder Judicial Federal, mientras que durante la vigencia - de las constituciones centralistas, la concepción juris= diccional se torna continental-europea, encomendándose - los asuntos contencioso-administrativos a tribunales ad= ministrativos ubicados institucionalmente dentro de la - órbita del Poder Ejecutivo.

31. A) Antecedentes.- Nos ocuparemos primeramente de las modalidades que ha presentado la división de poderes en las constituciones federales (a) y en las centralistas (b), para detenernos luego en las peculiaridades de la constitución de 1917, vigente (B).

32. a) Constituciones Federales.- Entre las constituciones federales de corte anglo-americano se encuentran incluidos los documentos que sirvieron de antecedentes y que han trascendido hasta nuestros días como verdaderos pergaminos de sabiduría, forjados por las condiciones histórico-sociales de la entonces incipiente Nación entre ellos, han quedado incluidos por consiguiente, los siguientes documentos: Sentimientos de la Nación de Morelos, de 1813; Decreto Constitucional para la Libertad de la America Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814; Acta Constitutiva, de 31 de enero de 1824; Primera Constitución Federal, de 4 de octubre de 1824; Actas de Reforma de 1847; Constitución Política de 1857, y, por último, la Constitución de 1917, dejando esta última para su estudio en el apartado correspondiente.

En todas estas constituciones se especifica claramente que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en: Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y que jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo, en los artículos: 5º, 12º, 9º, 6º, 50º y 49º respectivamente, no dando amplitud para la creación

de tribunales administrativos (36).

33. b) Constituciones Centralistas.- Entre las constituciones centralistas se encuentran: Las Siete Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836, las Bases Orgánicas de 1843, y, a manera de documento constitucional, también encontramos las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, de 1853, puesta en vigencia por Santa Anna durante su última dictadura. Cada uno de estos documentos tiene cierto matiz que los hace comprenderse dentro del sistema continental-europeo.

En efecto, las Siete Leyes Constitucionales establecen el Supremo Poder Conservador, órgano de control constitucional que quedaba por encima de los poderes constituidos, es decir, del Legislativo, del Ejecutivo y del Judicial, especificándose en el artículo 17 de la Segunda Ley: "Este supremo poder no es responsable de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública, y sus individuos en ningún caso podrán ser juzgados ni reconvencidos por sus opiniones" (37), por lo que en cierta forma ponía fin a la división de poderes. Por otra parte, las Bases Orgánicas expedidas por una Junta de Notables en forma oligárquica, creando el Consejo de Estado con facultades jurisdiccionales (38).

En 1853, bajo la última dictadura de Santa Anna,

(36) Historia Documental de México, p.p.111, 123, 208 a 210.

(37) Idem, p. 209.

(38) Infra 106.

quien pone en vigor las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución, se expide la llamada ley Lares, creándose de nueva cuenta el Consejo de Estado (39), con las facultades y competencia que veremos en su oportunidad (40).

34. B) La División de Poderes en la Constitución de 1917. - La Constitución de 1917 ha venido sufriendo modificaciones relativas a la división de poderes.

En efecto, el texto original de la Constitución de 1917 establecía, en el artículo 49, el mismo principio consagrado en la Constitución de 1857, es decir, el principio de separación de poderes, con la modalidad de las facultades extraordinarias a que se refiere el artículo 29 de la Constitución (41).

Así, en el año de 1951, Diario Oficial de 29 de marzo de ese año, se confirieron al Ejecutivo facultades delegadas en materia económica conforme al segundo párrafo del artículo 131 de la misma Constitución, correspondiendo esta facultad en principio al Congreso, es decir, al Poder Legislativo, pues se confieren facultades en materia impositiva, siendo que de acuerdo al cuerpo de la Carta Magna, las contribuciones de los particulares deben quedar especificadas en una ley, materialización de ellas que debe estar conferida al Poder Legislativo.

Pero la reforma fundamental relativa a la división de poderes se realizó en la Constitución al refor =

(39) Daniel MORENO, p p. 150 y 151.

(40) Infra 142.

(41) Supra, 24.

mar el artículo 104, pues abre la puerta al sistema continental-europeo, al lado del anglo-americano, constitucionalizándose la existencia del Tribunal Fiscal de la Federación, tribunal administrativo creado, según se señala en la Exposición de Motivos, con facultades de anulación únicamente, competencia que se ha ido ampliando conforme se han suscitado nuevas necesidades.

En el fondo, la constitucionalización de los tribunales administrativos en nada afecta el que el sistema constitucional mexicano se siga encuadrando dentro del sistema anglo-americano, ya que al igual que en los Estados Unidos del Norte, las sentencias que expiden los tribunales administrativos son recurribles ante el Poder Judicial Federal, quien conoce en última instancia.

De esta forma nuestro sistema constitucional se asemeja al español vigente a partir de 1953 (42).

(42) Infra, 63.

TITULO II

EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

CAPITULO I

EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN GENERAL.

SUMARIO: 35. Significado del Contencioso-Administrativo en la Doctrina Francesa. 36. Significado del Contencioso-Administrativo en la Doctrina Latinoamericana. 37. - Nuestra Opinión. 38. Antecedente Lógico del Contencioso Administrativo.

35. Significado del Contencioso-Administrativo en la Doctrina Francesa.- Se ha definido, por alguna doctrina de la segunda mitad del siglo XX, que el término contencioso-administrativo, tomado en su sentido amplio y acepción terminológica, designa los litigios nacidos de la actividad de las administraciones públicas, así como de los procedimientos que permiten resolver esos litigios (43).

Otra doctrina señala dos criterios posibles para definir el contencioso-administrativo: uno orgánico y otro material.

Por el primero, el contencioso-administrativo estaría constituido por el contencioso de asuntos que pertenecen a la competencia de los tribunales administrativos.

Por el segundo, se distinguen dos posibilidades =

(43) AUBY et R. DRAGO, tomo I, p. 9.

des. Una, que se considere a las personas que protagonizan la contienda; en este caso el contencioso-administrativo sería aquel en que la Administración es parte en una controversia; otra, que se tome en consideración las reglas o normas de derecho que estén en juego en la controversia: el contencioso-administrativo supondría, de acuerdo con este criterio, una controversia en la cual se debaten cuestiones de derecho administrativo (44).

36. Significado del Contencioso-Administrativo en la Doctrina Latinoamericana.- En la doctrina latinoamericana, nos parecen dignas de mención tres posturas o manifestaciones:

Para la primera, el contencioso-administrativo está constituido por aquellas contiendas o litigios en los cuales se debaten cuestiones de derecho administrativo, o aquellas contiendas en las cuales se plantean pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo (45).

Para la segunda, conviene utilizar la expresión contencioso-administrativo, en el sentido que indicaba -- HAURIU, para referirse al conjunto de normas que rigen las acciones o recursos jurisdiccionales en que la administración es parte, sea como actora o demandada, es decir, lo que constituye el derecho procesal administrativo en sentido amplio (46).

(44) BONNARD, citado por Héctor GIORGI, p p.22 y 23.

(45) Héctor GIORGI, p. 24.

(46) SAYAGUÉS-LASO, tomo II, p. 506.

Para la tercera, el contencioso-administrativo es el juicio o recurso que se sigue en unos sistemas ante tribunales judiciales y en otros ante tribunales administrativos autónomos, sobre pretensiones fundadas en preceptos de derecho administrativo que se litigan entre particulares y la administración pública, por actos ilegales de ésta, que lesionan sus derechos. Estos órganos cumplen con una misión de control sobre la actividad administrativa.

Esta tendencia hace una distinción de lo que sería el contencioso-administrativo desde el punto de vista formal u orgánico y el material: Formalmente el contencioso-administrativo está constituido por el conjunto de órganos que tienen competencia para resolver las controversias en los términos antes señalados, mientras que materialmente el contencioso-administrativo es una función, un sistema o régimen jurídico que estudia esta actividad del Estado en sus elementos propios, sin tener en consideración los órganos que lo realizan, que indistintamente pueden ser del conocimiento del Poder Judicial de la Federación, de un tribunal administrativo, o revestir una forma mixta, según sea el sistema legal que se hubiere adoptado (47).

37. Nuestra Opinión.- En nuestra opinión, nos adherimos a la postura que considera que el contencioso-

(47) SERRA-ROJAS, tomo II, p. 527.

administrativo está constituido por aquellos litigios = que se debaten dentro del ámbito de las normas de carácter administrativo.

38. Antecedente Lógico del Contencioso-Administrativo. - Es evidente que desde el punto de vista de la postura a que nos hemos adherido sobre el significado o concepto del contencioso-administrativo, éste se ha venido dando en todos aquellos Estados donde existen normas de carácter administrativo, toda vez que los litigios -- que surgen sobre esta materia son de naturaleza contencioso-administrativa, sin importar ante qué órgano se -- hayan de ventilar.

Es, por otra parte, a partir de la aplicación --- práctica de la teoría tripartita de la división de poderes, es decir, a partir de la Revolución francesa, como de la Constitución de Massachussetts, cuando se asigna el contencioso-administrativo a tribunales específicamente determinados; en el sistema continental-europeo al Consejo de Estado o a tribunales administrativos, y en el sistema anglo-americano al Poder Judicial.

CAPITULO II

DE LA APORTACION

=====

DEL DERECHO COMPARADO.

=====

SUMARIO:

=====

39. Aspecto general.- 40 A. Organización de la justicia administrativa en Francia.- 41 a. Aspecto general.- 42 B. Evolución histórica.- 43 B. El Consejo de Estado francés.- 44 a. Atribuciones.- 45 b. Atribuciones consultivas.- 46 c. Atribuciones contenciosas.- 47 d. Funcionamiento.- 48 a. Funcionamiento consultivo.- 49 b. La sección de lo contencioso.- 50 C. Otros tribunales administrativos.- 51 a. Las atribuciones administrativas.- 52 b. Las atribuciones contenciosas.- 53 D. Competencia de los tribunales judiciales.- 54 E. Tribunal de Conflictos.- 55 a. Organización del Tribunal.- 56 b. Competencia.- 57 F. Las acciones ("recours") y sus causas ("ouvertures") 58 G. El contencioso-administrativo en Italia.- 60 I. El contencioso-administrativo en la R. Oriental del Uruguay.- 61 J. El contencioso-administrativo en Inglaterra.- 62 K. El contencioso-administrativo en los Estados Unidos del Norte.- 63 L. El contencioso-administrativo en España.

39. Aspecto General.- El sistema jurisdiccional denominado continental-europeo se ha extendido, con características propias, a varios países del planeta, -- entre los que se encuentran: Italia, Bélgica, República Oriental, nuestro país, etc.

Así, es de fundamental importancia, para la -- comprensión del matiz con que se ha adoptado en nuestro país el sistema continental-europeo, el estudio de la organización jurisdiccional relativa a esa materia en Francia, cuna del sistema.

Igualmente importante es el estudio de la aplicación del sistema jurisdiccional comentado en otros países del orbe, a fin de tomar en consideración las ventajas y desventajas que este sistema les ha dejado como saldo, y aplicarlas provechosamente a nuestras instituciones jurisdiccionales con miras teleológicas, es decir, con miras a una mejor administración de la justicia y con ello al bienestar social. A su vez, y con el mismo fin, pasaremos revista a la organización jurídico-contencioso-administrativa en Inglaterra y, por último, en los Estados Unidos del Norte.

40. A) Organización de la Justicia Administrativa en Francia.- Veremos sucesivamente las generalidades (a) del sistema bicéfalo francés, su evolución histórica (b); las distintas modalidades de organización y funcionamiento que nos ofrecen, respectivamente, el Consejo de Estado

(B, 43 a 49), los Tribunales Administrativos Territoriales, (C, 50 a 52), los Tribunales Judiciales en cuanto tienen competencia en asuntos de la Administración (D, 53) el Tribunal de Conflictos (E, 54 a 56), para apuntar finalmente el tema de las aperturas de legitimación activa contra los actos administrativos (F, 57).

41. a) Aspecto General.- En el sistema francés, existen dos Órdenes jurisdiccionales, el administrativo y el judicial, cada uno con un tribunal supremo a la cabeza, la Corte de casación para el Poder Judicial y el Consejo de Estado para el orden administrativo, y, en caso de conflictos entre ellos, existe para su resolución el Tribunal de Conflictos.

La jurisdicción judicial está compuesta por relativamente pocos tribunales, ordenados jerárquicamente, entre los que se encuentran los civiles y los penales; en cambio el orden administrativo está compuesto por una multiplicidad de tribunales, de competencias muy diversas y a menudo muy particulares; estos tribunales recientemente se han multiplicado por razones de especialización técnica. De esta multiplicidad de tribunales, unos están subordinados por la vía de la casación y otros por la de la apelación, al Consejo de Estado (48).

42. b) Evolución Histórica.- La evolución del sistema continental-europeo se inicia cuando los constituyentes de 1789 de la Revolución francesa, se mostraron des =

(48) LAUBADÈRE, p p. 345 y 346.

confiados respecto de los tribunales judiciales, por lo que por medio de diversas leyes prohibieron que éstos -- conocieran de asuntos en que la Administración fuese parte (49). En virtud de ello, las demandas en contra de la administración debían plantearse ante la propia administración, convirtiéndose en consecuencia en juez y parte formalmente. Los lógicos inconvenientes que surgen a partir de este sistema, desembocaron en la creación de los tribunales locales, y, poco tiempo después, el Consejo de Estado aceptó que ciertos litigios en que la Administración es parte debían conocerlos los tribunales judiciales (50).

En un principio, según nos dice la historia, el Consejo de Estado no ejercía funciones jurisdiccionales propiamente tales; sólo se limitaba a presentar proyectos de resoluciones en los asuntos contencioso-administrativos, y el Jefe de Estado los dictaba en ejercicio de su competencia jurisdiccional; este sistema se denominó justicia retenida (51). Fue a partir de 1872, cuando le fue asignado el carácter de órgano jurisdiccional autónomo, es decir, sus fallos ya no eran dictados por el Jefe del Estado sino por el propio Consejo, convirtiéndose con ello en un órgano de justicia delegada (52).

Así, se rompe la vinculación que unía al órgano encargado de la contienda con los titulares superiores = del Poder Ejecutivo, quienes por una ficción jurídica se

(49) Supra 23.

(50) SAYAGÜES-LASO, tomo II, p. 454.

(51) SAYAGÜES-LASO, tomo II, p. 454.

(52) Idem, p. 454.

consideraba que realizaron una delegación permanente de las funciones que de forma original deberían corresponderles, legitimando la delegación con la ley de 24 de mayo de 1872 (53).

43. B) El Consejo de Estado Francés.- El Consejo de Estado francés está compuesto por: el presidente, el vicepresidente, los consejeros de servicio ordinario, -- los ponentes titulares, los auditores diversos de dos - clases, un secretario general tomado entre los ponentes (maîtres de requêtes).

También pueden incluirse dentro de los miembros del Consejo de Estado, a: los consejeros en servicio ex = traordinario, que son tomados de entre las personalidades calificadas en los diferentes dominios de la actividad - nacional francesa.

En cuanto a la presidencia del Consejo de Estado, si bien pertenece en principio al Primer Ministro y en - su ausencia al Ministro de Justicia, quien ejerce direc = tamente las funciones inherentes es el Vicepresidente (54).

44. a) Atribuciones.- El Consejo de Estado es un órgano, en principio, administrativo, pero, a partir de 1872, en que se le asignó la justicia delegada, ha adqui = rido un papel preponderantemente jurisdiccional, quedand = do la actividad administrativa en segundo plano (55). El

(53) CARRILLO-FLORES, p. 146.

(54) LAUBADÈRE, p. 352.

(55) LAUBADÈRE, p. 354.

Consejo de Estado es un órgano consultivo y a la vez jurisdiccional.

45. b) Atribuciones Consultivas.- El Consejo de Estado es un órgano consultivo del gobierno, al cual proporciona su opinión en materia legislativa y administrativa.

En el dominio legislativo, el Consejo de Estado es obligatoriamente consultado por el gobierno sobre sus proyectos de leyes, es decir, sobre los proyectos de leyes que son presentados por la misma Administración, y no cuando son presentados por el Parlamento.

En el dominio administrativo es muy importante el Consejo de Estado.

En materia reglamentaria, el Consejo de Estado es llamado obligatoriamente a dar su opinión sobre los reglamentos de administración pública, así como sobre las ordenanzas (56).

Además de estas facultades administrativas, tiene facultades jurisdiccionales.

46. c) Atribuciones Contenciosas.- El Consejo de Estado es el principal órgano dentro de la jurisdicción administrativa.

El Consejo de Estado, fué inicialmente tribunal de derecho común, hasta la reforma de 1953 en la cual se convirtió en juez de apelación y de casación solamente.

Así, el Consejo de Estado es juez de apelación respecto de cierto número de jurisdicciones administrativas, quedando bajo esta relación, entre otros: el Consejo del contencioso de ultramar, los tribunales administrativos interdepartamentales, el consejo de presas marítimas, y el Jury National de Marchés de guerre, etc.

Asimismo, este órgano del Estado francés, es juez de casación respecto de todos los tribunales administrativos estatuidos en última instancia, es decir, de todos los tribunales administrativos que tienen la vía de la apelación; entre los tribunales que se encuentran bajo esta relación están entre otros: La Corte de cuentas, la Corte de disciplina del presupuesto, los Consejos de revisión, el Consejo superior de la educación nacional, la comisión central de auxilio social, la comisión superior de subsidios militares, las jurisdicciones de pensiones de guerra, la comisión de revisión de contratos administrativos de fortificaciones, así como muy numerosos órganos creados en el curso de estos últimos años; existen a su vez, otros tribunales que surgen por la aplicación de leyes particulares, jurisdicción de daños de guerra, consejo superior de confiscación de productos ilícitos (57).

47. d) Funcionamiento.— El Consejo de Estado está dividido en cinco secciones: finanzas, obras públicas, interior, sección social y por último la sección contenciosa. Las cuatro primeras son secciones administrativas,

(57) LAUBADÈRE, p p. 345 y 346.

y la quinta, como su nombre lo indica, esta especializada en el contencioso-administrativo (58).

48. a') Funcionamiento Consultivo.- Para el ejercicio de sus atribuciones consultivas el Consejo de Estado delibera, ya sea por secciones, de dos en dos, sea en comisiones de las diferentes secciones, o en asamblea general. En esta forma administrativa de organización y por la naturaleza de sus funciones no sesiona con ellas la sección contenciosa. Existe a su vez, una comisión permanente, encargada de la tramitación de los asuntos urgentes (59).

49. b') La sección de lo contencioso.- Esta dividida en nueve subsecciones que pueden actuar separada o colegiadamente, según sea la naturaleza del asunto que se resuelva (60).

Es importante hacer notar la composición de la asamblea del contencioso-administrativo dentro del Consejo de Estado, ya que en ella descansa la base del sistema contencioso-administrativo que lo diferencia del sistema anglo-americano. Así, la asamblea está compuesta por:

El vice-presidente del Consejo de Estado;
 Los presidentes de secciones;
 Los presidentes adjuntos de las secciones del contencioso;

El presidente de las subsecciones sobre la cual el asunto se está juzgando.

(58) Idem, p. 358.

(59) Idem, p. 358.

(60) SAYAGUES-LASO, tomo II, p. 457.

El ponente (61).

50. c) Otros tribunales administrativos.- En el sistema francés existen no sólo el Consejo de Estado, -- sino una serie de tribunales administrativos especializados en diferentes materias, ligados al Consejo de Estado por la vía de la casación o de la apelación.

Estos tribunales administrativos se componen de un presidente y tres o cuatro miembros, de los cuales - uno es encargado de las funciones de comisario de gobierno.

Las atribuciones de estos tribunales, son en el mismo sentido que las del Consejo de Estado, es decir, tienen atribuciones tanto consultivas como contenciosas.

51. a) Las atribuciones administrativas.- Los -- tribunales administrativos están encaminados a dar en esta materia su opinión a los prefectos de la circuns = cripción territorial a que corresponda, sobre la materia que se les plantee, aunque esta facultad es raramente = ejercida; sólo en casos previstos especialmente en la Ley, el prefecto está obligado a consultar a dichos tribunales (62).

52. b) Las atribuciones contenciosas.- Estas atribuciones son las más importantes desde la reforma de 1953, convirtiéndose estos tribunales en jueces de = derecho común administrativo (63).

(61) LAUBADÈRE, p. 358.

(62) Idem, p. 361.

(63) LAUBADÈRE, p. 362.

53. D) Competencia de los Tribunales Judiciales.-

Los judiciales, con la Corte de casación a la cabeza, es decir, como tribunal supremo, tienen competencia universal en comparación con el Consejo de Estado y los demás tribunales administrativos, los cuales tienen una competencia especial, en virtud de que sólo conocen de asuntos o negocios de carácter administrativo.

Los tribunales judiciales pueden juzgar a la Administración en cuanto ésta actúa con carácter de particular; el carácter de particular se desprende del tipo de leyes sobre las cuales está actuando, es decir, si un contrato entre la Administración y particulares es celebrado en base a leyes de carácter civil, es decir, sujeto a la legislación común, en virtud de que no intervienen normas de carácter o naturaleza administrativa, la jurisdicción que tiene que resolver sobre la responsabilidad y el cumplimiento del mismo deberá ser necesariamente la de los tribunales judiciales, con la Corte de casación a la cabeza.

Existen excepciones en las cuales la actividad de la Administración escapa al control tanto del Consejo de Estado como de la Corte de casación, y en estos casos quedan comprendidos: los actos de gobierno, los actos parlamentarios, y determinados actos relativos al funcionamiento del Poder Judicial (64).

(64) SAYAGUÉS-LASO, tomo II, p. 462.

54. E) Tribunal de conflictos. - El Tribunal de conflictos es un órgano colegiado de integración mixta entre el Consejo de Estado y la Corte de casación, que tiene como objetivo la resolución de los litigios de competencia que se susciten entre los tribunales judiciales y los tribunales administrativos.

55. a) Organización del Tribunal. - El Tribunal de conflictos está compuesto por nueve miembros titulares, dos suplentes, dos comisarios del gobierno y un secretario.

Los nueve miembros titulares son: el ministro de justicia, el cual es el presidente instituido de pleno derecho, tres consejeros del Ejecutivo en servicio ordinario elegidos por la Administración, tres consejeros elegidos por la Corte de casación, y otros dos miembros elegidos por los siete precedentes, además de dos suplentes elegidos de la misma manera (65).

56. b) Competencia. - La competencia de este tribunal se deriva de su objetivo, el cual es resolver los conflictos de atribuciones entre la jurisdicción judicial y la jurisdicción administrativa.

Este tribunal tiene una competencia especialísima, pues debe pronunciarse cuando los tribunales pertenecientes a ambas jurisdicciones dictan fallos inconciliables y de los cuales resulta una denegación de justicia.

(65) LAUBADÈRE, p. 371.

En estos casos el tribunal falla sobre el fondo de la cuestión planteada (66).

57. F) Las acciones ("recours") y sus causales ("ouvertures").- Es de importancia capital el estudio de las acciones (recours) que se pueden ventilar ante la jurisdicción administrativa francesa, en virtud de que el "recurso" por exceso de poder es equiparable en sus causas a las contenidas en el artículo 228 del Código Fiscal de la Federación, así como a las indicadas en el artículo 22 de la del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal (67).

58. G) El contencioso-administrativo en Bélgica.- La interpretación de la teoría tripartita de la división de poderes de Montesquieu se ha manifestado en Bélgica con serias confusiones, pues se ha adoptado un sistema combinado entre el continental-europeo y el anglo-americano, sin definir cual de los dos es el predominante.

La influencia francesa en el sistema eminente = mente judicialista belga, trajo como consecuencia que la jurisprudencia del Poder Judicial se orientará hacia su incompetencia para juzgar los actos de la Administración cuando ésta actuaba en calidad de poder público, trayendo como consecuencia que múltiples actos de las autoridades quedaran firmes, así como sus consecuencias patrimoniales (68).

(66) SAYAGUES-LASO, tomo II, p. 463.

(67) Idem, tomo II, pp. 471 a 476.

(68) Idem, tomo II, pp. 475 a 478.

A partir de 1946, se crea el Consejo de Estado, semejante al francés en cuanto a su composición y competencia tanto consultiva como contenciosa.

En lo que toca a la materia contenciosa, el Consejo de Estado sólo cuenta con facultades de anulación, no así de reparación patrimonial, acción que se tiene que intentar posteriormente ante el Poder Judicial, es decir, el Consejo de Estado belga no es un tribunal de reparación patrimonial, las acciones de esta naturaleza se tienen que ventilar ante el Poder Judicial (69).

59 H). El contencioso-administrativo en Italia.- En forma diversa al sistema belga, el italiano, tiene como antecedente remoto de su sistema jurisdiccional, el basado en tribunales administrativos; a partir de 1865, con el establecimiento del reino, es cuando se adopta un sistema fundamentalmente judicialista.

Este sistema judicialista italiano, ha sido, al igual que el sistema belga, influenciado por el francés. Así, el Poder Judicial italiano, mediante su jurisprudencia, se limitaba a conocer de aquellos asuntos en los cuales se debatían actos aplicados en razón de la legislación administrativa, es decir, no conocía de actos administrativos ni de consecuencias patrimoniales.

En 1889 se amplifica la competencia del Consejo de Estado: pasa a ser un órgano jurisdiccional en materia

administrativa, se le asignan las competencias jurisdic =
cionales para conocer sobre asuntos relativos a la ilegiti =
midad, mérito y jurisdicción exclusiva (70).

La jurisdicción por ilegitimidad consiste básica =
mente en la aplicación de recurso por exceso de poder de
la teoría francesa (las causales de anulación contenidas
en los artículos 228 del Código Fiscal de la Federación
y 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso-Adminis =
trativo del Distrito Federal).

La jurisdicción de mérito determina la oportuni =
dad y conveniencia de los actos administrativos (no exis =
te en nuestro sistema jurisdiccional).

La jurisdicción exclusiva comprende aquellos li =
tigios que de manera expresa han sido otorgados a la ju =
risdicción administrativa sobre los derechos subjetivos
de los particulares, versando principalmente, esta fa =
cultad jurisdiccional exclusiva, sobre empleos públicos
(comparable a la jurisdicción del Tribunal Federal de -
Conciliación y Arbitraje, fundamentado en el artículo --
123, B, XII de la Constitución Federal Mexicana).

60. I) El Contencioso-Administrativo en la Repú =
blica Oriental del Uruguay.- La historia del sistema ju =
risdiccional Oriental, original para nosotros por su ran =
go constitucional, se desarrolla hasta 1934 como en los
Estados Unidos Mexicanos dentro del ámbito del sistema -

(70) Idem, pp. 476 a 483.

anglo-americano, con influencia del sistema francés, en el sentido de que el Poder Judicial no podía anular los actos ilegítimos de la administración, aun cuando sí = condenarla al resarcimiento de los daños y perjuicios - que hubiere causado en virtud de la aplicación de determinado acto ilegítimo.

Este sistema traía como consecuencia que los = actos ilegítimos de la Administración quedaran firmes, es decir, subsistían a pesar de ser ilegales. Fue a partir de 1934 cuando la Constitución previó la existencia de un tribunal administrativo con jurisdicción anulatoria (71); asimismo, se le otorgaron facultades jurisdiccionales en la materia de mérito, similar al sistema jurisdiccional italiano. Las decisiones de este Tribunal no son recurribles ante el Poder Judicial ordinario, incompetente como el francés para juzgar los actos de autoridad de la Administración (72).

61.J) El Contencioso-Administrativo en Inglaterra.- En nuestro criterio, el sistema contencioso-administrativo de Inglaterra no es asimilable al sistema anglo-americano, en razón de que los fallos que emiten = los tribunales judiciales o administrativos pueden ser recurridos en última instancia ante la Cámara de los - Lores, hecho que no se da en ninguno de los sistemas jurisdiccionales presentados en esta Investigación.

(71) GIORGI, pp. 35 a 37.

(72) Constitución de la República Oriental del Uruguay, artículos 309 y siguientes, de las de 1952 y 1967.

No obstante este sistema es antecedente del anglo-americano, al afirmar que la Administración no debe juzgarse a sí misma.

Por otra parte, actualmente en esta Nación ya existen tribunales administrativos, con la modalidad general de que sus fallos pueden ser impugnados ante la Cámara de los Lores (73).

62. K) El Contencioso-Administrativo en los Estados Unidos del Norte.- En los Estados Unidos del Norte, como ya lo hemos enunciado con antelación, se ha interpretado en forma diversa que en Francia, la teoría tripartita de Montesquieu, dando origen al sistema anglo-americano.

El Poder Judicial está bien deslindado, tanto de la Administración como del Congreso, estando encomendado básicamente a la Suprema Corte de Justicia, a los Tribunales Colegiados y a los Juzgados de Distrito en Materia Federal, y a su vez, en los distintos Estados de la Unión, a los tribunales locales.

Los Estados Unidos del Norte no han podido escapar a la influencia francesa en cuanto a la creación de tribunales administrativos, entre los que podemos encontrar a la Corte de Reclamaciones y al Tribunal de Impuestos, siguiendo la modalidad inglesa en cuanto que los fallos que emiten, pueden ser recurridos en apelación ante la Suprema Corte de Justicia.

Así, la diferencia básica que existe entre los tribunales administrativos de los Estados Unidos del Norte, y los que se dan dentro del sistema continental-europeo, consiste en que los fallos que emiten los primeros, pueden ser recurridos ante el Poder Judicial, -- mientras que en los segundos, los fallos pueden ser recurridos sólo en tribunales de alzada, de carácter administrativo, ubicados éstos dentro del ámbito del Poder Ejecutivo.

En los Estados Unidos del Norte, es el Poder Judicial quien conoce de la última instancia en los juicios de carácter administrativo (74).

63. L) El Contencioso-Administrativo en España. -- El sistema español actual, lo podemos encuadrar dentro del anglo-americano o judicialista.

En el siglo pasado se estableció en España un régimen al estilo continental-europeo en su primera fase, es decir, con justicia retenida. En 1868 se cambió el sistema por el judicialista, volviendo al continental europeo en 1875; fué hasta 1888 cuando definitivamente se estableció el régimen jurisdiccional judicialista, o anglo-americano.

Así, la justicia administrativa se encarga a tribunales especializados del Poder Judicial.

De esta manera, los órganos que ejercen la jurisdicción

(74) SAYAGUÉS-LASO, Tomo II, pp. 494 a 497.

dicción contencioso-administrativa, son las Salas del Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo y de las Audiencias Territoriales, mismas que forman parte del Poder Judicial.

La integración de las Salas del Tribunal Supremo en Materia Administrativa, podemos decir que en cierta forma está influenciada por la organización del Consejo de Estado francés, ya que sus miembros provienen de distintos orígenes profesionales, debiendo ser éstos, magistrados judiciales, magistrados adscritos a la jurisdicción administrativa y personas con cierta experiencia administrativa.

Las Salas de las Audiencias Territoriales se integran dos terceras partes con magistrados judiciales y un tercio con funcionarios de las carreras judicial y fiscal.

Esta jurisdicción judicial especializada en litigios de naturaleza contencioso-administrativa, tiene algunas facultades de plena jurisdicción ya que pueden revocar, modificar o confirmar los actos administrativos.

En cuanto a los conflictos que se pudieran presentar entre estos tribunales especializados y los ordinarios, los resuelve la Sala correspondiente del Tribunal Supremo (75).

(75) SAYAGUÉS-LASO, tomo II, pp. 483 a 489.

CAPITULO II BIS.

ALCANCES DEL DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN FRANCIA.

SUMARIO:

=====

64. Aspecto general.- 65. Competencia del juez administrativo.- 66 A. Cláusula general de -- competencia.- 67 B. Elementos de la cláusula - general de competencia.

64. Aspecto general.- Desde el punto de vista de la definición de derecho contencioso administrativo a la que nos hemos adherido, éste abarca tan sólo, aquéllos litigios que se debaten - dentro del ámbito de las normas de carácter administrativo.

En el criterio de la doctrina francesa más reciente, los dominios de la competencia de la jurisdicción administrativa se limita a los litigios donde se apliquen normas de derecho adminis = trativo, excluyendo por ende los litigios donde se debaten leyes basadas en el derecho privado (76).

65. Competencia del juez administrativo.- El juez ad ministrativo en Francia, no puede conocer de otros litigios que no sean los que se suscitan por la actividad de la administración, limi tación que origina las siguientes consecuencias:

1. Incompetencia del juez administrativo para cono = cer de litigios entre particulares.

(76) LAUBADÈRE, pp. 381.

2. Incompetencia del juez administrativo para conocer de los litigios que se susciten por causas del poder legislativo. 3. Incompetencia del juez administrativo para conocer de los litigios relativos al funcionamiento de la justicia judicial (77).

En el primer caso existen excepciones, las cuales están expresamente determinadas en las leyes francesas: de 21 de abril de 1810, la cual atribuye competencia a los consejos de prefectura para conocer de las indemnizaciones de los concesionarios de minas a los explotadores; la ley del 22 de abril de 1806, que confía al Consejo de Estado las controversias que surjan entre el Banco de Francia y sus agentes; la Ley del 2 de diciembre de 1945; sobre las acciones de responsabilidad por faltas personales contra los comisarios de los bancos nacionales (78).

La más autorizada y exhaustiva doctrina de la segunda mitad del siglo XX considera que el contencioso administrativo se extiende a los litigios que hayan tenido su fuente en la actividad administrativa, en el derecho administrativo en general, o bien en la ciencia administrativa (79).

Señala la misma doctrina que el determinar en qué ocasiones es competente cada una de las jurisdicciones, ya sea la administrativa, ya sea la judicial, representa un problema serio, en virtud de que es poco menos imposible prever todos los casos donde sur --

(77) LAUBADÈRE, p. 387.

(78) Idem., p. 387.

(79) AUBY et R. DRAGO, Tomo I, p. 10.

gen esta clase de conflictos por lo que es necesario señalar una cláusula general de competencia (80).

66 A. Cláusula general de competencia.- Se entiende por cláusula general de competencia, la enunciación de un principio que sin apuntar esencialmente a algún objeto concreto, viene a determinar de un forma abstracta y general el dominio de una competencia jurisdiccional (81).

67 B. Elementos de la cláusula general de competencia.- Los elementos de la cláusula general de competencia son:

1. Las partes en el litigio; tomando este elemento en su parte general, ya que como hemos dispuesto anteriormente, la jurisprudencia francesa ha establecido la posibilidad de que exista competencia administrativa en los asuntos que se debaten entre particulares en los casos de que una de las partes este encargada de la ejecución de un servicio público (82).

2. El servicio público; la noción del servicio público interviene en la determinación de la competencia como elemento permanente, toda vez que mediante el derecho contencioso sólo se pueden resolver cuestiones de derecho público (83).

3. El derecho aplicable a la solución del litigio.

(80) Idem., p. 328

(81) AUBY et R. DRAGO tomo I, p. 320.

(82) Idem, p. 330.

(83) Idem, p. 333.

CAPITULO III

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCION.

SUMARIO:

=====

68. Aspecto general.- 69 A. La plena jurisdicción en Francia.-70 a. La primera postura doctrinal.- 71 b. La segunda postura doctrinal.- 72 B. La plena jurisdicción en los Estados Unidos del Norte.- 73. Conclusión.

68. Aspecto general.- Entendemos que los jueces en sentido amplio son ciudadanos de un determinado Estado, a quienes a través de la ley y de la Constitución, se les otorga facultades jurisdiccionales.

Estos ciudadanos están obligados en principio a dirimir los conflictos contenciosos que ante ellos se les planteen, es decir, no pueden eximirse a impartir justicia cuando así se le solicite por quien tenga derecho a ello. En este orden de ideas, la facultad jurisdiccional es aquella mediante la cual, se tiene facultades para dirimir los conflictos contenciosos en justicia, es decir, en otros términos, la facultad jurisdiccional es aquella mediante la cual un ciudadano determinado tiene facultad para impartir justicia.

Así, podemos ver que la facultad jurisdiccional es una cualidad otorgada a un determinado ciudadano para que imparta justicia, facultad que por ser otorgada por el pueblo a través de sus representantes reunidos estos en el congreso, y siendo la función básica de estos el expedir leyes, consecuentemente las facultades de los jueces van a estar reguladas por las leyes, que son la expresión del pueblo.

De esta manera, es el pueblo a través de la ley quien va a determinar que tipo de facultades jurisdiccionales va a tener aquél ciudadano a quien se le otorgue jurisdicción, es decir la ley va a determinar la materia, los alcances y las consecuencias de las facultades jurisdiccionales.

Este criterio que se enuncia aunque pareciere obvio, trae como consecuencia una anulación política del poder judicial, ya que éste se convierte en un mero aplicador de la ley, producto del poder legislativo, ya que repito los jueces van a juzgar sobre la materia en la cual se le haya otorgado jurisdicción, es decir un juez laboral sólo podrá dirimir conflictos laborales si así lo determina la ley, un juez penal sólo podrá dirimir conflictos de naturaleza penal por las mismas razones, etc.

Aunando sobre la anterior, esa jurisdicción ya truncada en cierta forma al señalarse la materia sobre la que versarán las facultades relativas, sigue siendo matizada por la legislación, la cual señala los alcances que los fallos de estos órganos pueden abarcar, es decir, si el juez puede condenar o no a la reparación patrimonial, a la anulación de los actos, a la modificación o a la confirmación de ellos, etc.

De esta misma forma la ley obliga a los jueces a seguir un determinado procedimiento que desemboque en un acto jurisdiccional, ya por demás matizado en cuanto a sus alcances y a su materia, apén cibidos de la anulación de sus actos, o de incurrir en prevaricato.

En esta línea, sólo tendrá plena jurisdicción aquél juez,

sobre el que no se le señale la materia sobre la que tiene jurisdicción, es decir que tenga jurisdicción en todas las materias, eso - por una parte, y por la otra, que tenga facultades extensivas en el momento de dictar el fallo correspondiente, es decir, que pueda en el mismo acto y bajo el mismo procedimiento condenar a cualquiera - de las partes ya sea a la modificación, anulación, confirmación de sus actos, asimismo, obligarlas a que realicen algún acto, a que no lo realicen, o que den alguna cosa.

Así, el hablar de plena jurisdicción nos remite al análisis de la doctrina francesa o continental europea y de la angloamericana, en virtud de que el concepto relativo no ha sido unificado en una forma generalizada.

Para no incurrir en el mismo error didáctico de que adolece muchos de los textos que hemos tratado al investigar sobre este tema, expondremos aquí un concepto de plena jurisdicción que consideramos correcto (84), con el objeto de que el lector tenga oportunidad de conocer cuando menos, desde cierto punto de vista, el concepto del tema que se trata:

La plena jurisdicción consagra la sujeción total de la acción administrativa al dominio del órgano jurisdiccional. En esta jurisdicción el administrado puede obtener:

- a) La reparación en el orden patrimonial;
- b) La anulación o reforma del acto administrativo impugnado.

El juez tiene poderes ilimitados de investigación y juzga los hechos y el derecho. Sus poderes son suficientes para restable

(84) Giorgi, p. 28.

cer en su integridad la situación jurídica lesionada, tanto en el aspecto patrimonial, como en el puramente jurídico.

69 A. La plena jurisdicción en Francia.- En Francia no existe unidad doctrinal sobre el significado y alcance de la plena jurisdicción, ya que por una parte se le da el carácter de recurso contencioso, y por la otra se relaciona con los poderes del juez en el momento de dictar sus fallos .

70 a. La primera postura doctrinal.- El sector doctrinal que apoya el que la plena jurisdicción constituya un recurso contencioso, señala que ésta se encuentra dentro de los dos recursos más importantes del contencioso administrativo (85).

Este mismo sector dice que los alcances de este recurso abarcan sólo la indemnización de los daños que la administración causa a los particulares; es decir, el recurso de plena jurisdicción lo equipara este sector doctrinal al recurso de indemnización, argumentando que el juez no puede obligar a la administración a obrar en algún sentido determinado; se señala, como ejemplo, la incompetencia del juez para condenar a la administración, obligándola a destruir una obra pública, construida irregularmente (86).

La plena jurisdicción desde este punto de vista, constituye un recurso que está destinado básicamente a resolver cuestiones de carácter subjetivo, es decir, la cuestión planteada por el actor -

(85) LAUBADÈRE, p. 445.

(86) Idem., p.441.

se desarrolla sobre una situación jurídica subjetiva, en la cual, se pretende tener derecho sobre alguna cosa de la administración, o al pago de una suma de dinero. Las dos aplicaciones típicas de este recurso son el contencioso de contratos y el contencioso de responsabilidades (87).

71 b. La segunda postura doctrinal.- El segundo sector doctrinal, dice que la plena jurisdicción no constituye un recurso autónomo, ésta hace referencia únicamente a los poderes que ejercen el juez al momento de dictar sus fallos. La plena jurisdicción la va a tener el juzgador aun en litigios de naturaleza contenciosa objetiva o de legalidad; es decir, en ciertas situaciones contenciosas, el juez dispone no solamente de un poder de anulación, sino que puede igualmente substituir su decisión a la atacada, y ordenar diversas reparaciones y restituciones en aplicación del derecho correspondiente. En este caso, el juez, con ocasión del litigio, está dotado de poderes de plena jurisdicción (88).

Este mismo sector doctrinal ha realizado estudios encaminados a distinguir entre la competencia y los poderes del juez. Dice que los problemas de los poderes del juez quedan fuera de toda cuestión de competencia, cuando se refieren a los medios que tiene para asegurar la ejecución de sus sentencias (ordenes, mandatos, obligaciones, etc.). En otros casos, al contrario, la determinación de los poderes del juez se confunde con la de su competencia. La

(87) LAUBADERE, p. 446

(88) AUBY et R. DRAGO, tomo II, p.87.

regla de competencia debe determinar no solamente la materia de los litigios sometidos al juez, sino, igualmente, la naturaleza de las decisiones que se podrá tomar para dar al litigio solución (89).

Ciertas reglas de competencia comprenden la doble determinación, es decir, señalan la materia del litigio sometido al juez, e igualmente la naturaleza de la decisión de éste. Señalan como ejemplo el artículo 32 de la ordenanza del 31 de julio de 1945, = según la cual el Consejo de Estado, estatuye solamente sobre los re= cursos en anulación por exceso de poder contra los actos de las di= versas autoridades administrativas, e indica a la vez que la mate = ria de litigio, la decisión que podrá tomar el juez en el momento de dictar el fallo. (90).

Como se puede ver , el concepto de plena jurisdicción que sustenta la segunda corriente doctrinal en Francia, se adecua en - cierta medida a la doctrina latinoamericana expuesta en su concepto como modelo del presente capítulo (91).

72 B. La plena jurisdicción en los Estados Unidos del Norte.

El sistema anglo-americano nacido en los Estados Unidos del Norte ha seguido en buena medida el principio o la tradición mediante la cual, se establece que no hay normas especiales relativas a la Admi nistración Pública. Se arguye que sólo debe haber un sistema judi - cial, excluyendo de esta manera la posibilidad de la creación de .-

(89) AUBY et R. DRAGO, tomo I, p.286.

(90) Idem. pp. 286 y 287.

(91) Supra 67.

cortes o tribunales especiales para los miembros del Ejecutivo, siendo justiciables aun los miembros de la corona o del Ejecutivo en su caso, aunque en la especie como lo hemos visto anteriormente, se han establecido por razones prácticas tribunales administrativos desde el siglo pasado (92) (93).

En el sistema anglo-americano el juez puede tomar en vía de solución todas las decisiones que puede comprender un acto jurisdiccional, siempre y cuando no entre en el litigio problemas de reparación patrimonial provocados por funcionarios públicos en uso de sus funciones.

Así, es de tomarse en consideración que en los Estados Unidos del Norte la condena a la administración por daños a particulares no ha tenido la misma feliz evolución que en el sistema francés, en el que existe una vía contenciosa especial como es la acción de reparación patrimonial conocida en la terminología de Laubadère como acción de plena jurisdicción, denominación con la que por supuesto no estamos de acuerdo.

En los Estados Unidos del Norte, consecuentemente en el sistema anglo-americano si el daño derivado de un hecho es imputable a un particular, el ofendido cuenta, conforme al derecho de ese Estado, con una amplia oportunidad de obtener la reparación patrimonial, en cambio, cuando el Gobierno o alguno de sus funcionarios o empleados comete un acto en perjuicio de una persona privada, la situación es diferente. Verbigracia, si un camión de correos atropella a un niño

(92) Antonio CARRILLO-FLORES, p. 147.

(93) Supra 19.

o daña a un automóvil; un inspector gubernamental de alimentos destruye alguna sustancia en buen estado al hacer una inspección, etc., es decir la vida, la libertad o la propiedad han sido dañadas o tomadas por actos gubernamentales. En estos casos la corte de reclamaciones no puede intervenir. Es necesario que el ofendido o sus herederos si él ha muerto, logren que un miembro del Congreso promueva una Ley especial (private bill) que sea aprobada por el congreso y sólo así podrá lograrse la restitución de los daños. Todavía el congreso no ha creído oportuno entregar a una corte regular la decisión de estos casos.

Se advierte, desde luego, lo incierto e irregular del procedimiento, sometido a las contingencias de la política, tomando esta expresión en su sentido más pobre. Existen algunos ejemplos tomados de tres períodos de sesiones del congreso, los corridos del de 1929 a 1931: Mediante una de esas leyes especiales se concedió una compensación de \$1,000 dólares a una joven atropellada por un camión de correos en 1917, esto es, 14 años después del accidente; por otra se fijó una indemnización a una persona arrestada, sin motivo y objeto de medidas confiscatorias, en 1918, y, mediante una tercera, se otorgaron noventa dólares al dueño de una propiedad dañada por una explosión en la estación migratoria de States Island en Nueva York.

Ante la dificultad del procedimiento legislativo, los particulares en general, prefieren seguir otro camino establecido por una ley de 1922: Acudir a los departamento del Ejecutivo que están autorizados para otorgar indemnizaciones hasta por \$1,000 dólares. (94).

Por otra parte, el Poder Judicial de los Estados Unidos del Norte, tiene facultades para revocar o modificar los actos de la administración, así como para declarar la inconstitucionalidad de una ley de manera general (95).

73. Conclusión.- Podemos concluir del material antes mencionado que ni el sistema continental-europeo, ni en el sistema anglo-americano existen bajo el mismo procedimiento facultades que reunidas pudieran conjugar la plenitud de jurisdicción a que nos hemos referido en el aspecto general de este capítulo.

En efecto ninguno de los procedimientos contenciosos antes apuntados tiene la particularidad de otorgar al juez las facultades de plena jurisdicción al momento de dictar sus fallos.

En el sistema continental-europeo, es necesario seguir en contra de un acto público, primeramente un juicio objetivo o de legalidad y una vez concluido éste proseguir por la vía de la reparación para conseguir el rearcimiento de los daños y perjuicios causados por el acto público ilegítimo, esto es, que el juez dentro del contencioso administrativo francés no tiene en el momento de dictar el fallo facultades que permitan conjugar la nulidad o modificación de un acto y la reparación de los daños causados por él, al gobernado.

De la misma forma como hemos visto anteriormente, en el sistema anglo-americano, los jueces no han sido investidos con las facultades jurisdiccionales encaminadas a la condena de la administración en asuntos de reparación patrimonial.

(95) Felipe TENA-RAMÍREZ p. 528.

CAPITULO IV.

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANULATORIO.

SUMARIO:

=====

74. Objetivo.- 75. Organos competentes para conocer del recurso.- 76 A. Sistema francés.- 77 B. El sistema en los Estados Unidos del Norte.- 78 C. El sistema en los Estados Unidos Mexicanos.- 79 A. La vía jurídica de anulación en el sistema francés.- 80 a. Ambito del contencioso objetivo francés.- 81 b. Diferencias entre el contencioso objetivo y el contencioso subjetivo en Francia.- 82 c. Las diferencias de fondo.- 83 d. Criterio de distinción.- 84 e. El recurso por exceso de poder.- 85 f. Características generales.- 86 g. Naturaleza jurídica del recurso por exceso de poder.- 87 h. El recurso por exceso de poder y el contencioso objetivo.- 88 i. El recurso por exceso de poder y el contencioso de legalidad.- 89 j. Condiciones que debe guardar la demanda de nulidad.-90 aa. La naturaleza del acto atacado.-91 bb.La calidad del accionante.-92 cc.El plazo del recurso.-93 dd.La ausencia de recursos paralelos.-94 k.Medios de anulación del recurso por exceso de poder.-95 l.La evolución histórica.-96 m.La incompetencia.-97 n.El vicio de forma.-98 o.El desvío de poder.-99 p.Las decisiones del juez sobre el recurso por exceso de poder.-100 q. Efectos de la anulación.

74. Objetivo.- El contencioso administrativo de anulación tiene por objetivo como su nombre lo indica, la anulación de los actos ilegítimos de la administración.

75. Organos competentes para conocer del recurso.- El órgano competente para conocer del recurso contencioso de anulación varía según sea el sistema jurisdiccional, ya que en el sistema continental europeo conoce de él, los tribunales administrativos, y en la vía de la apelación o de la casación el Consejo de Estado, mientras que en el sistema anglo-americano conoce de este recurso el poder judicial federal, así como algunos tribunales administrativos.

76 A. Sistema francés.- En Francia, cuna del contencioso administrativo de anulación, el Consejo de Estado y los tribunales administrativos, son los competentes para conocer de este recurso; los tribunales judiciales así como la Corte de Casación, por la especial

interpretación que se ha hecho de la división de poderes en ese Estado, se consideran incompetentes para conocer de él.

77 B. El sistema en los Estados Unidos del Norte.- En los Estados Unidos del Norte pueden conocer de este recurso los tribunales judiciales, la corte de reclamaciones y el Board of Tax appeals, con la respectiva apelación ante la Suprema Corte de Justicia.

78 C. El sistema en los Estados Unidos Mexicanos.- El caso de los Estados Unidos Mexicanos es muy especial desde un punto de vista interno, toda vez que pueden anular los actos administrativos ilegítimos tanto tribunales administrativos como el Poder Judicial Federal, ya sea en juicio de nulidad ante el primero, amparo o revisión fiscal ante el segundo.

En nuestro país, el sistema que se sigue para la anulación de los actos públicos ilegítimos, siguen dos caminos, el primero de ellos y más antiguo, es aquél mediante el cual el particular afectado, solicita el amparo y protección de la Justicia de la Unión, alegando violaciones a sus garantías individuales. El segundo camino, se sigue ante tribunales administrativos, alegando sustancialmente violaciones de legalidad, por lo que se ha nombrado no en pocas ocasiones al sistema anulatorio mexicano como contencioso de ilegitimidad.

Sin embargo, las consecuencias jurídicas de seguir un juicio de amparo en contra de un acto administrativo ilegítimo, o seguir un juicio de nulidad ante tribunales administrativos, son las mismas.

En efecto, el juicio de amparo, o juicio de garantías, -- tiene como finalidad el que, una vez concedida la protección de la -- justicia de la unión al quejoso, se retrotraigan las cosas al estado que guardaron antes de que se cometiese la violación impugnada, lo que trae como consecuencia evidente, la anulación de los actos ilegítimos, o inconstitucionales. Así, seguido el juicio de nulidad ante los tribunales administrativos, éstos pueden en su caso anular aquel acto administrativo que se encuentre visado de ilegitimidad.

79 A. La vía jurídica de anulación en el sistema francés.-

La vía jurídica mediante la cual el accionante puede obtener la anulación del acto ilegítimo de la administración, adopta un matiz particular.

En Francia, el contencioso administrativo de anulación, equivale, grosso modo, al contencioso objetivo; este tiene como fin como lo hemos enunciado anteriormente en forma general, la anulación de los actos ilegítimos de la autoridad; es, a diferencia de los procedimientos ordinarios entre partes, un proceso hecho a un acto.

80 a. Ambito del contencioso objetivo francés.- El contencioso objetivo francés comprende todos los recursos de anulación de los actos administrativos, entre los cuales se pueden mencionar:

El contencioso de casación;

El contencioso administrativo de represión;

El contencioso electoral;

El contencioso fiscal;

El contencioso de edificios que amenazan ruina (96).

El recurso más importante del contencioso objetivo o de anulación es, sin duda, el exceso de poder. Algunos autores lo equiparan, groso modo al mismo contencioso objetivo (97).

81 b. Diferencias entre el contencioso objetivo y el contencioso subjetivo en Francia.- Ha existido en Francia la preocupación de ver las diferencias que existe entre el contencioso objetivo y el contencioso subjetivo; autores como Auby y R. Drago lo denominan como contencioso de legalidad y contencioso de derechos (98).

82 c. Las diferencias de fondo.- La repartición del contencioso administrativo en contencioso objetivo y subjetivo se relacionan con la distinción establecida entre, por una parte, el derecho objetivo y las situaciones jurídicas objetivas, y por otra parte, las nociones de derechos subjetivos y las situaciones jurídicas subjetivas (99).

83 d. Criterio de distinción.- Hay contencioso objetivo cuando el accionante invoca la violación de una regla de derecho, mientras que por el contrario, el contencioso subjetivo surge cuando el accionante invoca violaciones de derechos que forman parte de una situación individual subjetiva (100), es decir, es este, en el cual el juez está llamado a estatuir sobre la existencia, el contenido o los efectos de los derechos subjetivos, o también a decidir si han -

(97) LAUBADÈRE, p. 456.

(98) AUBY et R. DRAGO, tomo II, pp. 86 y 87.

(99) LAUBADÈRE, p. 450.

(100) Idem., p. 450.

sido violados estos derechos, que son en particular los contractuales o los derechos a la reparación en caso de responsabilidad extracon = tractual. (101).

84 e. El recurso por exceso de poder.- Como hemos dicho anteriormente, el recurso más importante del derecho francés, para la obtención de la anulación de los actos ilegítimos de la autoridad, es sin duda, el exceso de poder; por lo que creemos conveniente referirnos a él ampliamente.

85 f. Características generales.- A partir de 1953 el recurso por exceso de poder ha podido ser llevado ante el Consejo de Estado en primera y última instancia según el caso; en primera cuando se trata de decretos y en última cuando se ejerce contra los demás actos administrativos.

En el caso de que el legislador declare que algún acto o tipo de acto sean insusceptibles de ser recurridos, la jurisprudencia del Consejo de Estado ha establecido que el recurso por exceso de poder es procedente, aún en esas circunstancias.

Se ha creado en Francia un régimen a favor del desenvolvimiento de este recurso, en virtud de que se le considera de suma importancia práctica como instrumento de control de la legalidad administrativa.

El recurso por exceso de poder ha sido prácticamente una creación jurisprudencial del Consejo de Estado; esta práctica juris=

(101) AUBY et R. DRAGO, tomo I, p. 87.

prudencial del Consejo de Estado ha tendido a abrir cada vez más el acceso al recurso por exceso de poder, a fin de ampliar los beneficios de éste a los administrados facilitándoles su ejercicio (102).

36 g. Naturaleza jurídica del recurso por exceso de poder.-

El recurso por exceso de poder, es un recurso que se encuentra dentro del marco del contencioso administrativo de legalidad, tiene actualmente la naturaleza de un recurso jurisdiccional, el cual ha evolucionado de ser un recurso jerárquico al concepto actual (103).

37 h. El recurso por exceso de poder y el contencioso objetivo.-

Como ha quedado expresado anteriormente, el recurso por exceso de poder es parte del contencioso objetivo. La naturaleza objetiva de este recurso es reconocida, sin dificultad, después de que ha sido admitida la posibilidad de un contencioso de naturaleza objetiva.

Sus características más importantes consisten particularmente en las siguientes:

1. Es necesario para su admisibilidad que exista un interés legítimo lesionado;
2. Los efectos de la sentencia se producen erga omnes, en otros términos, que la sentencia respectiva tenga la fuerza de cosa juzgada en forma absoluta.

Esta característica mediante la cual las sentencias tienen un alcance erga omnes se desprende del enunciado mediante el cual se considera que el proceso ha sido hecho a un acto (104).

(102) LAUBADÈRE, p. 446.

(103) Idem., pp. 467 y 468.

(104) Idem., p. 468.

38 i. El recurso por exceso de poder y el contencioso de legalidad.- El recurso por exceso de poder es parte del contencioso de legalidad: La naturaleza del recurso significa que el juez que conoce de él, limite su control a una confrontación entre el acto impugnado y la regla de derecho. Exceso de poder es sinónimo de ilegitimidad (105). Se admite en teoría que existe la posibilidad de que ciertas situaciones jurídicas, el juez disponga no solamente del poder de anular el acto, sino que además pueda substituir su decisión a la del acto atacado, siendo estas facultades más amplias, aunque sin llegar a constituir con ello la plenitud de jurisdicción, ya que el juez de la causa no puede en el mismo acto jurisdiccional condenar a las partes a la reparación patrimonial (106).

Esta interpretación ha provocado que existan contradicciones entre el desarrollo que el Consejo de Estado ha dado en su jurisprudencia, a sus investigaciones a la razón del recurso por exceso de poder, en virtud de que el fin de este recurso es básicamente el control de la legalidad (107).

Es Hauriou quien más fuertemente ha defendido la idea de que el contencioso por exceso de poder no se limite únicamente a la legalidad. Existe una hipótesis en la cual el recurso por exceso de poder no coincide con la legalidad sino que excede a ésta: Por una parte la anulación por error del hecho, irreductible al error de -

(105) LAUBADÈRE, p. 469.

(106) AUBY et R. DRAGO, tomo II, p. 37.

(107) LAUBADÈRE, p. 469.

derecho, el cual solo es relevante de la legalidad propiamente dicho; por otra parte, la anulación por desvío de poder pues el control final no es la legalidad sino la modalidad administrativa (108).

Por otra parte, desde otro punto de vista, se ha sostenido que el control del juez, que conoce del recurso por exceso de poder, saldría del control de la legalidad de este y parecería a veces estar sobre el poder discrecional de la administración, y de esta manera controlaría no a la legalidad sino a la oportunidad del acto administrativo.

El control del desvío de poder significa que la legalidad del acto administrativo debe ser apreciada en forma distinta por razón a los diversos elementos constitutivos del acto jurídico y que este puede ser ilegal de hecho en su fin, es decir en su objetivo; - se resume solamente el progreso de la idea de la legalidad en el - derecho moderno (109).

89 j. Condiciones que debe guardar la demanda de nulidad.-

Las condiciones que debe guardar la demanda de nulidad para que sea posible que el juzgador entre al estudio del fondo del asunto, son cuatro:

1. La naturaleza del acto atacado;
2. La calidad del accionante;
3. El plazo del recurso;
4. La ausencia de recurso paralelos.

Es interesante el estudio de cada una de las condiciones de admisibilidad de recurso por exceso de poder, en virtud de que su paralelismo es manifiesto con las que reinan en el derecho mexicano

(108) LAUBADÈRE, p. 469.

(109) Idem., p. 471.

para la admisión de la acción contenciosa de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

90 aa. La naturaleza del acto atacado.- Como ya ha quedado expresado anteriormente, los actos susceptibles de recurso por exceso de poder deben ser: actos administrativos, por una parte, y por la otra que esos actos causen un agravio, quedando fuera del alcance de este recurso los actos de gobierno, los hechos con base en la legislación común, los contratos administrativos, y los actos de los órganos legislativos.

91 bb. La calidad del accionante.- Para que el recurso por exceso de poder sea admitido, el accionante debe tener una cierta calidad: debe, por una parte, tener la legitimación procesal activa; por otra parte, justificar un interés en la anulación del acto reclamado. Así, esta segunda condición consta de dos elementos primordiales: la capacidad y el interés.

92 cc. El plazo del recurso.- El plazo como en todos los recursos contenciosos es de naturaleza perentoria, término que en la especie es de dos meses.

93 dd. La ausencia de recursos paralelos.- La existencia de recursos paralelos se da cuando un administrado, lesionado por las consecuencias de un acto administrativo que él pretende ilegal, dispone de un recurso diferente al por exceso de poder, el cual satisface la pretensión del accionante, y permite escapar a las consecuencias del acto ilegal (110).

94 k. Medios de anulación del recurso por exceso de

(110) Ver Infra 169.

poder.- Son paralelos a las causales de anulación que contiene el artículo 228 del Código Fiscal de la Federación y el 22 de la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Estos medios de anulación son: la incompetencia, el vicio de forma, el desvío de poder y la violación a la ley.

95 l. La evolución histórica.- La aparición de los medios de anulación no fué simultánea. Originalmente solo se admitía la incompetencia como medio de anulación; posteriormente aparecieron el vicio de forma y el desvío de poder; el último medio, la violación a la ley, el más importante del derecho objetivo no estaba considerado dentro del recurso por exceso de poder sino que tenía una vía distinta, la cual se denominaba: violación de la ley y de los derechos adquiridos. Desde este punto de vista se suponía que el accionante no podía atacar el acto mismo, sino la situación individual subjetiva. Fué a partir de 1864 cuando se incorporó al recurso por exceso de poder el medio de anulación denominado violación de la ley (111).

96 m. La incompetencia.- Hay incompetencia cuando la medida administrativa dictada no corresponde a las atribuciones de la autoridad que emitió el acto, dicho de otra forma, cuando hay infracción a las reglas de competencia.

Se da gran importancia a este medio de nulidad, en virtud de que los poderes que guardan los agentes públicos son rigurosamente atribuidos y repartidos por la ley; la noción de

(111) LAUBADÈRE, p. 489.

competencia se dice que es la base del derecho público (112).

97 n. El vicio de forma.- El vicio de forma consiste en la omisión o irregularidad de las formalidades y procedimientos en los cuales debe sujetarse todo acto administrativo.

La jurisprudencia del Consejo de Estado en materia de vicio de forma ha sido muy matizada. Se considera que en derecho administrativo en vicio de forma debe entrañar la nulidad del acto, siendo su aplicación mucho más absoluta que en derecho privado; sin embargo el Consejo de Estado, previendo los abusos que se pueden hacer mediante esta causal de anulación, ha establecido jurisprudencia al respecto; esta jurisprudencia distingue las formalidades substanciales o esenciales y las formalidades accesorias o secundarias.

La omisión o la irregularidad de las primeras puede esgrimirse por el accionante para la anulación del acto que se impugna .

Entre las formalidades que no traen consigo la anulación del acto se encuentran las que solo son de interés para la administración; asimismo se ha establecido por el Consejo de Estado el que no se configura la causal de anulación: cuando ha sido materialmente imposible observar las formalidades; cuando la irregularidad de la forma ha sido mínima; cuando se ha establecido que de hecho, el vicio de forma no ha tenido ninguna influencia sobre el acto.

El vicio de forma puede ser sanado por el cumplimiento

(112) LAUBADÈRE, p. 491.

to posterior de las formalidades con el consentimiento de los interesados. En otros casos la jurisprudencia ha establecido que, en principio, el vicio de forma no se puede sanar en cumplimiento posterior de las formalidades, pues habría una regulación retroactiva ilegal (113).

98 o. El desvío de poder.- Hay desvío de poder cuando la autoridad administrativa realiza un acto de su competencia con un fin distinto a aquel para el cual le ha sido atribuida.

La característica principal del desvío de poder es que el juzgador va a buscar las intenciones subjetivas del agente público, así como los móviles psicológicos. Se dice, en cuanto a la naturaleza del desvío de poder, que lo que se controla es la moralidad administrativa. Existen dos categorías a las cuales se debe ajustar el administrador al dictar sus resoluciones: el interés general, así como el interés particular que debe revestir el acto que se realiza.

Todo acto administrativo cualquiera que sea, debe estar siempre encaminado a la consecución de un fin de interés general. En cuanto a los fines particulares, la ley los debe precisar suficientemente.

99 p. Las decisiones del juez sobre el recurso por exceso de poder.- La decisión del juez de este recurso esta firmemente relacionada con la naturaleza objetiva del mismo, el cual entraña la anulación; reiterando sobre lo dicho, el poder del juez que conoce de este recurso se limita a anular el acto impugnado en caso de ser ilegal o, en caso contrario a desesti

(113) LAUBADÈRE, pp. 492 a 494.

mar la acción, y en consecuencia a confirmar el acto impugnado.

Por otra parte el juez no puede deducir, ni inferir - las consecuencias directas de la anulación; asimismo él no puede substituir a la decisión anulada la decisión inversa, por ejemplo: si él anula una negativa de autorización, no podrá acordar él mismo la autorización respectiva, ni condenar pecuniariamente a la administración en consecuencia de la anulación.

Sin embargo, el juez se reserva el derecho de indicar la forma o medida que él invita a la administración a tomar.

100 q. Efectos de la anulación.- El efecto de la anulación es retroactivo, se considera que el acto anulado jamás existió, y por lo tanto también sus consecuencias deben ser anuladas. Existen atenuaciones excepcionales de la retroactividad; estas se fundan en la idea de que el acto ya ejecutado sería a veces injusto no reconocerle sus efectos (114).

(114) LAUBADÈRE, pp. 506 y 507.

TITULO III

EL PODER JUDICIAL FEDERAL

CAPITULO I

EL PODER JUDICIAL FEDERAL Y LA

PLENA JURISDICCION.

SUMARIO:

=====

I. EL PODER JUDICIAL FEDERAL Y LA PLENA JURISDICCION. 101. As =
 pecto general.- SUBCAPITULO I. LEY DE AMPARO.- 102. Objetivo
 del juicio de amparo.- SECCION PRIMERA. ANTECEDENTES.- 103 A.
 Aspecto general.- 104 B. Decreto constitucional para la Liber=
 tad de la América Mexicana.- 105 C La Constitución de 1824.-
 106 D. Las Siete Leyes Constitucionales.- 107 aa. El Poder Ju=
 dicial.- 108 E. La Constitución Yucateca de 1841.- 109 F. Pro=
 yecto de la Minoría de 1842.- 110 G. Bases Orgánicas de 1843.-
 111 H. Acta de Reformas de 1847.- 112 I. La Constitución de --
 1857. 113 J. La Constitución de 1917.- SECCION SEGUNDA. PRIN =
 CIPIOS GENERALES QUE RIGEN EL JUICIO DE AMPARO.- 114. Aspecto
 general.- 115 A. Principio de instancia de parte agraviada.-
 116 B. Principio de prosecución ante la jurisdicción federal -
 del juicio de amparo.- 117 C. Principio de relatividad.- 118 D.
 Principio de definitividad 119 E. Principio de estricto dere =
 cho.- 120 F. Principio del amparo directo contra sentencias --
 definitivas o laudos.- 121 G. Principio de procedencia del --
 amparo indirecto.- SECCION TERCERA. OBJETIVO DEL JUICIO DE --
 AMPARO.- 122. Aspecto general.- 123. Partes en el juicio de --
 amparo.- 124. Tribunales competentes para conocer del juicio
 de amparo.- 125. La Jurisprudencia.- 126. La sentencia en el
 juicio de amparo.- 127 A. Hipótesis en las sentencias de --
 amparo.- 128 aa. Sentencia relativa a actos de carácter positi
 vo.- 129 bb. Sentencias relativas a actos de carácter negativo .-
 SECCION CUARTA. LA EJECUCION DE LAS SENTENCIAS EN EL AMPARO.-
 130. Aspecto general.- 131 A. Hipótesis en el cumplimiento de
 las sentencias.- 132 B. Hipótesis en la que la autoridad del
 responsable se niega a cumplir con las ejecutorias .- 133 a .
 Caso de incumplimiento.- 134 C. Hipótesis en la que la autori=
 dad responsable se encuentra imposibilitada para cumplir la -
 sentencia.- 135 A. Primer Caso.- 136 B. Segundo Caso.- SUBCAPI
 TULO II. CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.- 137. As =
 pecto general.- 138. Las sentencias en el Código Federal de =
 Procedimientos Civiles.- 139. La falta de plena jurisdicción
 en el Poder Judicial Federal.

101. Aspecto general.- El concepto de plena jurisdicción ha quedado expresado con antelación (115) donde concluimos que en teoría doctrinal ésta se refiere a los poderes que guarda el juez en el momento de dictar sus fallos.

En efecto, el concepto de plena jurisdicción creemos que debe ser comprendido en forma generalizada, es decir, sin fronteras, ya que no se refiere a una legislación específica sino a un concepto general.

Desglosando el concepto de plena jurisdicción que --- hemos adoptado, éste quedaría de la siguiente manera:

Definición. La plena jurisdicción consagra la sujeción total de la acción administrativa al dominio del órgano jurisdiccional. Pudiendo el juez de la causa:

- 1.- Ordenar la reparación patrimonial;
- 2.- Anular o reformar el acto administrativo impugnado;
- 3.- Investigar lo conducente;
- 4.- Juzgar los hechos;
- 5.- Juzgar el derecho;
- 6.- Restablecer en su integridad la situación jurídica, tanto en su aspecto patrimonial como puramente jurídico.

Siguiendo este principio en lo relativo a la plena jurisdicción, analizaremos las facultades que tiene el Poder Judicial Federal de los Estados Unidos Mexicanos, en el momento de dictar sus fallos, para así llegar a la intersección de nuestra hipótesis con el resultado de esta investigación.

(115) Ver Supra 67.

Así, en este orden de ideas es de fundamental importancia analizar las facultades concedidas a este órgano jurisdiccional, en virtud de que en nuestro país todas las actividades de los agentes públicos que prestan sus servicios en cualquiera de los Poderes de la Unión deben ser derivados de la letra de la regla escrita (principio de la juridicidad o legitimidad), es decir, las actividades de las personas físicas que ocupan cargos públicos deben estar especificadas por la norma.

De esta manera es preciso analizar las leyes que le confieren competencia jurisdiccional al Poder Judicial Federal para poder determinar que clase de poderes guarda al momento de dictar sus fallos.

En virtud del incalculable trabajo que ello representa, sólo nos remitiremos a dos leyes, aunque de fundamental importancia: la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, la que llamaremos Ley de Amparo, y al Código Federal de Procedimientos Civiles.

SUBCAPITULO I.

LEY DE AMPARO.

102. Concepto de Amparo.- El amparo, es un procedimiento judicial en el que se demanda del Poder Judicial Federal, la protección en contra de los actos que vulneran las garantías individuales, emitidos por alguna autoridad.

Es el amparo el procedimiento jurisdiccional que más

ha enaltecido a nuestras instituciones, toda vez que el mismo está encaminado a la protección Federal de las garantías individuales de cualquier habitante de nuestro país.

SECCION PRIMERA

ANTECEDENTES.

103 A. Aspecto general.- Desde un punto de vista lógico podemos señalar como antecedentes del amparo todos los ordenamientos, en los que se señalen indistintamente los derechos individuales de los gobernados, o garantías individuales, es decir los derechos del Hombre, así como los que señalen algún medio de defensa para garantizar su libre ejercicio. Así, siendo el fin objetivo de todo aparato jurisdiccional la salvaguarda del derecho, resulta meramente accesorio el establecimiento de un procedimiento específico para resguardar el goce y disfrute de las garantías individuales; de esta manera podemos señalar que por la mera existencia de derechos especificados, el Poder Judicial ha de protegerlos.

Aparecen como antecedentes de las reglas actuales en materia de amparo los siguientes documentos constitucionales:

104 B. Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.- Esta primera constitución, en su artículo 24 que es el precepto que encabeza el capítulo relativo a los derechos del Hombre, hace una declaración general acerca de estos, clasificándolos a modo de la declaración francesa. Sin embargo no obstante lo anterior, es decir, el que la Constitución de

Apatzingan contiene los preceptos integrantes del capítulo destinado a su consagración, no brinda por el contrario, al individuo ningún medio de defensa para hacerlo respetar (116).

105 C. La Constitución de 1824.- Esta Constitución carece de un capítulo específico relativo a los derechos individuales de los gobernados. Sin embargo, por el contrario esta Constitución señala en forma incipiente en la última parte del inciso 6° de la fracción V del artículo 137, las facultades de la Suprema Corte de Justicia para conocer de las infracciones que se cometiesen a la Constitución o a las leyes generales, - dejándole a una ley especial la determinación específica de cada una de las hipótesis respectivas, ordenamiento que nunca se expidió, al menos bajo esta Constitución (117).

106 D. Las Siete Leyes Constitucionales.- Esta Constitución oligárquica fué promulgada al correr de los años 1835 y 1836; caracterizándose por ser de tipo centralista, aunque, ventajosamente para nuestras instituciones, se declararon los derechos del mexicano en la primera de estas siete leyes.

Por otra parte se creó como órgano de control constitucional al Supremo Poder Conservador, el cual tenía las siguientes facultades:

1.- Declarar la nulidad de una ley por Decreto dentro de los dos meses de su sanción, cuando sean contrarias a artículo expreso de la Constitución y le exigiera dicha declaración o el Supremo Poder Ejecutivo o la Suprema Corte de Justicia, o

(116) BURGOS, p. 106.

(117) Idem., 109.

parte de los miembros del Poder Legislativo en representación firmada por dieciocho por lo menos.

2.- Declarar, excitado por el Poder Legislativo o la Suprema Corte de Justicia, la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo cuando sean contrarios a la Constitución o a las -- Leyes, haciendo esta declaración dentro de cuatro meses conta dos desde que se comuniquen estos actos a las autoridades res pectivas.

3.- Declarar en el mismo término la nulidad de los - actos de la Suprema Corte de Justicia, excitado por alguno de los otros poderes y sólo en el caso de usurpación darán los - datos al tribunal respectivo para que sin necesidad, proceda a la formación de causa y al fallo que hubiere lugar (118).

El Supremo Poder Conservador de 1836 fué duramente atacado, pues se le adjudicaron facultades excesivas, que su= peraban en mucho al Poder Judicial, al Legislativo y al mismo Poder Ejecutivo, pues autorizado estaba para suspender a la alta Corte de Justicia, para declarar la incapacidad física o moral del Presidente de la República y hasta para suspender - por dos meses las sesiones del Congreso (119).

De la misma forma Don Emilio Rabasa, al referirse a las Siete Leyes Constitucionales, lo hace precisamente refi = riéndose al Supremo Poder Conservador de la siguiente manera:

No es fácil encontrar constitución más singular ni -- más extravagante que este parto del centralismo victorioso, que no tiene para su disculpa ni siquiera el servilismo de =

(118) Daniel MORENO, p. 506.

(119) Idem., p. 137.

sus autores, porque si por sus preceptos, las provincias, el parlamento y el Poder Judicial quedaban deprimidos y maltrechos, no salía más medrado el Ejecutivo, que había de subordinarse a un llamado poder conservador, en donde suponía investir algo de sobre-humano, intérprete infalible de la voluntad de la nación cuyos miembros poseídos del furor sagrado = de los profetas, declararían la verdad suprema para obrar el prodigio de la felicidad pública.

Don José Fernando Ramírez atacó duramente la creación del Supremo Poder Conservador en un voto particular, en el que expresó en forma valerosa su encontrada opinión en contra de la creación de tan privilegiado poder, ya que el mismo resultaba exótico en un sistema representativo popular, en que toda garantía de los ciudadanos respecto de los funcionarios públicos, es la responsabilidad que contraen estos, agregando que en el caso de que se decidiese su creación, los miembros que formaran parte de él fuesen personas removibles de tan -- importante encargo (120).

107 aa. El Poder Judicial.-- La Constitución centralista de 1836 le asignaba, dentro de las atribuciones por lo demás nugatorias e inútiles en vista del poderío del supremo Poder Conservador, la facultad de conocer de los "reclamos" que el agraviado por una errónea "calificación" de las causas de utilidad pública en los casos de expropiación podía intentar directamente ante la Suprema Corte o ante los Tribunales Superiores de los Departamentos, en sus respectivos casos (121).

(120) Daniel MORENO, p. 136.

(121) BURGOA, p. 113.

Como podemos ver tanto de las facultades del Supremo Poder Conservador como del Poder Judicial, ambos bajo la -- constitución oligárquica de 1836, no se desprende el que existiese algún medio formal para garantizar el goce y disfrute de las garantías individuales o derechos del mexicano expresados en la primera parte de esa Constitución.

De esta manera, si bien es cierto que por existir los derechos subjetivos en documento formal, de rango constitucional, como lo fué la primera de esas siete leyes, no surgió en la especie, fórmula alguna para preservarlas, por lo que en cuanto a antecedente del juicio de amparo, sólo quedaría por el hecho de especificar los derechos subjetivos individuales.

108 E. La Constitución Yucateca de 1841.- En ese año, Yucatán comprendía el Estado de Campeche y el de Quintana Roo, los cuales estaban separados de la República a consecuencia del sistema centralista implantado mediante la Constitución denominada las Siete Leyes Constitucionales . Con este motivo Crescencio Rejón, en un proyecto de Constitución para el Estado de Yucatán, establece el juicio de amparo constituyendo de esta manera el antecedente inmediato del actual. En -- efecto, el artículo 53 de dicho proyecto establecía:

"Corresponde a ese tribunal reunido (Corte Suprema de Justicia del Estado):

1.- Amparar en el goce de sus derechos a los que les pidan su protección contra las leyes y decretos de la legislatura que sean contrarios a la Constitución; o contra las pro=

videncias del Gobierno o Ejecutivo, cuando en ellas se hubiere infringido el Código fundamental o las Leyes, limitándose en - ambos casos a reparar el agravio en la parte en que estas o la Constitución hubiesen sido violadas".

Asimismo, el artículo 63 añade:

"Los jueces de primera instancia ampararán en el goce de los derechos garantizados (los individuales que antes enu= meran) a los que les pidan su protección contra cualesquiera = funcionario que no corresponda al orden judicial, decidiendo breve y sumariamente las cuestiones que se susciten sobre los asuntos indicados"

La Suprema Corte conocía del amparo contra actos in= constitucionales de la legislatura y contra actos inconstitu= cionales o ilegales del gobernador, aquí ya se amplía en rela= ción con el ejecutivo la protección de la constitucionalidad. Los jueces de primera instancia conócían del amparo contra los actos inconstitucionales de cualesquiera funcionarios que no co= rrespondieran al orden judicial; esto quiere decir, en nuestro concepto, que la competencia de tales jueces se interesaba - contra los actos de autoridades que, además de no ser judicia= les fueran distintas de los titulares de los Poderes Legisla= tivo y Ejecutivo, cuyos actos sólo podían ser juzgados por la Suprema Corte por último, de los actos inconstitucionales de - los jueces, tocaba conocer a sus respectivos superiores, tal - como ahora se enmienda en una posterior instancia ordinaria la

violación a una ley de fondo o de procedimiento (122).

Es la Constitución de Yucatán, el antecedente más - ilustrativo de nuestro actual procedimiento de amparo, ya que se conjugan no solo la existencia expresa de los derechos sub^ujetivos de los gobernados, sino que se crea un procedimiento especialmente encaminado a su defensa.

En este orden de ideas es en Yucatán donde se crea el juicio de amparo, mismo que en la actualidad ha cambiado - en cuanto a mínimos matices, de aquí en adelante, todas las constituciones liberales van a optar por la inclusión de este procedimiento dentro de sus textos.

109 F. Proyecto de la Minoría de 1842.- En 1842, ele^gido el Congreso Constituyente y disuelto posteriormente por Nicolás Bravo, se presentó por la minoría un proyecto relacio^onado con el juicio de amparo; esta comisión estaba integrada por Mariano Otero, Muñoz Ledo y Espinoza de los Monteros (123).

En este proyecto se proponía un sistema mixto de de = fensa de la Constitución, pues por una parte la Suprema Corte de Justicia era el órgano encargado de la protección de las ga^urantías individuales, exclusivamente frente a los Poderes Le = gislativo y Ejecutivo de los Estados, mientras que por otra - parte autorizaba al Presidente de la República para que, de - acuerdo con su consejo, por dieciocho diputados o seis senado^ores o tres legislaturas de los Estados, reclamara ante las le = gislaturas generales de los Estados la inconstitucionalidad de

(122) TENA RAMIREZ, p. 523.

(123) Daniel MORENO, p. 510.

una ley general del Congreso, estando la Suprema Corte encargada solamente de dar a conocer el resultado de la votación (124).

Como el Congreso fué disuelto, ninguna de las dos posturas llegó a entrar en vigor, y en el año de 1843 una junta de notables - expidió las Bases Orgánicas.

110 G. Bases Orgánicas de 1843.- Este documento constitucional, adoptó abiertamente el régimen centralista, sin implantar ningún sistema de preservación constitucional por órgano político, desapareciendo al Supremo Poder Conservador, aunque en preceptos aislados, como en el artículo 66, frac. XVII, permaneció latente un resabio del control político que ejercía en forma omnipotente el desaparecido poder, al establecer en la disposición invocada que eran facultades del Congreso reprobado los decretos dados por las asambleas departamentales que fuesen - contrarios a la Constitución o a las leyes generales (125).

111 H. Acta de Reformas de 1847.- En 1846, Crescencio REJÓN, dió a conocer en el ámbito federal sus ideas sobre las conveniencias del control judicial de la Constitución, proponiendo que a los jueces de primera instancia ampararen en el goce de los - derechos a los que les pidan su protección contra cualesquiera funcionario que no correspondan al orden judicial, y que de la injusta negativa de los jueces a otorgar el referido amparo, así como de los atentados cometidos por ellos contra los mencionados derechos conozcan sus respectivos superiores (126).

(124) TENA-RAMÍREZ, p. 525.

(125) BURGOA p. 121.

(126) TENA-RAMÍREZ, p. 525.

Por diversas razones y circunstancias de la época, fué Mariano Otero quien defendió la tesis de Crescencio Rejón en las asambleas correspondientes, añadiéndola y perfeccionándola, dando lugar a un procedimiento con vida independiente y ante distinta jurisdicción que no nace por excepción ni por alzada de otra, es decir, previó la creación de un verdadero juicio, no un recurso.

Se apartó también del sistema anglo-americano, al prohibir que se hicieran declaraciones generales respecto a la Ley o acto que motivase la queja, con lo que daba estabilidad a la institución y permitía que los tribunales desempeñasen su función de guardianes de las garantías individuales, sin poner en pugna el poder de la Corte con el Legislativo y el Ejecutivo. Así, el artículo 25 del Acta de Reformas siguiendo las ideas de Otero quedó de la siguiente manera:

" Los tribunales de la federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que les conceden esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, ya sea de la Federación, ya sea de los Estados, limitándose dichos tribunales a impartir su protección y en caso particularmente determinado, sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que lo motivase (127).

112 I. La Constitución de 1857.- La Constitución de 1857, recoge la fórmula de Otero la que amplifica y perfecciona,

en razón a que la protección abarcará a partir de esta fecha - aún los actos violatorios de las garantías individuales que cometan las autoridades jurisdiccionales, situación que viene a engrandecer en gran medida el volumen del trabajo de los órganos jurisdiccionales federales, ya que como es de suponerse, - los reclamos por violaciones procesales ejecutados dentro de - los procedimientos contenciosos, se hizo más tangible a la realidad de cada uno de los habitantes de la República que hicieron uso para la protección de sus garantías individuales, del juicio de amparo.

En efecto, a través de la fórmula de Otero recogida en las Actas de Reforma de 1847, solo conocían de las violaciones constitucionales que cometiesen los órganos jurisdiccionales del orden común, sus respectivos superiores jerárquicos. La nueva fórmula quedó plasmada en los artículos 101 y 102 . Ellos preceptúan :

" Artículo 101.- Los tribunales de la federación resolverán todas las controversias que se susciten:

I.- Por leyes o actos de cualquier autoridad que violen las garantías individuales.

II.- Por leyes o actos de la autoridad federal que -- vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

III.- Por leyes o actos de la autoridad de estos que invadan la esfera de la autoridad federal ".

" Artículo 102.- Todos los juicios de que habla el -

artículo anterior se seguirán, a petición de parte agraviada, - por medio de procedimientos y formas en el orden jurídico que determinará una ley. La sentencia será siempre tal, que sólo se ocupe de individuos particulares, limitándose a protegerlos y ampararlos en el caso especial sobre el que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la ley o acto que lo motivare ".

Como puede apreciarse de la lectura de estos dos artículos, el juicio de amparo deriva esencialmente de la necesidad general de la existencia de derechos individuales subjetivos garantizados por algún órgano jurisdiccional, situación - que como hemos expuesto anteriormente surge a la vida jurídica nacional a través de la obra de Crescencio Rejón en la Constitución de Yucatán de 1841.

113 J. La Constitución de 1917.- Como puede verse de los artículos 103 y 107 de la Constitución vigente, que son = prácticamente una transcripción de los artículos 101 y 102 de la Constitución de 1857, se conserva la fórmula de amparo establecida en el ordenamiento constitucional próximo pasado.

En efecto, la Constitución vigente consagra igualmente los derechos subjetivos individuales, y el procedimiento = contencioso para preservarlos, teniendo los mismos alcances y el mismo sentido que los que tuvo bajo la constitución de 1857.

Es interesante hacer notar que si bien es cierto en la Constitución vigente se crearon las llamadas garantías so =

ciales consagradas en los artículos 3º, 27 y 123, no se creó un procedimiento idóneo con rango constitucional para preservarlas, por lo que consecuentemente dichas garantías sociales sólo redundan en individuales cuando sus beneficiarios tratan de hacerlas efectivas contra algún acto de autoridad que pretendiese violarlas.

En efecto la creación de estas garantías sociales se concreta al igual que aquellos ordenamientos constitucionales como lo fueron el de 1813 de Apatzingán, 36 y 43, a enunciarlas sin tener ninguna utilidad práctica para quien resulta beneficiario de ellas, pues no existe procedimiento alguno mediante el cual puedan hacerse valer en las mismas condiciones como aparece el amparo.

SECCION SEGUNDA.

PRINCIPIOS GENERALES QUE RIGEN EL JUICIO DE AMPARO.

114. Aspecto general.- Se puede señalar que los principios fundamentales que rigen el juicio de amparo, en la terminología de la doctrina, son:

- 1.- Principio de instancia de parte agraviada;
- 2.- Principio de prosecución ante la Jurisdicción Federal del juicio de amparo;
- 3.- Principio de relatividad;
- 4.- Principio de definitividad;
- 5.- Principio de estricto derecho;
- 6.- Principio de procedencia del amparo directo con =

tra sentencias definitivas o laudos;

7.- Principio de procedencia del amparo indirecto.

115 A. Principio de instancia de parte agraviada.-

El amparo procede únicamente a instancia de parte agraviada, siendo un caso de improcedencia el que el quejoso no demuestre interés jurídico en la consecución de la protección Federal. Pueden accionar en este juicio todas las personas físicas o morales, nacionales o extranjeras, con el único requisito de que no lo hagan bajo la personalidad jurídica de "autoridad". Al respecto la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la siguiente Jurisprudencia:

HACIENDA, SECRETARIA DE, IMPROCEDENCIA DEL AMPARO PRO
MOVIDO POR LA.

Como el Tribunal Fiscal dicta sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, - no se concibe que otro órgano del mismo Ejecutivo que obra por acuerdo del titular de ese Poder, como es la Secretaría de Hacienda, pueda pedir amparo contra actos de dicho tribunal, además de que es absurdo pretender que las oficinas públicas o dependencias del Ejecutivo, puedan invocar violación de garantías individuales, para protegerse contra actos de una autoridad que dicta fallos en representación del mismo Ejecutivo.

Quinta Epoca.

Tomo LXV, pág. 4413, Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Departamento de Impuestos sobre Bebidas Alcohólicas).

Tomo LXVI, pág. 218 Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Tomo LXVI, pág. 2824, Idem.

Tomo LXVI, pág. 2824, Idem.

Tomo LXVI, pág. 2824, Idem.

Esta desigualdad procesal en favor de los particula =

res, ha sido superada al menos en materia fiscal, al establecerse el recurso de revisión fiscal ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recurso que ha sido previsto por el artículo 104 de la Constitución, y que es posible hacerlo valer en contra de las resoluciones definitivas que dicten los tribunales administrativos federales.

116 B. Principio de prosecución ante la Jurisdicción Federal del juicio de amparo.- Los artículos 103 y 107 constitucionales confieren la prosecución del juicio de amparo a los tribunales federales y, en casos excepcionales de necesidad, a tribunales locales, es decir del fuero común tal y como ha sido previsto por el artículo 37 de la Ley de Amparo (128).

117 C. Principio de relatividad.- El principio de relatividad en el juicio de amparo fué concebido por Mariano Otero, y esta presente en nuestro sistema constitucional a partir de el Acta de Reformas de 1847, en su artículo 25, el cual ha sido definido de la siguiente manera:

" La sentencia será siempre tal, que solo se ocupe de individuos particulares, limitándose a ampararlos y protegerlos en el caso especial sobre el que verse la queja, sin hacer una declaración general respecto de la ley o acto que la motivare (129). Esta disposición constitucional ha sido corroborada por el artículo 76 de la Ley de Amparo.

118 D. Principio de definitividad.- Otro principio fundamental que rige el juicio de amparo es el llamado de defi

(128) Infra

(129) Supra 104.

nitividad.

En efecto, para que el juicio de amparo sea procedente, al igual que el recurso por exceso de poder en Francia (130), es necesario, al tenor del contenido de las fracciones III y IV del artículo 107 constitucional, que el acto que se impugna no cuente con ningún otro medio de defensa legal, por virtud del cual puedan ser modificados, revocados o nulificados los actos reclamados, siempre que conforme a la misma ley se suspendan los efectos de dichos actos mediante la interposición del recurso o medio de defensa legal que hiciera valer el agraviado, sin exigir mayores requisitos que los que la Ley de Amparo consigna para conceder la suspensión definitiva (artículo 73 fracción XIII de la Ley de Amparo).

119 E. Principio de estricto derecho.- Este principio no rige la procedencia del amparo a diferencia de los anteriores que hemos señalado, sino que impone una norma de conducta al Órgano de control, consistente en que, en los fallos en que se aborde la cuestión constitucional planteada en el juicio de garantías, sólo debe analizar los conceptos de violación expuestos en la demanda respectiva, sin formular consideraciones de inconstitucionalidad de los actos reclamados que no se relacionen con dichos conceptos.

En su faceta opuesta, el citado precepto equivale a la imposibilidad de que el juzgador de amparo supla las deficiencias de la demanda respectiva, colme las omisiones en que haya

(130) Supra 88.

incurrido el quejoso en la parte impugnativa de los actos reclamados, o de que los sustituya en la estimación jurídica de dichos actos desde el punto de vista constitucional.

Existen excepciones al principio antes señalado, ya que se considera de estricto derecho las demandas sobre asuntos civiles, mercantiles, administrativos y del trabajo cuando sea el trabajador el que promueva, por otra parte, procede la suplencia de la queja en materia laboral para los trabajadores así como para los reos en materia penal, y en materia agraria cuando se trate de ejidatarios o comuneros, y por último en los casos de que los promoventes sean menores o incapacitados. Existe en forma general suplencia de la queja cuando los actos reclamados se hubiesen fundado en leyes declaradas inconstitucionales por la jurisprudencia de la Suprema Corte (131).

120 F. Principio de procedencia del amparo directo contra sentencias definitivas o laudos.- Ese principio consagra la fórmula jurídica mediante la cual sólo procede el amparo en forma directa, es decir, de una sola instancia, ante los tribunales colegiados o la Suprema Corte de Justicia, en los casos a que se refiere el artículo 107 fracción III de la Constitución, siendo estos cuando se reclame de tribunales administrativos judiciales o del trabajo, violaciones a las garantías individuales cometidas ya sea durante el procedimiento y que esta violación trascienda al resultado del fallo, o que dichas violaciones se hayan cometido directamente en la sentencia o laudo respectivo, es decir, el juicio de amparo direc

to solo procede en contra de sentencias o laudos, emitidos por tribunales administrativos, judiciales o del trabajo.

121 G. Principio de procedencia del amparo indirecto.-

El amparo indirecto procede contra los actos violatorios de garantías individuales que en términos generales no hayan sido prevista su prosecución mediante el juicio de amparo directo.

Así, el juicio de amparo indirecto va a proceder en todos aquéllos casos en que no correspondan las características del acto reclamado a las hipótesis relativas a la procedencia del amparo directo.

Estos casos están descritos detalladamente en el artículo 114 de la Ley de Amparo.

SECCION TERCERA.

OBJETIVO DEL JUICIO DE AMPARO.

122. Aspecto general.- El juicio de amparo es un procedimiento encaminado a la protección y salvaguarda de los derechos subjetivos contenidos en las garantías individuales, = consignadas en dos artículos 10. a 29 de la Constitución Federal.

En efecto, el artículo 103 en relación con el 107 de la Carta Magna, señala los casos en los cuales es procedente el juicio de amparo. Estos son:

1.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales.

2.- Por leyes o actos de la autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados.

3.- Por leyes o actos de las autoridades de estos que invadan la esfera de la autoridad federal.

Estas dos últimas fracciones han sido materia de un sin número de controversias, toda vez que, prácticamente son repetitivas del artículo 16 constitucional, ya que se refieren a competencia, ya sea local o federal y no como se ha querido interpretar, que estas dos últimas fracciones dan facultades a las autoridades federales o locales para recurrir mediante el juicio de amparo al Poder Judicial para defender sus respectivas competencias, habiendo establecido como precedente la Suprema Corte de Justicia mediante una tesis jurisprudencial, especificando que el derecho para accionar el juicio de amparo corresponde únicamente a particulares. Esta tesis dice:

"AMPARO, MATERIA DEL. El juicio de amparo fué establecido por el artículo 103 constitucional, no para resguardar todo el cuerpo de la propia constitución sino para proteger las garantías individuales, y las fracciones II y III del precepto mencionado, deben entenderse en el sentido de que solo puede reclamarse en el juicio de garantías una Ley Federal, cuando invada o restrinja la soberanía de los Estados, o de estos si invaden la esfera de la autoridad federal, cuando existe un particular quejoso que reclame violación de garantías individuales, en un caso concreto de ejecución con motivo de tales invasiones o restricciones de soberanía. Si el legislador constituyente hubiese querido conceder la facultad de pedir amparo para proteger cualquiera violación a la Constitución, aunque no se tradujese en una lesión al interés particular, lo hubiese establecido de una manera clara, pero no fué así, pues a

través de las constituciones de 1857 y 1917, y de los proyectos constitucionales y actas de reforma que las presedieron se advierte que = los legisladores, conociendo ya los diversos sistemas de control que pueden ponerse en jue go para remediar las violaciones a la Consti= tución, no quisieron dotar al Poder Judicial Federal de facultades omnimodas, para oponer= se a todas las providencias inconstituciona = les, por medio del juicio de amparo, sino que quisieron establecer este tan solo para la - protección y goce de las garantías individua= les (132).

123. Partes en el juicio de amparo.- Son partes en el juicio de amparo:

- 1.- El agraviado o agraviados;
- 2.- La autoridad responsable o autoridades responsa = bles;
- 3.- El tercero perjudicado, pudiendo intervenir con este carácter:

a). La contraparte del agraviado, cuando el acto re = clamado emana de un juicio o controversia que no sea del orden penal, o cualesquiera de las partes en el mismo juicio, cuando el amparo sea promovido por persona extraña al procedimiento;

b). El ofendido, persona que, conforme a la ley, ten= ga derecho a la reparación del daño o ha exigir la responsabi= lidad civil proveniente de la comisión de un delito, en su -- caso, en los juicios de amparo promovidos contra actos judicia= les del orden penal, siempre que estos afecten dicha repara -- ción o responsabilidad;

c). La persona o personas que hayan gestionado en su favor el acto contra el que se pide amparo, cuando se trate de providencias dictadas por autoridades distintas de la judicial

o del trabajo.

4.- El Ministerio Público Federal, quien se podrá abstener de intervenir cuando el caso de que se trate carezca, a su juicio, de interés público. En asuntos en que intervenga - lo hará en los términos de la Ley de Amparo y podrá interponer los recursos que señala la misma (133).

124.- Tribunales competentes para conocer del juicio de amparo.- Son tribunales competentes para conocer de este - juicio:

1.- En amparo directo los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

2.- En amparo indirecto son competentes los Juzgados de Distrito.

3.- En la violación de las garantías a que se refieren los artículos 16 en materia penal, 19 y 20 fracciones I, VIII y X, párrafos primero y segundo de la Constitución Federal, el Juez de Distrito que corresponda o el Superior del Tribunal = que haya cometido la violación (134).

4.- En los lugares en que no resida juez de Distrito, los jueces de primera instancia, dentro de cuya jurisdicción radique la autoridad que ejecuta o trata de ejecutar el acto - reclamado. Tendrán facultades de recibir la demanda de amparo, pudiendo ordenar que se mantengan las cosas en el estado en - que se encuentren, por el término de setenta y dos horas, que deberá ampliarse en lo que sea necesario, atenta la distancia

(133) Artículo 5° de la Ley de Amparo.

(134) Artículo 37 de la Ley de Amparo.

que haya a la residencia del juez de Distrito; ordenará que se rindan a estos los informes respectivos y procederá conforme a lo prevenido en el artículo 144 de la Ley de Amparo, es decir, deberá formar un expediente donde se consigne suspender provisionalmente el acto reclamado, copias de los oficios o mensajes que hubiesen girado para el efecto y constancia de la entrega, así como las determinaciones que dicte para hacer cumplir su resolución, cuya eficacia deben vigilar, en tanto el juez de Distrito le acusa recibo de la demanda y documentos que hubieren remitido (135).

Como es de verse, la ley hace, por mandato expreso de la Constitución, una delegación de competencia a los tribunales del fuero común, a fin de que los gobernados gocen de mayor protección de sus respectivas garantías individuales.

125. La jurisprudencia.- Se entiende por jurisprudencia en derecho mexicano la interpretación jurisdiccional obligatoria de la constitución, leyes, reglamentos federales o locales y tratados internacionales celebrados por el Estado Federal Mexicano.

El artículo 192 de la Ley de Amparo establece que estas interpretaciones, reiteradas mediante cinco ejecutorias resueltas en el mismo sentido, ininterrumpidamente y aprobadas por un mínimo de catorce ministros, constituye la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte, la cual es obligatoria tanto para ella como para las salas de la misma, Tribunales de

Circuito, tanto unitarios como colegiados, jueces de Distrito, tribunales militares y judiciales del orden comun, de los Estados, Distrito Federal y tribunales administrativos y del trabajo, locales o federales.

126. La sentencia en el juicio de amparo.- El alcance de las sentencias se circunscribe al contenido del artículo 80 de la Ley de Amparo, el cual dice:

"La sentencia que concede el amparo tendrá = por objeto restituir al agraviado en el ple= no goce de la garantía individual violada, - restableciendo las cosas al Estado que guar daban antes de la violación, cuando el acto reclamado sea de carácter positivo; y cuando sea de carácter negativo, el efecto del -- amparo será obligar a la autoridad responsa ble a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exige ".

127 A. Hipótesis en las sentencias de amparo.- Como es de verse, y en la terminología de la doctrina, las sentencias de amparo entrañan dos hipótesis, según las cuales varían los efectos jurídicos de ellas. Estas hipótesis son:

- 1.- Cuando el acto reclamado sea de carácter positivo;
- 2.- Cuando el acto reclamado sea de carácter negativo.

128 aa. Sentencia relativa a actos de carácter positi= vo.- En esta hipótesis lo que se pretende conseguir a través del juicio de amparo, es el que la autoridad no ejecute actos - que violen garantías individuales, o que anule , es decir, que deje sin efectos aquellos actos que sí han sido ejecutados, y que violan las garantías individuales, siendo el efecto de las

sentencias emitidas por el Poder Judicial, el restituir las -- cosas al estado que guardaban antes de que se cometiese la violación, dejando sin efecto el acto reclamado.

129 bb. Sentencias relativas a actos de carácter negativo.- La segunda hipótesis, consiste o se presenta, cuando el acto reclamado es de carácter negativo. Siguiendo la terminología del artículo 80 de la Ley de Amparo, consiste en obligar a la autoridad responsable a que cumpla con lo que la garantía exija.

En esta hipótesis, lo que pretende el quejoso es obligar a la autoridad responsable a que actúe de la manera determinada por la garantía que se arguye violada.

En esta segunda hipótesis, se adecua el clásico --- ejemplo, mediante el cual, la autoridad responsable se niega a conceder una autorización a la que el agraviado tiene pleno derecho por reunir los requisitos de ley; el efecto de la sentencia que produzca el Poder Judicial Federal, será obligar a la autoridad responsable a que otorgue la autorización negada.

SECCION CUARTA.

LA EJECUCION DE LAS SENTENCIAS EN EL AMPARO.

130. Aspecto general.- El Poder Judicial Federal, con fundamento en las fracciones XVI y XVII del artículo 107 de la Constitución, tiene imperio para obtener la ejecución de sus sentencias, es decir, si, concedido el amparo, la autoridad responponible insistiere en la repetición del acto reclamado o trasa

tare de eludir las sentencias de la autoridad federal, será in -
mediatamente separado de su encargo y consignado al juez de -
Distrito que corresponda.

A este respecto la Ley de Amparo ha establecido el -
procedimiento relativo a proveer sobre la ejecución de las sen -
tencias por parte de la autoridad responsable, en virtud de -
que el Poder Judicial Federal no puede sustituirla, salvo si -
se trata de la libertad personal; en los demás casos, sólo la
autoridad responsable puede dar cumplimiento a la ejecutoria de
que se trate, es decir, en aquellos casos en que la ejecución
consista en dictar una nueva resolución en el expediente o -
asunto que haya motivado el acto reclamado, mediante el proce -
dimiento que establezca la ley, el Poder Judicial no puede dic -
tar una resolución substituyéndose a la autoridad responsable
(136).

131. A. Hipótesis en el cumplimiento de las sentencias.

En virtud de que el Poder Judicial no tiene facultades para -
cumplir por sí mismo con las ejecutorias que pronuncia, sino
que estas se ordenan para su cumplimiento a la autoridad res -
ponsable, surgen varias hipótesis:

1.- Que la autoridad responsable cumpla inmediatamen -
te con la ejecutoria de amparo, caso en el cual no ha lugar a
controversia;

2.- Que la autoridad responsable se niegue a cumplir
con las ejecutorias;

3.- Que la autoridad responsable se encuentre imposibilitada para cumplir la ejecutoria, en virtud de que los -- actos o hechos que se reclaman ya han sido consumados .

132 B. Hipótesis en la que la autoridad responsable se niega a cumplir con las ejecutorias.- En cuanto a esta hipótesis, es decir, que la autoridad responsable se niegue a cumplir con el contenido de la ejecutoria pronunciada por el Poder Judicial, éste, de oficio o a petición de parte, podrá, si dentro de las 24 horas siguientes a la notificación a las autoridades responsables, la ejecutoria no quedara cumplida, cuando la naturaleza del acto lo permita o no se encontrase en vías de ejecución en la hipótesis contraria, requerir al superior = inmediato de la autoridad responsable para que obligue a ésta a cumplir sin demora la sentencia; y si la autoridad responsable no tuviere superior, el requerimiento será directamente a ella. Cuando el superior inmediato de la autoridad responsable no atendiese el requerimiento, y tuviere, a su vez superior - jerárquico, también se requerirá a este último (137).

133 aa. Caso de incumplimiento.- En el caso de incumplimiento de la ejecutoria por la autoridad responsable y una vez agotado el procedimiento señalado en el epígrafe anterior, el Poder Judicial Federal, tiene facultades para destituir -- inmediatamente a la autoridad responsable y consignarla ante el juez de Distrito correspondiente.

134 C. Hipótesis en la que la autoridad responsable -

(137) Artículo 105 de la Ley de Amparo.

se encuentra imposibilitada para cumplir la sentencia.- En cuanto a esta hipótesis, en la cual la autoridad responsable está imposibilitada para restituir las cosas al estado que guardaban antes de que se cometieran la violación, en virtud de que se trata de hechos consumados, surgen varios supuestos en consideración del contenido del novedoso artículo 106 de la Ley de Amparo:

1.- Que el quejoso, advirtiendo que el acto que se reclama (de carácter positivo) está consumado y es de imposible reparación, promueva durante el juicio un incidente de daños y perjuicios.

2.- Que dictada la sentencia de amparo, la autoridad responsable declare que le es imposible retrotraer las cosas al estado que guardaban antes de que se cometiese la violación.

135 aa. Primer caso.- En este supuesto, es decir, cuando el quejoso promueve el incidente de daños y perjuicios, por virtud del cual la autoridad responsable puede eximirse, mediante el pago de ellos, de retrotraer las cosas al estado que guardaban antes de que se cometiera la violación, hecho que por las circunstancias físicamente no se puede realizar.

En efecto, la actual redacción del artículo 106 de la Ley de Amparo, abre el camino para que el agraviado, al cual el Poder Judicial concedió el amparo, y cuando la autoridad responsable se encuentre imposibilitada para cumplir con la ejecutoria, es decir, para volver las cosas al estado que guar

daban antes del que se cometiera la violación de garantías, -
 - opte por que se de por cumplida la ejecutoria mediante el pago
 de los daños y perjuicios que haya sufrido. Sigue diciendo el
 mismo artículo 106 en comento, que el juez de Distrito, oyendo
 incidentalmente a las partes interesadas, resolverá lo condu-
 - cente y, si procede, la forma y cuantía de la restitución seña-
 - lando un plazo final para el debido acatamiento de la ejecuto-
 - ria.

136 bb. Segundo caso.- Este segundo supuesto en el =
 = que dictada la sentencia de amparo, la autoridad responsable
 declare que le es imposible de retrotraer las cosas al estado
 que guardaban antes de que se cometiera la violación, se en =
 = tiende que el juicio de amparo ya ha concluido, y por ende ha
 sido dictada la sentencia, por lo que el particular afectado se
 ve obligado a ser uso del recurso de queja . Ahora bien, al re-
 - solver un caso análogo el Poder Judicial ha establecido que en
 estos casos es factible conforme a derecho transormar una obli-
 - gación de ser en una obligación de dar, previa liquidación res-
 - pectiva. La cual en lo conducente señala:

"...Ahora bien, si la sentencia pronunciada por el
 Tribunal Fiscal de la Federación es en el sentido -
 de declarar la nulidad de la resolución impugnada
 en cuanto a varias de las infracciones que se le -
 imputaron al actor excepto alguna de ellas, lógica
 y jurídicamente el efecto de dicha sentencia es el
 de que la autoridad demandada deje sin efecto la =
 resolución materia del juicio anulatorio, con todas
 sus consecuencias inherentes; sin que obste lo ale-
 - gado por la recurrente en el sentido de que el -
 - a quo no pretende el restablecimiento de las cosas
 en el estado que guardaban, sino el cumplimiento =
 de una obligación de hacer materialmente imposible,
 porque ya no obra en poder de la propia recurrente-

la mercancía secuestrada, ya que si bien el a quo alude a la debolución de esa mercancía, el restablecimiento de las cosas, en los términos del artículo 80, de la Ley de Amparo puede realizarse - materialmente o en forma jurídica, transformándose aquella obligación por la de dar como lo admite la propia recurrente, previa liquidación respectiva". (138).

Como puede verse de la parte de la ejecutoria transcrita, es aceptado en forma previa a la modificación del artículo 106 en comento, el que en el caso de imposibilidad de la autoridad responsable para cumplir la ejecutoria de amparo, el que se indemnice los daños y perjuicios que ello le ocasiona a los particulares, pero que de ninguna forma puede pensarse que esta indemnización cubre la reparación patrimonial completa de los daños y perjuicios que el gobernado sufrió a consecuencia de la emisión del acto reclamado.

SUBCAPITULO II.

CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES.

137. Aspecto general. - El Código Federal de Procedimientos Civiles establece un procedimiento federal entre partes de naturaleza civil, del que conocen los juzgados de Distrito en primera instancia, y los tribunales unitarios de Circuito en segunda instancia o apelación. De la violación a las garantías individuales que cometieran estos órganos conocen en amparo a su vez los juzgados de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte según sea la naturaleza o cuantía del negocio.

Así, el Poder Judicial Federal, tiene competencia --

(138) Ejecutoria de 4 de mayo de 1979, emitida por el Tercer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa.

para conocer de los asuntos civiles que señala el artículo 43 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal:

" I.- De las controversias del orden civil que se suscitan entre los particulares con motivo de la aplicación de leyes federales, cuando el actor elija la jurisdicción federal, en los términos del artículo 104, fracción I, de la Constitución;

II.- De los juicios que afecten bienes de propiedad nacional;

III.- De los juicios que se susciten entre una entidad federativa y uno o más vecinos de otra, siempre que algunas de las partes contendientes esté bajo la jurisdicción del juez;

IV.- De los asuntos civiles concernientes a ----- miembros del cuerpo diplomático y consular;

V.- De las diligencias de jurisdicción voluntaria que se promuevan en materia federal;

VI.- De las controversias en que la federación fue parte, salvo lo dispuesto en la fracción IV del artículo 11 de esta Ley, en cuyo caso el juez de autos, de oficio o a petición fundada de cualquiera de las partes, enviará los autos = al Pleno de la Corte;

VII.- De los amparos que se promuevan contra las resoluciones del orden civil, en los casos a que se refieren el artículo 107, fracción VII, de la Constitución Federal.

VIII.- De todos los demás asuntos de la competencia de los juzgados de Distrito, conforme a la ley, y que no estén

enumerados en los dos artículos que presede " .

Como se puede ver, la competencia de el Poder Judicial en Materia Civil se encuentra entremezclada con la referente a la materia relativa al amparo.

Debemos tener presente en este punto, que si bien el Poder Judicial Federal tiene competencia para conocer sobre las dos materias, por demás distintas, lo hace a través de diferentes procedimientos, ya que no es posible seguir un juicio civil a través del procedimiento que regula la Ley de Amparo, ni tampoco, seguir un juicio de amparo a través del procedimiento que contiene el Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que esto tendría independientemente de la violación a la garantía de legalidad que se contiene en el artículo 14 constitucional, fallas técnicas que traerían como consecuencia una denegación de justicia.

En este orden de ideas, resulta violatorio de la Constitución Federal, el pretender que en un juicio civil federal se aplicasen las normas establecidas para las sentencias que se pronuncian en el juicio de amparo, por dos razones fundamentales: la primera de ellas, como ya se ha expuesto, viola la garantía de legalidad y debido proceso establecido en el artículo 14 constitucional; y la otra, en el juicio civil federal, no tiene lugar controversias sobre la validéz de actos de autoridad, es decir, actos públicos, sino sólo actos de naturaleza civil.

138. Las sentencias en el Código Federal de Procedimientos Civiles.- Considerando que la materia que embarga los asuntos que se litigan bajo este procedimiento es de carácter civil, y que por lo tanto no se ponen en tela de juicio los actos emitidos por las autoridades, es decir, la validez o constitucionalidad de los actos de las autoridades, en virtud de que ésta no actúa como tal, sino con el carácter de simple particular, se deduce que el Poder Judicial Federal, mediante este procedimiento, no tiene facultades para anular los actos administrativos; ello porque, éstos, por una parte nunca estuvieron en litigio y, por la otra, porque el procedimiento adecuado para la anulación de actos públicos es el consignado en el juicio de amparo.

Así, las sentencias pronunciadas bajo este procedimiento sólo se van a ocupar de las personas, cosas, acciones y excepciones que hayan sido materia del juicio; por ello, la autoridad jurisdiccional va a declarar un derecho, a constituirlo, o a imponer una condena (139), sin tener capacidad para anular actos públicos, aunque sí para imponer a la administración el pago de daños y perjuicios, frutos o intereses (140).

139. La falta de plena jurisdicción en el Poder Judicial Federal.- Para llegar a la presente conclusión es necesario hacer un estudio comparado entre la definición de plena jurisdicción a que nos hemos adherido (141), y las facultades del Poder Judicial Federal en el momento de dictar sus fallos.

(139) Artículo 1° y 349 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

(140) Idem., Artículo 353.

(141) Ver Nos. 68 y 101.

a través de las facultades que le confiere tanto la ley de -- amparo como el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Como hemos visto, la plenitud de jurisdicción abarca todos los poderes jurisdiccionales en un mismo momento; así pues, el Poder Judicial Federal, mediante la Ley de Amparo, -- carece en el momento de dictar sus fallos, es decir en el momento de conceder el amparo y protección de la Justicia de la Unión de facultades jurisdiccionales que lo autoricen para condenar a las autoridades responsables al pago de la reparación patri= monial. Del mismo modo, mediante el procedimiento establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles, carece, entre otras cosas, de facultades jurisdiccionales para anular actos públicos.

Del anterior razonamiento se desprende en forma clara, que el Poder Judicial Federal no está dotado de facultades -- tales que abarquen las comprendidas bajo el concepto de plena jurisdicción, en virtud que para conjugarlas es necesario que el accionante inicie dos juicios diversos entre si aún cuando se ventilen ante el mismo órgano jurisdiccional (142).

(142) Ver Infra No. 207.

TITULO IV.

EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

SUMARIO:

I. ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL. 140. Aspecto general.- ANTECEDENTES. 141 A. Bases Orgánicas de 1843.- 142 B. La Ley Lares.- 143 a. El reglamento a la Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo.- 144 C. El Consejo de Estado bajo el Imperio.- 145 D. La Ley de Justicia Fiscal de 1936.- 146 a. El Código Fiscal de 1938.- 147 b. Reforma Constitucional de 16 de diciembre de 1946.- 148 c. Reforma Constitucional de 19 de junio de 1967.- 149 d. Nuevo Código Fiscal y Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.- 150 e. Reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.- SUBCA = PÍTULO I. ORGANIZACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. 151 A. Composición del Tribunal Fiscal de la Federación.- 152 B. La Sala Superior.- 153 C. Composición y distribución de las Salas Regionales.- 154 D. Organos administrativos del Tribunal Fiscal de la Federación.- 155 a. Obligaciones de la Secretaría General de Acuerdos.- 156 b. Facultades de la Oficialía Mayor.- 157 c. Obligaciones de los secretarios de los magistrados de la Sala Superior.- 158 d. Obligaciones de los secretarios de las Salas Regionales.- 159 e. Obligaciones de los actuarios.- 160 f. Obligaciones de los peritos.- SUBCAPITULO II. COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. 161. Aspecto general.- 162 A. Artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.- 163 B. La ley de depuración de créditos a cargo del gobierno federal.- 164 C. La ley federal de instituciones y fianzas.- 165 D. La ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.- SUBCAPITULO III. PRINCIPIOS GENERALES DEL JUICIO ANULATORIO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. 166 A. Aspecto general.- 167 B. La vía jurídica ante el Tribunal Fiscal de la Federación.- 168 C. Procedencia del juicio de nulidad.- 169 D. Condiciones de admisibilidad.- 170 E. La incompetencia del Tribunal.- 171 F. La supletoriedad del derecho procesal común.- SUBCAPITULO IV. ALGUNOS ASPECTOS DEL PROCEDIMIENTO DE ANULACION ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. 172 A. Aspecto general.- 173 B. Las partes en el juicio de nulidad.- 174 C. Las notificaciones.- 175 D. Los términos.- 176 E. La demanda.- 177 a. Su presentación.- 178 b. El contenido de la demanda.- 179 aa. De las pruebas periciales y testimoniales.- 180 bb. La prueba documental.- 181 cc. Documentos que deberá acompañar a la demanda.- 182 F. Las pruebas.- 183 a. Sobre la admisibilidad de las pruebas.- 184 b. La prueba para mejor proveer.- 185 G. Los medios de anulación.- 186 a. El desvío de poder.- 187 aa. Idea general del desvío de poder.- SUBCAPITULO V. ALGUNOS ASPECTOS DEL PROCEDIMIENTO DE PLENA JURISDICCION "ESTRICTO SENSU" ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. 188. Aspecto general.- 189. El juicio entre partes.- 190. La vía jurídica. II. LAS SENTENCIAS DE ANULACION EN EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. 191. Aspecto general.- 192. Atribuciones.- SUBCAPITULO I. AUTORIDAD Y EFICACIA DE LAS SENTENCIAS. 193. Aspecto general.- 194 A. Criterio del Poder Judicial Federal.- 195 B. Continuación.- 196 C. Continuación.- 197 D. Continuación.- SUBCAPITULO II. ALCANCES DE LAS SENTENCIAS EN EL JUICIO

CIO DE NULIDAD. 198 A. Aspecto general.- 199 B. Criterio de la Sala Superior.- 200 a. Nulidad por incompetencia.- 201 b. Nulidad por incumplimiento de las formalidades.- 202 c. Nulidad por violación a la ley.- 203 d. Nulidad por desvío de poder.- 204 C. Criterio del Poder Judicial.- CAPITULO III. LA PLENA JURISDICCION EN EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. 205. Aspecto general.

CAPITULO I

ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL.

140. Aspecto general.- La república, a través de sus constituciones federales ha establecido disposiciones mediante las cuales se adopta el sistema jurisdiccional conocido como anglo-americano, mientras que en las constituciones centralistas, se ha tratado de imponer el sistema jurisdiccional conocido con el nombre de continental-europeo.

En efecto, como hemos visto (143) ha habido tres ocasiones en la historia de nuestro país, en las cuales se ha

(143) Ver Supra Nos. 141 a 144.

intentado establecer un Consejo de Estado al estilo francés, y ellas han sido: durante la vigencia de la Constitución centralista denominada Bases Orgánicas de 1843; durante la octava dictadura de Santa Anna, en la cual se proclamó la Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo de 1853; y por último en 1864, durante el Imperio de Maximiliano.

Por fin, en una forma ecléctica, se establece en nuestro país en 1936, un tribunal administrativo autónomo, es decir, siguiendo el patrón del sistema anglo-americano, se autoriza por el Congreso de la Unión, mediante la Ley de Justicia Fiscal, el establecimiento de un tribunal administrativo, siendo sus resoluciones recurribles en vía de amparo ante el Poder Judicial Federal por los particulares, y en vía de revisión fiscal desde 1968 por la administración.

Este tribunal se denominó "Tribunal Fiscal de la Federación", el cual aparece dentro de la órbita administrativa del Ejecutivo; sin embargo, sus miembros son nombrados en la misma forma que los ministros de la Suprema Corte de Justicia, es decir, los nombra el Presidente de la República, y los ratifica el Senado, y sus facultades son únicamente relativas a aspectos contenciosos, y no como en el sistema continental-europeo, en el que aparecen las facultades consultivas.

Así, nace este tribunal a la vida jurídica con facultades anulatorias, a través de lo que en Francia se conoce como recurso por "exceso de poder"; posteriormente, por voluntad del legislador, su ámbito de competencia se ha ido

ampliando hasta con las que hoy cuenta. Es decir, ahora no solamente tiene competencia para conocer litigios en contra de actos ilegítimos de la autoridad administrativa, sino que a su vez puede conocer de asuntos entre partes, a través del procedimiento previsto en el Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio del Código Fiscal de la Federación.

ANTECEDENTES.

141 A. Bases Orgánicas de 1843.- En la fracción II del artículo 119, estas bases prohíben a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, tomar conocimiento alguno sobre asuntos gubernativos o económicos de la nación o de los departamentos, organizándose el Consejo de Estado, el cual estaba obligado por mandamiento del artículo 111 a "dar dictamen al Gobierno de todos los asuntos que le exijan estas bases y en las demás que le consulten " (144).

Este intento del partido conservador para establecer en México un sistema jurisdiccional de corte francés, es aplastado con la caída del Gobierno al ser derrotado el entonces Presidente Paredes mediante el plan de la ciudadela, el cual restaura la Constitución de 1824, de estilo anglo-americano (145).

142 B. La Ley Lares.- El cinco de enero de 1853, vigente el Acta de Reformas de 1847, el entonces Presidente de

(144) CARRILLO-FLORES, pp. 175 y 176.

(145) Ver Supra No. 110.

la República, General Mariano Arista, deja el poder, tomándolo en su lugar por ministerio de ley, Don Juan B. Cevallos, - quien en esa época presidía la Suprema Corte de Justicia; - éste disuelve el Congreso y deja el Gobierno al General ---- LOMBARDINI, quien a su vez lo entrega al General Antonio - LÓPEZ de SANTA ANNA, llamado desde su exilio en Colombia, el que llega a la Capital el 1º de abril de 1853, y gobierna de acuerdo con los conservadores, desconociendo el sistema constitucional vigente.

Como base de la dictadura santanista se estableció = rón las llamadas "Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución ", de fecha 23 de - abril de 1853 (146).

En 1853, se publicó la Ley para el arreglo de lo con_ tencioso administrativo (147), conocida como Ley Lares, toda vez que éste, quien era Ministro de Justicia, fué quien la - promovió.

(146) Daniel MORENO, p. 150.

(147) Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo.- Artículo 1º. No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.- Art. 2. Son cuestiones administrativas las relativas a: I. A las obras públicas; II. A los ajustes y contratos celebrados por la administración; III. A las rentas nacionales; IV. A los actos administrativos en las materias de policía, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad; V. A la inteligente aplicación y explicación de los actos administrativos; VI. A su ejecución y cumplimiento.- Art. 3. Los Ministros de Estado, el consejo y los gobernadores de los Estados y Distrito, y los jefes políticos de los Territorios, conocerán de las cuestiones administrativas, - en la forma y de la manera que se prevenga en el reglamento que se expedirá, con la ley.- Art. 4. Habrá en el Con

La Ley Lares restablecía el sistema jurisdiccional de estilo francés, puesto en vigor anteriormente por las Bases Orgánicas a las que ya nos hemos referido en el párrafo

sejo de Estado una sección que conocerá de lo contencioso administrativo. Esta sección se formará de cinco Consejeros ahunados, que nombrará desde luego el Presidente de la República.- Art. 5°. La sección tendrá un secretario que nombrará el Presidente de la República de entre los oficiales de la Secretaría del Consejo.- Art. 6°. Las competencias de atribución entre la autoridad administrativa y la autoridad judicial, se decidirán en la primera sala de la Suprema Corte, compuesta en este caso de dos magistrados propietarios y dos consejeros, designados unos y otros por el Presidente de la República.- será Presidente de este tribunal el que lo fuere de la misma sala, y sólo botará en caso de empate para decidirlo.- Art. 7°. En los negocios de la competencia de la autoridad judicial, nadie puede intentar ante los tribunales una acción, de cualquier naturaleza que sea, contra el Gobierno, contra los Estados o demarcaciones en que se divida, contra los ayuntamientos, corporaciones o establecimientos públicos que dependan de la administración, sin antes haber presentado a la misma una Memoria en que se exponga el objeto y motivos de la demanda. El Reglamento determinará la manera en que deberá ser presentada la memoria y sus efectos.- Art. 8°. En el caso de embargo de bienes para el pago de cantidades debidas al herario, la demanda de dominio en tercería tampoco podrá ser intentada ante los tribunales sin haber presentado antes una Memoria a la autoridad administrativa.- Art. 9°. Los tribunales judiciales en ningún caso pueden despachar mandamientos de ejecución, ni dictar providencia de embargo contra los caudales del herario o bienes nacionales, ni contra los fondos o bienes de los Estados, demarcaciones, ayuntamientos o establecimientos públicos que dependan de la administración.- Art. 10. Los tribunales en los negocios de que habla el artículo 7°. sólo pueden declarar en la sentencia el derecho de las partes y determinar el pago.- Art. 11. Determinado el pago por sentencia ejecutoriada, la manera en que deba verificarse o la autorización de la venta de algunos bienes, si para ello fuere necesario, es del resorte exclusivo de la administración, en los términos que expresará el reglamento respectivo.

anterior (148). En base a este sistema jurisdiccional se crea el Consejo de Estado quien actúa como órgano de justicia retenida, estando encargado el Consejo de Estado del conocimiento de la primera instancia, encomendándole la segunda al Consejo de Ministros (149).

Así, esta ley, al igual que el sistema francés de esa época violaba la teoría tripartita de la división de poderes desde el punto de vista anglo-americano, que si bien en Francia conoció sus orígenes o razones histórico-políticas, en México -
parche constitucional (150).

Art. 12. Los agentes de la administración, en los casos que deban representarla en juicio, los Estados, demarcaciones, ayuntamientos, corporaciones y establecimientos públicos que estén bajo la protección y dependencia del Gobierno, no pueden entablar litigio alguno sin la previa autorización de la autoridad administrativa, de la manera que dispongan el Reglamento.- Art. 13. Los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la administración, ya sean individuos o corporaciones por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de la autoridad administrativa.- Art. 14. Instalada que sea la sección del contencioso, se pasarán a ella los expedientes que correspondan conforme a esta Ley.

(148) Supra No. 141.

(149) CARRILLO- FLORES, p. 176.

(150) Supra No. 42.

NOTA: Como ya ha quedado expuesto en el capítulo correspondiente, el sistema de justicia retenida, subsistió en Francia hasta el año de 1872, fecha en la que el Consejo de Estado pasó a ser un órgano de justicia delegada.

143 a. El reglamento a la ley para el arreglo de lo contencioso administrativo.- Este Reglamento fué publicado el 25 de mayo de 1853, mismo que consta de diez capítulos y de ochenta y uno artículos en total. Reglamento que trata los siguientes temas:

- a) El capítulo I, "De las cuestiones administrativas que dan lugar las obras públicas y otros objetos.
- b) El capítulo II, "El procedimiento administrativo" .
- c) El capítulo III, "De los recursos".
- d) El capítulo IV, "Del procedimiento en rebeldía".
- e) El capítulo V, "De la discusión verbal".
- f) El capítulo VI, "De las competencias".
- g) El capítulo VII, "Del previo administrativo en las acciones judiciales".
- h) El capítulo VIII, "Del efecto de los títulos ejecutivos".
- i) El capítulo IX, "De la autorización para litigar".
- j) El capítulo X, "De la autorización para proceder".

El Reglamento en comento señala en el capítulo III los recursos procedentes en contra de las resoluciones emitidas por la Sección de lo Contencioso del Consejo de Estado. Estos recursos son: el de aclaración y el de nulidad.

El recurso de nulidad se hacia procedente en contra de aquellas resoluciones definitivas en las que no se hubiesen llamado a juicio, o no se hubiese oído a las partes según lo disponía el Reglamento, y por no haber sido citadas para pruebas o sentencia.

Es lamentable para este estudio, el que ni la ley ni el reglamento señalen los alcances de las sentencias emitidas por la Sección de lo Contencioso del Consejo de Estado (151).

En 1857, restablecido el sistema constitucional con la salida de SANTA ANNA en razón al triunfo de la Revolución de Ayutla encabezada por Juan ALVAREZ e Ignacio COMONFORT, y a la luz de la Constitución de 1857, que al igual que la de 1824 era de corte anglo-americano, Ignacio VALLARTA sostuvo que pretender establecer en nuestro país un sistema contencioso de tipo europeo quebrantaba la Constitución, supuesto que era parte integrante de dicho sistema el que nunca se pudiese reunir en una misma persona o corporación dos o más poderes y que todo el contencioso, por virtud de la fracción I del artículo 97 de la Constitución de ese año, era de incumbencia natural de los jueces (152).

144 C. El Consejo de Estado bajo el Imperio.- El tercer intento del establecimiento de un Consejo de Estado en los Estados Unidos Mexicanos, se presentó durante la intervención francesa, con el Imperio de Maximiliano, en los años de 1864 a 1867.

Así, al desconocer el Coronel Ignacio COMONFORT la Constitución de 1857, asume el poder por ministerio de ley el liberal Licenciado Benito JUÁREZ, que entonces era Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. En 1864, estando librándose en nuestro país la clásica lucha armada entre liberales y conservadores, y durante la intervención francesa arriba a nuestro país Maximiliano de Habsburgo, quien es invitado por el partido conservador.

Este gobierno sobrepuesto al constitucional encabezado por JUÁREZ emite el Estatuto Provisional del Imperio, el cual en el Título

tercero, artículo 14 creaba el Consejo de Estado, dejando la formación determinación y competencia a la ley respectiva, - misma que fué dada el 4 de diciembre de 1864 (153). Lamenta = blemente el artículo 2° fracción II de la Ley Orgánica del Con = sejo de Estado del Imperio ordena a éste la creación de un tri = bunal de lo contencioso administrativo, mismo que según los do = cumentos analizados no apareció a la vida pública, por lo que este organismo público se concretó a ejercer funciones de ca = rácter consultivo, aún cuando podía erigirse el Tribunal Supre = mo para juzgar las causas de responsabilidad de los altos fun = cionarios .

Así, con la caída del Imperio y el reconocimiento for = mal de la Constitución de 1857 por los conservadores desapare = ce el Consejo de Estado de nuestras instituciones hasta la = fecha.

(153) Decreto que crea el Consejo de Estado bajo el Imperio, - Colección de Leyes, Decretos y Reglamentos, que interina = mente forman el Sistema Político, Administrativo y Judi = cial del Imperio, Tomo I, imprenta de Andrade y Escalan = te, México, 1865, tomado del Archivo General de la Na = ción.

NOTA: Presentamos aquí algunos de los artículos más interesan = tes del Decreto que crea el Consejo de Estado bajo el = Imperio: "Maximiliano, Emperador de México: deseando que los negocios del servicio público, sean con el mayor = concurso de luces posibles para el acierto, y colocar al lado de la administración activa, un cuerpo de adminis = tración consultiva; hemos venido en decretar y decreta = mos lo siguientes: Art. 1°. Se establece un Consejo de Estado compuesto por ahora, de un Presidente, 8 Conseje = ros y 8 Auditores. Nos aumentaremos el número de unos y otros cuando lo juzguemos conveniente.- Art. 2°. Las = atribuciones del Consejo son: I. Formular los proyectos de Reglamento, decreto o ley, que Nos directamente o por alguno de los ministerios, tuvieremos a bien encargarle,

145 D. La Ley de Justicia Fiscal de 1936.- La Ley de Justicia Fiscal de 1936, fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936, entrando el tribunal en funciones el 1º. de enero de 1937. Esta dá origen al Tribunal Fiscal de la Federación que " según los autores de dicha ley, el propósito de la misma fué establecer en México = el contencioso administrativo en materia tributaria ".

Nace de esta manera, por cuarta vez en nuestro país, un Órgano del Poder Ejecutivo encargado de dirimir conflictos entre él y los particulares.

La ley de Justicia Fiscal ha ido evolucionando, desde su inconstitucionalidad de origen, la reforma de la Constitución y desgajamiento de ella, hasta su estado de codificación por separado en el que se encuentra actualmente, es decir, el derecho objetivo y procesal en el Código Fiscal de la Federación, y la organización del tribunal administrativo en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Esta evolución se ha desarrollado de la siguiente manera:

y presentamos los proyectos respectivos; II. Formar el tribunal de lo contencioso administrativo; III. Erigirse el Tribunal Supremo para juzgar las causas de responsabilidad de los altos funcionarios cuando Nos excepcionalmente, por el interés o conveniencia pública, en caso de grande urgencia o necesidad, juzguemos oportuno con = signarle por decreto expreso.- Art. 3º. El Consejo se limitará a dictaminar sobre los puntos que se le consulten haciendo acerca de ellos, las observaciones que estime = convenientes....."

1. Código Fiscal de 1938.
2. Reforma constitucional de 16 de diciembre de 1946.
3. Reforma Constitucional de 19 de junio de 1967.
4. Nuevo Código Fiscal y Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.
5. Reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

146 a. Código Fiscal de 1938.- La Ley de Justicia Fiscal tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938, promulgándose el día siguiente el Código Fiscal de la Federación, el cual recogen los lineamientos de la Ley anterior y además se incorporan materias relativas a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, el procedimiento económico-coactivo, e infracciones y sanciones. Este código tuvo vigencia hasta el 31 de marzo de 1967 .

147 b. Reforma constitucional de 16 de diciembre de 1946.- Con el objeto de constitucionalizar la situación jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación se reformó el artículo 104 de la Constitución, pues el tribunal había estado funcionando por diez años sin ningún fundamento constitucional; esta reforma quedó plasmada de la siguiente manera: "En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de ...tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de -

plena autonomía para dictar sus fallos " (154).

Como puede verse, la Constitución dá por aceptada como constitucional la existencia de tribunales federales administrativos, que de otra manera, al declarar la autorización de la existencia de los tribunales administrativos de la fecha de la reforma hacia adelante, los actos realizados durante sus diez años de trabajo anteriores, se hubieran tenido como expresamente inconstitucionales.

148 c. Reforma constitucional de 19 de junio de 1967.-

En 1967 una vez más se vuelve a reformar el artículo 104 de la Constitución para el efecto de la creación de un recurso de revisión de los actos emanados del Tribunal Fiscal de la Federación para el ejercicio de la administración .

En virtud de la existencia de hecho en cuanto a la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, y posteriormente en 1946, la regularización en esta materia, la Suprema Corte de Justicia declaró en jurisprudencia el que la administración pública no tiene capacidad jurídica para recurrir en amparo las sentencias pronunciadas por dicho tribunal administrativo, quedando al menos procesalmente en desventaja con los particulares al litigar ante el tribunal en comento , ya que aquéllos si tienen la capacidad jurídica para recurrir en amparo las sentencias que se pronuncien en el Tribunal Fiscal de la Federación. Dicha reforma quedó expresada en los siguientes términos:

(154) Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1946.

" La revisión se sujetará a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regulan la ejecución y cumplimiento de las sentencias de amparo " .

149 d. Nuevo Código Fiscal y Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.- El 19 de enero de 1967, se publica en el Diario Oficial de la Federación, un nuevo Código Fiscal de la Federación, así como la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, desmembrando las dos materias en dos Códigos diferentes.

Este nuevo Código, trae consigo algunas reformas, las cuales se refieren a los recursos que las autoridades pueden hacer valer contra las sentencias emitidas por las Salas ante el Pleno (ahora Sala Superior).

150 e. Reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.- El 2 de febrero de 1978, se publica la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, que viene a subsistir a la de fecha 19 de enero de 1967. Esta nueva ley trae consigo importantes reformas (155) en cuanto a la organización del Tribunal. Entre otras hemos encontrado las siguientes:

i. Se crea la Sala Superior que la componen nueve magistrados, misma que substituye al Pleno.

2. Se crea la Oficialía Mayor.
3. Se regionalizan las Salas del Tribunal y se amplía su número.
4. Se amplifica la competencia del Tribunal, en cuanto a que se abre a los demás ordenamientos legales que se la confieran.
5. A partir de diciembre de 1979 deja de tener competencia para conocer de asuntos relativos al Departamento del Distrito Federal.

SUBCAPITULO I

ORGANIZACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

151 A. Composición del Tribunal Fiscal de la Federación.- El Tribunal Fiscal de la Federación esta compuesto por una Sala Superior, Salas Regionales, una Secretaría General de Acuerdos, y una Oficialía Mayor, así como por los secretarios, actuarios y peritos necesarios para el funcionamiento del tribunal.

152 B. La Sala Superior.- La Sala Superior, actualmente, está compuesta por nueve magistrados; éstos al igual que los de las salas regionales son nombrados por el Presidente de la República, y duran en su encargo durante seis años, pudiendo ser removidos durante ese período únicamente por las mismas causas que los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

153 C. Composición y distribución de las Salas Regionales.— Las salas regionales están compuestas por tres magistrados; estas salas han sido distribuidas por toda la República, la cual ha sido dividida por regiones, quedando identificadas de la siguiente manera:

I. Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.

II. Del Norte-Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.

III. Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León, y Tamaulipas.

IV. De Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

V. Del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro, y San Luis Potosí.

VI. De Hidalgo-México, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y México.

VII. Del Golfo-Centro, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.

VIII. Del Pacífico-Centro, con jurisdicción en los Estados de Guerrero y Morelos.

IX. Del Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca.

X. Peninsular, con jurisdicción en los Estados de -

Campeche, Tabasco Quintana Roo y Yucatán.

XI. Metropolitanas, con jurisdicción en el Distrito Federal (156).

154 D. Organos administrativos del Tribunal Fiscal de la Federación.- El Tribunal Fiscal de la Federación cuenta para resolver los trámites administrativos como es la recepción, distribución de demandas, así como la publicación y notificación de acuerdos y sentencias, etc., de una Secretaría General de Acuerdos una Oficialía Mayor, secretarios, actuarios y peritos (157).

155 a. Obligaciones de la Secretaría General de Acuerdos.- Son, entre otras, obligaciones de la Secretaría General de Acuerdos:

I. Acordar con el presidente lo relativo a las sesiones de la Sala Superior;

II. Dar cuenta de las sesiones de la Sala Superior, tomar la votación de los magistrados, formular el acta relativa y comunicar las decisiones que se acuerden;

III. Engrosar los fallos de la Sala Superior, salvo que en la sesión se acuerde que lo haga algún magistrado, autorizándolo en unión del presidente;

IV. Tramitar y firmar la correspondencia administrativa del Tribunal, que no corresponda al presidente o a las Salas

(156) Art. 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

(157) Capítulo V, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Regionales;

V. Autorizar con su firma las actuaciones de la Sala Superior;

VI. Expedir los certificados de constancias que obren en los expedientes de la Secretaría General;

VII. Llevar el turno de los magistrados que deban formular ponencias para resolución de la Sala Superior y el registro de las sustituciones de los magistrados de las Salas Regionales y de la propia Sala Superior;

VIII. Las demás que le encomienden la Sala Superior y la presidencia del Tribunal. (158) .

156 b. Facultades de la Oficialía Mayor.- La Oficialía Mayor, tiene como facultades :

I. Formular el anteproyecto del presupuesto del Tribunal; II. Ejecutar las ordenes relacionadas con el ejercicio del presupuesto del Tribunal;

III. Supervisar el funcionamiento del archivo del Tribunal; IV. Tramitar los movimientos del personal y vigilar el cumplimiento de las obligaciones laborales de los empleados administrativos;

V. Controlar los bienes del Tribunal, mantener actualizado su inventario y vigilar su conservación;

VI. Coordinar la prestación de los demás servicios administrativos necesarios para el buen funcionamiento del Tribunal (159).

(158) Art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

(159) Art. 31 Idem.

157 c. Obligaciones de los secretarios de los magistrados de la Sala Superior.- Son obligaciones de estos secretarios:

I. Auxiliar al magistrado al que estén adscritos, en la formulación de los proyectos de resoluciones que les encomienden;

II. Suplir las faltas temporales del Secretario General de Acuerdos conforme a las reglas que determine la Sala Superior;

III. Desempeñar las demás atribuciones que las disposiciones legales le confieren.

Como se puede ver, del contenido de este ordenamiento se desprende la facultad más importante de los secretarios, que es el ser proyectista de las resoluciones del tribunal (160).

158 d. Obligaciones de los secretarios de las Salas Regionales.- Son obligaciones de los secretarios de las salas regionales:

I. Proyectar los autos y las resoluciones que les indique el magistrado instructor;

II. Autorizar con su firma las actuaciones del magistrado instructor y de las salas regionales;

III. Efectuar las diligencias que les encomiende el magistrado instructor cuando estas deban practicarse fuera del local de la Sala .

IV. Dar cuenta en las audiencias con los asuntos enco

(160) Art. 32 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

mendados a los magistrados instructores;

V. Redactar las actas de las audiencias en las que les corresponda dar cuenta.

VI. Proyectar las sentencias y engrosarlas en su caso, conforme a los razonamientos jurídicos de los magistrados;

VII. Expedir copias certificadas de las constancias que obren en los expedientes de la sala a que estén adscritos;

VIII. Los demás que le señalen las disposiciones legales aplicables (161).

159 e. Obligaciones de los actuarios.- Son obligaciones de los actuarios:

I. Notificar, en el tiempo y forma prescritos por la ley, las resoluciones recaídas en los expedientes que para tal efecto les sean turnados;

II. Practicar las diligencias que les encomiende el magistrado instructor o la sala;

III. Las demás que les señalen las leyes o el reglamento interior (162).

160 f. Obligaciones de los peritos.- Son obligaciones de los peritos:

I. Rendir dictámenes en los casos en que fueren designados peritos en rebeldía o tercero en discordia;

II. Asesorar a los magistrados del Tribunal, cuando estos lo soliciten, en las cuestiones técnicas de los litigios (163).

(161) Art. 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

(162) Art. 34 Idem.

(163) Art. 35 Idem.

SUBCAPITULO II

COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

161. Aspecto general.- La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, es aquélla que la ley le asigne. El Tribunal Fiscal, no tiene asignada una competencia genérica - al estilo francés, es decir no tiene una cláusula general de competencia, sino que ésta la debe especificar la misma ley.

El artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, señala precisamente la competencia del tribunal en razón a la materia, la cual está abierta a que el legislativo la amplifique, como ya ha sucedido en relación a diversas leyes entre las que se encuentran: La ley de depuración de créditos a cargo del gobierno federal; la ley federal de instituciones y fianzas; y la ley del Instituto Mexicano del Seguro Social (164).

162 A. Artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.- El artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación le da a este competencia para que conozca de asuntos relacionados con la existencia de obligaciones fiscales, o que causen un agravio en esta materia, así mismo puede conocer de los asuntos en que se nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que conceden las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional, de igual forma conoce de pensiones civiles con cargo al Erario Federal, las que se dicten -

(164) Art. 23, frac. IX de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, y por último las que constituyan responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal, abriendo la competencia a todas aquellas leyes que se la confieran (165).

163 B. La ley de depuración de créditos a cargo del gobierno federal.- El artículo 10 de la ley de depuración de créditos a cargo del gobierno federal, dispone "Todo crédito, cualquiera que sea su origen, con las únicas excepciones a que se refiere el artículo 2º, para el que en el futuro no exista asignación presupuestal, en el año de su constitución ni en el inmediato posterior, deberá reclamarse ante el Tribunal Fiscal de la Federación en el mes de enero del ejercicio siguiente. De lo contrario prescribirá.

(165) Art. 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Establece: Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación: I. Las dictadas por autoridades fiscales federales, las de los organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fijó en cantidad líquida; II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado; III. Las que impongan multas por infracciones a las normas administrativas federales; IV. Las que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que se refieren las fracciones anteriores; V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que conceden las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda,

Cuando la reclamación se funde en actos u omisiones de los que conforme a derecho dan origen a la responsabilidad civil del Estado, no será preciso demandar previamente al funcionario o funcionarios responsables, siempre que tales actos impliquen una culpa en el funcionamiento de los servicios públicos".

Como puede verse la ley en comento le da competencia al Tribunal Fiscal para conocer de asuntos no previstos dentro de la ley orgánica de éste (166).

164 C. La ley federal de instituciones y fianzas.- El artículo 95 de la ley federal de instituciones y fianzas, mis-

que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió de ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada, o que su situación militar sea diversa de la que le fué reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Militar sólo tendrán efectos en cuanto a la terminación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración; VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sean con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas por las dependencias de la administración pública federal centralizada; VIII. Las que constituyan responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación o del Departamento del Distrito Federal por actos que no sean delictuosos, y IX. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativo para el afectado".

(166) Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1941.

165 D. La ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.-

El artículo 25 de la ley del Instituto Mexicano del Seguro Social le dá competencia a este de tales características que lo convierten en organismo fiscal autónomo, quedando comprendido por esta circunstancia dentro de las entidades señaladas en la fracción I del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

SUBCAPITULO III

PRINCIPIOS GENERALES DEL JUICIO ANULATORIO ANTE EL TRIBUNAL
FISCAL DE LA FEDERACION.

166 A. Aspecto general.- Considerando que la competencia del Tribunal Fiscal está específicamente señalada por el legislador (sistema de lista), resulta que el tribunal es incompetente para conocer de aquéllos asuntos que no estén especificados en la ley (a diferencia del sistema de cláusula general) .

En Francia la justicia administrativa está encargada exclusivamente al Consejo de Estado y a los Tribunales Administrativos, no siendo estos competentes para conocer de asuntos que no fueren de naturaleza contencioso-administrativa. En este sistema, el problema radica en lo que se refiere a la competencia en determinar el sentido que abarca el contencioso-administrativo, y en establecer qué tipos de asuntos se ajustan a tal carácter; así los conflictos que surgen en esta materia, entre la jurisdicción judicial y la jurisdicción administrativa,

se ventilan ante el Tribunal de conflictos.

La Suprema Corte de Justicia, ha expuesto que el Tribunal Fiscal de la Federación es incompetente para conocer de la constitucionalidad de un ordenamiento expedido por el Poder Legislativo, o de un acto de autoridad, pues debe limitarse a declarar la nulidad de los actos o procedimientos combatidos en los juicios contenciosos que le planteen o bien reconocer la validez de tales actos o procedimientos, pues no hay norma legal de la que aparezca que dicho tribunal está investido de la facultad de examinar y decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, ya que estas cuestiones están reservadas a los Tribunales Judiciales de la Federación, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal (167).

167 B. La vía jurídica ante el Tribunal Fiscal de la Federación.- La vía jurídica que se sigue ante el Tribunal Fiscal, va a estar ligada directamente al tipo de litigio que se ventile, es decir, si se sigue un juicio anulatorio, la vía jurídica será el procedimiento establecido en el Código Fiscal de la Federación; por otra parte, si lo que se pretende dirimir ante el Tribunal Fiscal es un conflicto surgido de la interpretación de un contrato de obra pública, la vía o procedimiento ha seguir es el establecido en el Código Federal de Procedimientos Civiles (168).

(167) Criterio jurisprudencial visible en el apéndice del Semanario Judicial de la Federación, jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los fallos pronunciados de 1917 a 1965. Parte I. Pleno, p. 74.

(168) FIX-ZAMUDIO, p. 1135.

168 C. Procedencia del juicio de nulidad.- Procede el juicio de nulidad en contra de los actos del Poder Ejecutivo, cuyo conocimiento contencioso haya sido encomendado en -- competencia por el legislador al Tribunal Fiscal de la Federación, en materia federal, y al tribunal administrativo respectivo en los casos de materia local.

El juicio de nulidad puede ser iniciado tanto por los particulares como por la misma Administración, cuando cualquiera de ellos considere que un acto público es ilegítimo . A este respecto, el antiguo Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación estableció jurisprudencia el 16 de noviembre de 1937, la cual dice:

"Existe para todos los juicios en que se discuta la ilicitud de resoluciones dictadas en materia fiscal que establezcan una prestación por la aplicación unilateral de la ley, o por el resultado de un pacto convencional, siempre que en este último caso el sujeto pasivo deudor del Estado, se haya previamente sometido a la facultad económico-coactiva, = en cuya hipótesis el fallo tiene un alcance ilimitado, pudiendo dictarse la nulidad, no sólo por la incompetencia de la autoridad de la que emana el acto, sino también por vicios de ilegitimidad intrínseca del mismo. El Tribunal es igualmente competente para conocer de los juicios iniciados en todos aquellos casos en que pretenda aplicarse la facultad económico-coactiva, sin previo sometimiento contractual a ella, no obstante que la prestación que se exija resulte de un acto convencional, pero en ese caso debe limitarse a declarar la nulidad, aún de oficio por incompetencia de la autoridad de que emana dicho acto, sin que pueda analizar la legalidad misma del crédito".

169 D. Condiciones de admisibilidad.- Básicamente las condiciones de admisibilidad que debe reunir el acto que se recurre para que sea admitido por el Tribunal, son las inversas a

las que señala el artículo 190 y 191 como causales de improcedencia y sobreseimiento respectivamente, siendo estas consecuentemente las siguientes:

- a. Que el acto que se impugne cause agravio al actor;
- b. Que la resolución o acto que se impugne sea nuevo;
- c. Que el acto que se impugna no haya sido consentido ni expresa ni tácitamente.
- d. Que se haya impugnado el acto dentro del término señalado por el Código Fiscal, que en la especie es de 15 días;
- e. Que el acto que se impugna sea definitivo;
- f. Que el acto que se impugna no haya sido ya combatido en un procedimiento judicial.
- g. Que el acto que se impugna conste en autos.
- i. Que no se trate de créditos fiscales conexos que se hayan impugnados por medio del recurso de revocación.

170 E. La incompetencia del Tribunal.- El Tribunal Fiscal de la Federación es incompetente para conocer en principio de todos aquellos asuntos sobre los cuales no se le haya dado = competencia.

En efecto, como hemos visto anteriormente, el Tribunal Fiscal es un órgano jurisdiccional con la competencia que señala tanto su ley orgánica como los demás ordenamientos mencionados (169), por lo que interpretado esto en sentido inverso, no va a tener competencia sobre las demás materias no asignadas. Podemos

(169) Ver supra. No. 161.

señalar, a mayor abundamiento, que el Tribunal Fiscal de la Federación no tiene facultades para conocer sobre asuntos relativos a actos de gobierno, legislativos, o emitidos por el Poder Judicial.

En efecto, el Tribunal Fiscal, es un órgano jurisdiccional que se encuentra establecido dentro de la órbita del Poder Ejecutivo para conocer sobre los asuntos que les encomienda la ley, y no estando comprendidos ni señalados por ningún ordenamiento jurídico la facultad para conocer asuntos en los que se ventile violaciones constitucionales, consecuentemente carece de ella (170). Es de hacerse notar que el control de la legalidad de los actos administrativos que se ejerce a través del Tribunal, trae implícita la defensa a la garantía de legalidad consignada en el artículo 14 constitucional, de igual forma al obligar apercibido de nulidad, al Ejecutivo de cumplir con las formalidades que todo acto público debe revestir, se está defendiendo la garantía de motivación y fundamentación consignada dentro del artículo 16 constitucional.

171 F. La supletoriedad del derecho procesal común.- Los juicios que se promueven ante el Tribunal Fiscal de la Federación se substancian y se resuelven con arreglo al procedimiento previsto en el Código Fiscal de la Federación, y a falta de disposición expresa, se aplica en cuanto al procedimiento a las instituciones contenidas dentro del Código Federal de Procedimientos Civiles.

(170) Ver Supra No. 166.

Los tribunales federales o del fuero común, son los designados por el Código Fiscal, para que colaboren con el Tribunal Fiscal de la Federación, en los lugares donde éste no tiene residencia.

SUBCAPITULO IV.

ALGUNOS ASPECTOS DEL PROCEDIMIENTO DE ANULACION ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

172 A. Aspecto general.- El Tribunal Fiscal de la Federación, es un órgano jurisdiccional abierto a que se ventile ante él cualquier tipo de litigio, siempre y cuando esté ordenado por algún documento legislativo (171).

Como hemos visto anteriormente, la fracción IX del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación señala que el tribunal tendrá competencia en relación a las materias señaladas en las leyes que se le otorguen, por lo que al estar tocando el tema sobre la anulación ante el tribunal en comentario, sólo veremos los aspectos relativos previstos en el Código Fiscal de la Federación, el cual consagra el procedimiento anulatorio.

173 B. Las partes en el juicio de nulidad.- Las partes en el juicio de nulidad son:

- I. El actor;
- II. El demandado. Tendrán ese carácter:
 - a. La autoridad que dicte u ordene, ejecute o trate

(171) Ver Supra 162.

de ejecutar la resolución o tramite el procedimiento impugnado, o la que legalmente la substituya.

b. El particular a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa.

III. El tercero que dentro del procedimiento administrativo aparezca como titular de un derecho incompatible con el que pretende el actor;

IV. El Secretario de Hacienda y Crédito Público.

Podrá apersonarse al juicio, como coadyuvante de las autoridades administrativas, quien tenga interés directo en la anulación de una resolución favorable a un particular.

Como puede verse, en el juicio de nulidad aparecen como partes esencialmente las mismas que lo son en el juicio de garantías previsto en la Ley de Amparo.

174 C. Las notificaciones.- Las notificaciones en este procedimiento se pueden hacer: Por oficio, por correo certificado, por vía telegráfica, personalmente en la forma señalada en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

175 D. Los términos.- El cómputo de los términos se sujetará a las siguientes reglas:

a. Empezarán a correr desde el día siguiente al en que surta efectos la notificación; serán improrrogables y se incluirá en ellos el día del vencimiento.

b. Se contarán por días naturales, excluyendo los inhábiles, y aquellos en los que se suspendan las labores del tribunal.

176 E. La demanda.- La demanda es el documento donde se expresan los conceptos de nulidad relativos a los actos públicos que se estiman ilegítimos, para que sea procedente dicha demanda es necesario, independientemente de los requisitos de procedencia y admisibilidad a quien nos hemos referido, la demanda debe presentarse dentro de un término de quince días a la notificación del acto que se impugna con sus respectivas excepciones (172), así como el documento donde conste el acto reclamado, las pruebas y los documentos justificativos de la personalidad.

177 a. Su presentación.- La demanda debe ser presentada

(172) "Art. 192.- La demanda deberá ser presentada directamente ante la Sala Regional en cuya circunscripción territorial radique la autoridad ordenadora de la resolución impugnada, o enviarse por correo certificado si el actor tiene su domicilio fiscal fuera de la sede de la Sala, siempre y cuando el depósito se haga en el lugar en que reside aquél. En este caso se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo la del día en que se entregue en la oficina de correos.

La presentación deberá hacerse dentro de los quince días siguientes a aquél en que haya surtido efecto la notificación de dicha resolución, excepción hecha de los casos siguientes: I. Si el perjudicado reside en el extranjero y no tiene representante en la República, el término para iniciar el juicio será de cuarenta y cinco días. II. Cuando se pida la nulidad de una resolución favorable a un particular, la demanda deberá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución, salvo que dicha resolución haya originado efectos de tracto sucesivo, caso en el cual la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier

da ante el propio Tribunal, en la Sala correspondiente de conformidad con la regionalización de estas (173) a que nos hemos referido con antelación, o en su defecto si el actor radica fuera de la sede de la Sala correspondiente, deberá presentarla opcionalmente a través del correo certificado, con el único requisito en este caso, de que se deposite dentro de la residencia de aquél.

178 b. El contenido de la demanda.- La demanda debe contener:

a. El nombre del actor y el domicilio que señale para oír notificaciones;

época, pero los efectos de la sentencia, en caso de nulificarse la resolución favorable, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda. III. Cuando la resolución administrativa dé nacimiento al cobro de una pensión, haber de retiro, jubilación, compensación o cualquiera otra prestación, civil o militar, por cantidad menor a la que se pretende, el plazo de presentación de la demanda vencerá quince días después de la fecha en que se realice el primer cobro. Cuando la pensión esté formada por dos o más cuotas, el plazo para presentar la demanda correrá a partir de la fecha de la primera percepción de la cuota cobrada en último término. Si la resolución impugnada concedió compensación y el interesado consiguiera tener derecho a pensión, se estará a la regla general y será a condición indispensable para tramitar la demanda que se otorgue fianza por una cantidad igual al importe de la compensación si esta fué cobrada, para garantizar la resolución de ésta en caso de que prospere la demanda. IV. En los casos de negativa ficta, el interesado no está obligado a interponer la demanda dentro del término a que se refiere este artículo, pudiendo presentarla en cualquier tiempo mientras no se dicte resolución expresa y siempre que haya transcurrido el plazo respectivo. V. Cuando la ley señale otro plazo.

Quando el perjudicado fallezca durante el plazo a que se refiere este artículo, se suspenderá en término hasta que haya sido designado albacea o representante de la sucesión".

(173) Ver Supra No. 153.

b. El nombre y domicilio de los terceros perjudicados cuando los haya;

c. El nombre y domicilio del particular demandado - cuando se trate del procedimiento de lesividad;

d. La resolución o procedimiento que se impugne;

e. La autoridad o autoridades demandadas;

f. Los hechos en que el actor apoye su petición, los cuales deberá narrar con claridad y precisión. Asimismo deberá indicar correctamente aquellos hechos que se imputen directamente al demandado;

g. Los conceptos de nulidad que se hagan valer en contra de la resolución o procedimiento impugnados;

h. Las pruebas que el actor se proponga rendir, las cuales deberán estar relacionadas con cada uno de los hechos (174).

179 aa. De las pruebas periciales y testimoniales.-

Cuando el actor ofrezca la prueba pericial o la testimonial, - deberá indicar los nombres de los peritos o testigos, y acompañar los interrogatorios que deberán contestar. Sin el cumplimiento de este requisito no se tendrán por ofrecidas.

Podemos argumentar en este punto, que existe una desproporcionalidad entre las partes litigantes en el procedimiento contencioso de anulación, ya que las autoridades demandadas cuentan para su beneficio con personal calificado para comparecer en juicio, el que difícilmente puede caer en la comisión de errores que impliquen su tacha, ya que al ofrecer los parti-

(174) Art. 193 del Código Fiscal de la Federación.

culares estas pruebas, por una parte deben sufragar los gastos que implica la prueba pericial, mismos que en el mejor de los casos no son recuperables por no haber condenación en costas, y por la otra no cuenta con personal suficientemente capacitado para comparecer en el juicio como testigo (175).

180 bb. La prueba documental.- Cuando el actor ofrezca prueba documental, deberá exhibirlas anexas al escrito inicial de la demanda. Si no las tiene con él deberá indicar el archivo o el lugar en donde se encuentren para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión, cuando ésta sea legalmente posible; para esto deberá indicar con toda precisión dichos documentos. Se entenderá que el actor tiene a su disposición los documentos, siempre que legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales, caso en el cual no podrá solicitarlas por conducto del Tribunal.

El actor presentará copias de la demanda para todas las partes, y de los documentos que anexe solo para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y para la autoridad emisora de la resolución o acto impugnado, cuando no dependa de la Secretaría a que hemos hecho mención (176).

181 cc. Documentos que deberá acompañar a la demanda.- el actor deberá acompañar a su demanda los siguientes documentos independientemente de las pruebas a que hemos hecho mención en los párrafos anteriores. Estos documentos son:

(175) Art. 193 del Código Fiscal de la Federación.

(176) Idem.

a) El actor deberá acompañar a su demanda los documentos justificativos de su personalidad cuando no gestione al - hombre propio, a menor de que compruebe que dicha personalidad le ha sido reconocida en el procedimiento dentro del cual - haya emanado la resolución que se reclame.

b) Igualmente, deberá presentar el documento en que conste la resolución o acto impugnado; en caso de que no cuente con ellos, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuente, identificando con toda precisión dichos documentos.

c) Si se demanda la nulidad de una negativa ficta, deberá exhibirse copia de la instancia no resuelta por la autoridad.

182 F. Las pruebas.- Podemos argumentar en este punto, que existe una desproporcionalidad entre las partes litigan - tes en el procedimiento contencioso de anulación ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en virtud de que, como lo indica el artículo 214 del Código Fiscal de la Federación, la prueba confesional no puede ofrecerse por los particulares en contra de la administración, lo que provoca una falta de igualdad procesal, aun cuando axiomáticamente se pretenda el que la administración pública actúa invariablemente de buena fe. Situa = ción que ha quedado por demás controvertida desde el momento de que en materia de sanciones se ha creado por el legislador la causal de anulación denominada "desvío de poder" (177).

183 a. Sobre la admisibilidad de las pruebas.- En el procedimiento contencioso de anulación son admisibles toda -

(177) Ver Infra No.

clase de pruebas, excepto:

- a) La de confesión de las autoridades.
- b) Las que no se hayan ofrecido ante la autoridad de= mandada en el procedimiento administrativo, salvo que en este no se le hubiere dado oportunidad razonable de hacerlo.
- c) No se considerará comprendida en estas prohibicio= nes, la petición de informes a las autoridades fiscales res = pecto de los hechos que consten en sus expedientes o de docu= mentos agregados a ellos.

184 b. La prueba para mejor proveer.- El artículo 215 del Código Fiscal de la Federación, autoriza a las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación para que ordenen la práctica de cualquier diligencia que tenga relación con los puntos controvertidos o para acordar la exhibición de cualquier otro documento, facultad que tienen los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial Federal, concedido en el artículo 79 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

185 G. Los medios de anulación.- Son causales de anu= lación de un procedimiento administrativo o de una resolución:

- a) La incompetencia del funcionario o empleado que - haya dictado el acuerdo o que haya tramitado el procedimiento.
- b) Omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente deba revestir la resolución o el procedimiento = impugnado.
- c) Violación de la disposición aplicada, o no haberse

aplicado la disposición debida.

d) El desvío de poder, tratándose de sanciones (178).

Los medios de anulación en los Estados Unidos Mexicanos, son exactamente los mismos que operan en el derecho francés y en el derecho comunitario europeo.

Los tres primeros, la incompetencia, el vicio de forma y la violación a la ley son causales mediante las cuales los actos administrativos pueden ser anulados, ya que independientemente de cualquier otra cosa, son causas de violación a las garantías individuales comprendidas dentro de los artículos 14 y 16 constitucionales.

En efecto, el artículo 14 y 16 constitucional consagra, entre otras, las garantías de: legalidad y debida motivación y fundamentación de los actos públicos, las cuales obligan a los gobernantes que en la emisión de actos públicos, los dicten por: autoridad competente, con apoyo en leyes aplicables al caso, y con señalación de los artículos y la ley de los cuales emana el acto, y por último que manifieste en la misma resolución las razones particulares y causas especiales que tuvo en consideración para emitir el acto. Es el caso, que en el juicio de nulidad consecuentemente, en forma indirecta se lleva a cabo una defensa a las garantías individuales señaladas.

Siguiendo este mismo orden de ideas, y remotándonos a los orígenes del juicio de amparo de conformidad con la --

(178) Art. 228 del Código Fiscal de la Federación.

fórmula de REJÓN (179), el amparo era un medio de defensa tanto de la constitucionalidad de los actos públicos, como de su legalidad, posteriormente en 1857 pasó a ser un juicio únicamente defensor de la Constitución, es decir, desaparece de la redacción del artículo 101 de la Carta de 1857 la expresión referente a la legalidad. Posteriormente según nos dice la doctrina mexicana (180), los quejosos esgrimieron ante la Corte la tesis de que las garantías de legalidad, fundamentación y motivación resultaban infringidas cuando la ley no se aplicaba exactamente, ni se fundaba ni motivaba las resoluciones de autoridad, lo que una vez que fué aceptado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, hubo ésta de pasar al examen de la legalidad de los actos públicos, de donde podemos concluir que el Tribunal Fiscal de la Federación, es un órgano jurisdiccional encargado del conocimiento indirecto de las violaciones a las garantías de legalidad, motivación y fundamentación, consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Así, la verdadera diferencia que existe entre el Poder Judicial y el Tribunal Fiscal de la Federación en este aspecto, es únicamente en lo relativo a su situación "jerárquica", ya que los alcances de las sentencias dictadas en estos juicios, es decir en el amparo y en el de nulidad, tiene precisamente como fin, la desaparición jurídica de los actos inconstitucionales o ilegales respectivamente.

De esta manera, el medio o causal de anulación verdaderamente novedoso para nuestras instituciones, es sin duda

(179) Ver Supra No. 108.

(180) TENA-RAMÍREZ, p. 551.

el comprendido en el inciso d) del artículo 228 del Código Fiscal de la Federación, es decir, el desvío de poder.

186 a. El desvío de poder.- El medio de defensa o causal de anulación denominado desvío de poder, es una institución naciente de nuestro derecho, y que difiere de su homólogo francés sólo en cuanto a que en México sólo se aplica en materia revativa a sanciones.

La novedad de esta causal de anulación, hace del tema una materia en la cual se pueden desarrollar un gran número de especulaciones y estudios, entre las cuales señalaremos algunas de ellas:

1. El que no tiene fundamento o base constitucional;
2. El que el juzgador no resuelve sobre la debida aplicación de una ley, la Constitución o algún otro ordenamiento, sino que juzga sobre la moralidad administrativa expresada en los actos públicos que emite;
3. Es una causal de anulación consignada en el Código Fiscal de la Federación, relativa al procedimiento anulatorio, y sin embargo permite que los magistrados de la causa señalen en sus sentencias, la resolución que deba subsistir a la anulada, o a señalar las bases para su nueva emisión, lo que provoca un cambio substancial en el concepto genérico relativo a las facultades de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación que en principio bajo el procedimiento contenido en el Código Fiscal sólo tienen facultades de anulación;

4. Al no referirse el desvío de poder a violaciones constitucionales ni legales, no puede haber en su comisión violación a las garantías individuales, y consecuentemente no habría para su conocimiento competencia del Poder Judicial Federal, etc.

Como puede verse, el desvío de poder en nuestro país es una materia digna de tratarse en una monografía especial para él, por lo que sólo expresaremos en esta aportación una idea genérica de él:

187 aa. Idea general del desvío de poder.- La cuarta causal de anulación denominada desvío de poder, consiste en un medio a través del cual, el juzgador examina las intenciones de los administradores externadas en los actos que emiten dentro del margen de las facultades discrecionales, es decir, permite a los jueces, controlar de cierta forma la moralidad administrativa, anulando aquéllos actos que hayan sido emitidos con fines distintos a los que el espíritu de la ley les señala (181).

SUBCAPITULO V.

ALGUNOS ASPECTOS DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO DE PLENA JURISDICCION "ESTRICTO SENSU" ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

188. Aspecto general.- Como hemos visto, la competen=

(181) CORTINA-GUTIÉRREZ, citado por Margain M., p. 24.

cia del Tribunal Fiscal de la Federación ha ido ampliándose progresivamente. Esta amplitud de competencia ha traído como consecuencia que los asuntos de que conoce, sean de diversas naturalezas; así, las primeras cuatro fracciones del artículo 23 de su ley orgánica, originan efectivamente un juicio de nulidad previsto en el Código Fiscal de la Federación, toda vez que los alcances de las sentencias previstos en los artículos 229 y 230 del Código Fiscal de la Federación son los idóneos, es decir, el procedimiento esta hecho en contra de un acto, procedimiento objetivo, y las sentencias van a señalar únicamente si ese acto o ese procedimiento son o no válidos.

189. El juicio entre partes.- Así, en los casos a que se refieren las restantes fracciones, es decir, las contenidas en las fracciones V a VIII del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, no se refiere a juicios de nulidad, en virtud de que lo que se pretende obtener del juzgador es la condena a la parte vencida en cualquiera de los tres sentidos a que se refiere la teoría general de las obligaciones, es decir, a hacer, a no hacer, o a dar. Por otra parte, en esos casos, no están en litigio actos públicos de autoridad en los que se impongan créditos fiscales, en virtud de que en ese caso es procedente el juicio de anulación a través del Código Fiscal de la Federación.

En este orden de ideas, los litigios que se suscitan de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, relativos a las fracciones en comento, son litigios entre partes,-

en los que se van a dirimir conflictos de naturaleza subjetiva.

190. La vía jurídica.- La vía jurídica a seguir en estos juicios es la prevista en el Código Federal de Procedimientos Civiles, en virtud de que el artículo 24 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación manifiesta que el procedimiento a seguir ante ese Tribunal es el señalado en el Código Fiscal de la Federación; señalando a su vez este Código, que será supletorio de él, el Código Federal de Procedimientos Civiles (182). Ahora bien, procede el aplicar la supletoriedad de este Código, en virtud de que el alcance de las sentencias que se pueden obtener mediante el procedimiento contenido en el Código Fiscal, no es el idóneo para resolver litigios de naturaleza subjetiva, casos en los cuales se encuentran comprendidas las fracciones V a VIII del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

(182) Art. 169 del Código Fiscal de la Federación.

CAPITULO II.

LAS SENTENCIAS DE ANULACION EN EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDE =
RACION.

191. Aspecto general.- El Tribunal Fiscal de la Federación actúa como tribunal de anulación en razón de que así lo determina el Código Fiscal de la Federación, al cual se remite el artículo 24 de su ley orgánica.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, no señala el tipo de atribuciones que va a guardar en el momento de dictar sus fallos, ni sobre que lineamientos se va a conducir; es por ello que al hablar de anulación, necesariamente nos tenemos que remitir al Código Fiscal de la Federación.

En este orden de ideas, se quiere señalar, que es el Código Fiscal de la Federación el que obliga a las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación a actuar como un tribunal de anulación. En la ley que organiza al Tribunal Fiscal, no se señala ni el sentido ni los alcances que deban tener sus sentencias, por lo que consecuentemente queda abierto a la determinación de ellas por los ordenamientos procesales que les den competencia.

192. Atribuciones.- El Tribunal Fiscal de la Federación, en el momento de dictar sus fallos de conformidad con lo establecido en el Código Fiscal de la Federación (183), sólo tendrá facultades para : Expresar con claridad los actos o =

(183) Art. 229 del Código Fiscal de la Federación.

procedimientos cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca. El Código Fiscal de la Federación señala en el artículo 230 una excepción a la regla señalada, consistente en que las salas, tratándose de resoluciones contrarias a los particulares, podrán indicar los términos conforme a los cuales deba dictar su nueva resolución la autoridad fiscal.

SUBCAPITULO I

AUTORIDAD Y EFICACIA DE LAS SENTENCIAS.

193. Aspecto general.- Como ya ha quedado expresado anteriormente, el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, manifiesta que las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, sólo expresarán en sus sentencias los actos o procedimientos cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca, siendo consecuentemente estas sentencias de carácter declarativo, y al no estar dotado el tribunal de fuerza pública para hacer cumplir sus sentencias, ni tampoco de medio alguno para que se force su cumplimiento, los particulares afectados deberán recurrir al juicio de amparo para a través de él obligar a las autoridades demandadas en el juicio fiscal, a cumplir con la sentencia emitida por el Tribunal Fiscal.

De esta manera, la jurisprudencia, tanto del mismo Tribunal Fiscal como del Poder Judicial, ha establecido que el Tribunal Fiscal de la Federación no tiene potestad para hacer cumplir sus sentencias debiendo recurrir el afectado al juicio

de garantías para obligar a la Administración a cumplir con el fallo dictado por este Tribunal.

194 A. Criterio del Poder Judicial Federal.- El Poder Judicial Federal ha establecido como criterio el que el Tribunal Fiscal de la Federación no dicte sentencias constitutivas de derechos, sino únicamente declarativas, las cuales no pueden tener ejecución alguna a través del mismo tribunal. Así, cuando el Tribunal Fiscal declare la validez de una resolución, - deja el camino abierto para que sea la propia administración quien a través del ejercicio de sus facultades ejecute dicha sentencia. Ejecutoria de la Corte que a continuación transcribimos:

"EJECUCION DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. Como las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad no son constitutivas de derecho sino únicamente declarativas, no pueden tener ejecución alguna, ya que se limitan a reconocer la validez de la resolución administrativa ante ella impugnada o declarar su nulidad. En tal virtud, cuando una Sala del Tribunal Fiscal de la Federación pronuncia sentencia reconociendo la validez de la resolución ante ella impugnada, no se ejecuta dicha sentencia, sino que se deja expedito el derecho de las autoridades fiscales para llevar a cabo su propia determinación " (184).

195 B. Continuación.- De igual forma la Corte manifiesta que de conformidad con el artículo 230 del Código Fiscal de la Federación las Salas del Tribunal Fiscal, sólo se concretarán a señalar el sentido en el cual la autoridad debe dictar la nueva resolución, sin substituirse a la autoridad administrativa, es decir, no puede dictar exactamente la nueva resolución

(184) Informe de 1973, Segunda Sala, pág. 35.

ción que deba substituir a la anterior, ya que el Tribunal, de acuerdo con la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal que creó el Tribunal, sólo está facultado para reconocer la legalidad o declarar la nulidad de actos o de procedimientos quedando a salvo las facultades de la Administración Pública. Ese criterio quedó asentado en la ejecutoria que a continuación pasamos a transcribir:

"...Su facultad de señalar, de manera concreta, el sentido en que la autoridad debe dictar nueva decisión, conforme a las condiciones jurídicas y circunstancias de hecho que concurran en el caso particular de que se trate, no se extiende al punto de que, substituyéndose a la autoridad administrativa, con invasión de la competencia propia de esta, fije desde luego el monto de la sanción, que sólo a aquella le corresponde apreciar. Dice la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, que creó el Tribunal Fiscal: El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. Fuera de esa órbita, la administración pública conserva sus facultades propias..." (185).

196 C. Continuación.- Asimismo, reiterando la Corte, ha dejado asentada jurisprudencia en la que expone que el Tribunal Fiscal carece de Imperio para lograr el cumplimiento de sus sentencias, por lo que en caso de negativa o ejecución defectuosa de ellos, el afectado debe recurrir al Poder Judicial para lograr su cumplimiento (186), jurisprudencia a la letra dice:

" TRIBUNAL FISCAL. El amparo es procedente para el efecto

-
- (185) Revisión fiscal 44/61. Gonzálo TENORIO-VARGAS. Citada en el informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente al terminar el año de 1961, p.140.
- (186) FIX-ZAMUDIO, p. 1106.

to de exigir el cumplimiento de sus sentencias. Las sentencias del Tribunal Fiscal son, en términos generales, de carácter declarativo; en consecuencia, no motivan por sí mismas, en forma directa, la ejecución forzosa. Justamente por ello, el Código de la materia no establece recurso o procedimiento alguno para obtener el cumplimiento de las sentencias que pronuncia; y atendiendo a que dicho órgano carece legalmente de medios coercitivos para proveer el cumplimiento de los fallos, resulta indispensable que ante otro Tribunal se tramite el proceso cuya culminación sea convertir una sentencia meramente declarativa, en un mandamiento idóneo, por sí mismo, para motivar de modo directo la ejecución. Si las resoluciones de aquel Tribunal son definitivas y poseen la fuerza de cosa juzgada, y si, por lo tanto, crea una obligación a cargo de un órgano administrativo, la cual es correlativa del derecho del particular, no puede negarse que cuando se desobedece, o se deja de cumplir el fallo de la Sala Fiscal, se incurre en una violación de garantías, puesto que se priva a un individuo del derecho que surge de una sentencia firme, pronunciada por autoridad competente, y esa privación se realiza sin que el órgano administrativo actúe con arreglo a la ley, y sin que la negativa, la omisión o la resistencia estén de ninguna manera, legalmente fundadas y motivadas. Es claro, por ende, que el incumplimiento de las sentencias que pronuncie el Tribunal Fiscal da lugar a la interposición del juicio de amparo por violaciones de los artículos 14 y 16 constitucionales" (187).

197 D. Continuación.- La Corte ha establecido en jurisprudencia el que el Tribunal Fiscal de la Federación carece de Imperio para ejecutar sus resoluciones, como hemos visto en el párrafo anterior (188), pero además de ello ha añadido acertadamente el que por ese motivo carece de plenitud de jurisdicción

-
- (187) Sexta Época.
 Volúmen XXXVI, pág. 69, amparo 1697/60 Rodolfo L. FLORES.
 Volúmen XXXVII, pág. 125, amparo 1695/60 Juan B. CARRANZA.
 Volúmen XXXIX, pág. 77 y 79, amparo 1646/60 Andrés G. Rebollo.
 Volúmen XLV, pág. 67, amparo 2799/60 Sóstenes GONZÁLEZ T.
- (188) Ver Supra 193 y siguientes.

dicción, criterio que ha quedado desarrollado en la jurisprudencia que a continuación transcribimos:

" TRIBUNAL FISCAL, carece de Imperio para ejecutar sus decisiones. Si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación ejercita funciones jurisdiccionales, al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, también es verdad que carece de Imperio para hacer - respetar sus decisiones, según se establece expresamente en la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936. Ahora bien, como el Imperio es uno de los atributos de la plena jurisdicción, es forzoso concebir que el Tribunal - Fiscal de la Federación no tiene plena jurisdicción" (189).

SUBCAPITULO II.

ALCANCES DE LAS SENTENCIAS EN EL JUICIO DE NULIDAD.

198 A. Aspecto general.- El alcance de las sentencias en los juicios de nulidad es un asunto sumamente controvertido, pues se refiere al estado en que quedan las situaciones jurídicas, tanto de los particulares como de la administración, en relación al derecho de esta última a emitir nuevas resoluciones que substituyan a las anuladas.

De esta manera, el artículo 23 constitucional, precepto que contine la garantía individual de seguridad jurídica está encaminado básicamente a la protección de la seguridad individual, es decir, los derechos subjetivos de los gober

(189) Quinta Epoca.

Tomo LXVI, pág. 218, Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Idem., p. 2547.

Idem., p. 2860.

Idem., p. 2860.

Idem., p. 2860.

nados en cuanto que estos no pueden ser juzgados dos veces por el mismo delito, y consecuentemente tampoco podrán ser perseguidos por ellos; mientras que el juicio de nulidad se refiere a la situación jurídica de un acto, es decir, a determinar si un acto se ha apegado o no a la ley; es decir, el juicio de nulidad es, en la terminología de André de LAUBADERE, un proceso - hecho a un acto a través de un procedimiento objetivo y sin que al efecto sean relevantes los derechos subjetivos de las partes.

En estos términos, se ha venido sustentando tanto por el Poder Judicial Federal como por el Tribunal Fiscal de la Federación que, efectivamente, las autoridades pueden en ciertos casos emitir nuevas resoluciones sustituyéndose a las - anuladas, por lo que resulta ilustrativo el desarrollo de algunas resoluciones que han sustentado este criterio.

199 B. Criterio de la Sala Superior.- La Sala Superior considera que los vicios que existen en las resoluciones administrativas que entrañan su nulidad, son, algunos de ellos factibles de corrección mediante la emisión de una nueva resolución perfeccionada que substituya a la anulada, casos que varían según sea el medio de anulación a través del cual haya quedado sin efecto la resolución que se pretende reponer.

Así, la Sala Superior menciona los siguientes casos (190).

200 a. Nulidad por incompetencia.- Así, la Sala Superior supone, que cuando los actos impugnados hayan -

(190) Recurso de revisión, Sala Superior exp. 100 (06) 419/77/6017/76 y 631/76.

sido nulificados por la causal de anulación comprendida en el inciso a) del artículo 228 del Código Fiscal de la Federación, la autoridad competente, si tiene capacidad para emitir el -- acto que inicialmente le correspondía dictar.

Esta situación es por demás lógica, ya que los derechos subjetivos de la Administración no desaparecen = por la usurpación de ellos, teniendo el particular afectado ex pedita la acción de reparación patrimonial contra los usurpadores de funciones.

201 b. Nulidad por incumplimiento de las for=
malidades.- De igual forma la Sala Superior considera que cuando la causa de anulación sea el que la autoridad emisora no -
cumplió con las formalidades que previene la ley, y se anula la resolución impugnada con fundamento en el inciso b) del artículo 228 del Código Fiscal, la autoridad demandada tiene ---
expedito el derecho para reponer la resolución anulada .

Este criterio, si bien tiene su fundamentación lógica, en razón a que lo que se destruye es el mero acto y no las facultades subjetivas de la administración, trayendo como consecuencia, en estricto derecho, la responsabilidad civil por culpa de las autoridades que emitieron el acto defectuoso.

202 c. Nulidad por violación a la ley.- En cuanto a la tercera causal, es decir, cuando hay violaciones a la disposición aplicada o no se aplica la debida, la Sala Su =
perior considera que en este caso la nulidad que se declara es

de tal manera absoluta que priva a la Administración del derecho a la emisión de un nuevo acto.

Este criterio nos parece por demás sensato, ya que en la idea de la Sala Superior, lo que prueba el actor en juicio, es el que el acto impugnado no tiene razón de ser, por no haberse adecuado éste a las hipótesis jurídicas que se le imputan, es decir, la Administración no puede insistir en que el actor haya incurrido, o se haya adecuado a determinadas hipótesis de donde se pretende surgiría el derecho subjetivo de la Administración para hacer exigible alguna prestación, pues se violaría con ello el artículo 23 constitucional.

203 d. Nulidad por desvío de poder.- El cuarto supuesto en análisis es el relativo a los casos en los cuales se declara la validez de una sanción en cuanto a su existencia, pero se declara su nulidad por haberse impuesto con abuso de poder, caso del desvío de poder.

En este supuesto es claro el que la Administración tenga el derecho a la emisión de un nuevo acto que sustituya al parcialmente anulado.

204 C. Criterio del Poder Judicial.- El Poder Judicial tiene el mismo criterio sustentado por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, es decir, estima que cuando hay violaciones a las garantías individuales de fundamentación y motivación por omisión de estas, es posible conceder el amparo para el efecto de que se reponga la resolución

reclamada, pero si por el contrario el amparo se solicita en razón a que la disposición en que se apoya la autoridad no es la adecuada para la pretensión de ésta, es decir hay una violación a la disposición aplicada, es entonces cuando no procede la reposición por la autoridad responsable del acto impugnado. Tesis jurisprudencial que a la letra dice:

" Artículo 16 constitucional, falta de fundamento y motivo del acto reclamado, amparo otorgado para efectos, y amparo liso y llano.

Cuando el juicio de garantías, se alega haberse vulnerado el artículo 16 de la Carta Federal, advirtiéndose simplemente que el acto que se impugna omitió citar los preceptos legales en que pudiera apoyarse, o diciéndose que ese acto se abstuvo de señalar concretamente las circunstancias que podrían constituir la motivación del mismo, el amparo no puede concederse sino para el efecto de que sea insubsistente el acto reclamado y así, la autoridad estará en condiciones de emitir una nueva resolución en la que se cite específicamente la norma que se estima aplicable y señale los hechos que motivan la propia resolución.

En cambio, cuando se reclama la violación del artículo 16 constitucional, porque el precepto aplicable no autoriza el sentido en que se produjo el acto impugnado, sino que, a la inversa, obliga a emitir una resolución, con el contenido contrario, o porque se alega que los hechos cuya existencia se comprobó no justifican aquel acto, o bien que los motivos que invocan la responsable son erróneos, la protección federal, si procede, se otorgará de modo liso y llano, sin limitaciones ni restricciones de ninguna índole" (191).

(191) Precedentes:

Segunda Sala, pág. 29.

Informe de 1965, Segunda Sala, pág. 93.

Informe de 1968, Segunda Sala, pág. 126.

Informe de 1973, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, pág. 12.

CAPITULO III.

LA PLENA JURISDICCION EN EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

205. Aspecto general.- Como ha quedado expuesto anteriormente (192), la plena jurisdicción se refiere a los poderes que guarda el juez en el momento de dictar el fallo y consiste en la sujeción total del acto a la decisión jurisdiccional.

En este caso, hemos visto con anterioridad el que el Tribunal Fiscal de la Federación puede actuar bajo el procedimiento contenido en el Código Federal de Procedimientos Civiles (193), y naturalmente, bajo el previsto en el Código Fiscal de la Federación, ahora bien, las facultades que estos dos ordenamientos conceden al Tribunal no reúnen todas aquéllas que quedan comprendidas dentro del concepto de plena jurisdicción que hemos aceptado en este trabajo.

En efecto, el Código Federal de Procedimientos Civiles, prevee un procedimiento entre partes, en el cual no se litiga actos públicos, por lo que queda fuera de este concepto el relativo a la plenitud de jurisdicción, de igual forma el Código Fiscal de la Federación le da competencia al Tribunal únicamente para declarar la validez o la nulidad de los actos que se les presenten para su conocimiento, aunando a esto la carencia de Imperio para ejecutar sus sentencias (194), podemos concluir el que el Tribunal Fiscal de la Federación carece de plena jurisdicción.

(192) Ver Supra N^o. 68.

(193) Ver Supra N^o. 188 y siguientes.

(194) Ver Supra N^o. 197.

CONCLUSION.

=====

206. Conclusión general.- 207. Consecuencias.- 208 A. Propuesta.- 209 a. Procedimiento de plenitud de jurisdicción.- 210 b. La condenación en costas.- 211 aa. Ventajas.- 211 bb. Fórmula momentánea.

206. Conclusión general.- Del desarrollo de este trabajo podemos concluir que el Poder Judicial Federal y el Tribunal Fiscal de la Federación carecen de facultades de plena jurisdicción, pues ningún ordenamiento procedimental los autoriza a ejercer en el momento de dictar sus fallos todas las facultades jurisdiccionales que quedan comprendidas bajo el concepto de plena jurisdicción (195).

207. Consecuencias.- El que el Poder Judicial Federal y el Tribunal Fiscal de la Federación no cuenten con plenitud de jurisdicción trae como consecuencia inmediata, el que los gobernados tengamos la necesidad de seguir diferentes instancias y juicios para conseguir la reparación total de los daños sufridos por una mala actuación administrativa.

208 A. Propuesta.- Para resolver los problemas que ocasiona la falta de plenitud de jurisdicción en nuestras instituciones, se propone lo siguiente:

a) La creación de un procedimiento que otorgue a los jueces plenitud de jurisdicción.

b) La condenación en costas a la parte que haya litigado de mala fe a juicio del tribunal.

209 a. Procedimiento de plenitud de jurisdicción.- Para la creación de un procedimiento de esta naturaleza es ne-

cesario llevar a cabo una investigación profunda de la materia, la que parece haber sido olvidada por los teóricos con temporáneos.

210 b. La condenación en costas.- La condena en costas tanto en el juicio de amparo administrativo como en el juicio de nulidad fiscal, obligaría a la parte perdedora al pago de los gastos y costas que haya originado el juicio.

Así, con la sola existencia de este incidente, se lograría una considerable reducción de las incursiones de mala fe de los litigantes en estos juicios, asimismo se lograría la reparación al menos en parte de los daños y perjuicios sufridos por el acto público ilegítimo, de aquellos litigantes que sí accionaron con pleno derecho.

211 aa. Ventajas.- Esta medida traería como ventajas, las siguientes:

a) Mayor responsabilidad de los agentes públicos que emiten los actos litigiosos, pues responderían de sus consecuencias patrimoniales;

b) Mayor responsabilidad de los causantes, pues estos responderían al pago de las costas del juicio, en aquellos casos que sólo hayan promovido con miras a retardar la actividad de la administración;

c) Equidad, ya que no es justo el que sólo algunos sufran los gastos de la mala administración de los auxiliares del Poder Ejecutivo.

212 bb. Fórmula momentánea.- Con el establecimiento del incidente de costas, aunado a la fijación de aranceles para el pago de los gastos producidos por cada una de las instancias, se pagaría tanto los gastos de la Procuraduría Fiscal de la Federación, como se haría responsable a las Administraciones Fiscales Regionales de los actos que estas emiten, y que deben defender la Procuraduría Fiscal de la Federación.

Los aranceles deberán ser reales, es decir, que los gastos y costas sean suficientes para sufragar los gastos de los juicios, ya que de otra manera si se establecieran aranceles bajos, provocaría el que los particulares litigantes, prefiriesen pagar el monto de estos con el objeto de retardar la acción administrativa.

- - - - -

INDICE ANALITICO Y ONAMASTICO.

=====

Acciones: 57

Acta Constitutiva de 31 de enero -e 1824: 32.

Acta de Reformas de 1847: 32, 111.

Actividades consultivas del Consejo de Estado francés: 45.

Actividades contenciosas del Consejo de Estado francés: 46.

Administración: 17, 21, 22, 23, 24, 28.

Alcances de las sentencias en el juicio de nulidad: 198.

---Criterio de la Sala Superior: 199, 200, 201, 202, 203.

---Criterio del Poder Judicial Federal: 204.

Amparo: 102, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 123, 126,
127, 131, 132, 133, 134, 135, 136.

Antiguo Régimen: 27.

Apelación: 46.

ARISTOTELES: 12.

Atribuciones administrativas de los tribunales en Francia: 51.

Atribuciones contenciosas de los tribunales en Francia: 52.

AUBY et R. DRAGO: 4, 28, 35, 65, 67, 71, 81, 83, 88.

Autoridad y eficacia de las sentencias en el juicio de nulidad
ante el Tribunal Fiscal de la Federación: 193.

---Criterio del Poder Judicial Federal: 194, 195, 196, 197.

Bases para la administración de la República hasta la promulga

ción de la Constitución de 1853: 33,142.

Board of tax appeals: 19.

BONNARD: 22,27,35.

BURGOA: 104,105,107,110,119.

Cámara de los Lores: 61.

CARRILLO-FLORES: 19,21,22,29,42,72,141,142.

Clausula general de competencia: 66,67.

Código Fiscal de la Federación: 8,140,145,146,147,148,189.

---Art. 193: 178,180.

---Art. 169: 190.

---Art. 229: 192.

---Art. 230:

Código Federal de Procedimientos Civiles: 138,139,140,189.

---Art. 1º: 138.

---Art. 349: 138.

---Art. 353: 138.

Competencia del juez administrativo en Francia: 65.

Competencia de los tribunales judiciales en Francia: 53.

Conclusión general: 206.

---Consecuencias: 207.

---Propuesta: 208.

---Procedimiento de plena jurisdicción: 209.

---Condenación en constas: 210.

---Ventajas: 211.

Condiciones de admisibilidad de la demanda de nulidad: 89,90,

91,92,93.

- Consejo de Estado en los Estados Unidos Mexicanos: 140,141,142,
144.
- Consejo de Estado francés: 4,24,40,41,43,44,47,166.
- Consejero de gobierno: 28.
- Constitución Federal de 4 de octubre de 1824: 32
- Constitución Federal de 1857: 112.
- Constitución Federal de 1917: 32,113.
- Art. 103: 120,122
- Art. 107: 120,130.
- Art. 29:34
- Art. 104: 34.
- Art. 131: 34.
- Constituciones centralistas: 33.
- Las Siete Leyes Constitucionales de 1836: 33,106.
- Bases Orgánicas de 1843: 31,110,140,141.
- Constitución Inglesa: 16.
- Constitución de Massachussetts: 18,38.
- Constituyentes de 1789: 42.
- Constitución de la República Oriental del Uruguay,
---Art. 309 y siguientes de las de 1952 y 1967: 60.
- Constitución Yucateca de 1841: 108.
- Contencioso administrativo: 29,38.
- En Francia: 35.
- En la doctrina latinoamericana: 36.
- En Bélgica: 58.
- En Italia: 59
- En la República Oriental del Uruguay: 60.

---En Inglaterra: 61.

---En los Estados Unidos del Norte: 62.

---En España: 63.

---Nuestra opinión: 37.

Contencioso administrativo anulatorio: 74,75,76,77,78.

Contencioso de legitimidad: 80,81,82.

Contencioso objetivo francés: 80,81,82,83.

Contencioso subjetivo francés: 80,81,82,83.

Cortes de justicia soberana: 22.

Corte de Casación en Francia: 41, 53.

Court of Claims: 19.

CORTINA-GUTIÉRREZ: 187.

Decreto Constitucional para la Libertad de la America Mexicana: 32, 104.

Desvío de Poder: 88, 98, 186, 187.

Diario Oficial de 29 de marzo de 1951: 34.

División de poderes: 9, 10, 11, 12, 13.

---En las constituciones federales: 32, 34.

---En las constituciones centralistas: 31, 33.

Dualidad de jurisdicciones: 24.

Efectos de la anulación: 100.

Efectos de las sentencias: 87.

EISENMANN: 2, 4.

Equidad: 29.

Espíritu de las leyes: 1, 2.

Exposición de Motivos del Tribunal Fiscal de la Federación:

34.

Falta de plena jurisdicción en el Poder Judicial Federal: 139.

Falta de plena jurisdicción en el Tribunal Fiscal de la Federación: 205.

FIX-ZAMUDIO: 167, 196.

Funcionamiento consultivo del Consejo de Estado francés: 48.

GIORGI Héctor: 36, 60, 28.

GONZÁLEZ-PÉREZ: 20.

Gran Bretaña: 11, 12, 14.

Grecia: 11, 12.

HAMILTON, JAY y MADISON: 18.

HAURIOU: 28, 36.

Hipótesis de las sentencias en el juicio de amparo: 127, 131,
132, 133, 134, 135, 136.

Incompetencia: 96.

Juicio entre partes: 189, 190.

Junta de notables: 33.

Jurisprudencia: 125.

Justicia delegada: 4, 41.

Justicia retenida: 4, 42.

LAUBADÈRE: 22, 28, 41, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 51, 52, 70, 80,
82, 83, 85, 86, 87, 88, 95, 96, 100.

Ley de Amparo: 102.

---Art. 5°: 123.

---Art. 37: 124.

---Art. 38: 124.

---Art. 105: 132.

---Art. 106: 136.

---Art. 111: 130.

---Art. 144: 124.

---Art. 192: 125.

Ley de 16 y 24 de agosto de 1790: 23.

Ley de depuración de créditos a cargo del gobierno federal,

---Art. 10: 163.

Ley federal de instituciones y fianzas,

---Art. 95: 164.

Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social,

---Art. : 165.

Ley de Justicia Fiscal de 1936: 145.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación:

---Art. 21: 153.

---Capítulo V: 154.

---Art. 30: 155.

---Art. 31: 156.

---Art. 32: 157.

---Art. 33: 158.

---Art. 34: 159.

---Art. 35: 160.

---Art. 23, frac. IX: 164.

Ley Orgánica del Poder Judicial Federal: 137.

---Art. 43: 137.

Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo de 1853:
140, 142.

Massachussetts: 18, 22.

MAXIMILIANO: 104, 144.

Medios de anulación: 94, 95, 96, 97, 185, 186.

MONTESQUIEU: 1, 3, 4, 10, 16, 18.

MORENO Daniel: 33, 34, 106, 109, 142.

Organización de la justicia administrativa en Francia: 40.

Organos administrativos del Tribunal Fiscal de la Federación:
154, 155, 156.

OTERO: 112, 109.

Partes en el juicio de amparo: 123.

Partes en el juicio de nulidad: 173.

Plena jurisdicción: 6, 7, 8, 68, 69, 70, 71, 72, 73, 101, 139,
205.

Poder Legislativo: 3, 13, 16, 18, 19, 22, 106.

Poder Ejecutivo: 3, 13, 16, 18, 19, 22, 30, 106.

Poder Judicial Federal: 7, 8, 13, 16, 18, 19, 22, 30, 106, 107,
122, 140, 139.

Poder Judicial en Francia: 41, 53.

Principios generales del juicio anulatorio: 166, 167, 168, 169,
170, 171.

Principios que rigen el juicio de amparo: 114, 115, 116, 117,
118, 119, 120, 121.

Proyecto de la Minoría de 1842: 109.

Procedimiento de nulidad: 172, 174, 175, 176, 177, 178, 179,
180, 181, 182, 183, 184.

RABASA Emilio: 106.

Recurso por exceso de poder: 75, 76, 84, 85, 86, 87, 88, 99,
140.

Reforma constitucional de 1946: 147.

---De 1967: 148.

Reglamento a la ley para el arreglo del contencioso administrativo: 143.

REJÓN Crescencio: 108, 109.

Roma: 13.

Reparación patrimonial: 5, 207, 208, 209, 210, 211, 212.

Revolución francesa: 27, 38.

Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación: 153.

SANTA-ANNA: 33, 140, 142.

SAYAGUÉS-LASO: 19, 36, 41, 49, 58, 59, 62, 63.

Sección de lo contencioso del Consejo de Estado francés: 49.

Sentencias en el Código Federal de Procedimientos Civiles: 138, 139.

Sentencias en el juicio de amparo: 126, 131.

---En cuanto a actos de carácter positivo: 128.

---En cuanto a actos de carácter negativo: 129.

Sentencias en el juicio de nulidad: 199, 200, 201, 202, 203.

Sentimientos a la Nación: 32.

SERRA-ROJAS: 36.

Sistema anglo-americano: 24, 140.

Sistema anglo-sajón: 25, 30.

Sistema continental-europeo: 4, 30, 33, 140.

---Justificación de Origen: 27.

---Justificación teórica: 28.

---Justificación práctica: 29.

Sistema francés: 28.

Supremo Poder Conservador: 106.

TENA-RAMÍREZ: 15, 72, 108, 109, 111.

Tribunales administrativos: 19, 30, 50, 140.

Tribunales administrativos territoriales en Francia: 40, 41.

Tribunal de conflictos: 41, 54, 55, 56, 166.

Tribunales competentes en el juicio de amparo: 124.

Tribunales especializados: 20, 63.

Tribunal Fiscal de la Federación: 8, 140, 145.

Tribunales judiciales en Francia: 40, 41.

Tribunales judiciales en España: 63.

Unidad jurisdiccional: 19.

VENTURA-SILVA: 13.

Vía jurídica de anulación en el sistema francés: 79.

Vía jurídica ante el Tribunal Fiscal de la Federación: 190.

Vicio de forma: 97.

BIBLIOGRAFIA.

=====

ACOSTA-ROMERO Miguel "Teoría General de Derecho Administrativo".

Edit. Porrúa, S.A., México, 1979.

ARISTOTELES, "Política". Edit. Porrúa, S.A., México, 1975.

J. M. AUBY et R. DRAGO, "Traité de Contentieux Administratif".

Edit. "Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, Paris, 1975.

BURGOA Ignacio, "El Juicio de Amparo". Edit. Porrúa, S.A.,

México, 1978.

CARRILLO-FLORES Antonio, "La Justicia Federal y la Administración Pública". Edit. Porrúa, S.A., México, 1973.

DE LA GARZA Sergio Francisco, "Derecho Financiero Mexicano".

Edit. Porrúa, S.A., México, 1978.

DE LA MADRID-HURTADO Miguel, "Estudios de Derecho Constitucional". Edit. Porrúa, S.A., México, 1980.

DE LA TORRE-VILLAR Ernesto, GONZÁLEZ-NAVARRO Moisés, STANLEY ROSS, "Historia Documental de México", Tomo II, Edit. UNAM., México, 1974.

M. DUBLAN y J. M. LOZANO: Colección de Leyes.

EISENMANN Carles, "Espíritu de las Leyes" y separación de Poderes". Obra publicada en el Anuario Jurídico del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM., Edit. UNAM., México, 1975.

FIX-ZAMUDIO Héctor, "Proceso Tributario Mexicano". Publicado en el Homenaje a Enrique SAYAGUÉS-LASO, "Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX". Edit. Instituto de Estudios de Administración Local, madrid, 1969.

GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo y Tomás Ramón FERNANDEZ, "Curso de Derecho Administrativo", Editorial Civitas, Segunda Edición, Madrid 1979.

GARCÍA DE ENTERRÍA Eduardo y PAREJO ALFONSO Luciano, "Lecciones de Derecho Urbanístico", Editorial Civitas, S.A., Madrid 1979.

GIORGI Héctor, "El Contencioso Administrativo de Anulación", Montevideo 1958.

GONZÁLEZ-COSÍO Arturo, "El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México". Edit. Porrúa, S.A., México, 1976.

GONZÁLEZ-PÉREZ Jesús, "La Justicia Administrativa en España". Edit. Civitas, S.A., Madrid, 1974.

GONZÁLEZ-PÉREZ Jesús, "Derecho Procesal Administrativo". Edit. Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963.

HAMILTON, MADISON Y JAY, "El Federalista". Edit. Porrúa, S.A., México, 1974.

LAUBADERE André de, "Traité Elementaire de Droit Administratif". Edit. Librairie Générale de Droit et Jurisprudence, Paris, 1969.

MARGAIN MANAUTOU Emilio, "De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad". Edit. Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1974.

MONTESQUIEU, "Del Espíritu de las Leyes". Edit. Porrúa, S.A., México, 1977.

MORENO Daniel, "Derecho Constitucional Mexicano". Edit. Pax-México S.A., México, 1976.

NORIEGA-CANTÚ Alfonso, "Los Sucesos en el Cumplimiento de las Ejecutorias de Amparo". Edit. Círculo de Santa Margarita, México, 1980.

PORRÁS y LÓPEZ Armando, "Derecho Procesal Fiscal". Edit. Textos Universitarios, S.A., México, 1977.

SAYAGUÉS-LASO Enrique, "Tratado de Derecho Administrativo". Edit. Martín Bianchi Altuna, Montevideo, 1953.

SERRA-ROJAS Andrés, "Derecho Administrativo". Edit. Porrúa, S.A., México, 1976.

TENA-RAMÍREZ Felipe, "Derecho Constitucional Mexicano". Edit. Porrúa, S.A., México 1977.

VENTURA-SILVA Sabino, "Derecho Romano". Edit. Porrúa, S.A., México, 1975.

VILLEGAS Abelardo, "Juárez". Publicado en los Hombres de la Historia. Edit. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1976.

LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA.

=====

Código Fiscal de la Federación.

Código Federal de Procedimientos Civiles.

Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal.

Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

Apéndice de jurisprudencia de 1917 a 1975, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Jurisprudencia 1 a 46 del Tribunal Fiscal de la Federación.

Apéndice de jurisprudencia de 1917 a 1975, de los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa.

