

2j. 54-A

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
SECRETARIA DE EDUCACION PUBLICA



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
" ARAGON "

LA NATURALEZA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL EN MEXICO.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
MARIA DEL CARMEN ESPINOSA RUBIO

SAN JUAN DE ARAGON, ESTADO DE MEXICO.

1988.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



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 está 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.

" I N T R O D U C C I O N "

En el estado de Derecho Contemporáneo el individuo tiene el derecho de ser protegido contra sus iguales y contra los abusos del poder de los gobernantes. Su derecho tiene por correlativo un deber de justicia de la sociedad, que encuentra su expresión, entre --- otros medios en lo CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El Contencioso Administrativo, es un control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública por Tribunales Administrativos.

El Tribunal Fiscal de la Federación es un organismo que ya se ha institucionalizado en nuestro sistema jurisdiccional.

Pese a ello y a sus recién cumplidos 50 años de desarrollo, aún hay mucha gente que desconoce su NATURALEZA, funciones y fines. Por ello es conveniente -- aproximarse a algunos de sus datos fundamentales, si bien, no, para comprenderlo cabalmente, si para tener una idea básica del mismo.

Esta Tesis esta encaminada a dirigir y descubrir las causas que originaran la integración del Contencioso Administrativo Federal en México y para ello resulta indispensable definir el Concepto de Contencioso Administrativo ya que através de la Definición se logra identificar la esencia de este concepto, nos -- permite asociarnos al género al cuál pertenece y dis-

tingirlo de otras composiciones litigiosas afines.

Una vez que se encuentre precisado el concepto --- fue necesario analizar sus Antecedentes, para conocer - su evolución através del tiempo y así identificar las - causas de hecho ideológicas y políticas que determina - ron la forma bajo la cuál se integra actualmente.

Así mismo se vio la necesidad de investigar las - influencias Doctrinarias en las cuales se apoyaban las - diferentes posiciones políticas que en diferentes Epo - cas de la Historia de México luchaban por el poder y -- por el establecimiento de un Contencioso Administrativo congruente con su forma de pensar.

Responder las preguntas ¿Qué es EL PROCEDIMIENTO - CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO? y para qué sirve conduce a - ello.

" A B R E V I A T U R A S "

Art. art. = ARTICULO

C.F. = CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION

L.O.T.F.F. = LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL
FISCAL DE LA FEDERACION

C.A. = CODIGO ADUANERO

c.f.r. = CONFRONTESE

**"LA NATURALEZA JURIDICA DEL PROCEDIMIENTO CON-
TENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL EN MEXICO"**

INTRODUCCION	VIII
ABREVIATURAS	X

C A P I T U L O I

**ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**

A) DEFINICION DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	2
B) DISTINCION DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE OTRAS COMPOSICIONES LITIGIOSAS AFINES	8
C) SISTEMAS APLICABLES PARA LA INTEGRACION - DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	32

C A P I T U L O II

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO

A) ANTECEDENTES HISTORICOS	67
B) CONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRIBUNALES DE	

LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	97
C) CONTENIDO DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	111

C A P I T U L O I I I

DETERMINACION DE LA NATURALEZA JURIDICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL EN MEXICO

A) INFLUENCIA DEL SISTEMA FRANCES	140
B) INFLUENCIA DEL SISTEMA ANGLOSAJON	142
C) PARTICULARIDADES DEL SISTEMA MEXICANO	145
CONCLUSIONES	149
BIBLIOGRAFIA	154

C A P I T U L O I

ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

- A) DEFINICION DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
- B) DISTINCION DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO --
TIVO DE OTRAS COMPOSICIONES LITIGIOSAS -
AFINES.
- C) SISTEMAS APLICABLES PARA LA INTEGRACION
DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

C A P I T U L O I

"ASPECTOS FUNDAMENTALES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO"

A.) DEFINICION DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Es conveniente, hacer una breve referencia de lo - que la doctrina entiende como "CONTENCIOSO ADMINISTRA - TIVO". Por lo que antes de comenzar el estudio del problema que nos ocupará en esta tesis, haremos mención de los diferentes conceptos que sobre esto se ha dado.

El vocablo "CONTENCIOSO" encierra la idea de con - tradición o desacuerdo respecto de un acto, de un he - cho o de una omisión; por otro lado, la palabra "ADMI - NISTRATIVO" alude a que ese desacuerdo es relativo a la administración pública.

Es decir que "CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO", en su - sentido gramatical, equivale a pleito perteneciente a - la administración pública en el sentido de que es parte en una situación de contienda jurídica entre la adminis - tración pública y los administrados.

RAFAEL DE PINA nos dice que lo "CONTENCIOSO ADMI - NISTRATIVO" es "El conflicto surgido entre la adminis - tración pública y el administrado, llamado a ser resuel - to por medio de un Recurso Administrativo, denominado - también contencioso administrativo." (1)

(1) De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Pág. 177

Encontramos que hay autores como ARMANDO VAZQUEZ MANUEL ARGANARAS Y FELIX SARRIA que consideran que lo Contencioso Administrativo puede ser definido desde dos puntos de vista diferentes:

En ABSTRACTO que significa un sistema de garantías que el estado acuerda a los particulares en sus relaciones con la administración.

En CONCRETO que designa el recurso, acción o litigio trabado entre un individuo y la administración a consecuencia de la violación de un derecho ó de un interés legítimo."

Hay que hacer mención que estos 3 autores definen lo "CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO" en la misma forma y lo único que cambia es la manera de redactar dicho concepto.

Por lo que toca a NAVA NEGRETE no nos da una definición de lo CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, sin embargo, nos dice que hay 2 puntos de vista uno sustantivo y otro adjetivo y que "Dentro de la postura sustantiva se concibe el CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO como una contienda o litigio administrativo en la postura procesal existen sus variantes: Como acción o pretensión procesal; recurso o proceso administrativo" (2)

Podemos decir que para RAFAEL BIELSA, el caso -- que nos ocupa es: "Las tiendas promovidas con la Administración Pública, en virtud de recurso fundado

(2) Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Pág. 111 y 112

en la violación de un derecho subjetivo o de un interés legítimo del administrado." (3)

Hay otros autores que los dividen desde el punto de vista formal y material y uno de ellos es GABINO - FRAGA, el cual dice que "desde el punto de vista FORMAL el CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales, llamados -- tribunales administrativos.

Y desde el punto de vista MATERIAL, existe el -- CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO cuando hay una controversia entre un particular en sus derechos y la administración, con motivo de un acto de esta última" (4)

Así también ALVAREZ TABIO nos explica lo que debemos entender por CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO y lo define de la siguiente manera "Proceso de revisión que se interpone ante un órgano del poder judicial, después de agotada la vía gubernativa, contra un acto de la Administración Pública, dictado en virtud de sus facultades regladas, que vulnera un derecho de carácter administrativo preestablecido en favor del demandante (Administración o Particular) por una ley, un reglamento u otro precepto administrativo. (5)

Nos explica por su parte ENRIQUE SAVAGUES LAZO -

-
- (3) Bielsa, Rafael. Compendio de Derecho Administrativo. Pág. 226
 (4) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Pág. 472 y 473
 (5) Alvarez, Tabio. El Proceso Contencioso Administrativo.

que "A nuestro juicio conviene utilizar la expresión-CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO en el sentido que indicaba HAURIU, para referirse al conjunto de normas que rigen las acciones ó 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". (6)

No obstante que ALVAREZ TABIO se contradice, en cierta medida, cuando define al CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO diciendo que es el proceso "Contra un acto de la Administración Pública", considera que la Administración Pública, así como Enrique Sayaguez, puede ser actora como demandada.

Para ANTONIO CARRILLO FLORES lo "CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO" es, estrictamente, la contienda que nace por el obrar de la administración pública, tanto en su seno mismo como fuera de ella." (7)

En Francia hay autores como APPLETON que define al Contencioso Administrativo, como el Conjunto de litigios suscitados por los Servicios Públicos" (8)

Así también en España Gascón y Marín; lo conceptualizan "Como la contienda administrativa entablada entre la Administración y los particulares, ..." (9)

Para ANDRES SERRA ROJAS "EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO"

-
- (6) Sayaguez Lazo, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Pág. 506
 (7) Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Pág. 141
 (8) Citado por Nava Negrete. ob. cit. Pág.111
 (9) IBIDEM. Pág. 112

TRATIVO es el juicio o recurso que se sigue -en unos sistemas ante los 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 los actos legales de ésta que lesionan sus derechos

Estos organos cumplen una misión de control sobre la actividad administrativa." (10)

Por nuestra parte consideramos que lo Contencioso Administrativo Federal es: Un Concepto multivocacion con el cual se puede hacer referencia al Organismo del Estado que se encarga de declarar el derecho en las controversias que se suscitan entre la Administración Pública y los Particulares o al Procedimiento -- conforme al cual se substancia y se resuelve.

Podemos decir también que el Procedimiento Contencioso Administrativo presenta las siguientes características:

a).- El Contencioso Administrativo presenta como una primera característica, que es un Proceso Administrativo, esto significa que este medio de defensa de los particulares frente a la Administración -- Pública, contra actos de esta última, es el conjunto de formalidades que comprenden desde la presentación de la demanda, hasta la emisión de la sentencia, emi

(10) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. -- Pág. 607

tida por Tribunales Administrativos, (Tribunal Fiscal de la Federación) aunque perteneciente al Poder Ejecutivo o Administrativo, realiza funciones materialmente jurisdiccionales.

b).- Un segundo elemento de lo Contencioso Administrativo, consiste en que este medio de defensa es generalmente promovido por los administrados y sólo excepcionalmente por la propia Administración Pública.

c).- Un tercer elemento de lo Contencioso Administrativo, consiste en que el acto controvertido en el juicio respectivo, emana siempre de la autoridad administrativa.

A su vez el acto administrativo como nucleo de la contienda administrativa debe reunir los siguientes requisitos.

- 1).- Existencia previa de un acto administrativo.
 - 2).- Que el acto administrativo haya causado estado, es decir, que se hayan agotado en su contra todos los recursos administrativos de impugnación legalmente establecidos.
 - 3).- El Contencioso Administrativo, como regla general, sólo controla los actos emanados del Órgano Administrativo, no así las que realizan los Organos Legislativo y Judicial.
- (11)

(11) c.f.r. Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco años al Servicio de México, -- Tomo II. Págs. 13 y 14

B.) DISTINCION DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ---
OTRAS COMPOSICIONES LITIGIOSAS AFINES.

De conformidad con el contenido que presenta el procedimiento contencioso administrativo, el cual se estudiara más adelante, intentaremos ubicar al procedimiento tema de este trabajo de investigación, para ayudarnos de esta manera a establecer o determinar - su naturaleza jurídica, en alguna de las formas de - solución de los conflictos: AUTOTUTELA, AUTOCOMPOSICION Y HETEROCOMPOSICION.

I) LA AUTOTUTELA

La autotutela es una forma primitiva de solución de los conflictos. En esta el más fuerte o el más -- hábil impone (por su destreza, por su habilidad, por su fuerza) la solución al contrario. El litigio o la controversia se resuelve no en razón de a quien asis ta el derecho en función de quien sea el más fuerte.

"En rigor, es una forma animal de solución de - la conflictiva, pues en las sociedades de animales, - precisamente los conflictos entre ellos, parecen resolverse, básica y predominantemente a través de la - autotutela "nos explica el maestro CIPRIANO GOMES -- LARA (12)

En la materia que tratamos, es decir la adminis

(12) Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. Pág. 27

tración, vemos que ejemplifica como forma autotutelar el Procedimiento Administrativo de Ejecución, regulado en el Código Fiscal de la Federación de los artículos 145 al 196.

"La administración actúa secundum legem no contra legem. Los actos del administrador se condicionan y justifican en la ley. De aquí emergen las relaciones jurídicas entre la Administración y los administrados, ya habrá derechos para éstos y obligaciones para aquélla.

El mismo nacimiento del Derecho Administrativo como ciencia (siglo XIX) parte y se va formando con base en una serie de principios:

- a) Existen verdaderas relaciones de derecho entre la Administración y los Administrados. -- Estos cuentan con auténticos derechos no simples intereses.
- b) La Administración tiene como apoyo y desiderátum la conservación del orden jurídico. -- Sus actos son discrecionalidad, conveniencia, etc.

Acontece que los actos administrativos, última instancia en que se concreta la parte activa de la Administración, suelen salirse de su cauce jurídico, ir contra el sentido de éste o bien dirigirse por -- rías ajurídicas acontecimiento que deviene en lesión de los derechos de los particulares dimanadas

de la ley. El mismo efecto se puede producir cuando - la Administración actúa en el ejercicio normal de sus atribuciones, sobre todo cuando se trata de la prestación de servicios públicos o en general, de servicios administrativos prestados por el Estado.

Ante tales expectativas de vulnerabilidad de sus "derechos legales", el particular cuenta dentro de la propia esfera administrativa con las siguientes medidas de protección y defensa.

a) La auto - tutela de la Administración Pública que la misma desarrolla en su seno y que significa la garantía de un buen régimen de organización administrativa. En realidad tal garantía lo es para la -- eficacia de la Administración y sólo por mero reflejo se beneficia el administrado. Además, éste no podrá - exigir nada de aquélla ni ésta se verá obligada a cumplir con alguna indicación del administrado. La prontitud en el despacho de los asuntos, la oportunidad - en resolver los negocios, la simplificación del trámite, la exactitud y eficacia del empleado en el desempeño de sus labores, etc. son conductos que miran a - una buena administración y que muy indirectamente favorecen al particular.

Igualmente se ha visto como un caso de autotutela la posibilidad de que sea la propia Administración o su iniciativa quien haga un examen de sus actos para dejarlos sin efecto si no son legales u oportunos. La razón está en que bien puede suceder que la Adminis -

tración por error, falta de datos o datos inciertos - realice actos que contravengan las disposiciones legales y que de advertirlos o reconocerlos, pueda revocarlos, reformarlos, anularlos o suspender sus efectos.

Un problema provoca esa situación cuando con motivo de actos administrativos viciados se crean derechos o una situación favorable para el particular, - pues la cuestión a dilucidar será si la Administración puede en tales casos revocar por sí esos actos viciados. Es obvio por otra parte, que cuando con dichos actos se han causado perjuicios al administrado, la Administración no contará con dificultad para revocarlos, ni habrá problemas cuando expresamente el derecho establezca la irrevocabilidad de ciertas decisiones administrativas.

La solución legal para el caso de que la Administración quisiera revocar un acto suyo que adolece de un vicio y que produjo beneficios jurídicos a particulares, estaría en la necesidad de acudir ante los tribunales administrativos o judiciales para que éstos - declararan la revocación del acto de que se trate. A veces sin estar viciados y sólo por razones de orden legal la autoridad administrativa tiene que acudir a los tribunales para anular actos suyos".

"La institución del recurso de lesividad consistente en la demanda de nulidad que la Administración plantea ante los tribunales administrativos o judicia

les de actos suyos que le causan perjuicios.

Mayor exigencia sería para la Administración la comparecencia ante órganos jurisdiccionales, cuando los actos administrativos por revocar o anular hubiesen a la vez producido derechos a favor del administrado y lesionado los intereses legales de la Administración.

Un ejemplo típico de auto-tutela o auto-control lo encontramos en el artículo 70 del Código Fiscal de la Federación, por cuanto que los proveídos que las Delegaciones Calificadoras Fiscales del Impuesto sobre la Renta, las Oficinas Federales de Hacienda u oficinas receptoras dicten consignando multas por -- concepto de infracciones fiscales, tendrán carácter provisional y se enviarán a la Secretaría de Hacienda (Procuraduría Fiscal de la Federación) para que ésta de oficio haga un nuevo examen del caso y el -- proveído provisional, con el fin de modificar o confirmar esta decisión. Decimos que es un ejemplo típico porque el medio de defensa que estudiamos se caracteriza no sólo por la revisión de oficio que la autoridad administrativa hace de sus actos sino además por ser un medio para evitar que se generen actos que lesionen ilegalmente los derechos de los particulares, y en la hipótesis normativa vista se trata de actos (proveídos) provisionales que sólo afectarán esos derechos cuando sean definitivos; en cuyo estado, procederá que se haga valer el recurso admi-

nistrativo o se siga el juicio contencioso para impugnarlos, según lo prevenga la ley.

Meridiana claridad aporta a éstas ideas la revisión de oficio que el Código Aduanero prevé en sus artículos 614, 615 y 616 para los actos que consigⁿan infracciones en la materia que regula su articulado. Sabemos que una revisión de oficio supone la no existencia de una motivación por parte del particular para que actúe la Administración en esa función revisora. Pues bien, el referido cuerpo legal no cumple con las notas apuntadas para catalogarlo como medio de autocontrol. Desde luego olvida su carácter evitativo al disponer en su artículo 616:

La Dirección General de Aduanas practicará la revisión a la solicitud de parte, siempre que los interesados interpongan el recurso dentro del plazo que este Código señala. De lo contrario desechará la revisión interpuesta y procederá a la de oficio.

Una revisión de oficio respecto de un acto definitivo en el campo de lo administrativo para el causante por no haber utilizado el recurso gubernativo que se prevé en los artículos 614, fracción II, 616 y 617 del Código Aduanero. O sea, el nuevo estudio lo hace la Dirección General de Aduanas sobre un acto que más bien cabe impugnar al través del juicio contencioso administrativo; acto plenamente definitivo

vo en la esfera administrativa cuya revocación por la autoridad aduanera sería un supuesto que no encajaría sobre lo expuesto acerca de un sistema o medio de autotutela de la Administración, a pesar de operar de oficio.

Ocorre-siendo la autotutela de la Administración un medio de protección de los derechos del particular contra un posible acto administrativo ilegal- que la única hipótesis en la cual la revisión de oficio cumpliría con este fin sería aquella en que la Dirección General de Aduanas anulara completamente el acto ilegal de primera instancia que lesionara los derechos del particular, pues si bien no lo evita cuando menos sí impide un procedimiento represivo, que de haberse iniciado obligaría al no jurisdiccional del conocimiento a sobreseer por falta de materia. De lo contrario una revisión en otro sentido no "introducirá ninguna modificación en la situación del particular frente a los procedimientos jurisdiccionales de oposición". (13)

II) LA AUTOCOMPOSICION

Carnelutti entiende por autocomposición el acto-jurídico por virtud del cual las partes en el litigio lo componen sin necesidad de acudir a los tribunales.

(13) Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Págs. 44, 45 y 46

La autocomposición es una forma más evolucionada de la solución de los conflictos.

Podríamos decir entonces que como formas autocompositivas de los futuros conflictos, en materia de estudio tenemos:

- A) LA RENUNCIA
- B) EL RECONOCIMIENTO
- C) LA TRANSACCION
- D) LA CONCILIACION

Y también dice que la renuncia y el reconocimiento son unilaterales y la transacción es bilateral. De ahí que sin desatender la importancia o repercusión - que sobre el proceso dichas formas tengan, sí es necesario precisar que sus especies procesales son, según las hemos enunciado antes, el desistimiento y el allanamiento. Porque, en términos generales, el desistimiento puede concebirse como una renuncia en el seno mismo del proceso; y el allanamiento, también como un reconocimiento que se da en el campo del proceso.

En cuanto a la transacción ésta puede ser, como adelante lo veremos, dentro o fuera del proceso o antes de que éste se inicie o una vez ya iniciado.

A) EL DESISTIMIENTO

Definido como renuncia procesal de derechos o de pretensiones.

Hay 3 tipos de DESISTIMIENTO

- A) DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA
- B) DESISTIMIENTO DE LA INSTANCIA
- C) DESISTIMIENTO DE LA ACCION

A) DESISTIMIENTO DE LA DEMANDA

Es una actitud del actor por la que retira el escrito de demanda, antes de que ésta haya sido notificada al demandado. En este caso la relación procesal aún no ha surgido.

Con más propiedad puede decirse que el desistimiento consiste en apartarse del Ejercicio de un derecho o facultades procesales, ya iniciadas.

B) DESISTIMIENTO DE LA INSTANCIA

Implicaría por el contrario, que ya el demandado hubiere sido llamado al juicio y entonces se requeriría su consentimiento expreso para que surta efectos - el desistimiento del actor.

El actor no puede desistirse de la demanda sin el consentimiento del demandado, los jurisconsultos sostienen que esa regla tiene dos excepciones.

- a) Cuando el demandado no se ha apersonado en el juicio
- b) Cuando carece de interés en oponerse al desistimiento porque no le pare perjuicio alguno.

Mattirolo, dice a este respecto: "Sin embargo, la regla según la cual la renuncia del autor no produce efecto si no es aceptada por el demandado, tiene dos excepciones.

1a. Se refiere al caso en que el actor se desista antes que el demandado haya comparecido regularmente en la causa. (Aquí las partes se encontrarán en la misma situación en que estaban antes de la notificación de dicho acto.

2a. Excepción se refiere al caso en que el demandado no tenga interés legítimo en oponerse a la renuncia del actor; lo que puede suceder, bien por que la causa haya sido entablada ante un tribunal absolutamente incompetente, o por que la renuncia del actor no sea más que una adhesión, una consecuencia del sistema de defensa, o sea de las conclusiones del demandado.

Aquí es evidente que el desistimiento del actor no necesitará de la aceptación del demandado, porque se trata de un juicio que no puede subsistir, de una nulidad que se pueda hacer valer tanto por una como por la otra parte, y que se debe declarar de oficio por el juez.

C) DESISTIMIENTO DE LA ACCION

Lo que en realidad se tiene es una renuncia del derecho o de la pretensión, caso en el cual este de -

Y en el segundo caso no sería precisamente unilateral, puesto que requiere el consentimiento de la -- contraparte para operar y para ser efectivo.

En estos casos las partes, de común acuerdo, admiten que el proceso se termine sin que esa terminación del proceso pueda afectar sus derechos, los cuales quedán incólumes intocados, es decir sin haberse perjudicado, y listos para replantearse en un ulterior proceso.

También dejemos bien claro que el desistimiento de la acción no tiene efectos jurídicos vinculatorios, en el caso de los llamados derechos irrenunciables. -- Aquí podemos decir que la Autocomposición, vía renuncia, no está permitida por el estado para solucionar conflictos. Se trata pues de todos aquellos derechos que merecen una tutela o protección especial y que afectan el orden y el interés público, derechos de familia, derechos alimentarios, o bien, derechos sociales, como los regulados por el derecho del trabajo o por el derecho de la seguridad social.

Soló pueden desistirse las personas que sean titulares del derecho o que sean representantes legales, o convencionales de éstas. (o sea tratándose del apoderado). De preferencia el desistimiento debe hacerse por escrito o sí es de viva voz hay que hacerlo constar en autos, para que produzca efectos legales la persona -- que se desista debe estar legitimada para hacerlo o -- sea, que tenga facultades legales o convencionales.

Este debe ser puro y simple o lo que es igual, no estar sujeto ni a plazo ni a condición.

Dicho desistimiento significa, que la persona que se desiste pierde todos los derechos y situaciones procesales favorables a ella.

B) EL ALLANAMIENTO

Es una conducta o acto procesal que implica el reconocimiento por el demandado o por quien resiste en el proceso, a las pretensiones de quien acciona.

En un sentido etimológico allanarse viene de llano, es decir, de plano y por lo tanto, allanarse es ponerse plano, no ofrecer resistencia, someterse pues a las pretensiones del contrario.

Es el acto procesal mediante el cual el demandado reconoce expresamente la procedencia de la acción intentada en su contra. Implica una confesión de los hechos en que se funda la demanda, pero es algo más que una confesión, porque ésta sólo concierne a los hechos y aquella abarca los fundamentos de derecho invocados por el demandante.

La confesión es el reconocimiento de los hechos propios del que declara, es decir, tanto del actor como del demandado o de aquel que resiste la pretensión. Se hace evidente que confesión y allanamiento son dos figuras distintas e inclusive en algunos casos, pueden ser hasta figuras opuestas.

Puede haber allanamiento sin confesión y puede -- también darse la confesión sin que exista el allana -- miento.

El allanamiento lo entendemos como reconocimiento de las pretensiones o mejor dicho sometimiento de dichas pretensiones, puede darse el caso, y en la práctica de hecho se da, de que un demandado aún negando los hechos que se le atribuyen por el actor, es decir, negando su exactitud de los hechos relatados como fundamento de la demanda, sin embargo, para evitar el litigio y sus consecuencias se allane a las pretensiones - del contrario.

Aquí se esta allanando y frente a una actitud que no puede ser confesión.

Deducimos que no es exacto, que el allanamiento - implique el reconocimiento expreso de la procedencia - de la acción intentada según lo expone Pallares.

Hemos concebido el allanamiento como sometimiento del demandado a las pretensiones del actor, no presupone necesariamente el reconocimiento de la procedencia-legal de la acción intentada

Por otro lado, también allanarse puede significar procesalmente que alguna parte se conforme con una resolución del tribunal. El allanamiento no siempre --- obliga al juez a condenar al demandado, así sucede --- cuando el juez de oficio está obligado a examinar la - procedencia de la acción.

C) TRANSACCION

Es sin duda la figura característica de autocomp
sición bilateral. Es decir es un negocio jurídico a --
tráves del cual las partes encuentran mediante el pacto,
mediante el acuerdo de voluntades, la solución de
la controversia o del litigio.

Sin embargo el Código Civil para el Distrito Fede
ral prescribe que la transacción es un contrato en vir
tud del cual las partes, mediante recíprocas concesio
nes ponen término a una controversia presente o previe
nen una futura (Arts. 2944 a 2962 de dicho Código)

Es válida la transacción sobre la acción civil -
proveniente de un delito, pero no por eso se extingue
la acción pública para la imposición de la pena, ni se
da por probado el delito. No se puede transigir sobre
el estado civil de las personas ni sobre la válidez --
del matrimonio; "y, que será nula la transacción que -
verse sobre delito, dolo y culpa futuros; sobre la ac-
ción civil que nazca de un delito o culpa futuros; so-
bre sucesión futura; sobre una herencia, antes de vis-
to el testamento si lo hay; y sobre el derecho de re-
cibir alimentos en razón precisamente del carácter de-
orden público de todas las anteriores cuestiones. Se -
reitera aquí el principio de que no todos los derechos
son de libre disposición o pacto y, por ello, estas --
limitaciones tutelares y protectoras inspiradas en ---
principio de orden y de interés público, implican una-

limitación a la autocomposición como forma de solución de los litigios, en cualquiera de sus manifestaciones, es decir, ya sea a través del desistimiento del allanamiento o de la propia transacción." (14)

D) CONCILIACION

Sin embargo el maestro Alcalá Zamora dice la autocomposición, más que un equivalente es un excluyente de la jurisdicción puesto que excluye a la jurisdicción.

La conciliación, es una figura que no tiene vida propia, pues si llega a triunfar, es decir si a través de la conciliación se resuelve el litigio, entonces -- llegaríamos a una figura autocompositiva; y si fracasa el intento conciliador, entonces ya una conciliación -- frustrada no vendría a ser un equivalente jurisdiccional.

Sin embargo es un acuerdo celebrado entre quienes se encuentran ante un conflicto de intereses, con objeto de evitar un juicio o poner rápido fin a uno ya incoado (sin correr todo los trámites que, en otro caso, serían precisos para concluirlos).

En nuestro proceso el trabajo la conciliación -- constituye un trámite previo al arbitraje.

(14) Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. Págs. 38 y 39

III) LA HETEROCOMPOSICION

"Es lo contrario a autocomposición. Estos conceptos están relacionados con la terminación de los litigios del todo necesaria para obtener la paz social y evitar las vías de hecho entre los particulares, que pueden llevar a cabo en defensa de sus reales o sus puestos derechos.

En la heterocomposición es necesario que un tercero actúe para poner fin al litigio, no siempre al juicio. Dan lugar a la heterocomposición el proceso judicial, el juicio de arbitros o arbitradores y la conciliación, sea provocada por los mismos interesados o que acepten cuando es debida a las gestiones oficiosas del conciliador." (15)

Pero es sin duda la forma más evolucionada, racional e institucional, de los conflictos o controversias. En esta forma la solución de los conflictos o de las controversias, se da por un tercero imparcial ajeno al conflicto.

Las dos características de la heterocomposición son:

- A) EL ARBITRAJE
- B) EL PROCESO

Cuando las partes pactan por anticipado que para la solución de la controversia surgida, se sujetaran-

(15) Pallares, Jacinto. Diccionario de Procedimiento-Civil. Pág. 402

a la opinión que emita un tercero, surge la figura auto-compositiva de solución llamada "ARBITRAJE", es decir que las partes se sujetarán al dictamen, que del conflicto, de un tercero imparcial ajeno, no profesional ni estatal, sino de carácter privado, que es el arbitro.

A) EL ARBITRAJE

El arbitraje, como forma heterocompositiva de solución de los conflictos, podemos pensar en el mismo - como un antecedente del proceso jurisdiccional.

Carnelutti calificó al arbitraje de equivalente - jurisdiccional, porque através del mismo se obtiene la misma finalidad que mediante el proceso jurisdiccional.

"Debe plantearse el problema relativo a si el arbitraje existe ante o independientemente del estado, o si éste por el contrario, le da vida y lo reglamenta.

Independientemente de lo amplio o estrecho que ha ya sido el campo del arbitraje como antecedente histórico del proceso, lo cierto es que hoy día no se le puede concebir sino como reglamentado y tolerado por el estado en aquellos campos de lo jurídico en que se le puede permitir. En algunos códigos de procedimientos civiles para el Distrito Federal, inclusive se encuentran reglas para la tramitación de estos juicios arbitrales.

Los juicios arbitrales pueden ser: de estricto derecho o de equidad. Los primeros se llevan a cabo con-

forme a la ley, es decir, que el árbitro se sujeta a - la misma; los juicios de equidad por el contrario, dan lugar al libre arbitrio del juzgador, quien resuelve - conforme a justicia el caso concreto.

En el arbitraje de derecho, hay un sometimiento - a las reglas impuestas por el régimen jurídico; en el de equidad no se da tal sometimiento. Al igual que sucede con las figuras autocompositivas, también tratándose del arbitraje, figura ya heterocompositiva, el -- Estado limita sus posibilidades a determinado tipo de asuntos, porque no todos los casos le son sometibles; los asuntos en donde se ventile alguna cuestión de orden o de interés público, no podrán someterse al conocimiento de jueces privados. Así por ejemplo, en el caso de divorcio, en los asuntos del estado civil, y en los juicios de alimentos, el orden estatal no permita al arbitraje.

Los asuntos que pueden sometérsele deberán estar libres de cualquier esfera de orden o de interés público para que las partes tengan una libre disposición de los derechos respectivos. Lo cierto es que es una institución útil que presenta en muchos casos una forma - rápida y fácil de solución de conflictos, frente a los procesos jurisdiccionales establecidos por el Estado, - que frecuentemente son lentos, difíciles y costosos. - En este orden de ideas, se le han señalado ventajas in

dudables como pueden serlo, entre otros. La circunstancia de que las irregularidades fiscales, no tenga el árbitro la obligación de denunciarlos y el juez estatal sí la tendría; el secreto, es decir la discreción en cuanto a la materia de la contienda." (16)

De todo lo anterior resulta que el laudo una vez pronunciado por el árbitro, debe ser homologado por un juez estatal y esta homologación es una especie de visuto bueno o de calificación sancionadora que el estado otorga al laudo arbitral.

Independientemente de lo anterior toda ejecución del mandato contenido en un laudo, debe ser hecha por un juez estatal.

B) EL PROCESO

Figura institucional y más evolucionada de solución de los conflictos es indudablemente "El PROCESO JURISDICCIONAL", que es el conjunto de actos desenvueltos por el órgano estatal jurisdiccional, por las partes interesadas y por los terceros ajenos a la relación sustancial, actos todos que están proyectados y que convergen en el acto final de aplicación estatal de una ley al caso concreto controvertido para solucionarlo.

"El Proceso Jurisdiccional es el complejo de actividades que cumplen el órgano jurisdiccional y las par

(16) Gómez Lara, Cipriano. Ob. cit. Págs. 43 y 44

tes con el fin de establecer mediante el pronunciamiento del primero la procedencia o improcedencia de las pretensiones de una de estas últimas sobre la otra, o la regla de Derecho que rige determinado hecho o acto.

Mediante él, el Estado ejerce su función jurisdiccional; dice cuál es el Derecho que rige la situación-particular y dirime el conflicto cuando éste existe.

En principio, la función jurisdiccional es propiamente del Poder Judicial; no obstante, a veces se ejerce por órganos de la Administración Pública activa, -- con recurso final ante un órgano del Poder Judicial, y a veces por órganos distintos, segregados de la Administración Pública activa, a quienes por tal circunstancia y por oposición, se les llama de Administración Pública pasiva. Nos remitimos a lo dicho en nuestro -- trabajo sobre JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.

Esto aparte, existen diferentes clases de procesos jurisdiccionales, cada uno de los cuales lleva la impronta del objeto perseguido con él: proceso civil y comercial; proceso ejecutivo, proceso ordinario; proceso penal; proceso laboral; proceso contencioso fiscal; proceso contencioso administrativo; proceso canónico; proceso militar, etc.

Cada uno de estos procesos se rige por principios distintos, según sea que prive el interés de los particulares o el interés público comprendido en él. Consecuentemente, cada proceso se desarrolla e integra --

con actos de procedimiento que difieren fundamentalmente entre sí, según sean los principios que rigen cada-proceso." (17)

"Es decir el proceso jurisdiccional no es sino un instrumento de aplicación del derecho, y, como todo -- instrumento puede ser bien o mal empleado, La finalidad ideal que debe perseguir todo proceso jurisdiccional es la de solucionar controversias para lograr el -- equilibrio la paz y la tranquilidad sociales. Si estas finalidades no se llevan a cabo, no dependerá ello del proceso mismo sino de los hombres que lo manejan. Es -- decir, el problema del proceso "...no es de elimina-- ción, sino de perfeccionamiento, es decir, de saber -- combinar en la ordenación de sus normas los principios que mejor sirvan para la obtención de sus fines, "además en cuanto a los límites de la actividad procesal" ...21 proceso no debe obstinarse en monopolizar la -- composición de los litigios... en segundo término, el proceso no debe ser utilizado para la consecución de -- fines anómalos (juicios simulados y fraudulentos) ---- ...en tercer lugar, el proceso no debe servir para -- perturbar la acción de los otros poderes del estado." (18)

El Proceso será dentro de sus imperfecciones huma

(17) Diccionario OMEBA. Pág. 408

(18) Gómez Lara, Cipriano. Ob. cit. Págs. 42 y 43

nas, el más perfecto medio de administrar justicia entre los hombres.

De conformidad con lo comentado, son obvias las diferencias que el Procedimiento Contencioso Administrativo tiene con las formas de solución de los conflictos AUTOTUTELA Y AUTOCOMPOSICION.

El Procedimiento en cuestión no es una forma autotutelar, no obstante que el Estado tiene la fuerza sobre los particulares, en virtud de que el Estado, lo mismo que los particulares se encuentran sujetos al ordenamiento jurídico establecido. La determinación y organización de los mecanismos que se destinan para hacer realidad esa sumisión al Derecho, del Estado, sus órganos y funcionarios, corresponde a la Constitución y Leyes que de ella emanen.

Tampoco es una forma autocompositiva por cuanto que el Procedimiento surge cuando hay controversia entre el Estado y el Particular y además, porque interviene un tercero ajeno al conflicto para resolverlo.

Creemos que se identifica con la forma heterocompositiva de solución de los conflictos, porque, como dijimos el Estado y particular quedan sujetos a principios básicos superiores a aquellos. Y queda situada en la especie del proceso porque el tercero que interviene es una autoridad estatal (la cual nos podría llevar a pensar, que es entonces una forma autocompositiva, y por ende concluir que la naturaleza jurídica del

Procedimiento Contencioso Administrativo es de carácter administrativo, que no obstante pertenece al Estado mismo, obra en nuestro sistema jurídico, como lo veremos en su oportunidad, independientemente de la influencia del Estado como parte en la controversia.

C.) SISTEMAS APLICABLES PARA LA INTEGRACION DEL
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

De la manera como los países colocados bajo el régimen de Estado de Derecho han resuelto el problema de la separación de los poderes estatales, se han gestado -a propósito de la Justicia Administrativa- tres sistemas organizadores de la jurisdicción.

- A) SISTEMA ADMINISTRATIVO CONTINENTAL EUROPEO O SISTEMA FRANCÉS
- B) SISTEMA ANGLOAMERICANO O JUDICIAL O SISTEMA ANGLOSAJÓN
- C) SISTEMAS EN AMÉRICA LATINA

"El Tribunal que conoce de la jurisdicción administrativa, se sitúa en el marco del Poder Ejecutivo o Poder Administrador pero sin formar parte de éste. Esta en, pero no es un poder administrativo. Existen, dos argumentos surgidos de la interpretación de la división de poderes han dirigido su elección:

PRIMERO: El Poder Judicial no puede revisar los actos del Poder Administrador, éste debe juzgar sus propios actos para no quedar sometido al otro.

SEGUNDO: Al Poder Administrativo no le toca juzgar sus actos, pues la función de juzgar corresponde al Poder Judicial, de lo contrario aquél invadiría atribuciones de éste.

Fundándose en el primer argumento Francia crea el Sistema Continental Europeo -así llamado porque la mayor parte de las legislaciones europeas lo adoptaron siguiendo al Derecho Francés-, consiste en organizar dentro del Poder Ejecutivo tribunales que revisarán jurisdiccionalmente los actos administrativos: esta doble circunstancia: situación y fin del Tribunal, dio vida a los llamados Tribunales Administrativos." (19)

"Debido a su mayor influencia en las legislaciones y a su gran desarrollo alcanzado en la Doctrina del Derecho Administrativo, los dos primeros sistemas han sido objeto en forma preferente por parte de los juristas, de continuas críticas y apologías. Quienes por ejemplo siguen y sostienen el sistema Francés apoyan principalmente en contra del judicial, que:

- 1.- La jurisdicción Única lleva a la omnipotencia el Poder Judicial, rompiéndose el equilibrio de los Poderes.
- 2.- Con tal sistema, se residencia a la Administración en su poder.
- 3.- El juez ordinario no tiene capacidad técnica en materia administrativa.
- 4.- La acción administrativa quedaría paralizada de sujetarse a la acción judicial.

(19) Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Págs. 163 y 164.

- 5.- El interés público que existe de por medio - en el contencioso reclama ser apreciado por órganos administrativos y no por órganos judiciales.
- 6.- La contienda administrativa versa más sobre hechos que sobre cuestiones jurídicas, etc.

Quienes por el contrario siguen y sostienen el sistema Judicialista, arguyen fundamentalmente en contra del sistema francés, que:

- 1.- Rompe con el equilibrio de Poderes al inmiscuirse en una función que no le es propia y sí de otro, el Judicial.
- 2.- No constituye por sí misma garantía sólida -- alguna de la imparcialidad de las resoluciones de sus jueces.
- 3.- Carece de la tutela jurídica que da la inmovilidad judicial para que el juez en su en cargo sea imparcial al resolver.

Múltiples son los razonamientos y remedios que se aportan para obtener el mejor posible equilibrio de los poderes estatales.

Ninguno ha convencido para sostener una separación absoluta entre ellos y sí en cambio han entreverado la necesidad de una colaboración de poderes que permita a cada poder ejercer -excepcionalmente- funciones

de otro poder sin que se vea o interprete como reunión de dos poderes.

De aquí parte la concepción del principio de separación de funciones estatales que habiendo antecedido lógicamente a la separación de poderes, viene a solucionar los problemas que plantean los sistemas administrativos y judicial de la justicia administrativa." -- (20)

A) SISTEMA ADMINISTRATIVO CONTINENTAL EUROPEO O SISTEMA FRANCES

"El estudio de los regímenes contencioso administrativos extranjeros tienen que comenzar necesariamente con el Derecho Francés, por la extraordinaria influencia que su sistema ha tenido en muchos otros países y el rol preponderante del Consejo de Estado en la formación Jurisprudencial del derecho administrativo.

El régimen contencioso administrativo Francés es el resultado de una lenta evolución iniciada con la Revolución de 1789 y que ha continuado hasta nuestros días por obra del legislador de la jurisprudencia y de la doctrina." (21)

"La interpretación francesa de la separación de poderes y sus razones primarias. Los orígenes de la dualidad de Jurisdicción Francesa son complejos. Con -

(20) IBIDEM. Pág. 164. y 165

(21) Sayaguez Lazo, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Pág. 452

viene primero hacer notar que la institución de la Jurisdicción administrativa, posterior a la Revolución Francesa, reunió una cierta tradición del Antiguo Régimen. Aquel había, en efecto conocido unas jurisdicciones especializadas en los asuntos administrativos. Y tenía ya las prohibiciones a la autoridad judicial de conocer de negocios administrativos.

La aportación de la Revolución Francesa no ha sido menos importante, tanto en lo que concierne a la afirmación del principio de separación de autoridades administrativas y judiciales como los motivos de esta afirmación.

La Revolución Francesa consideró que si los procesos administrativos podían ser juzgados por los tribunales judiciales, la independencia de la administración estaría comprometida, el poder judicial podría tener así el medio según la expresión de la época, de "obstruir las operaciones de los cuerpos administrativos." (22)

Esta concepción rigurosa de las relaciones entre la administración, y los jueces se enlaza a la interpretación general del principio de las separaciones de poder adoptado por la Asamblea Constituyente de 1789; interpretación que implicaba una independencia respectiva total de los poderes públicos y conducían a lo --

(22) Tribunal Fiscal de la Federación Cuarenta y Cinco Años al Servicio del Estado. Tomo II. Pág. 32

que se llamó la separación absoluta o aislada de los - poderes.

El poder judicial apareció entonces como un "ri - val del poder administrativo. La Asamblea Constituyente estimó, que la independencia de este último exigía - que no podía en ningún caso ser juzgado por los nuevos tribunales Judiciales, sucesores de los Parlamentos.

Inspirada en estas preocupaciones, la interpreta - ción revolucionaria de la separación de poderes encon - tró su expresión en el texto célebre y fundamental de - la ley 24 de agosto de 1790, artículo 13 que proclama, en terminos solemnes, el principio de la separación de las autoridades administrativas y judiciales:

"Las funciones judiciales son distintas y estarán siempre separados de las fun - ciones administrativas. Los jueces no - podrán, so pena de incurrir en falta, - obstruir de alguna manera, ya sea las - operaciones de los cuerpos administra - tivos, ni citar delante de ellos a los administradores por razón de sus fun - ciones." (23)

"Los constituyentes de 1789 se mostraron hostiles hacia los tribunales judiciales, en cuanto a su compe - tencia para entender en los litigios contra la adminis -

(23) Nava Negrete, Alfonso. Ob. cit. Pág. 169

tración, y por diversas leyes prohibieron absolutamente, que aquellas pudieran conocer de dichos litigios o turbar de cualquier manera el funcionamiento de las autoridades administrativas. Como consecuencia, en -- los primeros años del período revolucionario, las reclamaciones de los particulares podían plantearse únicamente ante la propia, administración.

Como esa situación resultaba sin duda muy inconveniente, no tardó en evolucionarse. En 1799 se crearon los Consejos de Prefectura, órganos de administración con ciertas funciones jurisdiccionales, y casi -- enseguida el Consejo de Estado, también Órgano de Administración con funciones de asesoramiento en las -- reclamaciones contenciosas que dedujesen los particulares.

Por otro lado, al poco, tiempo se admitió que -- ciertos litigios contra la administración eran de competencia de los tribunales judiciales, lo que suponía una distribución de los asuntos contenciosos entre ambas jurisdicciones." (24)

La Revolución Francesa no organizó tribunales administrativos; ella, adoptó el sistema de la administración juez, es este sistema que debe el mismo transformarse por etapas en un sistema de jurisdicción administrativa.

la. Formula consistió en confiar el Contencioso-

(24) Sayaguez Lazo, Enríque. Ob. cit. Pág. 454

Administrativo a la administración y, en el seno mismo de la administración a unas administraciones activas; Rey, ministros, administradores de parlamentos, -ll de Septiembre de 1790. En esta época pareció el -- sistema práctico y oportuno era jurídicamente aceptable porque la idea de separación de poderes parecía implicar la independencia de la administración respecto de toda especie de juez. Y a la vez la idea de confiar el juicio de asuntos contenciosos de la administración a órganos pertenecientes a la administración -- misma encontró una justificación en una concepción -- teórica relativa a la naturaleza misma del contencioso administrativo, concepción según la cual "Juzgar -- por la administración, es también administrar".

2o. Un progreso considerable se realizó en el -- año VIII cuando el Consulado creó, al lado de la administración activa, una administración consultiva, es decir, unos consejos administrativos, encargados de dar avisos a las, autoridades administrativas. Estos fueron el Consejo de Estado y los Consejos de Prefectura. A estos consejos fue, en efecto diferido el Con tencioso Administrativo, esta transformación dejaba subsistir la fórmula de la administración - juez.

En efecto, el Consejo de Estado no recibió sino una justicia retenida, es decir que en materia conten ciosa como en materia consultiva el debía limitarse a proponer la decisión al Jefe de Estado; en cuanto a -

los consejos de prefectura, estaban presididos por los prefectos, sus decisiones eran siempre susceptibles de apelación ante el Consejo de Estado; de suerte que por intermedio de sus órganos consultivos la administración continuaba controlándose jurisdiccionalmente ella misma.

Habiendo desligado de la administración activa unos órganos especializados en el contencioso bastaría que se pasase de esta justicia "retenida" a una justicia "delegada" para, que se realizase una verdadera jurisdicción administrativa.

En su origen, el Consejo de Estado (25) no ejercía función jurisdiccional propia y se limitaba a presentar proyectos de resolución en los asuntos contenciosos, que el Jefe de Estado dictaba en ejercicio de su competencia jurisdiccional. Es lo que se denominó "Justicia Retenida". Sin embargo, en los hechos ese sistema resultaba una ficción porque el Jefe de Estado se limitaba a homologar las resoluciones que proyectaba el Consejo de Estado. Eso explica las iniciativas tendientes a transformar la posición del Conse-

(25) El Consejo de Estado lo preside el Ministro de Justicia y está integrado por el vicepresidente, los presidentes de sección, los consejeros, los "maîtres de requêtes" y los auditores. Sus miembros no son inamovibles, aunque de hecho tienen la misma estabilidad que si lo fuesen. El Consejo está dividido en cuatro secciones administrativas y una contenciosa. A su vez esta se subdivide en once sub-secciones, las cuales pueden actuar separadamente o de a dos, según los casos; en ciertos litigios de importancia se pronuncia la sección Contenciosa o la Asambleable plenaria del Contencioso.

jo de Estado, para que ejerciera la función jurisdiccional como competencia propia. La Ley de fecha 24 - de mayo de 1872 consagró definitivamente ese régimen que se denominó de Justicia Delegada. (Ella había -- funcionado ya esporádicamente de 1848 a 1852).

En adelante el Consejo de Estado, estatuyendo - al Contencioso decide él mismo los litigios sin intervención del Jefe de Estado. Al mismo tiempo se -- organizó un tribunal de Conflictos encargados de resolver los conflictos de competencia susceptibles de producirse entre la jurisdicción administrativa y la jurisdicción judicial. El principio de la separación de autoridades administrativas y judicial fué así -- completado por el de la separación de las administraciones activa y contenciosa; por la conjugación de - estos dos principios el sistema de la jurisdicción - administrativa fue formado; quedaba; sin embargo, to davía oscurecido por una teoría en la cual restaba - desaparecerlo para darle toda su nitidez, la del "mi nistro-juez".

Ese desarrollo de la jurisdicción administrati- va no excluyó la competencia judicial en numerosos - litigios como ser los relativos a la gestión privada del Estado y otros casos previstos a texto expreso. - Más aún en los últimos años la competencia judicial- se ha ampliado en cierta medida, pues abarca la mayor parte de los litigios originado por la actividad de- los servicios públicos industriales y comerciales."-

(26)

"Y es hasta el fin del siglo XIX se sostuvo que - la legislación del Año VIII no había suprimido en -- Francia el sistema de la administración - juez.

Son, se decía, los ministros, cada uno para los negocios que les conciernen, quienes son los jueces - administrativos de derecho común. Los textos del año - VIII no habían hecho sino sobreponer (y no sustituir) a la jurisdicción de ministros la Jurisdicción del -- Consejo de Estado como juez de apelación. En seguida, salvo el caso en que un texto formal dio sobre un pun to determinado competencia a un tribunal administra - tivo, es ante el ministro - juez, que los administra - dos deben primero presentar su demanda y el recurso - que formulen en seguida ante el Consejo de Estado tie ne carácter de una apelación.

La teoría del ministro - juez era admitida por - la doctrina y la jurisprudencia. Ella minizaba la re - forma del Año VIII haciendo de los tribunales recién - tamente creados jueces de apelación o de atribución, - el juez administrativo de derecho común quedando, co - mo antes del Año VIII, la administración activa" (27)

"Hauriou sostiene que en la Ley de 1872 "ha orga nizado definitivamente un tribunal de Conflictos inde pendiente y que ha hecho del Contencioso de los Con -

(26) IBIDEM. Pág. 455.

(27) Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cin co Años al Servicio de México. Tomo II. Pág. 35

lictos una Justicia Delegada". Fundada tal convicción en que el Tribunal de Conflictos resuelve a nombre del pueblo francés, y concluye "Esto basta para que no se pueda decir que la Justicia es Retenida, -- pues no hay Justicia Retenida más que cuando aquellas decisiones están bajo la firma del Jefe de Estado." - (28)

El Tribunal de Conflictos es independiente del Jefe de Estado no así de la Administración que está representada por el Ministro de Justicia.

La competencia para entender de los litigios en que la administración es parte, está distribuida entre los tribunales administrativos y los tribunales judiciales. Los primeros forman la jurisdicción administrativa bajo el contralor superior del Consejo de Estado los segundos la jurisdicción judicial, bajo el contralor de la Corte de Casación.

El Consejo de Estado es, el órgano fundamental de la jurisdicción administrativa y su labor durante siglo y medio ha tenido una importancia decisiva en el desarrollo del Derecho Administrativo Francés. Pero sus atribuciones, no son únicamente jurisdiccionales, sino también de asesoramiento en materia legislativa y administrativa.

Como órgano de asesoramiento en materia legislativa participa en la preparación de las leyes, repre-

(28) Nava Negrete, Alfonso. Ob. cit. Pág. 179

sando su opinión sobre los proyectos, que el Gobierno decide presentar al Parlamento. En materia administrativa opina necesariamente sobre los reglamentos de -- administración pública y ciertos otros decretos. Además tiene que dictaminar en las consultas que le formulen los ministros y en determinados asuntos administrativos, siendo su opinión a veces obligatoria.

"En la Reforma de 1953 los Consejos de Prefectura fueron transformados en tribunales administrativos regionales, como jurisdicción administrativa de principio en primer grado. Actualmente en Francia hay 24 tribunales administrativos. Salvo el de París, se integran con tres o cuatro miembros, designados mediante un procedimiento análogo al que rige para el Consejo de Estado.

Además hay que mencionar los consejos del Contencioso Administrativo para los territorios de ultramar con competencia en ciertos litigios locales, y ciertos órganos que ejercen a veces función jurisdiccional en materias determinadas y que en ese aspecto están sometidos al contralor del Consejo de Estado por medio del recurso de casación.

Es necesario recordar también los distintos tribunales que integran la jurisdicción judicial, pues tienen competencia en ciertos litigios contencioso -- administrativos.

Por último, existe el Tribunal de conflictos, --

que se integra con tres consejeros de la Corte de Casación y tres del Consejo de Estado, más otros dos -- miembros elegidos por los seis. Para el caso de empate se integra con el ministro de Justicia." (29)

"Por razones de carácter histórico el principio de la separación de poderes se ha interpretado en -- Francia en el sentido de que los tribunales judiciales no pueden conocer de los litigios contencioso administrativo, por que se afectaría la independencia de la administración. Esa es la causa por la cual, -- surgieron los tribunales administrativos. Pero para -- la doctrina moderna el fundamento de la jurisdicción administrativa radica en las ventajas prácticas que -- depara la existencia específica para esos litigios. -- No obstante, los tribunales judiciales mantienen competencia para entender en numerosos litigios contra -- la administración.

La competencia, pues está repartida entre los -- tribunales administrativos y los judiciales conforma -- a principios de carácter general. Por consiguiente -- además de los contenciosos administrativos o judicial por la naturaleza del litigio, existen los contenciosos por atribución legal expresa.

Los criterios actuales de distribución de competencia entre las jurisdicciones administrativa y judi

(29) Sayaguez Lazo, Enrique. Ob. cit. Pág. 457

cial, son el resultado de una lenta evolución iniciada después de la Revolución Francesa y que prosigue en -- nuestros días.

La jurisdicción administrativa tiene competencia de principio, para entender en todos los litigios contra una administración pública, relacionados con la -- organización o funcionamiento de un servicio público, cualquiera sea la persona pública que tenga a su cargo la ejecución (Estado, departamento, comuna, establecimiento público). Este es el criterio tradicional afirmado por la jurisprudencia y la doctrina.

Pero la crisis de la noción de servicio público -- producida en los últimos años, ha tenido consecuencias sobre el principio regulador de la competencia de la -- jurisdicción administrativa. El Consejo de Estado continúa utilizando la expresión servicio público para -- afirmar su competencia en los casos concretos; más parece haber variado el alcance de la expresión pues ahora con ella se indicaría simplemente, que la actividad de la administración que origina el litigio -acto o hecho se regula por el derecho público y por tanto compete a la jurisdicción administrativa. Esa circunstancia ha llevado a la doctrina a pensar que el criterio del servicio público en realidad se ha transformado y que la competencia de la jurisdicción administrativa se -- determina por la existencia de reglas propias del derecho administrativo, exorbitantes del derecho común, o de poderes administrativos o prerrogativas de poder pú

blico o por tratarse de situaciones distintas a los re regulados habitualmente por el derecho privado.

Además del Contencioso por naturaleza, en ciertos casos la ley expresamente atribuye competencia a la ju risdicción administrativa; Estas situaciones son muy - poco frecuentes. (30)

Los tribunales judiciales tienen competencia de - principio para entender en numerosos litigios referen- tes a la actividad de las administraciones públicas. - Son los litigios originados por los actos de gestión - privada de los servicios públicos o ciertos actos de - derecho civil, y más ampliamente, por las actividades - de los servicios públicos industriales y comerciales, - que se rigen por el derecho privado.

También competen a los tribunales judiciales los- litigios en que están en juego ciertos derechos indivi- duales o los límites de la competencia administrativa. Esto sucede en los casos de expropiación indirecta, -- "emprise" administrativa, restricción a ciertas liber- tades individuales, y responsabilidad personal de los- funcionarios públicos, en la represión; penal y en lo- que se ha denominado vía de hecho.

Igualmente pertenecen a la competencia judicial - los litigios que se suscitan entre particulares, aun - que la cuestión a resolver se vincule al derecho admi-

(30) IBIDEM. Pág. 459

nistrativo y los juicios en que la administración pública es actora.

Por último, existe el contencioso judicial por -- texto legal expreso, que abarca numerosos litigios: -- las expropiaciones, ciertas reclamaciones en materia fiscal, etc.

Las cuestiones Prejudiciales.- El principio de la separación de poderes y la consiguiente repartición de competencia entre las jurisdicciones administrativa y judicial, tal como se ha interpretado en Francia, ha dado origen a las llamadas cuestiones prejudiciales. - Cuando en un litigio ante una de las jurisdicciones se plantea una cuestión incidental que compete resolver a otra jurisdicción, el tribunal que entiende en el asunto suspende el trámite y el interesado tiene que plantear aquella al tribunal competente; una vez obtenido el pronunciamiento de éste, se reanuda el juicio.

En los tribunales judiciales la cuestión prejudicial surge cuando se discute la validez de un reglamento o un acto administrativo individual, pues sólo los tribunales administrativos pueden declarar su invalidez. Se exceptúa la jurisdicción represiva penal y --- ciertos contenciosos fiscales atribuidos a los tribunales judiciales. Lo mismo sucede cuando se discute sobre la interpretación de un acto administrativo individual. En cambio, los tribunales judiciales son competentes para interpretar los actos reglamentarios.

Ante los tribunales administrativos también pueden surgir cuestiones prejudiciales y se procede en la misma forma, a la inversa. Pero los casos son menos -- frecuentes.

B) SISTEMA ANGLOAMERICANO O JUDICIAL O
SISTEMA ANGLOSAJON

Inglaterra, Estados Unidos, España y todos aquellos países cuyo derecho somete el examen de la materia Contencioso Administrativa al conocimiento de los jueces del Poder Judicial, postulan como su sistema de justicia administrativa, el sistema angloamericano o judicial. Precisamente se le denomina judicial por ser el poder judicial el encargado de resolver el Contencioso Administrativo. Se le conoce como sistema angloamericano porque la tradición ha impuesto como modelos o ejemplos típicos de él a dos países, Inglaterra y -- Estados Unidos de Norteamérica.

Señalados Estados Unidos e Inglaterra como autores del Sistema, no tienen a la justicia administrativa entre una de las cuestiones jurídicas que sean preocupación primordial de su derecho. No desde que existió el poder judicial en ambos países tuvo vida el sistema. Bien conocemos que hasta muy iniciado el siglo -- XX es destronada del derecho inglés la idea tradicional de la irresponsabilidad de la Corona Inglesa, accedida en la máxima de que "el rey era incapaz de obrar--

mal e incluso de equivocarse". Situación precedente -- que se dejó sentir en Estados Unidos donde se pensó -- que el Estado no podía someterse al juicio de sus propios tribunales. En 1926 Alibert afirmaba que los países anglosajones no poseían un cuerpo autónomo de Administración, dotado de poderes propios y excepcionales -- y en 1938 reconocen que están atrasados casi una generación con respecto a Francia y Estados Unidos, y sin embargo Lascki sostiene que desde la Tercera República las cortes administrativas en Francia han dado a sus ciudadanos una protección contra el abuso del poder -- por el ejecutivo, mucho muy amplia y más de la que tenía Inglaterra.

Analizaremos ahora las fuentes del sistema.

A) INGLATERRA

"Conviene distinguir dos etapas: antes de 1873 y después de 1873, época de la Reforma Judicial Parlamentaria. En la primera etapa o sea antes 1873 el poder judicial británico estaba integrado por varios tribunales son formar una unidad orgánica. El antiguo Consejo del Rey (King's Council) se dividió en dos grandes ramas: el Gran Consejo o "Consejo Común" que se convirtió en el hoy Parlamento inglés y, el "Pequeño" o "Selecto Consejo" del cual durante los siglos XII y XIII; se formaron tres tribunales de Common Law la "Corte de Juicios Ordinarios" (Court of Common Pleas); la "Corte del Rey" (Court of King's Bench) y la "Corte del Fisco" (Court of Exchequer). Este último tribunal cono -

cía de los negocios suscitados por los ingresos de la Corona (todo el contencioso fiscal)

Los dos primeros conocían, respectivamente, de las controversias nacidas entre particulares (en el orden civil o penal) y de las controversias en que estuviere interesado la corona (en el orden civil o penal) Los tres tribunales ejercían funciones de tribunales de primera instancia o de apelación con respecto a los jueces inferiores o juzgados municipales inferiores y poseían una jurisdicción general en la materia de que conocían; existió también la Corte de Apelación del Fisco (Court of Exchequer Chamber), existiendo muchas cortes más de primera y segunda instancia." (31)

"En definitiva en esta primera etapa la materia - Contencioso Administrativa estaba, en sus distintos -- grados, en manos de los tres tribunales: Corte del Fisco, Corte de Apelación del Fisco y la Cámara de los Lo res, que eran parte del Poder Judicial.

Después de 1873 y con motivo de las reformas introducidas por el Parlamento a través de las Leyes de la Judicatura, promulgada en 1873 y 1875, el Poder Judicial obtiene su unidad orgánica. Los tribunales existentes se fusionan en un solo organismo jurisdiccional, la Suprema Corte de la Judicatura, a la cual se divide en dos grandes cuerpos: Alta Corte de Justicia (High -

(31) Nava Negrete, Alfonso. Ob. cit. Pág. 248 y 249

Court of Justice) y la Corte de Apelación (Court of --- (Appeal).

A su vez, la Alta Corte de Justicia se le reparte en cinco salas (que corresponden a los tribunales fusionados la sala de "Cancillería" o "Equidad" (Chancery -- División): la sala de la "Corte del Rey" (King's Bench División) y la sala de "Sucesiones, Divorcio y Altamirantazgo" (Probate Divorce and Admiralty División). En 1880, tres salas la de la Corte del Rey, la de Juicios Ordinarios y la del fisco se fusionan en una sola: Sala de la Corte del Rey (King's Bench División); es decir, que actualmente la Alta Corte de Justicia está --- integrada por tres salas nada más. Queda en la competencia de la última sala la solución de los negocios -- contenciosos administrativos en primera instancia. Conoce de los "writs" de certiorary y de prohibition dirigidos contra las decisiones de ministros, de los tribunales inferiores y de los tribunales administrativos-especializados. Empero, la Chancery División conoce generalmente de los writs of mandamus, en los casos en -- que procede esta medida jurisdiccional frente a órganos administrativos.

Por su parte a la Corte de Apelación le toca revisar en apelación de segunda instancia las sentencias -- de definitivas dictadas por la Alta Corte de Justicia. En ella han quedado reunidos los anteriores tribunales de apelación. Funciona generalmente en dos salas, la -- primera conoce de la materia civil y administrativa ---

(asuntos del Common Law) y la otra, de la materia regida por el derecho - equidad." (32)

Al examinar Lascki el problema que representa en Inglaterra la existencia de tribunales administrativos entiende por estos la atribución de funciones jurisdiccionales al ejecutivo. Dentro de esta idea propone la creación de un tribunal administrativo especial "Compuesta por dos miembros de la administración legal y presidido por un abogado de experiencia administrativa con la categoría y estabilidad de Juez de la Alta Corte" "permitía que la interpretación de los estatutos - se viera libre de la estrecha tradición, al conservarlo verdadero en la doctrina de la separación de los poderes no querían convertir a los jueces en dueños del proceso administrativo, y hay que cuidar que quienes - la ejersan esten libres de presiones de los superiores políticos, y que sus desiciones sean equitativas para las dos partes.

En general, la doctrina anglosajona acoge la idea de que se cree un tribunal administrativo como parte - formal del Poder Ejecutivo o cuando menos que se establezca una sala o sección especial para resolver los - negocios Contencioso - Administrativos

"Los tribunales del Poder Judicial.- La organización judicial inglesa la integran distintas categorías de tribunales, denominadas Cortes.

(32) IBIDEM. Págs. 249 y 250

I.- Los Tribunales de Condado (County Courts) tienen cierta competencia general hasta determinada cuantía. Puede existir más de un tribunal en cada Condado.

II.- La High Court comprende la (Queen's Bench Division) la (Chancery Division) la (Probate, Divorce) y (Admiralty División), cada una de las cuales comprende varias Cámaras. La primera de dichas divisiones conoce en la mayor parte de los juicios relativos a la Administración..

III.- La Court of Appeal extiende en los recursos de apelación contra las sentencias dictadas por los Tribunales de Condado y de la High Court, salvo ciertas excepciones.

IV.- Finalmente esta la Cámara de los Lores (House of Lords), que es la más alta autoridad judicial y resuelve en última instancia pero cuya intervención es requerida excepcionalmente. " (33)

Existen actualmente numerosas Comisiones o Tribunales Especiales, a los que se han atribuido ciertas tareas en materias específicamente determinadas. Esos Tribunales o Comisiones han sido creadas por ley y dependen

(33) Sayaguez Lazo, Enrique. Tratado de Derecho Administrativo. Pág. 491 y 492

den o estan vinculados a distintos ministerios.

Esas Comisiones o Tribunales son órganos de administración, y aunque habitualmente se les denomina tribunales administrativos, no deben confundirse con los Tribunales judiciales, que en el derecho inglés se denominan Cortes.

Las funciones de esas Comisiones o Tribunales son diversas, pues ejercen atribuciones judiciales, cuasi-judiciales o administrativas, o unas y otras simultáneamente. Sus decisiones a veces son impugnables ante los tribunales ordinarios y otras veces no admiten recurso alguno, pero resulta claro que solo cuando dichas Comisiones o Tribunales ejercen verdaderas atribuciones jurisdiccionales, pueden estimarse que constituyen tribunales contencioso - administrativos especiales.

"Respecto a la Corona la situación es un poco distinta, los actos administrativos pueden ser impugnados ante la justicia cuando son ilegales es decir, cuando son ultra vires o contrarios a la justicia natural (natural justice) o al criterio de razonabilidad (rule of reasonableness). Pero mediante diversos procedimientos el legislador ha restringido la posibilidad del contrato judicial de los actos. Las demandas de daños y perjuicios proceden en los casos de incumplimiento contractual y también cuando se origina responsabilidad extracontractual conforme a la Crown Proceedings Act. sancio

nada en 1947." (34)

En los litigios con la administración los tribunales ejercen sus poderes jurisdiccionales como en todo otro juicio, aunque a veces la Ley establece ciertas limitaciones. Pueden dictar ordenes a partir de una ley en 1938. Esas ordenes son el Mandamus, la Prohibition y el Certiorari. En ciertos casos también cabe una Injunctio o un Pronunciamiento Declarativo (Declaratory Judgement).

Sin embargo no es posible impugnar los reglamentos administrativos por esta vía del Contencioso en virtud de que ellos son asimilados a la ley. La discrecionalidad administrativa está limitada necesariamente del interés público, aumentado el campo del control jurisdiccional.

"Procedimiento: Las vías procesales con que cuenta el autor de el proceso administrativo, son los clásicos Writs u Orders (desde 1938): de Mandamus, Prohibition y Certiorary y los recursos especiales que fijan las leyes. Cada una de esas vías o recursos impone un procedimiento diferente, lo que da lugar a una gran variedad de ellos que abre las puertas a una anarquía o complejidad sobre el particular.

Comprende el Procedimiento tres fases: una previa el juicio y la sentencia. De ellas entresacamos dos notas que particularizan la escuela procesal británica.-

(34) IBIDEM. Pág. 493

Si la demanda está fundada se dicta una decisión preliminar llamada rule-nisi que produce efectos suspensivos (similares a nuestra suspensión provisional). Dictada la sentencia, si el derecho demandado fue procedente y probado, la rule-nisi se convierte en rule absolute. La segunda nota nace del predominio en el procedimiento inglés del principio de la oralidad, en contraposición con los sistemas procesales continentales-europeos, eminentemente escritos. La oralidad y la escritura son elementos peculiares de ambos sistemas.

Los efectos jurídicos de las sentencias que dictan los jueces británicos en materia administrativa -- pueden ser de simple casación del acto impugnado sin que se dicte uno nuevo en cuanto al fondo del negocio, ordenando a la autoridad autora de ese acto a que se conduzca en determinado sentido (sentencias de mandamus). Esta anulación no produce efectos erga omnes sino sólo inter partes, en cambio, la sentencia de anulación en el Contencioso Francés sí produce efectos absolutos erga omnes. Cuestión criticable de derecho inglés. Puede acontecer que el juez al fallar el fondo del asunto dicte un nuevo acto (sentencias de certiorari o bien, concretarse a emitir una sentencia declarativa.

Es tradicional el respeto que tanto el administrador como la Administración sienten hacia las resoluciones de los jueces, respecto que se exterioriza cum ---

pliendo con ellas." (35)

No podríamos terminar esta breve presentación del Sistema Anglo-sajón sin aludir a las persistentes y cada vez más generalizadas corrientes de opinión que se orientan hacia el propósito de lograr la creación de un Tribunal Central de lo Contencioso que haga el examen final de la fijación de los hechos y de la aplicación del derecho bien por los organos directos de la administración o por las agencias cada vez más numerosas y dispersas que tiene a su cargo el control de --- ciertas actividades económicas o aún la decisión de algunos tipos particulares de litigios.

Lo curioso es que las propuestas para la creación tanto de la Gran Bretaña como en Estados Unidos de un Tribunal Administrativo, parten de juristas de las más diversas tendencias. Carleton Allen y Beck, citados ya varias veces como representantes de la oposición a la nueva tendencia del Derecho Administrativo en los países Anglo-sajones, reconocen la conveniencia de crear ese Tribunal, si bien el segundo se decide con más olaridad sobre el punto." (36)

No importaría gran cosa el que esta Corte fuese llamada ordinaria o administrativa con tal de que estuviese integrada por personas judicialmente calificadas

(35) Nava Negrete, Alfonso. Ob. cit. Págs. 251 y 252

(36) Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y La Administrativa Pública. Págs. 153 y 154

y que sus funciones fuesen esencialmente judiciales, - es decir no un simple subproducto de las actividades - administrativas.

Harold J. Lascki por su lado, desea que los jueces "puedan llegar rápida y económicamente a sus decisiones y creo que eso elimina a la Alta Corte ordinaria con su procedimiento lento y costoso y su inmensa jerarquía de posibles apelaciones.

"Con mayor razón se acoge a la idea de un Tribunal Administrativo Central en los sostenedores de la - conveniencia de impulsar las modernas tendencias del - Derecho Administrativo Anglc-sajón si bien depurando - los de aquellas deficiencias tan generalmente advertidas y a los que aludimos ya en el capítulo del Procedimiento Administrativo. Robson habla de que "en todos - los casos en que el objeto disputado sea importante, - debería reconocerse el derecho a una apelación ante el Tribunal Administrativo cuya decisión fuese la última - y Lascki -ya francamente situado en el polo opuesto a - Hewart, Allen y Beck -entre las dos soluciones que -- ofrece para el problema de lo Contencioso Administrativo señala "la creación de un Tribunal Superior Administrativo". Su obra propuesta consiste en que la cuestión de "vires" -que es el método inglés más usado para el control de la legalidad de la Administración- -- pudiese elevarse directamente a la Cámara de los Lores con posibilidad de obtener una pronta decisión de que-

hubiese certificado la urgencia del caso el Procurador General." (37)

No se puede aventurar ninguna opinión sobre el -- éxito que logre en el futuro, sin que a los juristas - importare mucho el que sean o se encuentren dentro del poder Judicial. Sin embargo el acercamiento indudable entre los dos sistemas fundamentales de lo contencioso y corrobora además que el principio de la división de poderes, tiene una rigidez que tantas veces en la historia de nuestra doctrina han pretendido imprimirse -- los juristas mexicanos, olvidando que dicho principio nunca ha sido expresión de una forma jurídica de organización del Estado, sino una mera aspiración política de dividir el ejercicio del poder para evitar la tiranía, se logra cuando los cuerpos administrativos de lo Contencioso conquistan el "espíritu judicial" de que habla Robson, aunque no integren el "Poder Judicial".

C) SISTEMAS EN AMERICA LATINA

Países con tribunales contencioso - administrativo. Los países Latinoamericanos se han orientado en diferentes sentidos según las circunstancias históricas y la influencia jurídica predominante. De ahí la variedad de sistemas que impera en ellas. Además, algunos países evolucionaron y sustituyeron un régimen por otro. Incluso los países que se inspiraron en determi-

(37) IBIDEM. Pág. 155

nados sistemas extranjeros, introdujeron modificaciones a veces substanciales, que las diferencian profundamente del modelo que se tuvo en vista.

Sin el propósito de hacer una reseña exhaustiva, que excedería las posibilidades de este capítulo, cabe señalar las principales orientaciones en el derecho latinoamericano vigente.

En algunos países se han creado tribunales especiales con competencia jurisdiccional en las cuestiones contencioso - administrativas. Son verdaderos tribunales, separados e independientes del Poder Judicial y del Poder Ejecutivo. Estos regímenes se inspiran fundamentalmente en el Sistema Francés, pero con diferencias a veces muy acentuadas, que obligan a proceder -- cautelosamente para no afirmar en muchos puntos soluciones admisibles en Francia pero inaplicables en esos países. Es la situación en Colombia, Panamá y nuestro país.

En Colombia, la Constitución vigente de 1866, reformada en 1936 y 1945, establece un Consejo de Estado (Art. 136) y Tribunales Administrativos en la forma que determine la ley (Art. 154). El Consejo de Estado actúa como Tribunal Supremo en lo Contencioso - Administrativo (Art. 137) y como órgano de asesoramiento en materia legislativa y de administración. La competencia jurisdiccional del Consejo de Estado ha sido -- precisada en el Código de lo Contencioso Administrati-

vo, con criterio muy amplio pues comprende los litigios originados por actos y hechos en contencioso de anulación que competen a la Corte Suprema de Justicia.

La Constitución de Panamá de 1946 creó un Tribunal de lo Contencioso - Administrativo con competencia jurisdiccional en esa materia. La organización y el funcionamiento de dicho tribunal están regulados en la ley de 1946.

El Tribunal entiende en los litigios originados por actos o hechos de la administración, y dispone de amplias facultades para anular el acto, restablecer el derecho particular violado, etc.

Se excluyen ciertas acciones que competen a la Corte Suprema.

PAISES CON RECURSOS CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS.

La Ley española de 1888, sobre recurso Contencioso Administrativo, rigió en Cuba antes de su independencia, y luego de declarada está continuó en vigor hasta nuestros días, con algunas modificaciones.

El régimen cubano, pues, reproduce el sistema Contencioso - Administrativo que subsistió en España hasta la Reforma de 1956 con algunas modificaciones, como ya se ha dicho.

El Sistema Español también fué acogido en numerosas provincias, cuyas constituciones atribuyen al Poder Judicial provincial la competencia en las reclama-

ciones Contencioso Administrativas en Argentina. En -- dichas provincias se sancionaron Códigos o leyes orientados en aquél sentido, pero introduciéndose a veces - modificaciones o ampliaciones importantes.

SISTEMAS JUDICIALISTAS.

El sistema judicialista es el más generalizado en los países latinoamericanos. Pero hay sensibles diferencias entre uno y otro países, por la distinta extensión de los poderes atribuidos a los jueces, la posibilidad de crear tribunales especiales con competencia - limitada, la existencia de procedimientos específicos - para impugnar los actos administrativos, etc.

En algunos países el Sistema es típicamente judicial, pues los litigios en que es parte la administración competen a los Tribunales ordinarios y la posibilidad de crear jurisdicciones especiales está total o casi totalmente excluida. Es la situación en Venezuela Perú; Bolivia, y también fue la que existió en nuestro país hasta la Reforma Constitucional de 1952.

En Chile la situación es análoga, pero por razones muy particulares. En efecto, la Constitución determina que "habrá tribunales Administrativos para resolver las reclamaciones que se interpongan contra los actos o disposiciones arbitrarias de las autoridades políticas o administrativas". Pero esos tribunales no --

han sido creados y mientras tanto las acciones contra la administración se ventilan ante el Poder Judicial, en la medida que Proceden, y sin perjuicio de la competencia jurisdiccional atribuída por la ley a ciertos órganos de administración o a Tribunales Especiales.

El régimen Federal Argentino también es Judicial recientemente la ley estableció alguna especialización en el Poder Judicial. Además en los últimos años se crearon numerosos tribunales especiales y se atribuyó función jurisdiccional en ciertas materias a órganos de la Administración, aunque siempre existen recursos ante los órganos del Poder Judicial.

En el mismo plano jurisdiccional se encuentran otro dos países, México y Brasil, los cuales presentan como nota característica la existencia de un recurso especial que brinda cierta protección frente a los actos o hechos ilegales de la administración públicas.

En México el conocimiento de las cuestiones Contencioso - Administrativas compete al Poder Judicial (Art. 104 de la Constitución). Durante mucho tiempo se consideró que los textos constitucionales excluían la posibilidad de tribunales especiales; pero recientemente se admitió la solución contraria.

Para defenderse frente a los poderes públicos, -

los particulares pueden utilizar el recurso de amparo, que procede en todos los casos en que una autoridad -- pública viola las garantías individuales, sea por actos legislativos, judiciales o administrativos (Arts.- 103 y 107 Constitucionales).

El régimen vigente en el Brasil es análogo al que existe en México. La competencia en los asuntos Contencioso Administrativos pertenece al Poder Judicial. Además, existe el mandato de seguridad, que es una acción sumarísima contra los actos de cualquiera autoridad pública que con ilegalidad o abuso de poder viola o amenaza un derecho líquido y cierto.

C A P I T U L O I I

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO

- A) ANTECEDENTES HISTORICOS
- B) CONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
- C) CONTENIDO DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

C A P I T U L O II

"EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO"

A) ANTECEDENTES HISTORICOS

Los Antecedentes Históricos de lo Contencioso - Administrativo en México.- Es creencia que los antecedentes se remontan a no más de cuarenta años, ignorándose que hace más de cien años se expidió y fue declarado inconstitucional un ordenamiento que se tituló - "Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrati - vo". Como dignos de comentarse, sólo se hará referencia a los siguientes antecedentes.

"El sistema colonial, administrativo y judicial-comenzó su evolución desde el primer cuarto del siglo XVI. La ley Título XV (libro 2o. de la legislación recopilada de Indias, comentada por Juan de Solórzano), ordenaba que: "De todas las cosas que los virreyes y Gobernadores proveyerán a título de gobierno está ordenado por si alguna parte se sintiera agraviada pueda apelar y recurrir a las Audiencias Reales de las - Indias".

El virrey podía insistir en la ejecución del --- acuerdo impugnado. En este caso se enviaban los autos al Consejo Real de las Indias." (38)

(38) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. -- Pág. 619

El Sistema Colonial alcanzó su culminación en la "Real Ordenanza para el establecimiento e Instrucción de Intendentes del Ejercito y Provincia en el Reino de la Nueva España" expedida en Madrid en 1786 con excepción de las materias de la Real Hacienda que tenía a su cargo la junta superior de hacienda, el cual estima el Lic. Carrillo Flores como "el pasado del Tribunal Fiscal de la Federación". Los virreyes fueron autorizados para conocer de las apelaciones interpuestas que ponía en contra de las resoluciones que le fueran adversas. (La materia se extendió a judicial y administrativa.

Durante la dominación española, nos dice Jacinto Pallares (El poder, judicial o tratado complejo de la organización, competencia, y procedimiento de los Tribunales de la República Mexicana) fueron estableciéndose sucesivamente multitud de Tribunales especiales, pero la suprema jurisdicción residía en el rey, y la actuación del virrey era casi discrecional.

El Poder Judicial Colonial estuvo constituido por las audiencias reales de India, y si alguna parte se sintiere agraviada puede apelar.

En el Reino de la Nueva España de 1786 creó la junta superior de hacienda que fungía como Tribunal de Apelación en los asuntos contencioso fiscales.

...fácilmente se comprende la demora y si no es-

que la arbitrariedad erigiéndose en ley disponía de la vida del hombre sin dar garantía ninguna, como sucedía con el Tribunal de la Acordada. Esto se remedio con el establecimiento de intendentes y redujo a unos fueros, dando unidad al fuero ordinario.

La Constitución de Cádiz de 1812

Se promulgó tanto en España como en el virreinato, pero no tuvo adecuada aplicación. A la influencia francesa se debe la creación de un consejo de Estado, que fungía como consejo del rey. Este siguió prevaleciendo durante el siglo XIX la idea de que las contraversias correspondía dilucidarlas al Poder Judicial, a la manera de la Constitución norteamericana.

Sin embargo Ignacio López Rayón habla de tres poderes, en su afán de dar nueva estructura al país, y José María Morelos y Pavón instalo en Chilpancingo el 14 de Septiembre de 1813, se conserva dicha idea; -- llamandolos "Sentimientos de la Nación". "La Soberanía dimana inmediatamente del Pueblo, el que sólo -- quiere depositarla en sus tres representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativa, Ejecutiva y Judicial. Llamandolo "Decreto Constitucional para la libertad de América Mexicana" mejor conocida por "Constitución de Apatzingan, de 22 de Octubre de 1814." (39)

(39) Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Pág. 264

Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares.

Consumada la Independencia (1821), se instaló -- una Junta Provisional de Gobierno encargada de gobernar interinamente al país. Quedando instaurado el Congreso Constituyente, produjo como resultado las Bases Constitucionales el 24 de febrero de 1822.

Aunque después entraron en desacuerdo y en febrero de 1823 se disolvió el Congreso y puso en su lugar una Junta Nacional Instituyente; aprobando el Reglamento Político Provisional del Impuesto, mientras se expedía la Constitución que había de ser "la base fundamental de nuestra felicidad y la suma de nuestros derechos sociales." (40)

La Constitución Federal de 1824.

Y elegido el nuevo Congreso se aprobó en 31 de enero de 1824 el Acta Constitutiva de la Federación. Y el 3 de Octubre de 1824 se aprobó con el nombre de Constitución de los Estados Unidos Mexicanos publicada como Constitución Federal de los Estados Unidos -- Mexicanos; y duró hasta 1835.

En el Art. 9 del Acta Constitutiva regula las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia se le da

(40) IBIDEM. Pág. 265

competencia para "terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el Gobierno supremo o sus agentes". Tenemos implícita la presencia del contencioso administrativo, solventado por los tribunales del Poder Judicial. Así se empieza a contar en nuestra vida jurídica con unas cuantas de fensas judiciales que el particular esgrimía en contra de la Administración. Debemos hacer mención que la Constitución de 1824 sufre, entre otras influencias, la de la Constitución norteamericana. Acepta el rígido sistema judicialista con división de poderes, que más tarde va a dar paso al sistema contencioso administrativo material, principalmente en la Constitución de 1857.

Las Siete Leyes Centralistas de 1836

Esta integrada por 7 leyes constitucionales, en esta se ofrece al Proceso Contencioso Administrativo hospedaje en el Poder Judicial, de las Bases para la nueva Constitución expedida el 15 de diciembre de 1835 que instituyó el Contencioso Fiscal, y el 12 de Junio de 1843 con el nombre de Bases Orgánicas de la República Mexicana acordadas por la Honorable Junta Legislativa esta fue sancionada por Santa Anna que nada nuevo aportó esta Constitución.

Duró su vigencia hasta 1846, "también colocaron al Contencioso Administrativo dentro de la órbita del

Poder Judicial, al consignar en sus artículos 50, 115 y 118 fracción V, lo siguiente.

Art. 50.- La suma de todo poder público reside - esencialmente en la Nación y se divide para su - ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.- No se reuniran dos o más poderes en una sola corporación ó persona, ni se depositara el Legisla- tivo en un solo individuo.

Art. 115.- El Poder Judicial se deposita en una- suprema Corte de Justicia en los Tribunales Su- periores y Jueces inferiores de los departamen- tos, y en los demás que establezcan las leyes. - Subsistieron los Tribunales Especiales de Hacienda y Comercio mientras no se disponga otra cosa- por las leyes.

Art. 118.- Son facultades de la Suprema Corte de Justicia:

Fracción V.- Conocer de la misma manera de las - demandas judiciales que un departamento intentare contra otro, o los particulares contra un departa- miento cuando se reduzcan a un Juicio Verdadera- mente Contencioso.

En el Art. 25 del Acta de Reforma de 1847, que - fue un conjunto de enmiendas a la constitución de ---

1824". (41)

Concedía al particular la posibilidad de acudir al Amparo, para defenderse de los actos ilegales de los poderes, Legislativo y Ejecutivo, Federales ó Estatales, encontrándose naturalmente, dentro de tales actos los de carácter administrativo.

En la época posterior a la independencia Antonio López de Santa Anna en 1853 expide las bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución que constituye en importante antecedente que sirvió de base para crear los Tribunales Contenciosos Administrativos, pero dentro del seno del Poder Ejecutivo.

Así en el Art. 9 de la Sección Primera de dichas bases se estableció:

"Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover -- cuanto convenga a la hacienda pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en punto de derecho, se nombrará un Procurador General de la Nación..."(42)

Y será a partir de esta fecha cuando más impor-

-
- (41) Mendoza Vera, Blanca Alicia. La Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación y el Recurso de Queja. Págs. 10 y 11
- (42) IBIDEM. Pág. 11

tante sea nuestro Antecedente Histórico.

A) LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, DEL 25 DE MAYO DE 1853.

El avance del Derecho Mexicano Don Teodosio Lares empieza a mediados del siglo pasado, tanto en la rama privada como en la pública. Influenciada por la legislación francesa y en especial por la existencia del Tribunal conocido como Consejo de Estado, Don Teodosio Lares formuló el proyecto de Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, que al ser aprobado por el Poder Legislativo se conoció más por "Ley Lares" que por su propio nombre, debido, dijamos, al "escandalo" que dicha ley provocó en los medios jurídicos mexicanos y que al ser impugnada ante los tribunales judiciales, fue declarada inconstitucional.

Consta de 14 Artículos; en comparación con los 81 de su Reglamento. Ahora transcribiremos los artículos por ser de suma importancia.

LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. (Mayo 25 de 1853)

Art. 1o.- No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.

Art. 2o.- Son cuestiones de administración las relativas:

- I.- A las obras públicas
- II.- A los ajustes públicos y contratos celebrados por la Administración.
- III.- A las rentas nacionales.
- IV.- A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad.
- V.- A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos.
- VI.- A su ejecución y cumplimiento cuando no sea necesaria la aplicación del Derecho Civil.

Art. 3o. 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 manera que se prevenga en el reglamento que se expedirá con esta ley.

Art. 4o.- Habrá en el consejo de Estado una sección que se conocerá de lo Contencioso Administrativo. Esta sección se formará de cinco consejeros abogados que nombrará desde luego el Presidente de la República.

Art. 5o.- La sección tendrá un secretario que nombrará también el Presidente de la República de entre los oficiales de la secretaría del -- consejo.

Art. 6o.- Las competencias de atribución entre la autoridad administrativa y la autoridad judicial, se decidirán en la primera sala de la Suprema Corte compuesta para este caso de dos magistrados propietarios y de 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 votará en caso de empate para decidirlo.

Art. 7o.- 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 dividan, 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. 8o.- En el caso de embargo de bienes para el pago de cantidades debidas al erario. - la demanda de dominio en tercería tampoco podrá ser intentada ante los tribunales sin haber presentado antes una memoria a la autoridad administrativa.

Art. 9o.- Los Tribunales Judiciales no pueden en ningún caso despachar mandamientos de ejecución, ni dictar providencia de embargo contra los caudales del erario 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 Art. 7o. sólo pueden declarar en la sentencia el derecho de las partes y determinar el pago.

Art. 11o.- Determinar 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 terminos que expresará el reglamento respectivo.

Art. 12o. Los agentes de la Administración en los casos que deben 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 admi - nistrativa, de la manera que disponga el re - glamento.

Art. 13o. Los Tribunales Judiciales no pueden proceder contra los agentes de la administra - ción 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. 14o.- Instalada que sea la sección de lo contencioso, se pasarán a ella los expedien - tes que correspondan conforme a esta ley." -- (43)

B) INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRIBUNALES DE - LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LA CONSTI - TUCION DE 1857.

En el triunfo de la Revolución de Ayutla, fue

(43) Margain Manautou, Emilio. De lo Contencioso - Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad Págs. 29, 30, 31 y 32

ron desconocidos todos los actos gubernativos de Santa Anna bajo el gobierno de Commonfort se expide el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, suprime la existencia del Consejo previsto por la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento. Estuvo en vigor hasta la promulgación de la Constitución de 1857, el cual en su Art. 97 dice:

Art. 97.- Corresponde a los Tribunales Federales conocer:

De todas las controversias que se susciten sobre la aplicación y cumplimiento de las leyes Federales.

Esta fracción fue reformada el 29 de mayo de 1884 quedando como sigue:

"De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses de particulares, -- pues entonces son competentes para conocer los jueces y tribunales del orden común de los Estados del Distrito Federal y Territorios de Baja California." (44)

Bajo su vigencia se estimó que sería inconstitucional toda pretensión de establecer un Tribunal Contencioso Administrativo dependiente del Poder Eje

(44) Mendoza Vera, Blanca Alicia. Ob. cit. Pág. 14

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

cutivo en nuestro país, pues con ello, según afirmaron se quebrantaría el principio de división de poderes, establecido por la propia Constitución General de la República, en vigor en 1857, llegándose a aceptar incluso, que la Administración Pública, se hiciera justicia por sí misma.

Una vez que se llegó a la conclusión que era inconstitucional el establecimiento de dicho Tribunal había que solucionar las controversias entre los particulares y la Administración.

Al efecto, se elaboraron las siguientes tesis:

TESIS DE DON IGNACIO L. VALLARTA

"Siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo la inconstitucionalidad de la Ley Lares por considerarla violatoria de la división de poderes que recogía nuestra Constitución, porque la existencia de un Tribunal Administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona: el Ejecutivo y el Judicial, en materia administrativa, en el Presidente de la República." (45)

TESIS DE DON FEDERICO MARISCAL

"Contrariamente a Vallarta, Mariscal sostuvo que

(45) Margain Manautou. Op. cit. Pág. 31

no podía tramitarse ningún juicio para desvirtuar la legalidad de los actos administrativos, si no se reglamentaba la fracción I del artículo 97 Constitucional; es decir, para él, era --necesaria la existencia de una Ley Reglamentaria en la que se otorgaran facultades a los Tribunales Federales para resolver las controversias de carácter administrativo." (46)

TESIS DE DON RAFAEL ORTEGA

"El autor de esta tesis afirmaba que como el - texto del precepto citado sólo se refería a las controversias que suscitaran entre particulares y no había derechos civiles entre el particular y la federación, cuando ésta actuaba como autoridad la solución de las contiendas que se originaran entre ambos, no quedaba comprendida dentro de los supuestos a que se refería el multicitado artículo." (47)

A nuestro juicio, la Tesis acertada, es la de - Don Federico Mariscal, pues por una parte, no era posible, como tampoco lo es ahora, que sin la existencia de un procedimiento debidamente reglamentado, pudieran resolverse las cuestiones contencioso Administrativas.

(46) Mendoza Vera, Blanca. Op. cit. Pág. 15

(47) IBIDEM. Pág. 15

La Constitución de 1917

Tiene como antecedente el Proyecto de Reformas a la Constitución de 1857, presentado por Don Venustiano Carranza al Congreso Constituyente, este termino siendo un cuerpo legal totalmente autónomo y distinto de aquél señaló en sus artículos 49 y 104 fracción I .

"Art. 49. El supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el Artículo-29." (48)

Art. 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

Fracción I. De todas las controversias del orden civil o criminal que susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten a intereses particulares podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común.

de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de Primera Instancia serán apeladas ante el Superior inmediato del juez -- que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en Segunda Instancia, podrán suplicarse ante la Suprema Corte de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los terminos que determine la Ley." (49)

Esta fracción ha sufrido dos reformas, pero más adelante las mencionaremos.

Surgen dos Tesis, la primera de Don Gabino Fraga que comenta "cuando la controversia surge con motivo de un acto administrativo el Poder Público cuya legalidad se discute, no puede decirse que haya controversia de orden civil ni de orden criminal" corroborándose en los Arts. 14, 103 y 107. El primero habla de los juicios del orden civil, el Art. 103 fija competencias del Tribunal de la Federación, para resolver casos de autoridad que violen garantías individuales; el Art. 107 en su Apartado IV dispone que "en materia administrativa el amparo procede, además contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal" y el apartado V para conocer del amparo en Materia Administrativa.

Tesis de Don Antonio Carrillo Flores. En contraposición de la tesis anterior, este sostiene que la Fracción I del Art. 104 establece "una intervención judicial por vía administrativa diversa del amparo, y esto es porque todavía aquí no se acepta la autonomía de lo administrativo, y no porque se pretenda excluirlo, así mismo dice que acepta la Tesis de Mariscal en torno a la intervención del Art. 97 fracción I, esta concluyó con la expedición de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 29 de Agosto de 1934, y aquí en su Art. 38.

Art. 38. Los Jueces de Distrito en materia administrativa conocerán:

Fracc. I De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de Leyes Federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas.

De lo anterior, concluimos sin lugar a dudas, que al expedirse nuestra Constitución vigente, no era el Juicio de Amparo, la única vía para la resolución de las controversias de carácter administrativo, ya que existieron organismos puramente administrativos, a los que se encomendó la resolución de inconformidades de carácter fiscal, a través de la revisión de sus propios actos, como lo veremos a continuación.

La Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y a la Aplicación de las Penas; estableció la posibilidad para el particular, de dirimir -- sus controversias administrativas ante el Jurado de Penas Fiscales, o bien ante el Juez de Distrito competente.

Y por virtud de la Ley para la Recaudación de los Impuestos establecida en la Ley de Ingresos y de su Reglamento se crea una Junta Revisora. En contra de las resoluciones de la Junta Revisora, procedía el Recurso de Apelación ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En la Ley del Impuesto sobre la Renta subsistió la Junta revisora en el año de 1925 con la variante de que sus decisiones ya no podían ser apelables ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino que eran materia de Juicio de Amparo.

La Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal de 1929 estableció el Jurado de Revisión que era el "supremo órgano administrativo fiscal para conocer el Recurso de Revisión establecido por la ley" (Art. 1o.). El objeto de este recurso consistía en "conocer y resolver en la vía administrativa las inconformidades presentadas por los causantes contra las resoluciones de las Juntas Calificadoras y demás autoridades fiscales en -- las que se les fijara una obligación fiscal, las presentadas por las autoridades encargadas de administrar un-

impuesto cuando no estuviesen conformes con la reпети-
ción o demora, así como de los infractores o presunues-
tos infractores de las leyes fiscales" (Art. 13)." (50)

No obstante el respaldo que la Suprema Corte de --
Justicia de la Nación dió a este juicio, al resolver --
que el juicio de amparo es procedente cuando el particu-
lar tiene un recurso ordinario de defensa, muy pronto --
se observó que no era el camino indicado para resolver-
las controversias entre la Hacienda Pública Mexicana y
el contribuyente, por que era un juicio largo y defi --
ciente; no había comunicación entre los Agentes del Mi-
nisterio Público y las autoridades fiscales; otorgaba --
la garantía del interés fiscal, el contribuyente perdía
interés en continuar el juicio, el cual envejecía por --
falta de promoción.

"Por último, en la Ley Orgánica de la Tesorería de
la Federación, de 30 de diciembre de 1932, se estableció
un juicio de Oposición que podía interponer los particu-
lares ante los Juzgados de Distrito, previa garantía --
del interés fiscal (Arts. 35, 50, 51 y 60), cuando no --
eran deudores, no tenían responsabilidad, el monto del
crédito era inferior al exigido, fuese inexistente o se
hubiera extinguido legalmente." (51)

C) LEY DE JUSTICIA FISCAL DEL 27 DE AGOSTO DE 1936

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo tie-

(50) IBIDEM. Pág. 23

(51) IBIDEM. Págs. 23 y 24

ne su nacimiento con la LEY DE JUSTICIA FISCAL del 27 de Agosto de 1936, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 31 de Agosto de 1936 siendo el número 53.

De la exposición de motivos de la ley antes citada el Jurista Serra Rojas, señala las siguientes características del Tribunal.

I.- Formalmente es una institución administrativa y materialmente realiza una función jurisdiccional y cuyo fundamento es el, Artículo 104 fracción I, de la Constitución General de la República.

II.- El Tribunal está colocado en el marco del Poder del Ejecutivo y actúa por la delegación de éste. En la exposición de motivos dice la ley: - "El Tribunal Fiscal de la Federación esta colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo; pero no esta sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de los que integran ese Poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo y por delegación de facultades que la ley le hace":

El autor sigue siendo su establecimiento propuso mantener el principio de la división de poderes y el respeto a la acción del Poder Ejecutivo Federal.

III.- El Tribunal Fiscal es un tribunal de Derecho . Lo anterior es debido a que desde su creación en los Artículos 33 al 36 da Ley de Justicia Fiscal señalaba cuales debían ser los requisitos de la demanda a fin de ser admitida en dicho tribunal.

IV.- La Competencia del Tribunal es limitada y, - salvo los casos señalados por la ley, no debe extenderse, por la propia ley que le tiene restringida y por lo tanto no puede ir más allá de lo -- previsto.

V.- "El Tribunal de Justicia Delegada y no de Justicia Retenida. Y desde su nacimiento, en la exposición de motivos de ley dice: "No estara sujeta a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace; en otras palabras: - "será un Tribunal Administrativo de Justicia Delegada, no de Justicia Retenida."Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendran intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrara así con toda precisión, la autonomía organica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa cuando esa autonomía no se otorga de --

una manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una Justicia Administrativa" (52)

VI.- El Tribunal no tiene facultad para decidir sobre la inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad. La Ley de Justicia Fiscal decía: El Tribunal pronunciará tan solo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas". Y desde su creación hasta la fecha esa es su actividad únicamente conocer de negocios que se deriven de impugnaciones de sentencias administrativas.

La integración del Tribunal Fiscal de la Federación actualmente opera de acuerdo con la Ley Orgánica, tendrá: Un Presidente y 20 Magistrados, un Secretario General de Acuerdos, los Secretarios y Actuarios necesarios para el despacho de los negocios de cada sala y los empleados que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación.

En el Tribunal Fiscal de la Federación hay siete salas, integradas por tres magistrados cada una. Este Tribunal actúa como cuerpo colegiado en pleno, constituido por los veintidós ministros o en salas que los forman tres magistrados.

Como ya se dijo antes este Tribunal tiene una com

(52) Rodríguez Peña, Rafael Antonio. El Procedimiento Económico Coactivo en México. Pág. 106.

petencia limitada, la cual solo comprende ventilar la inconformidad de sentencias administrativas.

Al crearse dicho Tribunal, mediante la expedición de la Ley de Justicia Fiscal, se puso en tela de juicio la Constitucionalidad de dicho Tribunal administrativo; afirmándose que era un Tribunal cuya existencia pugnaba con las ideas expuestas por Vallarta en el siglo pasado, con criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, aun más de juristas al servicio del Estado.

Permitir que la administración, a través de un órgano autónomo, no subordinado, jerárquicamente al Presidente de la República o al Secretario de Hacienda, tuviese la oportunidad de corregir sus propios errores a través de un procedimiento cuyos resultados el particular podría aún impugnar a través del juicio de amparo, fue una solución que después de más de 30 años puede ya calificarse como certera. Pero suprimir la intervención de la Justicia Federal en materia fiscal, a través de un juicio que por casi un siglo había existido en nuestras leyes, parecía, y era, un paso muy audaz en 1935.

Este tribunal se estableció inicialmente con competencia exclusiva sobre materia tributaria, pero me -

diante diversas reformas se le ha ido empleando para -- agregarle la posibilidad de conocer sobre problemas de naturaleza administrativa.

La Ley de Justicia Fiscal tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938, el 1o. de enero del año siguiente, entró en vigor el Código Fiscal de la Federación, que recogió el contenido de la Ley de Justicia Fiscal y además incorporo todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico-coactivo, e infracciones y sanciones.

A fin de poder ver en una manera más concreta la competencia del Tribunal analizaremos, cuales son los negocios o asuntos que se ventilan en las salas del propio tribunal.

La competencia de las salas del Tribunal la señala el Artículo 22 de la Ley Orgánica del propio Tribunal Fiscal de la Federación, el cual establece: "Las salas del Tribunal conoceran de los juicios que se inicien en contra de las resoluciones definitivas que se indican a continuación":

I.- "Los dictados por resoluciones fiscales federales, del Distrito Federal o de los organismos fiscales autónomos, en que se determina la existencia de una obligación fiscal, se fije la cantidad líquida o, se den las bases para su liquidación.

II.- Los que nieguen la devolución de un ingreso -

de los regulados por el Código Fiscal, indebidamente percibidos por el Estado.

III.- Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.

IV.- Las que impongan multas por infracciones a las normas administrativas.

V.- Las que nieguen o reduzcan las pensiones y de más prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del ejército y de la armada nacional o de sus familiares, o derechos habientes, 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 que le corresponda un número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigue la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fué reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional, o por la Marina, según el caso: o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado, o tiempo de servicios militares, las sentencias-

del Tribunal Fiscal soló tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la preferencia pecunaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

VI.- Los que se dicten en materia de pensiones civiles con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad Sociales de los Trabajadores del Estado.

VII.- Los que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

VIII.- Las que constituyen responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación o el Departamento del Distrito Federal, por actos que no sean delictuosos.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo las resoluciones se consideran definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

Solo conoce de determinadas resoluciones que son impugnados por el particular o por la autoridad administrativa su función es sí las declara nulas o las con

firma; de lo anterior podemos considerarlo como un Tribunal de Alzada."(53)

La expedición del Código Fiscal de la Federación constituyó un extraordinario avance para la legislación tributaria mexicana, observándose en forma curiosa que por desconocimiento de la materia, eran principalmente contadores los que litigaban ante el citado Tribunal Fiscal.

SITUACION ACTUAL DEL (CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION).

¿El Ejecutivo Federal con su proyecto de Ley de Justicia Fiscal que perseguía o cual era su propósito?

La respuesta es: "el de que tome nacimiento y se desenvuelva un órgano que prestigie en México una institución como la de la justicia administrativa a la -- que tanto deben otros países, en punto a la creación -- del derecho que regula los servicios públicos". (54)

Durante el año de 1967 se expidieron dos importantes ordenamientos que sustituyen al sistema anterior: "El Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 1967; y la ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Fe-

(53) Rodríguez Peña, Rafael Antonio. Ob. cit. Pág. 111
 (54) Nava Negrete, Alfonso. Ob. cit. Pág. 310

deración publicada en el mismo número de Diario Oficial de la Federación citado. El código recoge los principios generales en materia fiscal, el procedimiento administrativo fiscal y el contencioso en la materia. La ley orgánica se contrae, como su nombre lo indica, a determinar su competencia y la organización del Tribunal.

La creación del Tribunal Fiscal, corresponde al sistema de lo Contencioso-Administrativo; limitado a un Tribunal de anulación, pero en franco proceso de superar esa competencia. "La Ley ha creado un sistema que por lo demás es el acogido por la doctrina de lo Contencioso-Administrativo, según el cual la resolución que debe impugnarse es aquella que se dicte a consecuencia del último recurso administrativo que las leyes establezcan, de manera que no hay ante las propias autoridades administrativas, ningún medio de defensa que se haga valer." (55)

"El prestigio y manifiesta importancia del Tribunal Fiscal de la Federación ha sido reconocido en nuestro medio fiscal del país, en donde ha servido de guía a las nuevas instituciones tributarias. Los años transcurridos han eliminado la resistencia de los adversa -

(55) Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Pág. 636.

rios de la institución y hoy se aceptan sus merecimientos en las arduas tareas de la administración de la -- justicia fiscal. Es exacto que falta mucho por hacer, -- sobre todo una ley que incorpore toda la experiencia -- jurisprudencial, cada día más vigorosa, y los nuevos -- desarrollos doctrinales, que han acabado por crear un -- derecho tributario que constituye en el campo de las -- ciencias sociales y jurídicas un conocimiento de pro -- yección inusitada, es la profunda reforma mexicana ini -- ciada por el gobierno federal. A pesar de todo lo ex -- puesto, cuantos malabarismos jurídicos tuvo que hacer -- la Comisión para derribar las vallas del artículo 49 -- constitucional.

El Código Fiscal de la Federación se publicó en -- el Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de -- 1967. Una importante reforma se publicó en el Diario -- Oficial de la Federación del 2 de febrero de 1978". -- (56)

B.) CONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRIBUNALES DE LO -
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El Tribunal Fiscal de la Federación.- Es el primer párrafo del artículo primero de la Ley de Justicia Fiscal se plantó la innovación:

Se crea el Tribunal Fiscal de la Federación con las facultades que esta ley le otorga.

¿Cual fue la base que sirvió para construir este tribunal que iba a domiciliarse en el Poder Ejecutivo, que iba a dictar sus fallos a nombre de este poder, - pero sin que en ellos influyera la Secretaría de Hacienda o cualquiera otra autoridad administrativa? -- ¿Obraran los mismos antecedentes que impulsaron al legislador francés al dar nacimiento al Consejo de Estado?

"Un tribunal administrativo a semejanza del francés, jurídicamente, no era factible en nuestro Derecho. Ni la Constitución la autorizaba o permitía ni la Legislación tradicionalmente judicialista -con la huella débil que dejó el Consejo de Estado Lares-, lo respaldaba. El Tribunal de la Federación era anticonstitucional. Para comprobarlo basta tener presente la autorizada opinión del jurista alemán Adolfo Merckl y las razones constitucionales y legales que invocaron en la Exposición de autores del Tribunal Fiscal.

Dice el mencionado jurista: "la justicia administrativa es una contradicción o excepción al principio de separación entre la justicia y la Administración. Se trata de una excepción si se encuentra sancionada constitucionalmente, es decir establecida en la Constitución tal como lo están los poderes. De lo contrario si los poderes están en la Constitución y la justicia administrativa sólo en una ley ordinaria, será ésta incompatible con el principio jurídico de la división de poderes.

Nuestra Constitución en 1936, fecha de creación de ese Tribunal, no contenía norma alguna que autorizara la institución de Tribunales Administrativos, que significarían una excepción al principio constitucional de la división de poderes. Este mismo impedía por otra parte el nacimiento de aquellos órganos jurisdiccionales pues si bien no era una división -- irrestricta de poderes sí era necesario que cualquier excepción a ella estuviera consignada en la Constitución." (57)

La Constitucionalidad del ejercicio de la facultad económico-coactiva, mediante una interpretación del artículo 22 de la Constitución y con apoyo de la

(57) Nava Negrete, Alfonso. Ob. cit. Págs. 311 y 312

Suprema Corte de Justicia de la Nación, y la Ley dice: Si la exposición da en el cobro de los impuestos se -- sitúa dentro de los actos administrativos cuyo examen en la vía jurisdiccional ha de realizarse con posterioridad a su emisión, ya no se ve el motivo para el que esa revisión tenga que efectuarse -en última instancia dentro de un procedimiento judicial ordinario v no dentro del juicio de amparo que, tradicionalmente, ha sido en México el que ha ofrecido el camino para la -- revisión" se acepta el juicio de amparo como último recurso disponible, no así que la última instancia en el proceso de la revisión de la legalidad de los actos administrativos lo haya sido el amparo -control jurisdiccional y constitucional- estos dos procedimientos son de orden judicial.

No se dijo el motivo para crear el Tribunal Fiscal. Tampoco se expresó la base legal ni constitucional para crearlo. Se acudió a razonamientos y a antecedentes del todo inverosímiles e insuficientes. "En cuanto al problema de la validez constitucional de la ley que crea un Tribunal Administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente.

Sin embargo se dice que debía haber un precepto...

"¿Cuál era ese precepto constitucional que iba a -- debía dar validez a la ley que creaba un tribunal administrativo? Ninguno se invocó (seguramente porque no --

había) y sí en cambio se dijo "nada se opone... a la creación de tribunales administrativos que, aunque in dependientes de la Administración Activa, no lo sean del Poder Judicial". Con esta frase se quiso dar a en tender la validez constitucional de la ley y el tribunal administrativo frase que en otras palabras significaba: basta con que el tribunal administrativo en sus fallos esté sujeto a la revisión de la autoridad judicial mediante el amparo." (58)

Se hizo consistir en la interpretación de las expresiones del artículo 14 Constitucional "mediante --juicio seguido ante los Tribunales" con ellas dijeron los expositores, "implícitamente se ha reconocido la legalidad de procedimiento contencioso de carácter --jurisdiccional tramitados ante autoridades administrativas. Empero, las interpretaciones que se han hecho a esta parte del artículo 14 constitucional con el objeto de saber qué alcance o como ha de cumplirse con la garantía de audiencia, no autoriza la creación de tribunales administrativos sino que los supone, es decir, que de existir esos tribunales administrativos, también y sólo ante ellos y mediante un juicio es posible, lícitamente privar de la vida de la libertad, propiedad, etc. a una persona.

Aun cuando la literalidad del artículo 14 consti

tucional permite esa suposición sin embargo, el tradicional espíritu judicialista que seguramente dominó en el constituyente de 16, nos induce a pensar que el término "tribunales" se refiere a los judicialistas.

"ARTICULO 14 CONSTITUCIONAL.-GARANTIA DEL.- La garantía de audiencia que establece el artículo 14 -- constitucional, no sólo es obligatorio para las autoridades judiciales y administrativos sino que rige -- también para el Poder Legislativo, el cual está obligado a decretar leyes en las que respete la citada -- garantía en favor de los particulares, para que estas puedan hacer valer sus derechos." (59)

No se niega que el Tribunal Fiscal sea un verdadero tribunal, que desarrolle una auténtica función -- jurisdiccional, pero estamos convencidos, por las consideraciones expuestas, que el Tribunal Fiscal de la Federación entró al derecho administrativo mexicano -- al margen del texto de la Constitución vigente en 1936

El Código Fiscal de la Federación casi repitió los términos del artículo 10. de la Ley de Justicia Fiscal.

Art. 146. El Tribunal Fiscal de la Federación -- tendrá las facultades que este Código le otorga.

(59) Cfr. Obra Conmemorativa del Quincuagésimo Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. Pág. 20

"Transcurridos 10 años de creación y funcionamiento se invistió de validez constitucional al Tribunal Fiscal, con motivo -hecha a propósito- de la adición de un segundo párrafo a la fracción I del artículo 104 de la Constitución. Que dice: En la iniciativa de septiembre de 1937,-- presentada al Congreso por el Poder Ejecutivo a fin de reformar la fracción I del artículo 104-constitucional, el segundo párrafo adicional a la fracción I con el que se pretendía la reforma, se concibió en los siguientes términos: "En los juicios en que la Federación esté interesada, contra las sentencias de segunda instancia o del Tribunal Fiscal de la Federación, o contra los fallos definitivos de otros Tribunales administrativos autónomos, cuando así lo prevengan las leyes procederá el recurso de nulidad ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y si no estuviere establecido ese recurso los particulares podrán interponer amparo directo." La segunda iniciativa de 25 de septiembre de 1945 presentó ese segundo párrafo en los términos en que hoy aparece en la Constitución." - (60)

Pero también sobre la Constitucionalidad de Le-

(60) Margain Manatou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o Ilegitimidad. Pág. 50

yes de conformidad con el artículo 104 Constitucional, compete al Poder Judicial Federal juzgar de las controversias que surjan contra los actos de los demás Poderes de la Unión. El mismo precepto prevee la existencia de Tribunales administrativos, pero cuyas resoluciones o sentencias pueden ser revisadas, en último extremo, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Iría contra la división de poderes que establece el artículo 49 Constitucional, que el Tribunal de Anulación en México tuviese competencia para conocer de la Constitucionalidad de una ley expedida por el Poder Legislativo, ya que el Poder Ejecutivo, a través de su "tribunal", estaría juzgando actos emitidos por el Poder Legislativo.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación estableció jurisprudencia en los términos siguientes:

"El Tribunal Fiscal de la Federación carece de -- competencia para estudiar y resolver sobre la inconstitucionalidad de una ley, ya que tal facultad corresponde al Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo." (61)

"Con apoyo en lo anterior, aun en aquellos casos-- en que un particular ha acudido ante el Tribunal Fiscal demandando la nulidad de una resolución, en virtud de que la disposición que la fundamenta ha sido decla-

(61) IBIDEM. Págs. 50 y 51

rada inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante sentencias que forman jurisprudencia definitiva, las Salas de dicho Tribunal Fiscal se han declarado incompetente, pues de aplicar la jurisprudencia que se les invoca significaría arrojarle una competencia que constitucionalmente no tiene. Al efecto, se ha dicho." (62) Que son artículos clave el 104 constitucional. Que a la letra dice la fracción I.

Art. 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Supre

(62) IBIDEM. Pág. 50

ma Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra los Tribunales Administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

A partir de esta reforma constitucional de 16 de diciembre de 1946, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre del mismo año, ya pudo hablarse fundamentalmente de la Constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación.

No obstante lo expuesto, ha surgido la tesis que sostiene la competencia de las Salas del Tribunal Fiscal para calificar la Constitucionalidad de leyes.

"Dicha tesis es la siguiente: Si el artículo 128 Constitucional nos dice que: "todo funcionario público sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su en cargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanan ... luego, si el Ejecutivo no solamente puede, sino que está obligado a ajustarse a los mandatos de la Ley Suprema, el Tribunal -- Fiscal que está encuadrado en el marco de dicho Poder, tiene que tener indudablemente la misma posibilidad y la misma obligación.

Al respecto, se ha dicho: ... "el Ejecutivo Federal, conforme a la Constitución, tiene la facultad de vetar las leyes del Congreso. Uno de los motivos en -

que se puede fundar el veto sería por inconstitucionalidad de la ley... y es claro que si el Ejecutivo no veta... es porque implícitamente la estima arreglada a la Constitución, de donde resulta que el Tribunal Fiscal de la Federación, al resolver las contiendas fiscales, iría más allá de lo que el Jefe del Ejecutivo pudo realizar y no realizó... Si la ley es anti -- constitucional, entonces no debe ser un órgano del -- Ejecutivo como es el Tribunal Fiscal, sino el Poder Judicial, el que debe resolver tal cosa"...

Los problemas de inconstitucionalidad no forman parte del conocimiento del Tribunal Fiscal, ya que es te, al dictar sus sentencias lo hace a nombre del Pre sidente de la República, y al no hacer éste uso del veto acerca de la Constitucionalidad de la ley se hace solidariamente responsable de la función legislati va y sería un contrasentido obligarlo a revocar un --- criterio determinado, dentro de una función constitu cional." (63)

Además, estudiando lo dicho no hay que olvidar - que el Tribunal Administrativo y en especial el de -- anulación se ha creado para juzgar los actos de la ad ministración, no los del Poder Legislativo.

"El TRIBUNAL FISCAL.- NO TIENE FACULTADES PARA -
DECIDIR SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD O INCONSTI-

TUCIONALIDAD DE UNA LEY O ACTO DE AUTORIDAD.-

La actividad jurisdiccional del Tribunal Fiscal de la Federación, que es un órgano delegado del Poder Ejecutivo Federal, debe limitarse a dictar: bien la nulidad de los actos o procedimientos combatidos en los juicios -- contenciosos que se le plantean, o bien reconocer la validez de tales actos o procedimientos; pero no hay norma legal de la que aparezca que dicho tribunal está investido de la facultad de examinar y decidir en cada caso, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, ya que estas cuestiones están reservadas exclusivamente a los tribunales del Poder Judicial de la Federación, de acuerdo con lo dispuesto en -- los artículos 103 y 107 de la Constitución -- Federal." (64)

El tribunal en Pleno reconoció, desde sus primeras actuaciones, la incompetencia de dicho Tribunal "para estudiar y resolver problemas relativos a la constitucionalidad de leyes, aunque sí puede estudiar la constitucionalidad de Reglamentos y actos";-

(64) Obra Conmemorativa del Quincuagesimo Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. Pág. 196

competencia esta última que es correcta y admitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al señalar que: "como el Tribunal Fiscal debe fundar unos fallos en ley, cuando un precepto reglamentario aparece contrario a las disposiciones de la ley que pretende reglamentar, debe decidirse la cuestión conforme a la ley superior y no de acuerdo con el precepto que pretendiendo llevar adelante sus disposiciones, en realidad las contraría".

"Un problema que aún no se considera definido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto a la competencia del Tribunal Fiscal, es el relativamente retroactivo de la ley. La Sala Administrativa de dicho alto tribunal, ha dicho:

Si bien sólo el Poder Judicial de la Federación está válidamente capacitado para resolver las controversias relativas a la constitucionalidad o inconstitucionalidad de las leyes, también es que las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, dentro del ámbito de sus atribuciones legales, pueden decidir sobre si un acto es retroactivo.

"Las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación si son competencia para resolver problemas de retroactividad cuando éstas se abordan desde el punto de vista constitucional".

El Tribunal Fiscal de la Federación tiene competencia para resolver problemas de retroactividad, pero referida a la aplicación de las leyes por parte de la administración hacendaria, y no cuando la aplicación es consecuencia de lo consignado por el legislador. -- (o sea impuestos)

Ejemplo: Si el legislador en un precepto transitorio expresa que el aumento a la tasa del impuesto sobre la renta y que entra en vigor al 1.º de enero del año siguiente, se aplicará sobre los ingresos percibidos en el mes de diciembre anterior, indudablemente -- que ello es violatorio de la garantía constitucional de la retroactividad de una ley en perjuicio de persona alguna, y por consiguiente, el Tribunal Fiscal de la Federación será incompetente para conocer de las -- controversias que se le sometan a su consideración sobre la aplicación de dicho precepto.

En cambio, si no existiera el artículo transitorio y la autoridad administrativa pretendiera aplicar la nueva tasa de ingresos percibidos en diciembre, indudablemente que surgirá la competencia del Tribunal Fiscal para conocer de las inconformidades por esa -- aplicación retroactiva de una ley, a situaciones acaecidas antes de su vigencia. En estos juicios no se atacará la retroactividad de una ley, sino la aplicación retroactiva de ella por parte de la administra --

ción."(65)

Lo escrito anteriormente esta aceptado por la Ter
cera Sala del Tribunal Fiscal.

Se dice que el artículo 4o. es transitorio de la Ley del Impuesto sobre la Renta, es retroactivo, y tal agravio contiene una cuestión de violación a las garan
tías individuales específicamente la contienda en el -
Artículo 14 de la Constitución Federal, y ante esa si-
tuación, la Sala es incompetente para conocerlo ya que
por jurisprudencia sentada por el Pleno de este orga -
nismo, en tesis de 30 de octubre de 1939, constante a-
fojas 191 de la Revista de este Tribunal, que contiene
tesis plenarias dictadas de los años de 1937 a 1948, -
Revista publicada en 1949, el Tribunal Fiscal de la Fe
deración no tiene facultad para estudiar y resolver --
problemas relativos a la constitucionalidad de leyes."

(65) Margain Manatou, Emilio. Ob. cit. Pág. 53

C) CONTENIDO DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO

No es propósito de este trabajo de investigación- el desarrollo meticoloso del contenido del Procedimien- to Contencioso Administrativo Federal; de ahí que la - elaboración en este inciso del contenido de dicho pro- cedimiento será brevemente, su base al Código Fiscal - de la Federación, no obstante que el mismo ordenamien- to preceptua en su Art. 197 que se podrá aplicar el -- Código Federal de Procedimientos Civiles a falta de -- disposición expresa en el Código Fiscal de la Federa - ción, siempre que las disposiciones que se pretenda -- aplicar supletoriamente se avenga al Procedimiento de - éste Código.

El Procedimiento Contencioso Administrativo Federa- l es un proceso singularizado por recaer sobre mate- ria administrativa y se inicia cuando ya se han agota- do los recursos administrativos que se interponen ante la misma autoridad que emitió el acto administrativo - controvertido, o cuando el acto administrativo no admⁱta recurso alguno o dicho recurso sea optativo para el interesado.

Del Art. 23 de la Ley Organica del Tribunal Fis - cal de la Federación en relación con el Art. 197 del - Código Fiscal de la Federación se desprende que dicho-

procedimiento se inicia contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

- I.- Las dictadas por autoridades fiscales federales, y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;
- 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 infracción 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 de más prestaciones sociales que concedan 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 Era-

rio Federal, así como las que establezcan -- obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Quando el interesado afirme, para fundar su demanda, que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigue la resolución impugnada, o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado ó tiempo de servicios militares, -- las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación 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, sea 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 cum

plimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la administración pública federal centralizada;

VIII.- Las que constituyan créditos por responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales o del propio Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades;

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 optativa para el afectado.

El Procedimiento mencionado surge, pues, por existir una controversia entre la administración Pública y el particular o gobernado, por un acto de aquella -- que lesiona un derecho de éste último. (66)
(Como otros procesos) el Contencioso Administrativo --
(66) Generalmente ocurre como se ha expresado, aunque

consta de una etapa llamada de instrucción y otra llamada de resolución o juicio.

A) DEMANDA

La instrucción se inicia con la presentación por escrito de la demanda (que es el acto procesal por virtud del cual el actor somete sus pretensiones al juzgador, con las formas requeridas por la ley) dentro de los 45 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado o en el que el afectado haya tenido conocimiento de él o de su ejecución, o se haya ostentado sabedor del mismo, cuando no exista notificación legalmente hecha, demanda que debe indicar:

- 1.- El nombre y domicilio del demandante
- 2.- La resolución que se impugna
- 3.- La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
- 4.- Los hechos que den motivo a la demanda
- 5.- Las pruebas que ofresca
- 6.- La expresión de los agravios que le cause el

(66) Cont. la administración pública también puede demandar en Procedimiento Contencioso Administrativo al particular. Ver. arts. 198 fracc. II inciso b, 207 y 208 fracc. III del Código Fiscal de la Federación y Art. 25 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal.

acto impugnado

- 7.- El nombre y domicilio del tercero interesa
do, cuando lo haya

Estos son requisitos indispensables a toda dema
nda Contencioso Administrativa pues de omitirse alguno
de ellos y no subsanarse en el plazo de 5 días que es
tablece la ley de la materia, se tendrá por no presen
tada dicha demanda. Art. 208 Código Fiscal de la Fede
ración

Hemos dicho que el Procedimiento en cuestión sur
ge por la controversia entre la Administración Públi
ca y el Particular, sin embargo vamos como parte tam
bién en dicho Procedimiento al Tercero perjudicado,
de conformidad con el Art. 198 Código Fiscal de la Fe
deración que a la letra dice:

"Art. 198.- Sea partes en el juicio contencioso-
administrativo:

- I. El demandante.
- II. Los demandados. Tendrán ese carácter:
 - a). La autoridad que dictó la resolución im-
pugnada.
 - b). El particular a quien favorezca la reso-
lución cuya modificación o nulidad pida-
la autoridad administrativa.
- III. El titular de la Secretaría de Estado u-

organismo descentralizado del que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.

- IV.- El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante. Podrá apersonarse en el juicio como coadyuvante de las autoridades administrativas, quien tenga interés directo en la modificación o anulación de un acto favorable a un particular o en la confirmación de uno que le es desfavorable.

Pudiendo apersonarse dicho tercero perjudicado al Procedimiento mediante escrito que contendrá los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, dentro de los 45 días siguientes a aquel en que se corra traslado de la demanda, (Art. 211 C.F.F.)

Se debe anexar además -continuando con la demanda y su presentación- por parte del demandante:

- I.- Una copia de la misma para cada una de las partes y una copia de los documentos anexos para el titular a que se refiere la fracción III del artículo 198, o en su caso, para el -

particular demandado.

- 2.- El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, cuando no gestione en nombre propio.
- 3.- El documento en que conste el acto impugnado, o, en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad.
- 4.- Constancia de la notificación del acto impugnado, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando hubiera sido por correo. Si la notificación fue por edictos deberá señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que ésta se hizo.
- 5.- El cuestionario que debe desahogar el perito el cual deberá ir firmado por el demandante.
- 6.- Las pruebas documentales que ofrezca.

La demanda así presentada se sobreerará:

- a) Por desistimiento del demandante
- b) En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.
- c) Si la autoridad demandada deja sin efecto el -

acto impugnado

- d) En los casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto - al fondo.
- e) Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el Art. 202 del Código Fiscal de la Federación a saber:

"Art. 202.- Es improcedente el juicio ante el - Tribunal Fiscal de la Federación en los casos y contra los actos siguientes:

- I.- Que no afecten los intereses jurídicos del demandante.
- II.- Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho tribunal.
- III.- Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Fiscal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.
- IV.- Respecto de las cuales hubiere consenti -- miento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún-medio de defensa en los términos de las leyes respectivamente o juicio ante el Tribunal Fiscal en los plazos que señala este -

código.

- V.- Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.
- VI.- Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.
- VII.- Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.
- Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurran las causas de acumulación previstas en el artículo 219 de este Código.
- VIII.- Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.
- IX.- Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.
- X.- Cuando no se haga valer agravio alguno.
- XI.- Cuando de las constancias de autos aparezca claramente que no existe el acto reclamado.

XII.- En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este código o de las leyes fiscales especiales.

Tendra derecho el actor de ampliar la demanda dentro de los 20 días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación del acuerdo recaído a la contestación de la demanda, cuando se impugne una resolución negativa ficta.

También podrá ampliar la demanda cuando en la contestación se sostenga que el juicio es improcedente por consentimiento tácito, si el actor considera que la notificación del acto impugnado se practicó ilegalmente. (Art. 210 C.F.F.)

B) CONTESTACION

Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los 45 días siguientes a aquel en que se le hubiere notificado el emplazamiento. (Art. 212 -- C.F.F.).

La contestación es el acto procesal por medio del cual el demandado se va a defender de las pretensiones del actor.

El demandado deberá expresar en su contestación:

I.- Los incidentes de previo y especial pronun -

ciamiento a que haya lugar:

- A). La incompetencia en razón del territorio.
 - B). El de acumulación de autos.
 - C). El de nulidad de notificaciones.
 - D). El de interrupción por causa de muerte o di solución. (Art. 217 a 224 del C.F.F.)
- 2.- Las consideraciones que a su juicio impidan se emita desición en cuanto al fondo o de - muestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su de - manda.
 - 3.- Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante la impute de manera expresa, afirmandolos, negandolos, expre sando que los ignora por no ser propios o - exponiendo como ocurrieron, según sea el -- caso.
 - 4.- Los argumentos por medio de los cuales se - demuestre la ineficacia de los agravios.
 - 5.- Las pruebas que ofrezca
 - 6.- Nombre y domicilio del coadyuvante, cuando lo haya.

Al igual que en la demanda, los anteriores re - quisitos son indispensables a la contestación de la-

demanda, pues de omitirse alguno de ellos no subsanarse en el plazo de cinco días a la fecha de notificación de dicha omisión, la contestación se tendrá por no presentada. (Art. 213 C.F.F.)

Así mismo deberá anexar el demandado a su contestación.

- 1.- Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante, para el Tercero señalado en la demanda y para el coadyuvante en su caso.
- 2.- El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestiones en nombre propio.
- 3.- El cuestionario que debe desahogar el perito el cual deberá ir firmado por el demandado y el dictamen del perito del demandado si se ofrece prueba pericial.
- 4.- La ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por la parte demandante y la ampliación del dictamen del perito del demandado en su caso.
- 5.- Los interrogatorios para los testigos (los cuales deberán ir firmados por el demandado) si se ofrece prueba testimonial por --

cualquiera de las partes.

6.- Las Pruebas documentales que ofrezca.

El término para contestar la ampliación de la demanda es de 20 días, siguientes al que surta efectos de notificación del acuerdo que la admita.

Si no se produce la contestación en tiempo o esta no se refiera a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios, resulten desvirtuados. (Art. 212 -- C.F.F.)

C) PRUEBAS

Desde el momento de la presentación de la demanda ó de su contestación, el actor y el demandado respectivamente deben anexar las pruebas que ofrezcan, como se desprende de la lectura de los Art. 208 fracc V y 214 fracc. III y VI del Código Fiscal de la Federación.

En el procedimiento Contencioso Administrativo, nos dice el Art. 230 del referido código, se pueden ofrecer toda clase de pruebas, excepto la confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones.

Nos referimos aquí únicamente a las pruebas a la que hace mención el Código Fiscal de la Federa --

ción, aunque, aplicando supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles se puede ofrecer además de las que aquí se mencionen las reguladas en dicho ordenamiento como son: La fama pública; fotografías, copias fotostaticas y aquellos elementos aportados por la ciencia; y demás medios que produzcan convicción en el juzgador.

PRUEBA PERICIAL O DICTAMEN PERICIAL

El dictamen pericial es el medio de prueba practicado por los peritos en alguna ciencia, arte o industria.

Si en la contestación de la demanda se ofrece prueba pericial, el magistrado instructor considerará al actor un término de 10 días para que presente el dictamen de su perito, la ampliación del cuestionario y la ampliación del dictamen.

El perito tercero será designado por el Tribunal de entre los que tenga adscritos. En el caso de que no hubiere perito adscrito en la ciencia o arte sobre el cual verse el peritaje, el Tribunal designará bajo su responsabilidad a la persona que debe rendir dicho dictamen y las partes cubrirán sus honorarios. Cuando haya lugar a designar perito tercero-valorador el nombramiento deberá recaer en una institución fiduciaria. Art. 231 del Código Fiscal de la Federación.

PRUEBA TESTIMONIAL

El testimonio es la declaración procesal de un tercero, ajeno a la controversia, acerca de los hechos que a esta conciernen.

Como hemos apuntado, desde la presentación de la demanda o de la contestación, se anexa a la misma el cuestionario que deberán absolver (o contestar ó responder) los testigos. Testigos que deberá presentar la parte que los ofreció cuando el magistrado instructor se lo requiera; y en su defecto, cuando la parte oferente manifiesta no poderlos presentar, se les citará por medio del magistrado instructor, para que comparezcan el día y hora que se les señale.

Además de las posiciones (o preguntas) incluidas en el interrogatorio el magistrado o las partes podrán interrogar a los testigos en relación con los hechos controvertidos o cuando persigan la aclaración de cualquier respuesta.

El desahogo de esta prueba se hará por escrito cuando los testigos sean autoridades. (Art. 232 C.F.C.).

El Código Fiscal de la Federación no establece limitaciones para la admisión de los testigos, en razón de su edad, capacidad, interés, etc. (Tampoco el Código Federal de Procedimientos Civiles supletoria mente aplicado).

PRUEBA DOCUMENTAL

En virtud de que la controversia surge, general-
mente por un acto de la administración, y este se --
plasma en un documento que, por su origen, adquiere -
el carácter de público nos referimos ahora a la Prue-
ba Documental Pública.

Los documentos públicos son los expedidos por --
funcionarios públicos en ejercicio de sus atribucio--
nes legales.

Para efectos del Procedimiento Contencioso Admi-
nistrativo el Código Fiscal de la Federación precep--
tua que a fin de que las partes puedan rendir sus ---
pruebas, los funcionarios o autoridades tienen obliga-
ción de expedir con toda oportunidad las copias de --
los documentos que les soliciten, si no se cumpliera-
con esa obligación la parte interesada solicitará al-
magistrado instructor que requiera a los omisos.

Cuando sin causa justificada la autoridad deman-
da no expida las copias de los documentos ofrecidos -
por el demandante para probar los hechos imputados a-
aquella y siempre que los documentos solicitados hu-
bieran sido identificados con toda precisión tanto en
sus características como en su contenido, se presumi-
ran ciertos los hechos que pretenda probar con esos -
documentos.

En los casos en que la autoridad no sea parte,-- el magistrado instructor podrá hacer valer como medida de apremio la imposición de multas de hasta el monto del equivalente al salario mínimo general de la zona económica correspondiente al Distrito Federal, elevando al trimestre, a los funcionarios omisos.

Cuando se soliciten copias de documentos que no puedan proporcionarse en la práctica administrativa normal; las autoridades podrán solicitar un plazo adicional para hacer las diligencias extraordinarias que el caso amerite y si al cabo de éstas no se localizan el magistrado instructor podrá considerar que se está en presencia de la omisión por causa justificada.

Los hechos afirmados por la autoridad en los documentos públicos hacen prueba plena.

PRUEBA PRESUNCIONAL

Presunción es la consecuencia que la ley o el juez deducen de un hecho conocido para averiguar la verdad de otro desconocido; la que establece la ley se llama legal y la deducida por el juez se denomina humana.

En el Procedimiento Contencioso Administrativo se hace prevalecer la presunción humana al establecerse en la fracción II del Art. 234 del Código Fiscal de la Federación que el valor de las pruebas pericial

y testimonial así como el de las demás pruebas a la prudente apreciación de la sala.

"Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y las presunciones formadas, la sala adquiriera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores, haciendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia." (Art. 234 C.F.F.)

PRUEBA CONFESIONAL

Hemos dicho en cuanto a la prueba confesional -- que no se admite su ofrecimiento por medio de absolución de posiciones por lo que a las autoridades se -- refiere, pero queda abierta su admisión, mediante la absolución de posiciones cuando del particular se trate.

La prueba confesional es la declaración vinculativa de parte, la cual contiene la admisión de que determinados hechos propios son ciertos.

La confesión es una declaración vinculativa, -- pues generalmente contiene un reconocimiento de hechos de consecuencias jurídicas (desfavorables) para el confesante. Es además, una declaración de una de las partes materiales del juicio (o proceso), lo cual lo distingue del testimonio, que es una declaración -- de un tercero ajeno a la controversia, declaración --

que (por otro lado) no tiene el carácter vinculativo - de la confesión. La confesión se refiere también a hechos propios, es decir, a hechos cuya ejecución haya - participado el confesante.

La confesión expresa de las partes hacen prueba - plena.

PRUEBAS SUPERVENIENTES

Las pruebas supervenientes son aquellas que sobre vienen o se presentan una vez que ha pasado el período de ofrecimiento de las pruebas (ésto ocurre al presentarse la demanda o su contestación)

En el Procedimiento Contencioso Administrativo es las pruebas podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia.

En este caso, el magistrado instructor ordenará - dar vista a la contraparte para que en el plazo de 5 - días exprese lo que a su derecho convenga.

ETAPA DE RESOLUCION O JUICIO

Cerrada la instrucción se procederá en un plazo - de 45 días a aquel en que se cierre la instrucción a - dictar sentencia.

La sentencia es la resolución que emite el juzga- dor sobre el litigio sometido a su conocimiento y me - diante la cual normalmente pone término o fin al proce- so.

En el procedimiento abordado las sentencias se --

fundaran en derecho y examinaran todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo se la facultad de invocar hechos notorios.

No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnadas de manera expresa en la demanda (rige el principio de estricto derecho).

La Sentencia declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las -- causas siguientes:

- I.- Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el Procedimiento del que deriva dicha resolución
- II.- Omisión de los requisitos formales exigidos en las leyes, inclusive por la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.
- III.- Vicios del Procedimiento que afecten las defensas del particular.
- IV.- Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dicta en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.
- V.- Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no

corresponda a los fines para los cuales la Ley confiera dichas facultades.

La Sentencia Definitiva podrá:

- 1.- Reconocer la validez de la resolución impugnada,
- 2.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- 3.- Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinar efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

El Tribunal Fiscal de la Federación declarará la nulidad para el efecto de que se emita nueva resolución cuando se este en alguno de los supuestos previstos en los numerales I y III, y en su caso V antes mencionados.

LOS RECURSOS

Hemos dicho que la sentencia pone término al proceso, normalmente, porque contra dicha sentencia cabe todavía el recurso de revisión.

Es conveniente entonces, hablar brevemente para completar el contenido del Procedimiento Contencioso-Administrativo, de los recursos que existen en este -

Procedimiento.

Los Recursos que contempla el Código Fiscal de la Federación dentro del Procedimiento Contencioso Administrativo son: la revisión; la queja; y la reclamación.

Estos tienen como punto de partida una resolución del órgano juzgador que conoció de la controversia entre la Administración y el Particular.

Los recursos son los actos procesales por cuyo medio las partes impugnan las resoluciones del juzgador.

Estos medios de impugnación están dirigidos a obtener un nuevo examen y una nueva decisión acerca de una resolución del encargado de juzgar las controversias administrativas.

RECURSO DE RECLAMACION

El Recurso de Reclamación procede ante la Sala regional, en contra de las resoluciones.

- A) Que admitan o desechen la demanda, la contestación; o las pruebas;
- B) Que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio;
- C) Que admiten o rechacen la intervención del coadyuvante o del tercero.

Este recurso debe interponerse dentro de los 5 días siguientes a aquél en que surta efectos la notifi

cación respectiva y tiene por objeto subsanar, en su caso, las violaciones cometidas y dictar resoluciones que en derecho corresponda.

Interpuesto el Recurso en mención, el magistrado-instructor ordenará correr traslado a la contraparte por el término de 5 días para que a su Derecho convenga, y sin más trámite dara cuenta a la sala para que resuelva en el término de 5 días.

Cuando el recurso se interponga contra el acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiere cerrado la instrucción, en caso de desistimiento del demandante, en caso de desistimiento del demandante, no será necesario dar vista a la contraparte. Arts. 242 al 244 del Código Fiscal de la Federación.

RECURSO DE REVISION

El Recurso de Revisión deberá ser interpuesto en escrito dirigido al presidente del Tribunal dentro del plazo de 15 días siguientes a aquel en que surta efecto la notificación de la resolución que se impugna.

Al recibirse el recurso se designará magistrado instructor, el que admitirá el recurso, si procede, y mandará correr traslado a la parte contraria por el término de 5 días, para que exponga lo que a su Derecho convenga. Vencido dicho término, el magistrado instructor formulará el proyecto de resolución que se

someterá a la Sala Superior.

Por medio de este recurso son recurribles ante la Sala Superior las resoluciones de las Salas Regionales:

- a) Que decreten o nieguen sobreseimientos;
- b) Las sentencias definitivas;
- c) Las sentencias por violaciones procesales cometidas durante el Procedimiento que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.

Nos dice el Art. 248 del Código Fiscal de la Federación que las resoluciones antes mencionadas serán recurribles por las autoridades ante la Sala Superior "cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, a juicio del titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u organismo descentralizado a que el asunto corresponda"; y en escrito que será firmado por el titular de la Secretaría de Estado, -- Departamento Administrativo o por los directores o jefes de los organismos descentralizados, según corresponda y en caso de ausencia por quienes legalmente deban sustituirles, según el Art. 249 del referido Código.

Cabe preguntarse aquí, si estos preceptos se refieren a que sólo las autoridades podrán interponer el recurso de revisión contra las resoluciones mencio

nadas, y el particular o gobernado, no podrá hacerlo; o se refieren a que limita la interposición del recurso a las autoridades, supeditandolas a que sólo podrán interponerlo cuando el asunto sea de importancia y trascendencia (a juicio del titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u organismos descentralizados a que el asunto corresponda).

RECURSO DE QUEJA

Este Recurso se encuentra regulado de los Arts. 245 a 247 del Código Fiscal de la Federación que a la letra dicen:

Art. 245.- Contra resoluciones de las salas regionales, violatorias de la jurisprudencia del Tribunal, la parte perjudicada podrá ocurrir en queja ante la Sala Superior dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva.

Art. 246.- El recurso de queja se interpondrá ante la sala regional que corresponda, mediante escrito dirigido al presidente del Tribunal o directamente ante el mismo, acompañando las copias necesarias para el traslado a las demás partes y, en su caso, para la sala regional.

La sala regional turnará el escrito al presidente del Tribunal, quien estará facultado para de-

sechar las quejas notoriamente improcedentes o extemporáneas. En el auto en que se admita el recurso, se designará magistrado instructor y se -- correrá traslado a las demás partes por el término de cinco días para que expongan lo que a su derecho convenga; transcurridos este plazo se considerará integrado el expediente, aun cuando no se haya desahogado el traslado y se turnará al magistrado que se hubiese designado como instructor para que proceda a formular el proyecto respectivo-- en un plazo que no excederá de un mes a partir -- del día en que haya recibido el expediente del -- juicio.

Art. 247 La Sala Superior revocará la resolución si encuentra fundados los agravios, a menos de -- que considere deba subsistir por otros motivos -- legales o porque resuelva modificar su jurisprudencia.

Con la interposición de los recursos abordados y la resolución (o solución) de los mismos termina el -- Procedimiento Contencioso Administrativo Federal ante el Tribunal Fiscal de la Federación, pues contra las resoluciones firmes de la Sala Superior (del Tribunal Fiscal de la Federación) sólo quedaría la Revisión -- Fiscal en Amparo Indirecto ante la Suprema Corte de --

Justicia de la Nación, cuando la resolución sea con -
traria o afecte a la Administración Pública; y en -
Amparo Directo cuando la resolución afecte a el parti -
cular, cuyo estudio no es motivo de este trabajo de i -
investigación.

C A P I T U L O I I I

DETERMINACION DE LA NATURALEZA
JURIDICA DEL CONTENCIOSO ADMI-
NISTRATIVO FEDERAL EN MEXICO.

- A) INFLUENCIA DEL SISTEMA FRANCES
- B) INFLUENCIA DEL SISTEMA ANGLOSAJON
- C) PARTICULARIDADES DEL SISTEMA MEXIU
CANO.

C A P I T U L O I I I

"DETERMINACION DE LA NATURALEZA JURIDICA DEL
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL EN MEXICO"

Retomando lo expresado en el inciso c) del Capítulo I, resumiremos brevemente en que consisten los - Sistemas Contencioso Administrativo Frances Continental o Europeo, y; Contencioso Administrativo Anglosajon o Judicial y cual es o ha sido su influencia en - el Procedimiento Contencioso Administrativo, de Nuestro Sistema Jurídico para tratar con ello, también de determinar la Naturaleza jurídica de dicho Procedi -- miento.

A) INFLUENCIA DEL SISTEMA FRANCES

Según el sentido de esta Teoría o Sistema, los - Tribunales Judiciales no pueden conocer de los liti - gios Contencioso Administrativos, es decir los susci - tados entre la Administración Pública y los particu - lares, porque se afectaría la Independencia de la Ad - ministración. Esta es la razón o motivo por el cual - surgieron los Tribunales Administrativos.

También resulta la creación de Tribunales Admi -- nistrativos, según la Teoría Francesa Moderna, por la ventaja que depara la existencia de Tribunales espe -

cializados en competencia específica para sus litigios.

Retomando lo dicho en el Capítulo II inciso A) nos damos cuenta que desde 1936 en la Ley de Justicia Fiscal, se observa la influencia del Sistema Francés para resolver los conflictos entre la Administración pública y los Particulares, al intentarse crear, por virtud de dicha ley, Tribunales Administrativos para resolver las dichas controversias, notwithstanding que en el Cuerpo Normativo Supremo no se contemplara su existencia.

Esta influencia se observa a lo largo del Proceso Histórico de creación de los Tribunales Administrativos (Y para mayor abundamiento y detalle nos remitimos al inciso a) del Capítulo II de este trabajo). Y se denota más claramente dicha influencia en nuestro Sistema Jurídico, cuando en 1945 se inviste de Constitucionalidad a los Tribunales que van a conocer de las controversias entre la Administración Pública y los Particulares.

Además la Influencia Francesa queda de manifiesto observarse, naturalmente y actualmente en nuestro Sistema Jurídico que, en el Procedimiento Contencioso Administrativo ante Tribunales administrativos que el Poder Judicial no tiene ingerencia en dicho procedimiento o dicho de otra manera al Procedimiento que

nos ocupa no se celebra o lleva a cabo ante algún órgano que pertenesca al Poder Judicial. En su etapa inicial hasta llegar al Recurso de Revisión ante la Suprema Corte, el Procedimiento Contencioso Administrativo se celebra ante los "Tribunales Administrativos", que conocen de las controversias que se suscitan entre la Administración Pública Federal y los Particulares, como se desprende de la lectura del Art. 104 Constitucional Parrafo II y de los Arts. I y 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

En este sentido podemos darnos cuenta, en base a este razonamiento, que el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal en México encuentra su Naturaleza Jurídica o su ubicación en el Poder Ejecutivo o Administrativo.

B) INFLUENCIA DEL SISTEMA ANGLOSAJÓN

Originario de Inglaterra y Estados Unidos el Sistema, Anglo Americano postula que las controversias -- que se susciten entre la Administración Pública y el Particular deberán someterse al conocimiento del Poder Judicial, Es decir, que son los Tribunales que conforman el Poder Judicial las que deban conocer de los litigios entre la Administración Pública y los Particulares o Gobernados.

Hemos observado con anterioridad que en nuestro -

Sistema Jurídico las controversias administrativas - se ventilan (sin tomar en cuenta en estos momentos - los llamados Recursos Administrativos), en un procedimiento generalmente denominado Contencioso Administrativo, ante un Tribunal Administrativo, el cual, - constitucionalmente y conforme a las leyes secundarias no forma parte del Poder Judicial.

Así hemos, por ejemplo, que conforme a los Artículos 94 Constitucional y lo. de la Ley Orgánica del Poder Judicial se ejerce:

Por la Suprema Corte de Justicia de la Nación; por los Tribunales Colegiados de Circuito, por los Tribunales Unitarios de Circuito, por los juzgados de Distrito por el Jurado Popular Federal; y por los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal, en los casos previstos por el Artículo 107 Fracc. 12 de la Constitución Política y en los demás en que, por disposición de la Ley, deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.

En este sentido vemos que el Sistema Anglo Americano ha tenido poca o nada influencia en cuanto al Procedimiento Contencioso Administrativo Federal celebrado en los Tribunales Administrativos se refiere.

Sin embargo, esto no quiere decir que los órganos del Poder Judicial se abstengan por completo de conocer de las controversias de carácter administra-

tivo sí tomamos en cuenta que una controversia, reñida en los Tribunales Administrativos no termina con la resolución definitiva de dicho Tribunal contra -- ella cabe conforme al Artículo 25 del Código Fiscal -- de la Federación el Recurso de Revisión Fiscal ante -- la Suprema Corte, de Justicia de la Nación.

Así mismo el Art. 158 de la Ley de Amparo, de -- Conformidad con los Artículos 103 y 107 fracc. V y -- VII de la Constitución permite recurrir en Amparo Directo en las resoluciones dictadas por los Tribunales Administrativos.

No se puede negar que ante dicho organo, Suprema Corte de Justicia de la Nación, se sigue todo un Procedimiento de contienda de carácter administrativo.-- Existente demanda; contestación de la misma; período-probatorio; y sentencia que recae sobre el asunto litigado.

De acuerdo a lo anterior, la controversia entre la Administración Pública y los Particulares, primeramente ventilada, ante los Tribunales Administrativos, subsiste y se sigue controvirtiendo ante la Suprema Corte de la Nación, Organo Máximo del Poder Judicial; y en este sentido podemos decir que el Sistema Anglo-sajón de Justicia Administrativa es aplicable en nuestro Sistema Jurídico, es decir, dicho sistema ha influido en Nuestro Derecho.

No obstante lo anteriormente dicho es pertinente aclarar que el tema sujeto a estudio en el presente - trabajo no es el Juicio de Amparo en Materia Administrativa ante la Suprema Corte de Justicia sino el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

C) PARTICULARIDADES DEL SISTEMA MEXICANO

PARTICULARIDADES DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO FEDERAL DEL SISTEMA MEXICANO.

Dentro del sistema de división de poderes que -- consagra el texto constitucional, el Procedimiento -- que se trata, resulta una figura singular, puesto que no puede situársele en un solo Poder, tomando en cuenta su posición formal y las funciones que desempeña.

En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal se señaló que estaría colocado "dentro del marco del Poder Ejecutivo" precisándose al respecto - que no se encontraría sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino -- que fallaría en representación del propio Ejecutivo-- por delegación de facultades que le hacía la ley. La existencia de Tribunales Administrativos había sido - anteriormente controvertida por Teodosio Lares, quien medularmente sostuvo que eran violatorios del principio de la división de poderes en tanto que establecer esos organismo motivaba que en el Presidente de la Re

pública se reunieran los Poderes Ejecutivo y Judicial. Al surgir el Tribunal que conoce del Procedimiento en cuestión se revivieron tales cuestionamientos. Dichacrítica no sólo fue superada por el funcionamiento normal de este órgano jurisdiccional al que sometieron las controversias los particulares y las autoridades, sino que dos sucesivas reformas al texto Constitucional terminaron con ella. El artículo 104 fue reformado el 16 de diciembre de 1946 y el 19 de julio de 1967. En la primera modificación se reconoció dentro de la Ley fundamental la existencia de los tribunales administrativos, aunque sólo indirectamente, ya que el propósito fundamental fue contemplar la posibilidad de que las leyes establecieran recursos ante la Suprema Corte en contra de sus fallos, lo que dio lugar posteriormente a la creación del recurso de revisión fiscal. Al redactarse el precepto se aludió a la materia de esos recursos especificándose que procederían contra sentencias de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que los mismos estuvieran dotados de plena autonomía para dictar sus fallos. En la segunda reforma la redacción fue precisa: "Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso -administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la ad

ministración pública federal o del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."

El artículo 10. de la Ley Orgánica, vigente a partir del 10. de Agosto de 1978, lo define como "un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece". En este precepto se ejercita la autorización constitucional relativa al establecimiento de Tribunales de esta categoría, a la que ya se ha hecho referencia al aludir a las reformas a la fracción I del artículo 104. Esta norma se encuentra situada en el título Tercero, Capítulo IV que se refiere al "Poder Judicial" y en el que se establecen los principios de competencia de los Tribunales de la Federación." y algunas reglas conexas.

De los anteriores elementos se desprenden las notas distintivas del Procedimiento que se estudia, v-consecuentemente del Organó en el cual se realiza. - Por una parte es un "Tribunal de la Federación, y -- por otra es de índole administrativa. Esto significa que en cuanto a sus funciones, o sea desde el punto de vista material, es de naturaleza judicial, correspondiéndole consecuentemente "decir el derecho", o -

sea resolver, conforme a las normas jurídicas, las controversias que se sometan a su conocimiento. Pero también quiere decir que formalmente queda comprendido, aunque con carácter autónomo, dentro del marco del Poder Ejecutivo por la calidad del Tribunal Administrativo que el texto constitucional y la ley secundaria le confieren. La autonomía constituye una de sus peculiaridades pues desde el principio de su existencia se ha distinguido como un Tribunal sereno e imparcial, ante el que las autoridades acuden a defender sus actos confiándose sólo a la fuerza de sus argumentos.

En nuestro derecho positivo, resulta más singular la existencia de este organismo al advertir que sus actos son reclamables en juicio de amparo, pues es factible impugnar sus sentencias con violatorias de garantías.

El Tribunal que conoce del Procedimiento Federal que nos ocupa, sirve para que los trabajadores y, extra ordinariamente, las autoridades, puedan determinar la anulación de un acto que consideran ilegal. Se trata, por consiguiente, de un medio de defensa inmediato entre los recursos administrativos y el Juicio de Amparo, que se pueden hacer valer, respectivamente ante las propiedades autorizadas o sus superiores y ante los tribunales que integran el Poder Federal.

" CONCLUSIONES "

PRIMERA

Para efecto de este trabajo de investigación, por nuestra parte consideramos que lo Contencioso Administrativo Federal es: Un concepto multivoco con el cual se puede hacer referencia al Organó del Estado que se encarga de declarar el derecho en las controversias que se susciten entre la Administración Pública y los Particulares o al Procedimiento conforme a cual se substancia y se resuelve.

SEGUNDA

De la forma como los países que contemplan en su régimen jurídico la Teoría de la División de los Poderes han resuelto la solución de los conflictos entre Administración Pública y Gobernados, han surgido varios sistemas, siendo los más importantes: El Sistema Francés y el Sistema Anglosajón; mencionando el Primero que la Justicia Administrativa debe estar a cargo del Poder Ejecutivo o Administrativo; y postulando

el segundo que dicha justicia la debe ejercer el Poder Judicial.

T E R C E R A

El Procedimiento Contencioso Administrativo, en Nuestro Régimen Legal es una forma Heterocompositiva de solución de los conflictos entre la Administración Pública y los Particulares o Gobernados, en su forma de Proceso.

C U A R T A

La influencia de los Sistemas -- Francés y Anglosajón de Justicia Administrativa se ha observado - en Nuestro Sistema Jurídico de - solución de los conflictos entre Administración Pública y Particulares; el Primero, en los llamados Recursos Administrativos y - en el Procedimiento Administrativo Federal que nos ocupa; y el - segundo en el Recurso de Revisión Fiscal y en el Juicio de Garantías.

Q U I N T A

Se concluye lo anterior por virtud de que en la LEY DE JUSTICIA

FISCAL DE 1936 se estatuyen las -
normas jurídicas que rigen el con-
tenido y el continente del Proce-
dimiento Contencioso Administrati-
vo Federal.

S E X T A

Así mismo el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal esta Constitucionalmente contemplado - al establecerse en el Art. 104 de la Constitución Política en el -- Párrafo I la creación de Tribunales Administrativos que conosciende las controversias entre la Administración Pública v los Particulares o Gobernados.

S E P T I M A

Por ello es que creemos que la Naturaleza Jurídica del Procedimiento en cuestión es formalmente Administrativa, no obstante que por su función sea Jurisdiccional y - se le atribuya Autonomía conforme al Art. 10. de la Ley Orgánica -- del Tribunal Fiscal de la Federación.

OCTAVA

Lo anterior se debe a que en la Teoría de la División de los Poderes no es exacta, quedando demostrado en nuestro régimen jurídico al observarse la interferencia e interrelación de las facultades y funciones de cada poder: Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

NOVENA

El Tribunal es un Tribunal de Justicia Delegada y no de Justicia Retenida. Y desde su nacimiento, en la exposición de motivos de la ley dice: "No estara sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de los que integran ese poder sino que fallará en representación del Propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace; en otras palabras: "Será un Tribunal Administrativo de Justicia Delegada, no de Justicia Retenida."

DECIMA

El Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los Procedimientos o en las re

soluciones del Tribunal. Se consagra así con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea.

DECIMA
PRIMERA

El Procedimiento Contencioso Administrativo, de acuerdo a la Doctrina desde el punto de vista de la clasificación francesa del Contencioso Administrativo puede decirse que el Juicio seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación es de Simple Anulación con tendencia a transformarse en un Juicio de Plena Jurisdicción.

"BIBLIOGRAFIA"

- ALSINA TRATADO TEORICO Y PRACTICO DE DERECHO PROCESAL Y COMERCIAL, TOMO I, EUENOS AIRES, 1963.
- ALVAREZ TABIO EL PROCESO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.
- AMAYA RIVERA HERIBERTO LA CONSULTA A LA AUTORIDAD FISCAL Y SU PROYECCION EN JUICIO. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION COLECCION DE ESTUDIOS JURIDICOS, VOLUMEN VII, TESIS PROFESIONAL UNIVERSIDAD REGIONMONTANA - DIVISION DE HUMANIDADES Y CIENCIAS SOCIALES, MONTERREY, 1983.
- ARGAÑARAS MANUEL J. TRATADO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, EDITORIAL-TEA, BUENOS AIRES, 1955.
- AZUELA GUITRON MARIANO TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDE

RACION, JURISPRUDENCIA DE -
1978 a 1983, MEXICO.

BIELSA RAFAEL

COMPENDIO DE DERECHO ADMI--
NISTRATIVO, EDITOR ROQUE DE
PALMA, BUENOS AIRES, 1957.

BRISENO SIERRA, HUM-
BERTO

EL PROCESO ADMINISTRATIVO -
EN IBEROAMERICA, EDITORIAL-
U.N.A.M., MEXICO, 1978.

DERECHO PROCESAL FISCAL, SE
GUNDA EDICION, CARDENAS, --
EDITOR Y DISTRIBUIDOR, MEXI
CO, D.F., 1975.

BURGOA IGNACIO

EL JUICIO DE AMPARO, DECI -
MOCTAVA EDICION, EDITORIAL-
PORRUA, MEXICO, 1982.

CABANELLAS GUILLERMO

DICCIONARIO ENCICLOPEDICO -
DE DERECHO USUAL, TOMO II,-
EDITORIAL HELIESTA, S.R.L.,
BUENOS AIRES, 1981.

CARRILLO FLORES ANTO
NIO

LA JUSTICIA FEDERAL Y LA AD
MINISTRACION PUBLICA, SEGUN
DA EDICION, EDITORIAL PORRUA
MEXICO, 1973.

- CORTINA GUTIERREZ ALFONSO CIENCIA FINANCIERA Y DERECHO TRIBUTARIO, TRIBUNAL FISCAL-DE LA FEDERACION COLECCION -DE ESTUDIOS JURIDICOS, VOLU-MEN I, PRIMERA EDICION, ---MEXICO, 1981.
- CORTIÑAS PELAEZ LEON PODER EJECUTIVO y FUNCION JU-RISDICCIONAL, U.N.A.M., MEXI-CO, 1982.
- DE PINA VARA RAFAEL DICCIONARIO DE LOS ORGANOS -DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, EDITORIAL PORRUA, -MEXICO, 1983.
- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA,-TOMO XXIII, DRISKILL, S.A., -BUENOS AIRES, 1976.
- ESCOLA HECTOR JORGE TRATADO GENERAL DE PROCEDI---MIENTOS ADMINISTRATIVOS, SE--GUNDA EDICION ACTUALIZADA, --EDICIONES DEPALMA, BUENOS AI-RES, 1981
- FLORIS MARGADANT S. INTRODUCCION A LA HISTORIA --DEL DERECHO MEXICANO, SEXTA -EDICION, EDITORIAL ESFINGE, -

S.A., MEXICO, 1984.

FRAGA GABINO

DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1978.

GOMEZ LARA CIPRIANO

TEORIA GENERAL DEL PROCESO, - SEGUNDA EDICION, U.N.A.M., -- MEXICO, 1979.

GONZALEZ COSIO ARTURO

EL PODER PUBLICO Y LA JURISDICCION EN MATERIA ADMINISTRATIVA EN MEXICO, SEGUNDA EDICION ACTUALIZADA, EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1982.

GONZALEZ PEREZ JESUS

DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO INSTITUTO DE ESTUDIOS POLITICOS SEGUNDA EDICION, TOMO I MADRID, 1963.

GORSKI D.P. Y TAVANTS

LOGICA, ACADEMICA DE CIENCIAS DE LA U.R.S.S., INSTITUTO DE FILOSOFIA, TRADUCCION DIRECTA DEL RUSO POR AUGUSTO VIDAL -- ROGET, EDITORIAL GRIJALVO, -- S.A., DECIMO SEXTA EDICION, -- MEXICO, BARCELONA, BUENOS AIRES, 1970.

- GUERRERO LARA EZEQUIEL OBRA CONMEMORATIVA DEL QUINCUAGESIMO ANIVERSARIO DE LA PROMULGACION DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL, EDITORIAL-TALLERES DE DISIGRAF, S.A., MEXICO, 1986
- HEDUAN VIRUES DOLORES LAS FUNCIONES DEL TRIBUNAL-FISCAL DE LA FEDERACION, --COMPANIA EDITORIAL CONTINENTAL, S.A., MEXICO, 1961.
- LARES TEODOCIO LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO, U.N.A.M., MEXICO, 1978.
- LIMA CASTILLO JOSE MANUEL C. LOS RECURSOS CONTRA ACTOS --DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION EN EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, TESIS PROFESIONAL, MEXICO, 1982.
- LONELI CEREZO MARGARITA ESTUDIOS FISCALES, TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, COLECCION DE ESTUDIOS JURIDICOS, VOLUMEN VI, MEXICO, --1984.

- MARGAIN MANAUTOU EMI LEO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACION O DE ILEGALIDAD, TERCERA EDICION, -- U.N.A.M., MEXICO, 1980
- MENDEZ BERMAN LEON EL TRIBUNAL FISCAL, PRINCIPIOS BASICOS DE SU JURISPRUDENCIA TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, COLECCION DE ESTUDIOS JURIDICOS, VOLUMEN -- III, PRIMERA EDICION, MEXICO.
- MENDOZA VERA BLANCA LA JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION Y EL RECURSO DE QUEJA. COLECCION DE ESTUDIOS JURIDICOS DEL TRIBUNAL FISCAL, VOLUMEN VIII, MEXICO, 1985.
- NAVA NEGRETE ALFONSO DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO, EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1959.
- PALLARES EDUARDO DICCIONARIO DE DERECHO PROCESAL CIVIL, TERCERA EDICION, EDITORIAL PORRUA, MEXICO.

- PALLARES JACINTO DICCIONARIO DE PROCEDIMIENTOS CIVIL, EDITORIAL PORRUA, - MEXICO.
- PORRAS Y LOPEZ ARMANDO DERECHO PROCESAL FISCAL, SEGUNDA EDICION, TEXTOS UNIVERSITARIOS, S.A., MEXICO.
- PEREZ DE LEON ENRIQUE NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO, SEGUNDA EDICION, EDITORIAL VALLARTA, MEXICO, 1973.
- RODRIGUEZ PEÑA, RAFAEL EL PROCEDIMIENTO ECONOMICO COACTIVO EN MEXICO, TESIS PROFESIONAL, MEXICO, 1981.
- SARRIA FELIX DR. DERECHO ADMINISTRATIVO, EDICIONES ASSANDRI, CORDOBA, -- 1980.
- SAYAGUES LASO ENRIQUE TRATADO GENERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, EDICIONES DEPALMA, BUENOS AIRES 1975.
- TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

TRATIVO, TOMO I, CARDENAS --
EDITOR Y DISTRIBUIDOR, MONTE
VIDEO, 1963.

TRATADO DE DERECHO ADMINIS -
TRATIVO, TOMO II, CARDENAS -
EDITOR Y DISTRIBUIDOR, SEGUN
DA EDICION, MONTEVIDEO, 1972.

SERRA ROJAS ANDRES

DERECHO ADMINISTRATIVO, TOMO
I DECIMOTERCERA EDICION, EDI
TORIAL PORRUA, MEXICO, 1985.

SIN AUTOR

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERA
CION CUARENTA Y CINCO AÑOS -
AL SERVICIO DE MEXICO, TOMO-
II, ENSAYOS II, MEXICO, 1982.

VAZQUEZ GALVAN ARMAN

EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIO-
SO ADMINISTRATIVO EN EL DIS-
TRITO FEDERAL, EDICIONES OR-
TO, MEXICO, 1977.

"LEGISLACIONES"

**CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION
37a. EDICION, EDITORIAL PORRUA,
1987.**

**LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FIS-
CAL DE LA FEDERACION, EDITORIAL
PORRUA, MEXICO, 1987.**

**LEY DE AMPARO, EDITORIAL PORRUA
MEXICO, 1985.**

**CODIGO ADUANERO, EDITORIAL ----
PORRUA, 1986.**