



29
317

*Universidad Nacional Autónoma
de México*

Facultad de Derecho

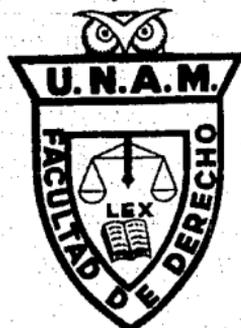
*JUSTICIA ADMINISTRATIVA
Y ESTADO DE DERECHO.*

T E S I S

*Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO*

P r e s e n t a

CESAR MANUEL GUERRA SAINZ



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

México, D. F.

1989



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 D I C E

<u>INTRODUCCION</u>	p. 1
I. EVOLUCION DE LA JUSTICIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA	6
1. SISTEMA CONTINENTAL EUROPEO	6
A) Francia (Consejo de Estado)	6
2. SISTEMA ANGLOAMERICANO	11
A) Inglaterra	13
B) Estados Unidos de Norte América	17
3. SISTEMA IBEROAMERICANO	21
A) Colombia	23
B) Ecuador	26
C) México	31
II. JUSTICIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN MEXICO.	42
1. NOCION DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	42
A) Características del Contencioso Administrativo	44
B) Diferentes ramas del Contencioso Administrativo	46
C) Clasificación de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en razón de la extensión de las atribuciones de los órganos que la ejercen	48
2. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION	49
(Origen y Desarrollo)	

A) Creación del Tribunal Fiscal de la Federación	49
a) Estructura inicial	53
b) Características	53
c) Competencia	56
B) Desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación (Marco Legal)	58
a) Ubicación Constitucional	58
b) Código Fiscal de la Federación de 1938	61
c) Código Fiscal de la Federación de 1967	63
d) Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967	65
e) Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1977	67
C) Epoca actual del Tribunal Fiscal de la Federación	71
 III. JUSTICIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA Y ESTADO DE DERECHO	 77
1. EL ESTADO DE DERECHO	77
2. UBICACION DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN EL ESTADO DE DERECHO A LA LUZ DEL PRINCIPIO DE DIVISION DE PODERES	80
A) Análisis Histórico	81
B) División de poderes y jurisdicción contencioso administrativa	86
3. EL ADMINISTRADO EN EL ESTADO DE DERECHO	90

4. LIMITES CONSTITUCIONALES AL EJERCICIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA	92
A) Requisitos que debe satisfacer el acto administrativo	94
5. CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	98
A) Medios de defensa del administrado	98
6. PROCURACION E IMPARTICION DE LA JUSTICIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA Y ESTADO DE DERECHO	103
A) El Tribunal Fiscal de la Federación como órgano de control de legalidad de los actos administrativos	103
B) Proyección jurídica de la Justicia Administrativa en el ámbito local y municipal	106
IV. PERSPECTIVAS DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL EN MEXICO	117
1. ANTEPROYECTO DE 1964	119
2. ANTEPROYECTO DE 1973	122
3. CREACION DE UN TRIBUNAL FEDERAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	123
<u>CONCLUSIONES</u>	129
<u>BIBLIOGRAFIA</u>	132

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

En este trabajo buscamos destacar la forma en que la - Justicia Contencioso Administrativa ha consolidado el progresivo avance de nuestro Estado de Derecho mediante la implantación en México de una justicia especializada como control jurídico de la legalidad de la Administración Pública.

Los Tribunales Administrativos, son los encargados de realizarla y han contribuido a introducir orden, apego normativo, equilibrio y estabilidad en la vía pública impartiendo justicia con independencia e imparcialidad entre gobernados- y autoridad pública.

No obstante lo anterior, durante el desarrollo del presente estudio, señalamos la necesidad de fortalecer el sistema de impartición de justicia administrativa, estableciéndose al efecto, un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo con potestad para controlar la legalidad de la acción estatal en todas las ramas de la Administración Pública.

Así las cosas, el presente trabajo de investigación - se divide en cuatro capítulos: el capítulo primero denominado Evolución de la Justicia Contencioso Administrativa; el - capítulo segundo intitulado la Justicia Contencioso Administrativa en México; el tercer capítulo inscrito como Justicia

Contencioso Administrativa y Estado de Derecho; y, finalmente el cuarto capítulo que encierra la idea total de nuestro trabajo bajo el rubro de Perspectivas del Contencioso Administrativo en México.

En el capítulo primero, tratamos de evidenciar con cierto rigor de síntesis, el desarrollo y trayectoria de los modelos de Tribunales Administrativos que mayor influencia han tenido en el mundo; como son los casos del sistema Continental-Europeo, representado por el Consejo de Estado Francés; el Angloamericano, por Inglaterra y Estados Unidos de Norteamérica, y el sistema Iberoamericano, del cual nos referimos a países que guardan gran similitud con nuestro sistema como Colombia y Ecuador y, desde luego, México.

Una vez precisada la transformación de los diversos modelos de Tribunales Administrativos, en el segundo capítulo, - al hablar de la Noción del Contencioso Administrativo y del Tribunal Fiscal de la federación, buscamos precisar las características más importantes del sistema contencioso administrativo y su desarrollo histórico dentro del ordenamiento mexicano. También intentamos evidenciar la destacada labor del Tribunal Fiscal de la Federación, el cual, por medio de su actividad jurisdiccional ha contribuido al fortalecimiento de la Jurisdicción Contencioso Administrativa en México.

En el capítulo tercero, además de mencionar algunos aspectos relevantes de la Justicia Administrativa y del Estado de Derecho, tratamos en lo particular puntos de fundamental importancia inherentes al tema principal, como lo son: La ubicación del Contencioso Administrativo en el Estado de Derecho a la luz del principio de la división de poderes, los límites constitucionales al ejercicio de la administración pública y, el control de la legalidad de los actos administrativos como premisas del Estado de Derecho.

Con respecto al primero, mencionamos que la división de poderes es medio para asegurar el cumplimiento de la voluntad popular, y, sobre todo, para controlar y evitar la concentración del poder en defensa de la ciudadanía. El actual Estado de Derecho respeta dicho principio como ideal democrático, pero le da una interpretación y una aplicación más adecuadas a las necesidades de los tiempos. Por esta razón, la justicia administrativa en el marco de la división de poderes simboliza la idea de acabar con toda forma de despotismo proveniente de la esfera administrativa del gobierno.

En cuanto a los límites constitucionales, señalamos los requisitos que debe contener todo acto administrativo, el cual debe ajustarse a lo dispuesto por la Carta Fundamental, ya que la actuación del Poder Público no puede ser irrestricta, teniendo como marco las Garantías Constitucionales.

Igualmente, retomamos en forma concreta en análisis - del Tribunal Fiscal de la Federación, pero ya no desde la perspectiva de Origen y Desarrollo, sino desde el ángulo de sus - atribuciones.

Al respecto, manifestamos que la evolución de la Jurisdicción administrativa mexicana, ha traído como consecuencia - el establecimiento creciente de organismos de Justicia Contencioso Administrativa en las entidades federativas inspiradas - en el ejemplo del Tribunal Fiscal de la Federación, mismo que ha logrado ampliar su órbita competencial, restringida en sus orígenes al ámbito fiscal, para conocer en la actualidad de - impugnaciones acerca de diversas materias de orden administrativo.

No obstante lo anterior, reconocemos la necesidad de - ampliar el reducido ámbito material y espacial que actualmente guarda la Justicia Contencioso Administrativa en nuestro - país, no sólo mejorando el servicio de la misma, sino mediante la creación de nuevos organismos que la impartan en forma - gratuita y de manera pronta, completa e imparcial.

Por tanto, en el capítulo final, proponemos la Instauración de un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, el cual, según lo dispone el artículo 73 fracción XXIX - H de la Constitución Política vigente, contaría con plena autonomía para dictar sus fallos y que, dotado de competencia pa -

ra conocer de todos los conflictos de orden jurídico que se susciten entre los particulares y la Administración Pública, - imparta una justicia en los términos del artículo 17 Constitucional, es decir, que sea gratuita, pronta, autónoma, imparcial y completa, lo cual constituiría un gran avance para la consolidación del Estado de Derecho, para la defensa de los particulares y para el establecimiento de una justicia tan especializada como plena.

I. EVOLUCION DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

Para lograr el conocimiento adecuado de la situación actual de los tribunales administrativos, creemos importante trazar un panorama de la evolución de la Justicia administrativa, para así, poder determinar las diversas influencias que han conformado al ordenamiento mexicano y contar con la posibilidad de confrontar nuestro diseño con los modelos de tribunales administrativos de mayor significación. Así las cosas, sistemas como el Continental Europeo representado por el Consejo de Estado francés, el sistema Angloamericano y el sistema Iberoamericano, son los que a nuestro juicio han tenido mayor relevancia y por tanto, nos avocamos a su respectivo análisis.

1. SISTEMA CONTINENTAL EUROPEO.

A) FRANCIA (Consejo de Estado).

El derecho francés, tiene el orgullo de ser el primero de haber instaurado los tribunales administrativos para el conocimiento de lo contencioso administrativo.

El sistema francés se caracteriza por la creación del Consejo de Estado francés, dentro de la esfera formal de la administración, y de acuerdo con la legislación expedida por la Asamblea Nacional Revolucionaria en 1790; según un concep-

to muy rígido de la división de funciones, inspirada en las ideas expuestas por Carlos María de Secondant, Barón de Montesquieu, legislación que se apoyó en el principio de que los jueces ordinarios no podían resolver los conflictos administrativos, ya que juzgar a la administración es también administrar. (1)

Hubo una verdadera interpretación francesa de la separación de poderes. Esta interpretación derivó de razones prácticas que fueron determinantes durante la Revolución Francesa.

La Revolución Francesa consideró que si los procesos administrativos podían ser juzgados por los tribunales judiciales, la independencia de la administración estaría comprometida. Esta concepción rigurosa de la relación entre la administración y los jueces, se enlaza a la interpretación general del principio de la separación de poderes adoptado por la Asamblea Constituyente de 1789, interpretación que implicaba una independencia respectiva total de los poderes públicos y conducían a lo que se llamó la separación absoluta o aislada de poderes. (2)

La interpretación revolucionaria de la separación de -

(1) Fix Zamudio, Héctor. "Hacia un Tribunal Federal de Justicia-Administrativa", en TFF cuarenta y cinco años al servicio de México, t. II ed. TFF, México 1982, p. 385.

(2) Martínez Rosaslada, Sergio. "El contencioso administrativo", en Ibid., p. 33.

poderes encontró su expresión en el texto célebre y fundamental de la ley 16-14 de agosto de 1790, artículo 13 que proclama en términos solemnes el principio de la separación de las autoridades administrativas y judiciales: "Las funciones judiciales son distintas y estarán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, so pena de incurrir en falta, obstruir de alguna manera, ya sea las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar delante de ellos a los administradores por razón de sus funciones" (3)

La primera fórmula adoptada consistió en confiar el contencioso administrativo a la administración, y en el seno mismo de la administración a unos administradores activos: Rey, Ministros, Administradores de Departamentos (leyes 7-16 de octubre y 6-11 de septiembre de 1790). Se adoptó así esta solución, de confiar, en nombre de la separación de poderes, una parte de la función de juzgar a las autoridades administrativas.

La idea de confiar el juicio de asuntos contenciosos de la administración a órganos pertenecientes a la administración misma, encontró una justificación en la concepción teórica relativa a la naturaleza misma del contencioso administrativo, concepción según la cual: "Juzgar a la administración es también administrar". (4)

(3) Artículo 13 de la Ley 16-24 de agosto de 1790, en loc. cit.

(4) Martínez Rosaslanda, Sergio, ob. cit., p. 34.

Dos postulados prohibitivos resultaron de las tareas-legislativas de la Asamblea Constituyente de 1790:

a) La prohibición para los tribunales de inmiscuirse en las funciones propias de la Administración, como acontecía en el antiguo régimen.

b) La prohibición para los tribunales de conocer del contencioso administrativo, o sea, de las controversias que suscita la actividad de la Administración. Es la separación del contencioso administrativo y del contencioso judicial.

En estos términos, se fincó en forma auténtica una separación absoluta entre las autoridades administrativas y las autoridades judiciales, sustrayendo a éstas la facultad de Juzgar los actos administrativos argumentándose no ser de su competencia porque el poder judicial es el representante del derecho común y por ende encargado de resolver exclusivamente las controversias de particulares; en estas condiciones - dejarle el contencioso administrativo significaría una franca violación al principio de separación de los poderes del Estado, pues implicaría, someter al dominio de un poder, el judicial, el dominio de otro poder, el administrativo.

El Consejo de Estado no recibió sino una justicia regida, es decir, como un órgano que propone resoluciones -

que son suscritas posteriormente por la misma administración; en cuanto a los Consejos de Prefectura, que estaban presididos por los Prefectos, sus decisiones eran siempre susceptibles de apelación ante el Consejo de Estado; de tal suerte que, por intermedio de sus órganos consultivos, la administración continuaba controlándose jurisdiccionalmente ella misma.

Fue la Ley del 24 de mayo de 1872, la que instituyó definitivamente para el Consejo de Estado la justicia delegada para que se realizase una verdadera jurisdicción administrativa. En adelante, El Consejo de Estado, estatuyendo al contencioso, decide él mismo los litigios sin intervención del Jefe de Estado.

Se organizó un tribunal de conflictos encargado de resolver los problemas de competencia susceptibles de producirse entre la Jurisdicción administrativa y la Jurisdicción judicial. El principio de separación de autoridades administrativas y judiciales, fue así concretado por el de la separación de las administraciones activa y contenciosa. Puede decirse que la Jurisdicción administrativa se formó por la conjugación de estos dos principios. (5)

(5) Ibíd., pp. 34 y 35.

Por otra parte, los tribunales administrativos regionales denominados Consejos de Prefectura, hasta 1953, fueron órganos jurisdiccionales de primera instancia, encargados de resolver las controversias contencioso administrativas locales y regionales. Al igual que el Consejo de Estado, ejercieron funciones consultivas dentro del ámbito territorial de su jurisdicción.

Finalmente, en el año de 1953, la legislación reestructuró la organización de la jurisdicción administrativa francesa, creó los tribunales administrativos de primera instancia, y situó al Consejo de Estado como un órgano de apelación y de última instancia, salvo casos de excepción en los que conocen primer y único grado.(6)

2. SISTEMA ANGLOAMERICANO.

Inglaterra, Estados Unidos 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.(7)

(6) Fix Zamudio, Héctor. "Aspectos comparativos de la Justicia Administrativa", en TFF cuarenta y cinco años al servicio de México, t. V, ed. TFF, México 1982, p. 108.

(7) Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo, ed. - Porrúa, México 1959, p. 246.

El modelo que han configurado, se ha calificado de judicialista, pues no obstante la evolución que ha experimentado el sistema, existe la intervención preponderante de los organismos judiciales ordinarios en la decisión final de las controversias administrativas. (8) Se le conoce como sistema - angloamericano porque la tradición ha impuesto como modelos - el de: Inglaterra y Estados Unidos de Norte América.

Se sabe que hasta muy iniciado el siglo XX, es destronada del derecho inglés la idea tradicional de la irresponsabilidad de la Corona Inglesa acogida en la máxima de que " El Rey era incapaz de obrar mal e incluso de equivocarse." Este precedente se dejó sentir en los Estados Unidos donde se pensó que el Estado no podía someterse al juicio de sus propios tribunales. (9)

Se afirmaba que los países anglosajones no poseían un cuerpo autónomo de administración dotado de poderes propios - y excepcionales. Lo cierto es que la formación del derecho - administrativo y la regulación de la justicia administrativa en Estados Unidos e Inglaterra, no han tenido el brillante - desarrollo alcanzado en la legislación francesa como tuteladores de los servicios e intereses públicos y de los dere -

(8) Fix Zamudio, Héctor. "Aspectos comparativos de la Justicia-Administrativa", cit., p. 109.

(9) Nava Negrete, Alfonso. ob. cit., p. 247.

chos de los administrados.

Además de fuente de información histórica, ambos derechos nos interesan como punto de confrontación con los otros sistemas analizados y fundamentalmente con el de nuestro país.

A) INGLATERRA.

Conviene distinguir dos etapas: antes de 1813 y después de 1813, época de la reforma judicial parlamentaria. En la primera época, el poder judicial británico estaba integrado por varios tribunales sin formar una unidad orgánica. El antiguo Consejo del Rey, -- figura principal de esta primera época -- se dividió en dos grandes ramas: el Gran Consejo -- 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 derecho común: la Corte de Juicios Ordinarios; la Corte del Rey y la Corte del Fisco. Este último tribunal conocía 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 y de los problemas en que estuviera interesada 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 jurisdic

ción general en la materia que conocían.

Es preciso señalar que dentro de este período hubo otros tribunales de Jurisdicción especial: 1. La Corte de Cancillería, que conocía de los recursos que los particulares - no podían promover ante los tribunales de derecho común; 2. La Corte de Almirantazgo, avocada a resolver los litigios - provocados por el tránsito o tráfico marítimo; 3. La Corte de Sucesiones, competente para resolver los juicios sucesorios; 4. La Corte para Causas Matrimoniales, quien resolvía todas las controversias en materia de relaciones familiares; 5. La Corte de Londres en materia de Quiebras, que conocía - de todo lo relativo a quiebras..

Como tribunales de apelación o de segunda instancia - estaban: La Corte de Apelación de Equidad, la Corte de Pleno para causas Matrimoniales, la Corte de las Causas de la Corona en Revisión y la Corte de Apelación del Fisco. Este último tribunal, resolvía los recursos de apelación promovidos - contra las sentencias de los tribunales de derecho común de primera instancia, actuando en pleno, el cual se integraba - con la asistencia de los Jueces de los otros tribunales, sin formar un cuerpo separado.

Como tribunales de última instancia existían: la Cámara de los Lores, en funciones de Suprema Corte del Reino y - el Comité Judicial del Consejo Privado. El tribunal de la Cá

mara de los Lores conocía de los recursos iniciados contra las sentencias de segunda instancia y por ende de las resoluciones dictadas por la Corte de Apelación del Fisco.

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 Lores, que eran parte del poder judicial.

Después de 1873 y con motivo de las reformas introducidas por el parlamento al través de las leyes de la Judicatura, promulgadas 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, la cual se divide en dos grandes cuerpos: la Alta Corte de Justicia y la Corte de Apelación.

A su vez, la Alta Corte de Justicia se la reparte en cinco salas: la sala de Cancillería o Equidad, la sala de la Corte del Rey, la sala de los Juicios Ordinarios, la sala del Fisco y la sala de Sucesiones, Divorcio y Almirantazgo.

En 1880 se integra en tres salas: la de la Corte del Rey, la de Juicios Ordinarios y la del Fisco se fusionan en una sola, y la sala de Cancillería o Equidad. Queda en la competencia de la última sala la solución de los negocios contenciosos administrativos en primera instancia. Conoce de las apelaciones dirigidas contra las decisiones de ministros, de-

los tribunales inferiores y de los tribunales administrativos especializados. Empero, la sala de Cancillería o Equidad conoce generalmente de los casos en que se ordena a un oficial que realice ciertos actos extraordinarios cuando todos los otros recursos judiciales han fallado o son inadecuados, 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 definitivas dictadas por la Alta Corte de Justicia. En ella quedaron reunidos los anteriores tribunales de apelación.(10)

Esta situación, empezó a transformarse aceleradamente a partir de la primera posguerra. En particular en cuanto se inicia la legislación de Seguridad Social, pues debido a la creciente intervención de las autoridades administrativas en diversos sectores sociales, económicos y culturales, surgen varios organismos que tenían entre sus funciones: la decisión imperativa de las controversias administrativas.(11)

El estado actual que guarda el derecho Inglés permite observar que no solo los órganos judiciales conocen de la materia contencioso administrativa.

(10) *Ibid.*, pp. 248 y 249.

(11) Fix Zamudio, Héctor, *ob. cit.*, pp. 109 y 110.

Si bien es cierto que Inglaterra no cuenta con un Consejo de Estado, es necesario mencionar que dentro de su organización administrativa, existe un Consejo especial de supervisión judicial llamado Consejo de Magistraturas, el cual, - tiene asignada la función de controlar la constitución y funcionamiento de las Magistraturas, elaborando al mismo tiempo las reglas de procedimiento de estos cuerpos jurisdiccionales administrativos. El Consejo de las Magistraturas es, pues, un órgano de tutela de la Justicia en la Administración Inglesa.(12)

B) ESTADOS UNIDOS DE NORTE AMERICA.

En el caso particular del sistema Estadounidense, dividiremos el análisis de su evolución en dos etapas: antes de 1913 y después de 1913, época esta última en que se crea un Impuesto permanente Sobre la Renta.

Durante los primeros años de su existencia, el gobierno federal de los Estados Unidos, obtenía su financiamiento de gravámenes aduaneros o indirectos y de la venta de tierras. En la década de 1860, los Estados Unidos se encontraban en guerra civil y las fuentes tradicionales de ingreso se hicie

(12) Horn J., Van Jr. "Procedimientos tributarios ante los Tribunales Fiscales de la Administración en algunos países europeos", en IFE cuarenta y cinco años al servicio de México, t.V., México 1982, p. 317.

ron inadecuadas; por lo cual, el Congreso debió aprobar en 1862, un Impuesto Sobre la Renta. Simultáneamente a este gravámen, se creó un nuevo funcionario, el Comisionado de la Renta Interior y se organizó la Oficina de la Renta Interior.

No obstante que ese primer Impuesto Sobre la Renta -- fué derogado -- después de la guerra civil -- en 1872, subsistieron algunos Impuestos Internos, que eran administrados por el Comisionado y la Oficina de la Renta Interior.

Así las cosas, no fue sino hasta 1909 cuando se aprobó un Impuesto Sobre la Renta Sobre Sociedades. Posteriormente, luego de aprobarse una reforma constitucional, en 1913 se promulgó la ley de un Impuesto Sobre la Renta Federal y en 1917 un Impuesto Sobre Utilidades Excedentes.(13)

Resulta obvio pensar que a raíz de la creación de estos Impuestos, -- Sobre la Renta y Sobre Utilidades Excedentes-- surgieron numerosos problemas administrativos. Los contribuyentes inconformes con la determinación de la Oficina sobre la cantidad de su responsabilidad, no tenían recursos a su alcance, salvo el de pagar el Impuesto e iniciar un juicio para reclamar su devolución.

(13) Johnston, Douglas. "(...) Tribunal de Impuestos de Estados Unidos (...)", en IFF cuarenta y cinco años al servicio de México, tr. del inglés por Alfonso Cortina Gutiérrez, t. V., ed. IFF, México 1982, p. 210.

Al aumentar la recaudación de ambos tributos y el volumen de las declaraciones individuales, se produjo una severa crisis para la Oficina de la Renta Interior. La Oficina no tenía procedimientos para que los contribuyentes tuvieran una oportunidad de presentar sus puntos de vista antes de la liquidación de impuestos adicionales. Así, muchos se enteraban de los ajustes apenas cuando la Oficina había demandado el pago de las cantidades adicionales. Los únicos caminos disponibles del contribuyente agraviado eran: pagar el Impuesto y demandar a su vez la devolución; o entregar una fianza en la cantidad del impuesto determinado, mas recargos, penas y multas; y, presentar un recurso de reducción del gravámen mediante una revisión administrativa.

Estos procedimientos implicaban un gasto importante para el contribuyente. Sin embargo, muchos de los que estaban sujetos a revisiones sumarias y a liquidaciones rápidas intentaban esos recursos. Como resultado, pocos asuntos fueron realmente concluidos por el procedimiento de calificación sumaria generando un gran resentimiento en contra de la Oficina.(14)

En 1919, el Comisionado de la Renta creó dentro de la propia Oficina, un Comité de Recursos, que actuaría como un-

(14) *Ibíd.*, pp. 211 y 212.

cuerpo colegiado de expertos sobre asuntos de interpretación y administración de las leyes fiscales.

Desde el principio, el Comité funcionó solo como un órgano revisor, esto es, no seguía ningún procedimiento en forma de juicio y limitaba su revisión al examen de las pruebas que el contribuyente había presentado previamente ante la unidad de primer nivel de auditoría de la Oficina. Inicialmente las decisiones del Comité eran únicamente consultivas y estaban sujetas a modificación del funcionario legal principal de la Oficina, es decir, del Procurador de la Renta Interior.(15)

Después de 1924, se hicieron esfuerzos para fortalecer las facultades de la Oficina de Revisiones Fiscales y transformarla en una parte de la rama judicial del gobierno federal, mismos que sólo tuvieron éxito de manera parcial.

La Oficina de Revisiones Fiscales, cambió su nombre por el de Tribunal de Impuestos de los Estados Unidos y las decisiones de este Tribunal eran finales y quedaban sólo sujetas a revisión por los Tribunales de Circuito y por la Suprema Corte de los Estados Unidos. Sin embargo, el Tribunal de Impuestos no es todavía un miembro integrado a la rama

(15) *Ibid.*, p. 213.

Judicial del Gobierno Federal.(16)

Hasta 1919, el Tribunal de Impuestos llegó a ser un organismo Jurisdiccional y su nombre se cambió a su actual denominación: Tribunal de Impuestos de los Estados Unidos.

En la actualidad lo que caracteriza al sistema angloamericano de justicia administrativa, es la posibilidad para los particulares afectados, de impugnar las decisiones de dichos organismos administrativos con funciones judiciales, ante los órganos de la justicia ordinaria, a través de los diversos instrumentos procesales que en su conjunto se comprenden dentro del concepto de la Revisión Judicial. En esto se distingue del sistema Francés pues los fallos del Consejo de Estado son firmes y no pueden combatirse ante los jueces ordinarios.(17)

3. SISTEMA IBEROAMERICANO.

En casi todos los países de América Latina existen regímenes Jurisdiccionales de naturaleza especial para el juzgamiento y resolución de las impugnaciones referidas a los actos administrativos.

(16) Ibid., p. 209.

(17) Fix Zamudio, Héctor, ob. cit., p. 111.

Esta diversidad de soluciones en el campo tributario y administrativo en general, se debe a la influencia que ejercieron los derechos positivos extracontinentales, entre los cuales deben citarse como los más importantes: la corriente francesa con su Consejo de Estado y la norteamericana con su Tribunal de Impuestos.

La aceptación común sobre la creación de tribunales especializados e independientes del poder judicial, puede encontrarse en la creencia, general y justificada, de que los órganos judiciales clásicos, -- por su falta de especialización en una rama jurídica tan compleja -- no son los más adecuados para resolver las controversias tributarias. Además, las características de los procedimientos judiciales ordinarios, están organizadas en base a principios y formalidades concebidos más para la resolución de los conflictos entre los particulares, que para los que se plantean entre el Estado y los administrados.(18)

Latinoamérica presenta características muy diversas de tribunales administrativos.

En este caso, nos limitaremos al análisis de aquellas legislaciones que establecen órganos especializados para la-

(18) Valdés Costa, Ramón. "Justicia Fiscal en América Latina", en TFF cuarenta y cinco años al servicio de México, ed. TFF, México 1982, t.V, p.2/3.

solución de las controversias tributarias y administrativas, y en particular, a los casos de Colombia y Ecuador por ser los que mayor similitud guardan con nuestro sistema.

A) COLOMBIA.

Bajo el influjo del sistema francés se creó en Colombia la jurisdicción contencioso administrativa. El control de esta jurisdicción lo tiene el Consejo de Estado, Institución creada por primera vez en Colombia por la Constitución de 1830.

Manteniendo gran similitud con el Consejo de Estado Francés, el Libertador Simón Bolívar creó por decreto del 30 de octubre de 1817 un Consejo de Estado con funciones consultivas y asesoras. Lo designó como Consejo Provisional de Estado. La vida de este Consejo fue efímera puesto que la Asamblea Constituyente de Angostura no lo reprodujo, como tampoco la Constitución de Cúcuta de 1821. (19)

En 1828, el mismo Simón Bolívar volvió a crear el Consejo de Estado mediante el decreto orgánico del 27 de agosto de ese año, con funciones eminentemente consultivas y asesoras; a las cuales añadió las de atender algunas consultas de

(19) Buitrago Hurtado, Samuel. "El Consejo de Estado de Colombia su origen y competencia", en TFF cincuenta años al servicio de México, t. I., ed. TFF, México 1987, p. 65.

Tribunales y juzgados y la de realizar la organización del Ministerio Público. Como el Consejo de Estado Francés de entonces y de hoy, era un organismo incrustado en la administración.

La Constitución de 1830 mantuvo el criterio Bolivariano: un cuerpo auxiliar del poder ejecutivo y sus miembros responsables de sus dictámenes. La Constitución de 1832, conservó el Consejo hasta 1843. En ese mismo año se suprimió conservándose el Consejo de Gobierno, órgano consultivo dependiente del titular del Ejecutivo.

La Constitución de 1886 restituyó el Consejo de Estado como cuerpo consultivo de gobierno, como entidad encargada de preparar los proyectos de ley y de los códigos que debían presentarse a las Cámaras, así como al Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo para el caso de que la ley estableciera esta Jurisdicción.

Por medio del acto legislativo No. 10 de 1905 se suprimió el nuevo Consejo de Estado. No fue hasta la reforma constitucional de 1910, mediante su acto legislativo No. 3, de ese año, que se dispuso en el artículo 42: "La ley establecerá y organizará la Jurisdicción contencioso administrativa." Se trataba de un mandato categórico para el legislador y no de una simple facultad discrecional otorgada por la Constitución de 1886.

Posteriormente se expidió la ley 130, de 1913, creando

la jurisdicción contencioso administrativa a cuya cabeza colocó el Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, - que funcionó del primero de abril de 1914, al treinta de noviembre del mismo año. (20)

En 1914, se expidió la ley 60, mediante la cual se organizó el Consejo de Estado, integrado por el designado a la Presidencia y seis Vocales elegidos por las Cámaras, agrupados en las Salas de Negocios Generales y de lo Contencioso - Administrativo. Dicha ley fue el desarrollo del acto legislativo No. 1 de 1914 creador del Consejo de Estado no sólo con la función jurisdiccional, sino con la consultiva y la asesoría tradicional. Este Consejo se instaló el 17 de diciembre de 1914, convirtiéndose así en la cabeza de la jurisdicción.

La reforma anterior, había omitido transferir al Consejo de Estado, las atribuciones que en la materia contencioso administrativo tenía la Corte Suprema de Justicia: la competencia para el conocimiento de los asuntos contractuales y relativos a la responsabilidad de derecho público, así como el control constitucional de los decretos del gobierno, etc. Esto determinó una serie de conflictos de competencia entre - los dos órdenes jurisdiccionales, hasta el punto de que hubo

(20) Ibid., p. 66.

de hacerse en el año de 1941, una reestructuración de la Justicia contencioso administrativa mediante la ley 167 de ese año, que al extender la competencia del juez administrativo y reglamentar las acciones contenciosas, aportó valiosas innovaciones al sistema contencioso administrativo.

El acto legislativo No. 1, de 1945, dividió al Consejo de Estado en salas o secciones para separar las funciones que le competen como Tribunal Supremo de lo Contencioso Administrativo, de las demás que le asignará la Constitución y la ley.

Finalmente, con el afán de fortalecer el sistema contencioso administrativo de Colombia, en el año de 1984 se expidió el Código Contencioso Administrativo, que recoge todas las normas sobre organización de la Justicia contencioso administrativa; dispone su integración por el Consejo de Estado, su máximo tribunal y por los tribunales administrativos.

(21)

B) ECUADOR.

El proceso histórico del desarrollo de la Justicia Administrativa en el Ecuador, comienza con el surgimiento de su órgano jurisdiccional, el Tribunal Fiscal del Ecuador,

(21) *Ibid.*, p. 67.

que logra su mayor expresión en 1975, con la expedición del Código Tributario; en 1979, con la vigencia de la Constitución Política aprobada en el referendun de 1978, en la que se recogió la norma fundamental del Código Tributario, que proclama la vigencia de los principios básicos de legalidad igualdad y generalidad.

El Tribunal Fiscal del Ecuador, se creó en 1959 fecha en que se expidió el decreto ley de emergencia No. 10 de 15 de Junio, promulgado en el Registro Oficial No. 847 de 19 - del mismo mes de Junio de aquel año; se estableció como un imperativo indispensable para garantizar los principios básicos de legalidad, igualdad y generalidad en que se fundamenta el régimen tributario de un Estado de Derecho. Después de México, fue el segundo país de América Latina en establecerlo. (22)

La ley de emergencia No. 10, antes mencionada, atribuyó a la competencia del Tribunal Fiscal el conocimiento y resolución de las acciones contencioso administrativas, limitada a la materia tributaria y con excepción de la relativa al régimen aduanero y al ilícito tributario aduanero, regulados por ley especial. Concedió también la facultad para

(22) García Mancheco, Vicente, "El Tribunal Fiscal de la República del Ecuador", en TFF cuarenta y cinco años al servicio de México, t. V. ed. TFF, México 1982, p. 382.

el conocimiento de las acciones contencioso administrativas contra las resoluciones de la Contraloría del Estado -- organismo administrativo de fiscalización y contabilidad de la hacienda pública --, que establezcan responsabilidad económica en materia fiscal, o en la gestión económica estatal, municipal o de otras instituciones sometidas al control y juzgamiento de la contraloría.

En 1960, el H. Congreso Nacional, mediante ley de 2 de noviembre, promulgada en el Registro Oficial No. 6, de 14 de noviembre de 1961, atribuyó también a la competencia del Tribunal Fiscal, el conocimiento de las acciones contencioso tributarias aduaneras contra el fallo del Jurado de Aduanas entonces existente, lo nombró, además, como Juez de tercera instancia en vez del Ministro del Tesoro -- hoy denominado de Finanzas --, en los juicios por contrabando y defraudación aduaneros. Por otra parte, reformas a la Ley de Alcoholes, añadieron a las atribuciones del mismo tribunal, el conocimiento y resolución, como Juez de tercera instancia, de los juicios por contrabando y defraudación de alcoholes y productos de monopolio estatal.(23)

En 1963, por decreto ley de emergencia No. 29, que se promulgó en el Registro Oficial No. 490, de 25 de Junio del

(23) *Ibid.*, p. 383.

mismo año, se expidió el Código Fiscal.

En este Código, de 167 artículos, se incluyeron las disposiciones legales que originalmente establecieron el Tribunal Fiscal; las que se modificaron al codificarlas la Comisión Legislativa Permanente en la Ley Orgánica de Hacienda de 1960; y extendieron su competencia al contencioso aduanero y al ilícito aduanero y de alcoholes, y aquellas otras disposiciones originadas en la jurisprudencia del propio tribunal.

La Constitución Política del Estado Ecuatoriano, expedida por la Asamblea Nacional Constituyente el 25 de mayo de 1967 y promulgada en el Registro Oficial No. 133 en la misma fecha, constitucionalizó, por primera vez, los tribunales de lo contencioso; estableciendo en el título IX que trata de la función Jurisdiccional, el artículo 213: "Los Tribunales de lo Contencioso con sede en Quito y Jurisdicción en todo el territorio nacional conocerán y decidirán de las cuestiones contencioso administrativas y contencioso tributarias. La ley fijará el número de salas y magistrados; determinará así mismo la organización y funcionamiento del tribunal que debe conocer de lo contencioso general y del que conozca de lo contencioso tributario", añadiendo en el artículo 216: "El Tribunal Fiscal conocerá y decidirá de las cuestiones contencioso tributarias; también las impugnaciones de las resoluciones de la Contraloría que establezcan responsabilidad económica en materia fiscal, en la ges-

ción económica Estatal, Municipal o de otras instituciones sometidas al control y juzgamiento de aquella...”, cuestiones estas últimas que fueron transferidas a la competencia del Tribunal Contencioso Administrativo, por decreto No. 1077 de 11 de septiembre de 1973, promulgado en el Registro Oficial No. 392, del mismo mes y año.(24)

En 1970, mediante decreto supremo No. 489, de 18 de septiembre que se promulgó en el Registro Oficial No. 65 de 22 de septiembre de ese año, se creó la segunda sala con igual jurisdicción y competencia radicada por sorteo; y, en 1972 se creó la tercera sala, por decreto No. 475 de 14 de junio de 1972, promulgado en el Registro Oficial No. 86 de junio del mismo año.

El proceso histórico del desarrollo del contencioso tributario y paralelamente de su órgano jurisdiccional, el Tribunal Fiscal, culmina en 1975, con la expedición del Código Fiscal, y en 1979, con la vigencia de la Constitución Política aprobada en el referendun de 1978 y en la que se recogió la normatividad fundamental del Código Tributario, que proclama la vigencia de los principios básicos de legalidad, igualdad y generalidad, reconociéndose, a la vez al Tribunal Fiscal su alta jerarquía de organismo autónomo, in

(24) *Ibid.*, p. 384.

dependiente, de función jurisdiccional en materia tributaria remitiéndose a la ley en cuanto a sus atribuciones, organización y funcionamiento. (25)

C) MEXICO.

Después de la visión panorámica y superficial de algunos modelos de justicia administrativa, intentaremos esbozar un breve esquema de la evolución histórica de la materia en el ordenamiento mexicano.

En primer término podemos señalar que durante la época colonial predominó el sistema que podemos calificar de judicialista. No existía una separación estricta de las funciones públicas y se encomendaba a los organismos judiciales -- es decir a las Audiencias, y en última instancia al Consejo de Indias -- el conocimiento de los conflictos derivados de los actos y resoluciones administrativas, inclusive las provenientes de los Virreyes, comprendiendo también la materia tributaria. Esta situación prevaleció hasta la promulgación de las Ordenanzas de Intendentes en 1786, que crearon la Junta Superior de Hacienda, como organismo de apelación en esta materia.

(25) *Ibíd.*, p. 385.

En esta época también es posible destacar el funcionamiento del Instrumento calificado como "Amparo", en realidad Interdicto posesorio, que se utilizó ante el Virrey o la Audiencia, para la tutela de los derechos personales y de la posesión y propiedad de los gobernados, inclusive cuando los actos de afectación provinieran de autoridades administrativas. (26)

Al declararse la Independencia, la tradición judicialista de la época colonial, se combinó con la corriente también Judicialista del Derecho Público de los Estados Unidos que correspondía al de la familia jurídica angloamericana descrita brevemente con anterioridad (27); por lo que se puede observar, subsistió el principio general de que los conflictos entre los administrados y la administración debían plantearse ante los tribunales ordinarios, especialmente los de las entidades federativas, especializadas en materia tributaria.

Un aspecto del proceso administrativo fue introducido por el artículo 137, fracción II de la Constitución Federal de 1824, que confirió a la Suprema Corte de Justicia la facultad de decidir las controversias sobre los contratos o negociaciones celebrados por el gobierno federal o sus agentes

(26) Fix Zamudio Héctor. "Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa", cit., p. 389.

(27) v. supra, 2. Sistema Angloamericano, B) Estados Unidos.

a su vez, el artículo 2 fracción III, de la primera ley constitucional de 29 de diciembre de 1936 (sic), estableció un recurso judicial, que calificó de reclamo contra las declaraciones de expropiación por causa de utilidad pública, expedidas por el Presidente de la República o por los Gobernadores de los Estados.(28)

Para fortalecer las consideraciones anteriores es necesario señalar que durante la vigencia de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824; de las Bases Constitucionales de diciembre de 1853; de las Bases Orgánicas de la República Mexicana de Junio de 1843 y del Acta de reformas a la Constitución de 1824, hecha en el año de 1847, se encomendaban las controversias de los particulares con las autoridades administrativas, al Poder Judicial, bien a través de un Tribunal de Revisión de Cuentas o ante los Tribunales Especiales de Hacienda y Comercio,

Es a partir de las Bases para la Administración de la República de 1853, cuando surge el primer antecedente de la Justicia Administrativa en México. Por primera vez, se encomienda el conocimiento de las controversias contencioso administrativo a un órgano distinto del Poder Judicial; así el 25 de mayo de 1853, el Presidente de la República Antonio López de Santa Anna, en uso de facultades que la nación le había

(28)Fix Zanudio, Héctor, ob. cit., p.390.

conferido, decretó la Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo, cuyo antecedente directo lo fue el Consejo de Estado Francés. Esta ley creó en México un Consejo de Estado que contaba con 21 miembros, que conformaban cinco secciones, según las Secretarías de Estado de Gobierno de aquel entonces.

Dicha ley establecía que no correspondía a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas y fiscales, considerando como tales, las relativas: a las obras públicas; a los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración; a las rentas nacionales; a los actos administrativos en la materia de policía, agricultura, comercio e industria, que tenían por objeto el interés general de la sociedad; a la explicación y aplicación de los actos administrativos y lo relativo a la ejecución y cumplimiento de estas cuestiones, cuando no era necesaria la aplicación del derecho civil. (29)

Igualmente, disponía que los Ministros de Estado, el Consejo, los Gobernadores de los Estados y Distritos, y los Jefes Políticos de los territorios conocerían de las cuestiones administrativas, en la forma y de la manera que previniera el reglamento.

(29) Díaz Olivares, Armando, "Evolución de la Justicia Administrativa en México", en RTFF, Num. 90, Junio de 1937, p. 1087.

Se establecía también que dentro del Consejo de Estado habría una sección especial que conocería de lo contencioso-administrativo, la cual, estaba formada por cinco consejeros abogados, que nombraba el Presidente de la República, y que la primera sala de la Suprema Corte sería la que decidiera - la competencia entre las autoridades administrativas y las autoridades judiciales.

En la misma fecha se expidió el reglamento de esta ley que consideraba acorde con la misma como contencioso administrativo las Rentas Nacionales, por lo que hace a las siguientes cuestiones: la contabilidad; las contribuciones; la deuda y el crédito público; los sueldos; las pensiones y todos los pagos puestos a cargo del erario; las cuestiones entre el erario y sus administradores, y las de estos entre sí - cuando en ello era interesado el Fisco; las relativas a la contabilidad en las oficinas; las que versaban sobre la recaudación, pago y liquidación de las contribuciones y cuotas impuestas a los contribuyentes; las relacionadas al reconocimiento, liquidación y pago de la deuda pública, sus réditos, intereses e indemnización por daños y perjuicios; y las que se referían a las acciones, liquidación y pago de sueldos, pensiones, jubilaciones y retiros, liquidación y pago de sumas debidas por obras públicas, indemnización, daños y perjuicios ocasionados por ellas, sobre concesiones de pensiones civiles y militares establecidas en la ley.

El proceso contencioso administrativo, se encontraba - delineado de la siguiente manera: el interesado debía presentar su reclamación ante la sección del Consejo de Estado competente. Si las partes no se podían arreglar dentro del plazo de un mes, se pasaba a la sección de lo contencioso del - Consejo, dando aviso al Procurador General, a quién se enviaba la reclamación y los documentos para que contestara dentro del término de 20 días; a su contestación, el Procurador debía adjuntar los documentos en que la fundaba, fijando los puntos de hecho en que no convenía con la contraria y los - que en su caso, debía probar.

Con esta contestación, se daba vista a la contraria, - por el término de tres días para que tuviera conocimiento de ella, y para que fijara los hechos que le correspondía probar. Pasados estos tres días, y si a juicio de la sección de lo contencioso, hubiese necesidad de prueba, la propia sección determinará los hechos a probar y fijaba para ello un término discrecional que no excedía de treinta días. Desahogadas las pruebas se otorgaban seis días a cada una de las - partes para alegar. Vencido este plazo, se daba por concluída la discusión y dentro del término de quince días se dictaba la resolución motivada. Si las partes se conformaban se ejecutaba la resolución, en caso de inconformidade de los Ministros, el asunto se llevaba al Consejo de Ministros.(30)

En capítulo aparte se establecían los recursos de acla-

ración y de nulidad.

A grandes rasgos, es lo que se conoció como la Ley Lares, por haber intervenido en ella Don Teodosio Lares. Tuvo una vigencia aproximada de dos años. La Ley Juárez de 23 de noviembre de 1855, conservó vigente el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana y por ello se suprimió el Consejo previsto para el arreglo de lo contencioso administrativo.

Posteriormente, en la Constitución de 1857, se estableció la división de poderes y se encomendó a los Tribunales Federales el conocimiento de todas las controversias que se suscitaran sobre la aplicación y cumplimiento de las leyes federales, es decir, que bajo la vigencia de esta Constitución, las controversias de lo contencioso administrativo volvieron a ser de la competencia del Poder Judicial pues se consideraba anticonstitucionales los Tribunales Administrativos por ir en contra del mencionado principio de división de poderes.

A partir de esta fecha en diversas disposiciones, en la Ley del Timbre y en la Ley sobre Contribuciones Directas del Distrito Federal, se crearon algunos órganos administrativos que conocieron de reclamaciones relacionadas con ellas

así como de la depuración de créditos a cargo del Gobierno - Federal y de los daños causados por la Revolución.

En la Constitución de 1917 se siguió el sistema establecido por la de 1857; la competencia de lo contencioso administrativo quedó a cargo del Poder Judicial de la Federación, tal y como se señalaba en el artículo 104 de la propia Constitución.(31)

A partir de la vigencia de esta Constitución y hasta la Ley de Justicia Fiscal de 1936, se establecieron algunos organismos para conocer en materia de infracciones y de recaudaciones de impuestos. Dichos organismos se constituyeron como medios defensivos a disposición de los particulares; y por ello son valioso antecedente de la Ley de Justicia Fiscal.

Es cierto que eran medios ordinarios de defensa para el administrado, incompletos y de reducida efectividad, pero fueron muy fructuosos ensayos que apuntaban a una verdadera justicia administrativa.

Tales organismos marcaron el camino y tuvieron la virtud de no ser objetados de inconstitucionalidad por la Supre-

(31) *Ibid.*, p. 1089. El análisis del artículo 104 de la Constitución de 1917, similar al artículo 97 de la Constitución de 1857, se hace en el capítulo siguiente. (v. 2. B) "Ubicación Constitucional del TFF".

ma Corte de Justicia de la Nación, que por vía jurisdiccional "amplio la brecha para la irrupción válida de tribunales administrativos y el surgimiento de un contencioso administrativo singularizado, primeramente en aparición concerniente a lo fiscal".(32)

Los procedimientos de tipo jurisdiccional cuya mención es pertinente, son:

1) El establecido por la Ley para la Calificación de las -
Infracciones a las Leyes Fiscales y la Aplicación de las Penas correspondientes (D.O. 16 de abril de 1924), que contempla la creación del Jurado de Penas Fiscales.

2) El procedimiento consignado en la Ley de la misma materia (D.O. 2 de agosto de 1924), atributivo del Jurado de Penas Fiscales para la tramitación y resolución del recurso de revisión contra multas-impuestas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; incluyendo - las provenientes de oficinas recaudadoras.

3) El Decreto que cambió la denominación del Jurado a que nos hemos venido refiriendo por el de Jurado de Infracciones Fiscales. - (D.O. 7 de junio de 1926).

4) El Reglamento para la Recaudación de los Impuestos sobre

(32) Armienta Calderón, Gonzalo, "Las dos vertientes de Justicia Administrativa en México", conferencia sustentada en la UNAM, el 20 de agosto de 1987, p.19.

Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas (D.O. 28 de febrero de 1924), cita un recurso administrativo ante una Junta Revisora, integrada fundamentalmente por funcionarios de la Secretaría de hacienda, el cual era oponible por el particular o por la autoridad fiscal.

5) La Ley del Impuesto sobre la Renta de 1925, también hace referencia a un medio impugnativo ante Junta Revisora, de interposición-pareja para el causante y los Jefes de las oficinas receptoras,

6) La Ley de Organización del Servicio de Justicia de Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal (D.O. 7 marzo 1929) instituyó un Jurado de Revisión para inconformidades de causantes, autoridades o presuntos infractores.. (33)

Esta evolución preparó el terreno para la transformación esencial que significó la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936; ordenamiento que introdujo al Tribunal Fiscal de la Federación, insertando dentro del sistema tradicional de carácter judicialista, elementos del contencioso administrativo de carácter Continental Europeo, y más específicamente Francés. (34)

(33) Ibid., p. 20.

(34) Fix Zamudio, Héctor. ob. cit., p. 392.

México, con la Ley de Justicia Fiscal, dió el primer - paso para establecer tribunales de lo contencioso administrativo, fundándose en la idea central de que fueran un control de Juridicidad de la Administración activa, tanto en defensa del interés público, como en garantía de los derechos e intereses legítimos de los administrados. (35)

El origen y desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación como órgano encargado de impartir justicia contencioso administrativa, será motivo de análisis en el siguiente capítulo.

(35) Armienta Calderón, Gonzalo. ob. cit., p. 24.

II. LA JUSTICIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA EN MEXICO.

1. NOCION DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El establecimiento del control jurisdiccional de los actos de la administración, ha dado lugar al nacimiento de una noción de extraordinaria importancia: la del contencioso administrativo. (36)

Es indudable que al intentar precisar cualquier institución jurídica, encontramos varias definiciones sobre un mismo término y, en este sentido, el contencioso administrativo no es la excepción. Por este motivo hemos seleccionado las ideas que a nuestro juicio son las más importantes en este campo tomando como base las características más significativas de lo contencioso administrativo.

" Por influencia de la terminología francesa, entiéndase por contencioso-administrativo, el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional, situado dentro del Poder Ejecutivo o Judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública. También se conoce esta Insti

(36) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, ed. Porrúa, 23ª ed. México 1984, p. 443.

tución en el Derecho Mexicano con los nombres de justicia administrativa o proceso administrativo." (37)

Es preciso manifestar, a propósito de la anterior definición, que la expresión contencioso administrativo no debe entenderse como sinónima de justicia administrativa.

En efecto, la justicia administrativa se refiere a la totalidad de los medios de defensa que los particulares tienen a su disposición, con el objeto de que la autoridad administrativa modifique un determinado acto y, en ocasiones, para que actos previos a la determinación administrativa hagan que como consecuencia del ejercicio de dichos medios de defensa no lleguen a emitirse los actos administrativos que agraven a los particulares.

Por otra parte, el contencioso administrativo debe entenderse referido a la solución de los problemas suscitados por la aplicación de actos administrativos que lesionan a los particulares, ante órganos especializados, siempre y cuando dichos órganos o tribunales actúen con independencia y con autonomía para dictar sus fallos. (38)

Igualmente, el contencioso administrativo puede defi-

(37) Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, co-ed. Porrúa-UNAM, 2ª ed, México 1987, t. I, p. 685.

(38) Martínez Rosaslanda, Sergio, ob. cit., pp. 40 y 41

nirse desde un punto de vista formal y desde un punto de vista material.

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. Esta definición parte fundamentalmente del órgano que decide la controversia.

Desde el punto de vista material existe el contencioso administrativo cuando hay una controversia entre el particular afectado en sus derechos y la administración, con motivo de un acto de esta última. En esta, se toma en cuenta la materia de dicha controversia. (39)

Por nuestra parte, nos parece más adecuada la idea del maestro Nava Negrete al afirmar: " El contencioso administrativo, es un control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, por tribunales administrativos." (40)

A) CARACTERISTICAS DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

De las diversas definiciones de la expresión contencioso

(39) Fraga, Gabino. ob. cit., pp. 443 y 444.

(40) Nava Negrete, Alfonso. ob. cit., p. III.

so administrativo podemos destacar las siguientes características:

a) El contencioso administrativo es un proceso administrativo, esto significa que este medio de defensa de los particulares frente a la administración pública, contra los actos de esta última, es el conjunto de formalidades que comprenden desde la presentación de la demanda, hasta la emisión de la sentencia, dictada por tribunales administrativos; entendiéndose por éstos últimos aquellos que aunque pertenecientes al Poder Ejecutivo o Administrativo realizan funciones materialmente jurisdiccionales.

b) 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) Lo contencioso administrativo consiste en que el acto controvertido emana siempre de la autoridad administrativa. (41)

A su vez, el acto administrativo como núcleo de la contienda administrativa, debe reunir los siguientes requisitos:

a) La existencia previa de un acto administrativo. Requisito esencial para que haya contencioso administrativo. Este requisito previo ha sido consagrado por el Derecho

(41) Martínez Rosaslanda, Sergio, ob. cit., pp. 13 y 14.

Francés con la expresión "decisión préalable".

b) Que el acto administrativo haya causado - estado, es decir, que se hayan ejercitado y agotado en su contra todos los recursos administrativos de Impugnación legal - mente establecidos.

c) En principio, todos los actos administrativos están bajo el control contencioso, pero la regla es que sólo caen en ese control los actos que emanan del órgano administrativo, dejándose fuera los actos administrativos que realizan el órgano legislativo y el órgano judicial. (42)

B) DIFERENTES RAMAS DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Siguiendo la naturaleza de las controversias el contencioso administrativo comprende cuatro ramas:

- a) El contencioso de anulación;
- b) El contencioso de plena jurisdicción;
- c) El contencioso de Interpretación;
- d) El contencioso de represión.

Los dos últimos no tienen gran importancia y su uso - es poco frecuente; nos limitaremos a decir que el principal campo del tercero es cuando un Juez Civil necesita en un pro

(42) Nava Negrete, Alfonso. ob. cit. pp. 149-152.

ceso ante él, conocer cual es el alcance y el sentido jurídico del acuerdo de una autoridad administrativa: el planteamiento y divergencia de las partes en el juicio civil corresponde al contencioso de interpretación.

El de represión, es aún menos habitual ya que excepcionalmente el Magistrado de algún Tribunal Administrativo es competente para sancionar con penas pecuniarias algunas infracciones de particulares al dominio público.

Los dos primeros -- anulación y plena jurisdicción -- cubren practicamente todo el campo de acción del contencioso-administrativo.

En el contencioso de carácter objetivo o de anulación, el tribunal sólo puede pronunciar la anulación del acto que se le ha sometido, pero sin poder modificar ese acto.

El contencioso subjetivo es el denominado de plena jurisdicción. En él, quien ejercita la jurisdicción juzga de la legalidad o ilegalidad de la resolución recurrida; en caso de revocación por estimarla no ajustada a derecho, declara el que existe en favor del recurrente, señalando concretamente a la administración la forma en que ha de actuar, reconociendo así el derecho particularizado. (43)

(43) Cortina Gutiérrez, Alfonso. "Recursos dentro de la Jurisdicción Administrativa, en Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México, Enero-Abril 1978, no. 3, pp. 22 y 23.

C) CLASIFICACION DE LA JURISDICCION CONTEN-
COSO ADMINISTRATIVA EN RAZON DE LA EXTENCION DE LAS ATRIBU -
CIONES DE LOS ORGANOS QUE LA EJERCEN.

a) Jurisdicción Retenida.- La Jurisdic-
ción retenida es realizada por organismos situados dentro del
marco de la administración pública activa. Aunque dichos orga-
nismos poseen cierto grado de independencia funcional, sus de-
cisiones no son obligatorias, sino que requieren ser homologa-
das, es decir, ser reconocidas por parte de autoridades admi-
nistrativas de mayor jerarquía.

b) Jurisdicción Delegada.- La juris-
dicción delegada se constituye cuando el órgano administrati-
vo formula sus resoluciones con carácter definitivo y obliga-
torio, pero dichas resoluciones se pronuncian a nombre de la-
administración pública activa, ya que formalmente dichos orga-
nismos siguen perteneciendo a la esfera de la administración,
si bien con una autonomía mayor que los organismos de juris-
dicción retenida pues la ley les ha delegado las facultades -
Jurisdiccionales que pertenecían anteriormente a las autorida-
des administrativas.

c) Jurisdicción dotada de Plena Auto-
nomía.- La Jurisdicción dotada de plena autonomía se configu-
ra cuando el órgano Jurisdiccional especializado en materia-
administrativa dicta sus resoluciones con carácter definiti-
vo, obligatorio y a nombre propio. Aún cuando el órgano ju -

jurisdiccional se encuentra encuadrado dentro del marco de la administración pública activa, no está sujeto a la dependencia de ninguna autoridad administrativa. (44)

2. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. (origen y Desarrollo)

A) CREACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

El Presidente de la República de aquél entonces, General Lázaro Cárdenas, haciendo uso de las facultades extraordinarias que le concedió el Congreso de la Unión, emitió con fecha 27 de agosto de 1936 la Ley de Justicia Fiscal, la cual entró en vigor el 1º de enero de 1937.

Este ordenamiento, por vez primera en México, pretendía regular las controversias suscitadas con motivo de las resoluciones emitidas por las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo Federal en materia fiscal, a través de un organismo jurisdiccional especializado independientemente tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como de cualquier otra autoridad administrativa. Dicho organismo, por dis

(44) Suárez Turnbull, José P. "Avances y perspectivas de las reformas Constitucionales de 1987 en el plano de la jurisdicción contencioso administrativa", en Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano, ed. Porrúa, México 1987, pp. 879-872.

posición expresa del artículo 1º de la mencionada ley, fue de nominado, " Tribunal Fiscal de la Federación." (45)

Para establecer el Tribunal Fiscal de la Federación - hubo necesidad de abandonar las interpretaciones tradicionales, y, de acuerdo con la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, se consideró posible el establecimiento de un tribunal administrativo en razón de algunas tesis sostenidas por sentencias de la Suprema Corte de Justicia.

En efecto, partiendo de la base de que la Corte ha interpretado el artículo 22 Constitucional considerando que no es confiscatoria la aplicación total o parcial de los bienes de una persona para el pago de impuestos y multas cuando se hace por la autoridad que conforme a la ley sea competente, se desprendió la conclusión de que en el sentir de la Corte, es problema de la ley secundaria el organizar las competencias de las autoridades en punto al cobro de impuestos o multas. (46)

" La Suprema Corte ha concluido, pues, que es problema de ley secundaria el organizar las competencias de las autoridades en punto a cobro de impuestos y multas. Ya en es

(45) Arreola Ortiz, Leopoldo. "La naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación", en TFF cuarenta y cinco años al servicio de México, t. II, ed. TFF, México 1982, p. 165.

(46) Fraga, Gabino. ob. cit., p. 458.

te plano, es indiscutible que resulta más lógico y conveniente para todos -- no sólo para el fisco sino para los causantes mismos -- que la liquidación y cobro de los impuestos y demás prestaciones fiscales no se lleven a cabo dentro de la desordenada legislación en vigor, que presenta interferencias carente de todo apoyo jurídico o de utilidad práctica entre las autoridades judiciales y las autoridades administrativas, sino al amparo de un sistema lógico y congruente en el que sin que se olviden las garantías que el particular necesita, haya un conjunto de principios que ordenen y regulen la liquidación y el cobro de tales prestaciones a través de los dos periodos que la doctrina reconoce: el oficioso y el contencioso, que es el que tendrá a su cargo el Tribunal." (47)

Igualmente se tomó en consideración que, de acuerdo con el criterio sustentado por la Suprema Corte, el cobro de los impuestos no constituye un derecho incorporado a la capacidad privada del Estado, sino que debe efectuarse mediante el ejercicio de atribuciones de Poder Público, que se concretan en mandamientos unilaterales y ejecutivos que no requieren ni para su validez ni para su cumplimiento la sanción previa de los órganos jurisdiccionales, sin perjuicio de que los particulares afectados puedan, posteriormente, iniciar la revisión en la vía jurisdiccional de tales mandamientos.

(47) "Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal", en Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, comp. por Antonio Carrillo Flores, ed. UNAM, México 1987, p. 190.

De la tesis anterior se desprendió la siguiente conclusión: no existe inconveniente legal alguno, para establecer un procedimiento jurisdiccional ante tribunales administrativos, si la intervención de éstos no coarta el derecho de los particulares para ocurrir posteriormente al juicio de amparo que tradicionalmente ha sido en México el que ha ofrecido el camino para la revisión de los actos administrativos.

También se tomó en cuenta que la jurisprudencia mexicana a partir del año 1929, ha consagrado la tesis de que las leyes pueden conceder un recurso o medio de defensa para el particular perjudicado, ante autoridades distintas de la judicial, y que dicho recurso debe agotarse antes de la interposición de la demanda de garantías.

Por otra parte, la jurisprudencia también ha sostenido al interpretar el artículo 14 Constitucional que establece la garantía del juicio, que no es necesario que este se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, implícitamente se dice, que ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional tramitados ante autoridades administrativas. (48)

Sobre la base de las anteriores interpretaciones se justificó en la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.

(48) Fraga, Gabino, ob. cit., p. 459.

a) Estructura Inicial del Tribunal Fiscal de la Federación.

La integración del Tribunal Fiscal de la Federación - quedó establecida en el artículo 2º de la Ley de Justicia Fiscal de 1936 en los siguientes términos:

" Artículo 2º.- El Tribunal Fiscal de la Federación se compondrá de quince Magistrados y funcionará - en Pleno y en cinco Salas de tres Magistrados cada una. Tendrá un Presidente que durará en su cargo un año y podrá ser reelecto. El Magistrado designado como Presidente presidirá además la Sala de la que forma parte.

El Presidente del Tribunal será suplido en sus - faltas accidentales o en las temporales que no excedan de quince días, por los Presidentes de las Salas en orden numérico. En las faltas que excedan de dicho término, el Tribunal elegirá al Magistrado que deba substituirlo.

Cada Sala tendrá también un Presidente que durará en su cargo un año y podrá ser reelecto." (49)

b) Características del Tribunal Fiscal de la Federación.

El Tribunal Fiscal de la Federación tuvo al momento -

(49) " Ley de Justicia Fiscal.", en Legislación comparada de - Justicia Administrativa, comp. por Alfonso Navá Negrete, México 1987, pp. 68 y 69.

de su creación las siguientes características:

1) Era un organismo que formalmente pertenecía al Poder Ejecutivo, aunque materialmente su actuación fuese jurisdiccional.

2) Era un organismo jurisdiccional de Justicia delegada, en virtud de que emitía sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión.

En efecto, el Tribunal Fiscal de la Federación fue creado como Tribunal de Justicia Delegada, como se precisa claramente en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal; la que en su parte conducente señala:

"El Tribunal Fiscal de la Federación, estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio Constitucional de la separación de poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero no estará sujeto 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." (50)

Brevemente recordamos que por Tribunal de Justicia retenida debe entenderse, aquel órgano que propone resoluciones

(50) "Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal", ob. cit., p. 192.

que son suscritas posteriormente por la propia administración; y, por Tribunal de Jurisdicción delegada, como un órgano que pronuncia sus fallos de manera autónoma e imperativa, pero lo hace formalmente a nombre de la propia administración.

3) Por disposición expresa de la Ley de Justicia Fiscal, era un órgano independiente de Hacienda y Crédito Público y de cualquier autoridad administrativa.

4) Era un organismo colegiado en virtud de que sus resoluciones eran emitidas por mayoría de los Magistrados integrantes de cada Sala; y en lo que toca a las resoluciones de pleno, por mayoría de los Magistrados presentes en las sesiones plenarias.

5) Era un organismo eminentemente fiscal, toda vez que la competencia original de este Tribunal se circunscribió a la materia fiscal.

6) Era un Tribunal de simple anulación, toda vez que sus resoluciones eran meramente declarativas por carecer de atribuciones para hacer cumplir sus fallos.

En efecto, habiéndose establecido que las resoluciones del Tribunal eran meramente declarativas; la consecuencia inmediata era de que el Tribunal carecía de imperio legal necesario para hacer cumplir sus fallos.

Esto implicó que el propio Tribunal debería limitarse a resolver sobre la legalidad o ilegalidad de los actos o resoluciones de autoridad sometidos a su jurisdicción, pero sin

que pudiera sustituirse a la autoridad emitiendo la resolución que en derecho procediera, en lugar de la que había declarado ilegal. (51)

c) Competencia del Tribunal Fiscal de la -
Federación.

El Tribunal Fiscal de la Federación se ocupó de la competencia que hasta esa fecha habían tenido diversos organismos de carácter fiscal, tales como: el Jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, los cuales quedaron suprimidos al entrar en funciones el nuevo organismo jurisdiccional. Asimismo y conforme a lo dispuesto por el artículo 5º transitorio de la referida Ley de Justicia Fiscal, se derogaron los preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Civiles que establecían y regulaban un Juicio sumario de oposición en materia fiscal ante los Tribunales Federales. (52)

La Ley de Justicia Fiscal dió al Tribunal Fiscal un ámbito de competencia fiscal pues como ha quedado expuesto por sus antecedentes, su objetivo era el de resolver los pro-

(51) Arreola Ortiz, Leopoldo, ob. cit., p. 166.

(52) Ibid., p. 165.

blemas fiscales en su aspecto contencioso, que con mayor frecuencia se daban en el ámbito administrativo. Por ello, el artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal estructuró la competencia del nuevo Tribunal en torno a las diversas resoluciones de contenido eminentemente fiscal, como lo eran:

* Todas aquellas resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de organismos fiscales autónomos que determinaran un crédito fiscal, lo fijaran en cantidad líquida o bien dieran las bases para su liquidación (Fracción I).

* Las resoluciones dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo que constituyeran responsabilidades administrativas, en materia fiscal o contra los acuerdos que impusieran sanciones por infracciones a las leyes fiscales (Fracciones II y III).

* Contra cualquier otra resolución en materia fiscal que causa un agravio no reparable a través de algún recurso administrativo (Fracción IV).

* Una segunda esfera de competencia independiente de las resoluciones liquidadoras o determinadoras de créditos fiscales lo constituyó el ejercicio de la facultad económico coactiva por parte del Estado, cuando esta facultad no era ejercitada conforme a la ley (Fracción V).

* Un tercer ámbito de competencia, lo fue la negativa de autoridad de devolver lo ilegalmente percibi-

do en materia de impuestos, derechos o aprovechamientos (Fracción VI).

* Por último, la única competencia del nuevo Tribunal que podía considerarse que abarcaba el área administrativa fue la establecida por la fracción VII del propio artículo 14, conforme a la cual, la Secretaría de Hacienda podía intentar el juicio ante el Tribunal a efecto de anular una decisión administrativa favorable a un particular, con lo que además de que se establecía el equilibrio procesal entre las partes, en cuanto a los medios de defensa se sentaba el principio consistente en que la autoridad carece de facultad para revocar sus propias resoluciones máxime si éstas hubieran creado un derecho en beneficio del particular. (53)

B) DESARROLLO DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. (Marco Legal)

a) Ubicación Constitucional del Tribunal Fiscal de la Federación.

La existencia en México de un tribunal administrativo, era considerada por un sector de la doctrina como un atentado contra los principios de la separación de poderes, -

(53) " Ley de Justicia Fiscal ", en ob. cit., pp. 71 y 72.

pues el sistema constitucional establecía que sólo debía haber tribunales judiciales. (54)

Por esta razón, durante los primeros años de actividad del Tribunal Fiscal de la Federación, se discutió la constitucionalidad de este órgano, ya que el artículo 104 de la Constitución de 1917, no contemplaba ni la creación ni la existencia del tribunal administrativo y ello motivó las reformas posteriores al precepto aludido de nuestra Carta magna.

Todas las dudas acerca de la constitucionalidad de los tribunales administrativos en sentido orgánico, esto es, encuadrados dentro del marco del Poder Ejecutivo y no del Poder Judicial, aunque con plena autonomía decisoria, se disiparon al expedirse las reformas del artículo 104 fracción I de la Constitución; la primera de 16 de noviembre de 1946, publicada en el DOF de fecha 30 del mismo mes y año y posteriormente la del 19 de junio de 1967, publicada en el DOF de 25 de octubre del mismo año. (55)

La citada reforma constitucional de 1946, estableció por vez primera la base jurídica para crear tribunales administrativos en el país, hecho que tornó en indiscutible la vali-

(54) Díaz Olivares, Armando. ob. cit., p. 1089.

(55) Carrillo Flores, Antonio. "El proceso administrativo en la Constitución Mexicana", en Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, ed. UNAM, México 1987, p. 184.

dez constitucional del Tribunal Fiscal de la Federación, y de esta manera, se fue definiendo en nuestro derecho el concepto de tribunal administrativo. (56)

Al artículo 104 fracción I, de la Constitución, se le añadió un segundo párrafo que sustentó la creación del Tribunal Fiscal de la Federación:

" ARTICULO 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

En los juicios en que la Federación este interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos". (57)

Posteriormente, el 25 de octubre de 1967, apareció publicada en el DOF la reforma al antes citado artículo 104 Constitucional, en el que se estableció:

" 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 Administración Pública Federal o del Dis

(56) Noriega Cantú, Alfonso. "Los Tribunales Administrativos y el Poder Judicial Federal", en TFF cuarenta y cinco años al servicio de México, ed. TFF, México 1982, t. V, p. 237.

(57) "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos", en Legislación comparada de Justicia Administrativa, cit., p. 46.

trito y territorios federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos - contra sus resoluciones." (58)

Después, hubo otra reforma al mismo precepto en el párrafo segundo de cuyo texto se suprimió la referencia que hacía de " territorios federales ". Esta se publicó en el DOF del - 8 de octubre de 1974. (59)

" Es incuestionable que las reformas constitucionales hicieron irrefutable la inserción del Tribunal Fiscal de la - Federación en el contenido de la norma fundamental, disolviendo cualquier duda sobre su legitimidad de origen, a la vez - que abrieron camino a una Jurisdicción administrativa más amplia y plena." (60)

b) Código Fiscal de la Federación de 1938.

La Ley de Justicia Fiscal tuvo una vida muy efímera, - pues habiendo entrado en vigor el 1º de enero de 1937, fue derogada por el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938, con vigencia a partir del 1º de enero de 1939.

(58) Ibid., p. 15

(59) Loc. cit.

A pesar del corto tiempo de su vigencia la influencia de dicha ley fue trascendente pues logró la creación del primer organismo jurisdiccional en el ámbito del Derecho Administrativo Mexicano: Tribunal Fiscal de la Federación.

El Código de 1938 significó un enorme avance en materia tributaria, toda vez que fue el primer intento concreto de una regulación legal total de la actuación de la administración pública en materia fiscal. Su objetivo, a diferencia de la Ley de Justicia Fiscal, no sólo se limitaba al Tribunal Fiscal de la Federación, sino que abarcó por entero a la administración pública vista desde el ángulo tributario.

Este primer Código Fiscal definió lo que debería entenderse por impuestos, derechos, productos y aprovechamientos; reglamentando la relación tributaria originada por la actividad hacendaria encaminada a la obtención de tales tributos. (61)

En lo concerniente al Tribunal Fiscal, esta Ley conservó fundamentalmente la naturaleza del Tribunal como un órgano formalmente dependiente del Poder Ejecutivo, aunque independiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

(60) Armienta Calderón, Gonzalo. "El Tribunal Fiscal de la Federación dentro del marco Constitucional Mexicano", en RTFF, Num. 88, abril 1987, p. 885

(61) Arreola Ortiz, Leopoldo. ob. cit., pp. 179-182.

y de cualquier otra autoridad administrativa en cuanto a su actuación jurisdiccional. (62)

c) Código Fiscal de la Federación de 1967.

El Código Fiscal de la Federación de 1938 tuvo eficacia hasta el último día del mes de marzo de 1967, ya que a partir del 1º de abril de ese año, entraron en vigor, en su sustitución, dos nuevos ordenamientos legales: el Código Fiscal de la Federación de 29 de diciembre de 1966, publicado en el DOF de 19 de enero de 1967; y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de fecha 24 de diciembre del propio año de 1966, publicado en el mismo Diario Oficial.

Con la aparición de estos dos ordenamientos legales, el Tribunal Fiscal experimentó numerosas e importantes transformaciones.

En cuanto a su aspecto formal, dentro de la nueva Ley Orgánica quedaron incluidos todos los aspectos competenciales del Tribunal Fiscal, así como los correspondientes a la estructura jurídica y administrativa interna, quedando reservado al Código Fiscal, exclusivamente el aspecto procedi-

(62) "Código Fiscal de la Federación" artículo 146, en Legislación Comparada, cit., p. 109.

mental del Juicio de nulidad. Sin embargo la estructura formal del Tribunal siguió en esencia, conservando el esquema trazado por la Ley de Justicia Fiscal y refrendado por el Código Fiscal de 1938. (63)

Entre las reformas más importantes introducidas por el Código Fiscal de 1967, en el renglón procesal podemos señalar las siguientes: el nuevo ordenamiento reguló más acuciosamente el procedimiento seguido en los juicios promovidos ante el Tribunal Fiscal. (64)

Se modifican algunos términos, como el que tenían los actuarios para notificar las resoluciones (art. 175); así como el término para contestar la demanda (art. 200). (65)

Otra de las modificaciones introducidas por el nuevo Código, fue el de sustituir la figura del Magistrado Semanero con competencia para actuar en los aspectos de trámite de los juicios, por semana; por la figura del Magistrado Instructor el que, en lo sucesivo resultaba ser, el que debía llevar la total instancia de los juicios que por ley le correspondía, según los reglamentos internos dictados por el Tribunal Fiscal de la Federación en cuanto a la distribución de asuntos.

(63) Arreola Ortiz, Leopoldo, ob. cit., p. 183.

(64) "Código Fiscal de la Federación", en Legislación comparada de Justicia Administrativa, cit. pp. 179-198. El procedimiento se encuentra previsto en el TÍTULO CUARTO, y comprende del art. 169 al 246.

(65) Ibíd., p. 188.

El aspecto más importante introducido por el nuevo Código fue el señalamiento de las causales de improcedencia y - sobreseimiento; las cuales, al ser establecidas en forma clara y terminante, fijaron los requisitos tanto sustantivos como procedimentales, requeridos para que la acción de nulidad-ejercida resultara idónea ante el Tribunal Fiscal de la Federación. (66)

d) Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la - Federación de 1967.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967, recogió del Código Fiscal todas aquellas disposiciones legales correspondientes a la competencia del Tribunal - Fiscal, así como a su estructura interna tanto jurídica como-administrativa.

La nueva Ley Orgánica se inicia con el reconocimiento pleno de la autonomía de este organismo jurisdiccional, supri-miéndose la declaración que hasta ese entonces había estable-cido la Ley, en el sentido de que el Tribunal dictaría sus fa- illos en representación del Ejecutivo de la Unión, esto es, por vez primera en la historia del Derecho Administrativo Mexica-

(66) Los casos de improcedencia y sobreseimiento están previs- tos por los artículos 190 y 191 del Código Fiscal de 1967.

no, del Tribunal citado, se desprendía del Poder Ejecutivo de donde había surgido, para adquirir plena autonomía en su desarrollo.

" ARTICULO 1º.- El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que esta ley establece." (67)

Cabe precisar, que el Tribunal Fiscal de la Federación no llegó, con esta declaración, a formar parte del Poder Judicial, sino que sólo adquirió la independencia jurídica del Poder Ejecutivo, necesaria para integrar una área jurisdiccional autónoma tanto del Poder Judicial como del propio Poder Ejecutivo.

El artículo 22, concedió expresamente al Tribunal Fiscal, diversos ámbitos de competencia en la esfera administrativa, rebasando con ello el área fiscal inicial. (68)

Con ello quedaba en el pasado la época en la que el Tribunal Fiscal de la Federación se erigiera como Tribunal Jurisdiccional de Justicia limitada exclusivamente al ámbito fiscal.

(67) "Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967" en Legislación Comparada, cit. p. 118.

(68) Ibíd., pp. 123 y 124.

e) Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la -
Federación de 1977.

Esta nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 27 de diciembre de 1977, publicada en el DOF el 2 de febrero de 1978, con vigencia a partir del 1º de agosto del mismo año, cambió sustancialmente la estructura que el repetido Tribunal Fiscal había tenido desde su creación.

En este sentido se orientó la exposición de motivos - de la Iniciativa de la nueva Ley, según la cual, la estructura del Tribunal Fiscal de la Federación "...no puede permanecer inalterable frente al avance de la regionalización a que se ha llegado en los asuntos fiscales de la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público los que constituyen la materia de la mayor parte de los juicios promovidos ante el propio tribunal. Esta circunstancia hace aconsejable y conveniente la creación de Salas Regionales del mismo órgano a fin de complementar con la fase contencioso administrativa el sistema regional de defensa, al mismo tiempo que se consigue acercar la justicia administrativa a los lugares donde surgen los conflictos y lograr que el control de legalidad que el Tribunal ejerce se realice en forma más inmediata al contribuyente". (69)

(69) "Exposición de motivos de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1977." en Legislación comparada, cit., pp. 86 y 87.

La nueva Ley modifica la integración del Tribunal Fiscal de la Federación disponiendo que estará constituido por una Sala Superior y por once Salas Regionales compuestas por nueve magistrados la primera y por tres cada una de las segundas. (70)

Igualmente, las Salas Regionales sufrieron una división en razón del territorio, habiéndose dividido para ello el territorio nacional en once regiones. (71)

La competencia de la Sala Superior, está prevista por los artículos 15 y 16 en los términos siguientes:

"ARTICULO 15.- Es competencia de la Sala Superior:

I.- Fijar la Jurisprudencia del tribunal conforme al Código Fiscal de la Federación;

II.- Resolver los recursos en contra de las resoluciones de las Salas Regionales, que concedan las leyes;

III.- Conocer de las excitativas para la impartición de Justicia que promuevan las partes cuando los magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros magistrados, dentro de los plazos señalados por la ley;

(70) "Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1977" artículos 2, 11 y 20, en Legislación comparada, cit., pp. 92, 93 y 97.

(71) v. artículo 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1977.

IV.- Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados, y en su caso, designar al magistrado que deba sustituirlos;

V.- Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales, y

VI.- Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas Regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial, así como entre los magistrados instructores y ponentes."

"ARTICULO 16.- Son también atribuciones de la Sala Superior, las siguientes:

I.- Designar de entre sus miembros al presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, quién lo será también de la Sala Superior;

II.- Señalar la sede de las Salas Regionales;

III.- Fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de las Salas Regionales y de los peritos del Tribunal;

IV.- Designar de entre los magistrados supernumerarios a los que suplan las ausencias temporales de los magistrados de las Salas Regionales;

V.- Nombrar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor, a los secretarios y actuarios de la Sala Superior y a los peritos del Tribunal, así como acordar lo que proceda respecto a su remoción;

VI.- Acordar la remoción de los empleados administrativos a ella adscritos, cuando proceda conforme a la ley;

VII.- Conceder licencias a los magistrados, hasta por un mes cada año con goce de sueldo, -

siempre que exista causa justificada para ello y no perjudique el funcionamiento del Tribunal, y, en los términos de las disposiciones aplicables, a los secretarios y actuarios a ella adscritos, así como a los peritos del Tribunal;

VIII.- Dictar las medidas necesarias para el despacho rápido y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal;

IX.- Designar las comisiones de magistrados que sean necesarias para la administración interna y representación del Tribunal;

X.- Proponer anualmente al Ejecutivo Federal el proyecto de presupuesto del Tribunal;

XI.- Expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y disposiciones necesarios para su buen funcionamiento;

XII.- Designar de entre sus miembros a los magistrados visitantes de las Salas regionales los que darán cuenta del funcionamiento de éstas a la Sala Superior, y

XIII.- Las demás que establezcan las leyes." (72)

El artículo 23 de la Ley Orgánica de referencia, dispone que las Salas Regionales conocerán de los Juicios que se inicien contra resoluciones definitivas: I, Dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, que determinen la existencia de una obligación fiscal, la fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación; II.- las que nieguen la devolu -

(72) "LOTFF de 1977, cit., pp.94 y 95.

ción de un ingreso indebidamente percibido por el Estado; III.- las que impongan multas por infracción a normas administrativas federales; IV.- las que causen un agravio en materia fiscal a que se refieren las anteriores; V.- las que nieguen o reduzcan las pensiones o prestaciones sociales de miembros del Ejército, Fuerza Armada y Armada Nacional; VI.- las que se dicten en materia de pensiones civiles con cargo al erario federal o al ISSSTE; VII.- las que dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos celebrados por las dependencias de la administración pública federal centralizada; VIII.- las que constituyan créditos por responsabilidades, contra funcionarios o empleados de la federación, y IX.- las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal. (73)

Finalmente se atribuye a las Salas regionales el conocimiento de los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular siempre que dichas resoluciones sean de las materias de competencia del Tribunal. (74)

C) EPOCA ACTUAL DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

La etapa actual del mencionado Tribunal Fiscal de la Federación, se conforma con las modificaciones al Código Fiscal de la Federación y a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal

(73) *Ibid.*, pp. 98 y 99.

(74) LUTFF de 1977, cit., art. 25, p. 99.

de la Federación publicadas en el Diario Oficial de 5 de enero del año de 1988, con positividad a partir del día 15 de los mismos.

Los cambios al Código Fiscal de la Federación y a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, fueron en parte consecuencia de las reformas a varios artículos constitucionales, publicadas en el DOF de 10 de agosto de 1987.

Lo anterior se corrobora con la simple lectura de la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto que reforma adicionalmente y deroga disposiciones del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, la cual en su parte conducente expresa: "Es propósito principal de la iniciativa dar realización efectiva, en el ámbito de lo fiscal, a los postulados constitucionales de impartición de justicia, pronta, completa y oportuna, mediante un sistema sencillo pero respetuoso de las formalidades esenciales del procedimiento y que permita impartirla regionalmente." (75)

Más claramente se manifiesta: "Las citadas reformas constitucionales tienen un amplio alcance, que exige la armonización y actualización consecuente de algunas leyes federales que rigen diferentes materias." (76)

(75) "Exposición de Motivos de ...", en La reforma al sistema de impartición de justicia fiscal, comp. documental, México 1988, p. 9.

(76) Ibid., p. 12.

Dicho lo anterior, nos avocamos al análisis de las modificaciones al Código Fiscal de la Federación y a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1988 y que vienen a conformar la actual época del mencionado cuerpo Jurisdicente.

En cuanto a la competencia de la Sala Superior del Tribunal, se contemplan facultades atrayentes en juicios con características especiales, sea porque su valor económico exceda de cien veces el salario mínimo general para el área del Distrito Federal, elevado al año, o porque implique la interpretación directa de una ley, o se fije el alcance de los elementos constitutivos de una contribución. (77)

En este respecto, la propia Sala Superior ha expedido acuerdos generales, de eficacia interna en relación a las Salas Regionales y Metropolitanas que clarifican y encauzan eficazmente esta competencia especial. (78)

Se crea un nuevo derecho de instancia, la queja por una sola vez, en los casos en que la autoridad repite un acto o resolución anulados, así como cuando incurre en exceso-

(77) "Código Fiscal de la Federación", art. 239 bis, ed. Porrúa México 1989.

(78) Armenta Calderón, Gonzalo. "Modernización de la Justicia Administrativa", conferencia sustentada en Morelia, Michoacán, el 16 de septiembre de 1983.

o defecto en el cumplimiento de la sentencia definitiva.(79)

Los recursos de queja y de revisión que estaban a cargo de la Sala Superior del Tribunal, desaparecieron, al igual que la revisión fiscal que se sustanciaba ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y en vez de esta trilogía impugnativa, se dió cabida a un recurso de revisión encomendado a los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación. (80)

Por lo que hace a la jurisprudencia, las modificaciones apuntaron hacia un sistema de precedentes, donde las vías para fijar criterios jurisprudenciales obligatorios para las Salas Regionales consisten en inaplicación de un precedente, contradicción de sentencias y tres resoluciones ininterrumpidas de la Sala Superior en juicios de características especiales. (81)

Orgánicamente, las modificaciones legales establecieron la inamovilidad para la Magistratura del Tribunal (art.3); determinaron las edades de ingreso y retiro forzoso respecto del cargo de magistrado (art. 4); vigorizaron las facultades administrativas de la Sala Superior, particularmente en cuan-

(79) "Código Fiscal de la Federación", cit., art. 239 ter.

(80)" Código Fiscal de la Federación", cit., arts. 248 y 249.

(81) "Código Fiscal de la Federación", cit., art. 259 y 261.

to a fijación y cambio de adscripción de Magistrados, cuadros jurisdiccionales y personal administrativo (art. 15 frac.IV); y previeron la creación de una Segunda Sala Regional Hidalgo-México (art. 22). (82)

A manera de resumen, podemos decir que el Tribunal Fiscal de la Federación es probablemente el organismo jurisdiccional más dinámico que ha existido en la historia del Derecho Mexicano.

Surgió como un Tribunal de Justicia delegada en materia fiscal, como consecuencia de la gran influencia ejercida por el Derecho Administrativo Francés en el desarrollo de la Administración Pública Mexicana.

Como resultado de las diversas reformas sufridas tanto por la Constitución como por las leyes que han regido al Tribunal Fiscal y de su propia evolución, este organismo ha pasado de ser, de un Tribunal de Justicia delegada a un Tribunal Jurisdiccional totalmente autónomo, desvinculado de su dependencia de origen con el Poder Ejecutivo en el plano jurídico y adquiriendo autonomía en el ejercicio de su función jurisdiccional.

En lo que respecta a su área de competencia, se ha transformado desde el punto de vista formal, de un Tribunal-

(82) "Código Fiscal de la Federación", cit.

con competencia en el área fiscal, en un Tribunal Administrativo.

De lo expuesto, resulta innegable que el desarrollo alcanzado por el Tribunal Fiscal de la Federación, justifica la urgente modernización del propio Tribunal, a efecto de adecuarlo a su nueva función, eliminándole las limitaciones de origen y convirtiéndolo en un verdadero Tribunal Administrativo; para que se logre así, un mayor control de los actos de la administración.

III. JUSTICIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA Y ESTADO DE DERECHO.

1. EL ESTADO DE DERECHO.

Sólo en el ámbito de un Estado de Derecho podemos hablar de Justicia Administrativa, creada para el control jurisdiccional de la Administración Pública.

El Estado de Derecho, es una edificación jurídica del Estado, cuyos órganos que lo integran realizan funciones normadas por el derecho, limitadas por la ley y controladas entre sí por un sistema de legalidad. En este sentido, el Estado de Derecho contrasta con todo poder arbitrario y se contrapone a cualquier forma de Estado absoluto o totalitario.

Es importante destacar que el postulado de mayor trascendencia en el Estado de Derecho es el respeto a la legalidad, característica propia y necesaria del orden jurídico, de la que deriva el principio que establece que la conducta de los hombres en sociedad -- tanto particulares como órganos del Estado -- debe ser conforme lo previenen las normas jurídicas.

El maestro Jesús Orozco Enriquez propone una definición en los siguientes términos: "Por Estado de Derecho se entiende, básicamente, aquel Estado cuyos diversos órganos e individuos miembros se encuentran regidos por el Derecho y sometidos al mismo; esto es, el Estado de Derecho alude a aquel Estado cuyo poder y actividad están regulados

y controlados por el Derecho." (83)

La anterior definición sobre la noción de Estado de Derecho se resume en el sometimiento del poder público al derecho, es decir, postula el principio de normación jurídica en la vida del Estado.

Como principios básicos del Estado de Derecho podemos señalar los siguientes:

" 1. Una Constitución, de preferencia escrita y rígida, que tenga la calidad de super ley, y sea la raíz y fuente de todo el ordenamiento jurídico del Estado y criterio supremo de su validez.

2. Un conjunto de derechos públicos subjetivos de los ciudadanos, reconocidos y protegidos por la Constitución como garantías individuales y que integran la parte dogmática de la propia constitución.

3. La sujeción de la administración pública al principio de legalidad, conforme al cual ningún órgano del poder público puede tomar una decisión individual que no esté de acuerdo con una disposición general dictada con anterioridad, o sea, que toda actividad del estado debe realizarse de conformidad con el derecho, debe tener una regulación jurídica.

4. La vigencia efectiva en la vida del Estado, del principio de separación de poderes, de tal manera que se dé un verdadero equilibrio en la estructura y funcionamiento del poder público sobre la base de mutuas limitaciones y de (frenos y contrapesos).

5. Un gobierno representativo del pueblo, emanado del sufragio general obligatorio y de procesos electorales que garanticen una libre y auténtica participación popular en la integración de los órga-

(83) Diccionario Jurídico Mexicano, cit. t. D-H, p. 1328.

ESTA SESION NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

nos gubernamentales.

6. Una opinión pública libremente organizada y capaz de expresarse sin coacción ni cortapiza algunas mediante los órganos apropiados (prensa, publicada, medios masivos de comunicación).

7. Un sistema apropiado y eficaz de recursos jurisdiccionales y administrativos para la defensa de los particulares frente a las arbitrariedades del poder público." (84)

Orientados los anteriores comentarios hacia la función administrativa resulta evidente pensar que los actos de la administración pública necesariamente deben someterse al imperio del derecho para que tenga validez; en otras palabras, la autoridad sólo puede actuar si la norma se lo permite.

En este sentido, las ideas del maestro Nava Negrete nos parecen adecuadas al expresar: "El Estado de Derecho es la normación jurídica de la administración en la producción de los actos administrativos, es la no ingerencia de la Administración en los derechos e intereses legítimos de los administrados sino con arreglo al derecho y control de la legalidad de los actos administrativos con intervención de los órganos jurisdiccionales." (85)

En suma, puede decirse que el postulado de mayor trascendencia en el Estado de Derecho es el respeto a la legalidad. Dicho principio se encuentra establecido en el artículo 16 Constitucional.

(84) González Uribe, Héctor. "El Estado Social de Derecho en México y sus implicaciones tributarias", en IFF cuarenta y cinco años al servicio de México, t. I, p. 195.

El Estado de Derecho resulta así el gran reto político de nuestros tiempos. Tiene que ser un verdadero Estado - Social Democrático en el que se conjugue el poder efectivo - de un Estado que busca realizar con eficacia la impartición - de la justicia administrativa, y con ella los cambios que - fortalezca el acceso a la misma, atendiendo la perspectiva - de evolución del Estado contemporáneo, en el que se destaca - la concepción social del Estado y el derecho, y enfatizando - que estos deben ser observados como instrumentos al servicio - de los ciudadanos y de la satisfacción de sus necesidades.

En efecto, la evolución de las relaciones sociales ha sido de tal magnitud que resulta impostergable promover en - forma decisiva una reforma en los sistemas de impartición de Justicia administrativa para poder dar efectiva seguridad ju rídica al particular frente a los actos de la administración pública, fortaleciendo de esta manera el principio de legali dad.

2. UBICACION DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO- EN EL ESTADO DE DERECHO A LA LUZ DEL PRIN CIPIO DE DIVISION DE PODERES.

En la democracia mexicana consagrada en la Constitu -

ción, la división de poderes es medio para asegurar el cumplimiento de la voluntad popular, y, sobre todo, para controlar y evitar la concentración del poder en defensa de la ciudadanía.

Los tres poderes de la Unión comparten, como lo señala el artículo 41 Constitucional, el encargo de ser depositarios de la soberanía popular, en sus respectivos ámbitos del quehacer público.

La alta investidura de cada uno exige el respeto mutuo y la colaboración para el ejercicio correcto de sus funciones y atribuciones respectivas. (86)

A) ANALISIS HISTORICO.

El principio de la división de poderes surgió para contener el poder absolutista, y evitar que el poder público quedara en manos de una sola persona o corporación. Su función era equilibrar y armonizar el poder público a base de un sistema de frenos y contrapesos.

Montesquieu,, autor del magno libro político del siglo XVIII: " El Espíritu de las Leyes " diseñó una interesante teoría política de los contrapesos.

Sobre este particular, el criterio que nos interesa, -

(86) Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, p. 45.

es el referente a la separación de poderes, ya que por medio de éste, se busco impedir la transformación del poder en despotismo. (87)

En cuanto al libro "El Espíritu de las Leyes", el Doctor Gonzalo Armenta Calderón manifiesta: " Algunos párrafos de su obra cumbre nos revelan este enfoque central, y los reproducimos en seguida: "No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación.(...) Para que no se abuse del poder, es necesario que le ponga límites la naturaleza misma de las cosas. (...) En cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes, y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil. En virtud del primero, el príncipe o jefe de Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía o recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado. La libertad política de un ciudadano es la tranquilidad de espíritu que proviene de la confianza que tiene cada uno en su seguridad; para que esta libertad exista, es necesario un gobierno tal que ningún ciudadano pueda temer a otro. Cuando el poder legislativo y el poder ejecutivo se reúnen en una -

(87) Armenta Calderón Gonzalo. "La Justicia Administrativa una moderna concepción de la división de poderes", trabajo de ingreso a la academia mexicana de jurisprudencia y legislación correspondiente de la Real de Madrid, México, enero de 1989, p. 14.

misma persona o el mismo cuerpo, no hay libertad; falta la confianza, por que puede temerse que el monarca o el Senado hagan leyes tiránicas y las ejecuten ellos mismos tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder legislativo y del poder ejecutivo. Si no está separado del poder legislativo, se podría disponer arbitrariamente de la libertad y la vida de los ciudadanos; como que el juez sería legislador. Si no está separado del poder ejecutivo, el juez podría tener la fuerza de un opresor. Todo se habría perdido si el mismo hombre, la misma corporación de próceres, la misma asamblea del pueblo ejerciera los tres poderes: el de dictar las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o los pleitos entre particulares. (...) El poder ejecutivo, como dicho queda, toma parte en la labor legislativa por su facultad de restricción o veto, sin la cual se vería pronto despojado de sus prerrogativas. Pero si el poder legislativo interviniera en las funciones del ejecutivo, este último perdería su autotidad y eficacia. (...) Estos tres poderes se neutralizan produciendo la inacción, Pero impulsados por el movimiento necesario de las cosas, han de verse forzados a ir de concreto. (...) ... La obra maestra de la legislación es saber dar con acierto el poder de juzgar. Pero en ninguna mano podía estar peor que en la que tenía ya el poder ejecutivo, Terrible monarca el que juntamos poderes..." (88)

Las ideas de Montesquieu, se han integrado en la orga

(88) El Espíritu de las Leyes. Versión en español de Nicolás Esquivanez, cit. por Ibid., pp. 14-16.

nización constitucional de muchos países, lo cual, explica - el hecho de que la separación de poderes haya tenido tal trascendencia en el desarrollo de la historia política de los - pueblos.

" La resonancia de la teoría de Montesquieu sobre la separación de poderes, adquirida al convertirse en postulado político, quedó históricamente vinculada a dos cataclismos sociales, revolucionarios y nacionalistas, cuyos contornos fueron tan originales como extensas sus consecuencias e innumerables las emulaciones: La Revolución Francesa y la Independencia Norteamericana." (89)

" En vía de ilustración, recordemos que la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, donde la Asamblea Francesa de 1789 compendió los principios fundamentales de las instituciones humanas, en su artículo 16 proclamó: Toda sociedad en la que no esté asegurada la garantía de los derechos ni determinada la separación de poderes carece de constitución". (90)

Los puntos de vista de Montesquieu, no eran totalmente originales ya que desde la antigüedad helénica, Aristóteles tuvo la certera noción de que la polis realizaba una actividad con tres funciones distinguibles; y que las personas encargadas de ellas se denominaban senadores, magistrados y

(89) Armentia Calderón Gonzalo, "La Justicia Administrativa..." cit., p. 22.

(90) Ibíd., p. 16.

y tribunos. Esta doctrina política perduró desde el siglo - III de nuestra era cristiana, hasta el siglo XIV.

Es Marsilio de Padua, quien en el siglo XIV, en su obra *Defensor Pacis*, sostiene la separación de potestades como postulado en que habría de fundamentarse el Estado Moderno. Dos siglos después, Bodino (siglo XVI) reafirma la existencia de una división de funciones correlacionada con los - derechos de soberanía del monarca absoluto del Estado. Posteriormente, Hobbes sostuvo en su *Leviatán* que en una monarquía absoluta las funciones del Estado debían de organizarse de acuerdo con sus fines.

Más adelante, en el mismo siglo XVII, el contractu - lista inglés John Locke, rotuló las tres funciones del Estado denominándolas: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Federal; pero con la peculiaridad de hacer la división - no por fines, ni por soberanía, ni por actividad, sino teniendo en cuenta la necesidad de frenar el abuso del poder. (91)

Con estos antecedentes, Montesquieu diseñó la teoría política de los contrapesos. Y, en esta concepción limitada - ra del poder, radica la principal virtud de la doctrina inaugurada por el propio Carlos Luis de Secondant, Barón de la - Brède y de Montesquieu.

(91) *Ibid.*, pp. 1 y 2.

B) DIVISION DE PODERES Y JUSTICIA
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.

" La doctrina de Montesquieu prefigura el Estado de Derecho y conduce a importantes consecuencias de división de competencias, especialización de funciones y equiparación formal de los tres poderes, para evitar que alguno pueda erguirse omnipotente." (92)

La implantación del postulado de la división de poderes en Francia, efectuado por la Revolución de 1789, convirtió la división de poderes en un fundamento irrecusable del Derecho Público moderno. Así, pudo originarse como correlato de ese principio general separador de potestades, una modalidad de jurisdicción conocida como Justicia Administrativa; estableciéndose el Consejo de Estado. (93)

La teoría de la separación de poderes a partir de la instauración del Consejo de Estado, emprende un camino distinto que posibilita una función de juzgamiento dentro de la administración del Poder Ejecutivo.

La forma en que el maestro Armienta Calderón, precisa estos puntos es realmente excepcional al señalar con gran ca-

(92) Ibíd., pp. 20 y 21.

(93) v. I. 1. A)

lidad: " Ciertamente, la rama judicial realiza las tareas de juzgamiento con mayor densidad, pero igualmente efectúa otras de carácter administrativo y de creación de normas vía jurisprudencial; por ello no es sorprendente que el poder legislativo también tenga atribuidas funciones especiales de juzgamiento y otras de orden administrativo; en tanto que la rama ejecutiva -- mediante iniciativa, promulgación y reglamentación -- participa en la función generadora de normas jurídicas y puede válidamente contar con un sistema jurisdiccional formalmente administrativo que decida las controversias de Derecho Público. Vista desde este ángulo, la Justicia administrativa, iniciada por Francia y esparcida por muchos lugares del orbe desde el macizo continental europeo simboliza una redondeada consecuencia y consolidación del postulado de división de poderes, toda vez que cancela una concepción de ella, rígida, esquemática y totalizadora; pues modernamente no sería admisible que a los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, se les confiriera, respectivamente, toda función legislativa, toda la función administrativa y toda la función jurisdiccional. De esta manera, cada una de las potestades puede salir del encasillamiento nominal, a efecto de no permanecer encerrada en el cometido material básico y tener la posibilidad legítima de participar de funciones distintas. (...) Lo antedicho nos lleva a ser afirmativos de que la Justicia administrativa es correlato del postulado político de la separación de poderes, como es también cúspide en la conformación de un Estado de Derecho, porque si le son residenciadas las controversias entre particulares y administración gubernamental, ello ocurre dándole primacía a la juridicidad, a la legalidad que corresponde al imperio del Derecho, para -

que las libertades individuales no sufran menoscabo y tenga la potencia adecuada el interés general de la colectividad. Se trata, en todo caso, de poner freno y coto a la arbitrariedad en la esfera administrativa. (...) Es bien cierto que la jurisdicción administrativa de derecho público se asienta en la prerrogativa ejecutiva, es decir, un privilegio de competencia imbuído de inamovilidad frente a la jurisdicción civil o de derecho privado; sin embargo, hemos de decir con justeza que tal prerrogativa es valedera en el conteso separador de potestades públicas, y que precisamente la modernidad judicial administrativa se yergue para no dejar exenta sino sujeta a jurisdicción a la rama ejecutiva del gobierno. Pero eso sí; una jurisdicción con una formación acorde a la tecnicidad de las cuestiones públicas, cuya función se produzca en la práctica con alto sentido de independencia, como se ha observado en México con la operativa del Tribunal Fiscal de la Federación, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y de los Tribunales Estatales de lo Contencioso Administrativo, donde ya se tienen. (...) Más acordes a las necesidades sociales como a los principios políticos, los trazos modernos y contemporáneos de la teoría de separación de poderes potencian positivamente, de manera equilibrada, los aspectos de cohesión, unidad de acción y requerimiento básico de que las ramas gubernamentales actúen coordinadas, asociadas razonablemente en el cumplimiento de sus cometidos. (...) Quizas por ello, en la actualidad, más que separación de poderes, podemos hablar de distribución de funciones, de compatibilidad e interpenetración de funciones dentro de los rangos constitucionales permitidos, para que las potestades públicas no se neutralicen recíprocamente en la inacción -

y vayan de desconcierto en una armonía que surja de las exigencias sociales de actuación pública oportuna y efectiva." (94)

Resumiendo, diremos que el Estado de Derecho supone una profunda transformación del principio de separación de poderes.

En la lucha precisamente contra ese monopolio absolutista, surgió el principio de la división de poderes para contener el poder desde dentro del mismo y evitar los abusos e intromisiones indebidas. Quedó así el principio de la separación de poderes en su característica función de equilibrio y armonía, para evitar que el poder público quedara en manos de una sola persona o corporación.

El actual Estado de Derecho respeta, desde luego, el principio de la separación de poderes como ideal democrático, pero le da una interpretación y una aplicación más adecuadas a las necesidades de los tiempos. Es notorio el predominio del Poder Ejecutivo no sólo en países en vías de desarrollo, como los de América Latina, sino aún en países de fuerte tradición democrática liberal, como Estados Unidos, Francia e Inglaterra. Además, la administración pública, constituye un verdadero poder dentro del Estado; un cuarto poder que se mantiene muy estable en sus cuadros burocráticos.

(94) Ibid., pp. 32-36.

Todo ello ha hecho que la división de poderes, en su enunciación teórica, haya llegado a ser demasiado elemental-para poder adaptarse a los complejos problemas de la vida actual.

Para concluir, quiero señalar que la Justicia Administrativa en el marco de la división de poderes simboliza la idea de acabar toda forma de despotismo proveniente de la esfera administrativa del gobierno.

3. EL ADMINISTRADO EN EL ESTADO SOCIAL DE DERECHO.

En términos muy breves podemos señalar que el Estado Social de Derecho surgió de la transformación del Estado de Derecho clásico, individualista y liberal, en una organización política en la cual se reconoce la estructura grupal de la sociedad y la necesidad de armonizar los diversos intereses de dichos grupos sociales, económicos, políticos y culturales.

Varias Constituciones contemporáneas consignan expresamente este concepto, pero aún en aquellos ordenamientos constitucionales que no formulan una declaración expresa, se configuran implícitamente un Estado Social de Derecho, cuando en dichos ordenamientos se reconocen los derechos los derechos sociales, económicos y culturales de los diversos gru

pos, sociales, y, se atribuye al Estado la función de lograr el bienestar social.

En este sentido, nuestro régimen Constitucional, debe considerarse inspirado en el modelo de Estado Social, mismo - que nuestro país inició al elevar a rango Constitucional los derechos de los trabajadores y de los campesinos en la Carta Federal de 1917. (95)

Nuestro actual régimen de gobierno, busca adecuar las instituciones políticas fundamentales de la administración pública, y las prácticas que de ella se desprenden, ampliando - la vida democrática en México para lograr y hacer efectivo el Estado de Derecho.

No obstante lo anterior, es evidente que la intervención del Estado es cada vez más amplia en las distintas actividades de la sociedad pluralista contemporánea.

Este intervencionismo, se realiza a través del instrumento técnico con el cual cuenta el Estado moderno para obtener estos objetivos de justicia social, es decir, la Administración; que por este motivo encontró en los años setentas una organización cada vez más extensa, compleja y que comprende - no sólo las dependencias tradicionales de la administración - centralizada, sino también un número importante de organismos

(95) Fix Zamudio, Héctor. "Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa", cit., p. 382.

descentralizados que forman parte del llamado Sector Paraestatal, pero que integran a la propia administración, con la posibilidad de configurar planes de desarrollo, diversos de la planificación centralizada de los ordenamientos socialistas - (96).

Lo anterior ha determinado que el administrado durante esa época y dada la variedad y complejidad de la Administración Pública, se encontrara en una situación muy desventajosa frente a la propia Administración, por lo cual se tornó indispensable reforzar los instrumentos jurídicos de protección de los particulares frente a la misma administración, así como establecer nuevos mecanismos de tutela, para que pudiera contar con una defensa jurídica de sus derechos e intereses legítimos, cuando sean afectados o lesionados por algún acto de la Administración Pública; y ello se requiere evidentemente, tanto en la esfera local como en la Federal.

4. LIMITES CONSTITUCIONALES AL EJERCICIO DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

El Estado de Derecho significa la muerte del Estado arbitrario, y la exigencia al administrador de limitar sus actos a lo establecido por la Ley.

(96) Ibíd., p. 383.

El Estado de Derecho implica para la Administración Pública un control jurídico y jurisdiccional de sus actos, lo cual en la doctrina del Derecho Administrativo se reconocen en el principio de la legalidad y en la justicia administrativa.

Es necesario señalar que, la parte activa de la Administración Pública se concreta con la emisión de los actos administrativos, mismos que se condicionan y justifican en la Ley.

De lo anterior, resulta claro que las relaciones jurídicas entre la Administración Pública y los administrados derivan de la existencia de un acto administrativo.

Para efecto de nuestro análisis, entendemos por acto administrativo, "... aquella actuación de la administración que se caracteriza por consistir en una manifestación unilateral de voluntad de órganos públicos o privados en ejercicio de funciones administrativas, tendiente a la producción de efectos jurídicos. Comprende primordialmente, una manifestación de decisión producida voluntaria y unilateralmente por el órgano que ejerce claras y precisas funciones administrativas, y que se exterioriza con la concreta finalidad de modificar, extinguir o crear relaciones de carácter jurídico. " (97)

(97) Sotofimio, Jaime, Acto Administrativo, ed. UNAM, México - 1988, pp. 34 y 35.

En otras palabras, acto administrativo es la manifestación de voluntad de una autoridad administrativa competente, en el ejercicio de la potestad pública.

Ahora bien, el administrativo tal y como lo entendemos debe reunir una serie de requisitos que deben ser cumplidos por parte de las autoridades que lo emitan, lo cual, trae como consecuencia una serie de limitaciones al ejercicio de la administración pública, mismas que se consagran en la Constitución Política de nuestro país.

A) REQUISITOS QUE DEBE SATISFACER EL ACTO ADMINISTRATIVO.

a) Debe emanar de una autoridad competente, es decir, con facultad legal para ello;

b) Adoptar la forma escrita, generalmente es mediante oficio en el que se consignan las características del acto y sus límites, así como la fundamentación y motivación, y suscrito con firma ológrafa del funcionario competente;

c) Fundamentación legal, es decir, que la autoridad cite o invoque los preceptos legales conforme a los cuales el orden jurídico le permite realizar el acto dirigido al particular;;

d) Motivación. La autoridad debe señalar cuales son las circunstancias de hecho y de derecho que originaron

el acto administrativo.

Los requisitos antes mencionados se desprenden del principio Constitucional consagrado en el artículo 16 el cual dispone: "ARTICULO 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del proce miento." (98)

En materia fiscal, el Código Fiscal de la Federación vigente, establece además de los requisitos constitucionales mencionados, los que señala el artículo 38 para los actos administrativos. "ARTICULO 38.- Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos: I. Constar por escrito, II. Señalar la autoridad que lo emite, III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate. IV. Ostentar la firma del funcionario competente, y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación. Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, a demás, la causa legal de la responsabilidad." (99)

(98) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ed. Trillas, 6ª ed., México 1988

(99) Código Fiscal de la Federación, ED. Porrúa, México 1989.

Es necesario señalar que cuando se emite un acto administrativo respetando los requisitos legales mencionados - con anterioridad, esto es, ajustándose al principio de legalidad, los derechos de los particulares no se ven afectados.

No obstante lo anterior, los actos administrativos - en ocasiones no cumplen con las disposiciones legales, acontecimiento que deviene en lesividad de los derechos de los particulares.

Ante tales expectativas de vulnerabilidad de sus derechos, el administrado cuenta con sistemas de control jurídico sustentados básicamente en la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 de nuestra Carta Fundamental:

El segundo párrafo del artículo 14 dispone textualmente lo siguiente: " Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho." (100)

Este precepto legal, obliga a la autoridad a que se sujete a la ley.

No podemos dejar de mencionar la garantía de acceso a la justicia consagrada por el artículo 17 de la Constitu -

(100) Constitución Política, cit.

ción, la cual, para que sea plena, tal y como lo señala la reforma de 1987, debe asegurarse su ejercicio en todos los planos de la vida jurídica; entre éstos, el que a mi trabajo le interesa y debo destacar, es el que se refiere a la protección de los derechos del individuo ante la Administración Pública.

En este sentido, el panorama del gobernado cada vez más se ha ido ampliando: de contar exclusivamente con el juicio de garantías, se ha conquistado el control jurisdiccional autónomo, a través del Tribunal Fiscal de la Federación y de los contenciosos administrativos locales. Sin embargo, consideramos que el horizonte no es aún lo suficientemente amplio razón por la cual, hemos señalado la necesidad de fortalecer el sistema de impartición de Justicia administrativa para controlar la acción estatal en todas las ramas de la administración pública consolidando así, nuestro Estado de Derecho. (101)

En resumen, las limitaciones constitucionales a la actividad administrativa resultan indispensables para garantizar al particular que la autoridad sujetará sus actos a lo dispuesto por la Ley.

Aunque, tal y como se mencionó en caso de que los ac

(101) v. Infra III. 6. A)

tos administrativos se salgan de su cauce jurídico, el particular cuenta con diferentes medios que garantizan su defensa frente a los actos de la Administración Pública, los cuales - serán motivo de análisis en el siguiente punto.

5. EL CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

El principal derecho que disfrutan los particulares, - es sin duda, el que hace referencia a la legalidad de los actos de la administración, es decir, que los administrados puedan exigir a la Administración que se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas al efecto, y que, en consecuencia, los actos que realice se verifiquen por los órganos competentes, de acuerdo con las formalidades legales, - por los motivos que fijan las leyes, con el contenido que estas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen; y - que según indique, se establecen en el artículo 14 Constitucional.

A) MEDIOS DE DEFENSA DEL ADMINISTRADO.

Los medios de defensa con que cuenta el particular - frente a los actos de la administración se ubican, unos en la esfera administrativa y otros en el ámbito de aquellos tribu-

nales que forman parte del Poder Judicial o de aquellos otros que tienen su antecedente en el contencioso administrativo - Francés y los cuales se encuentran formalmente dentro del ámbito del Poder Ejecutivo.

Dentro de ellos existen medios indirectos y medios directos para proteger los derechos de los particulares y la legalidad administrativa.

Los medios indirectos consisten, en las garantías que presta un buen régimen de organización administrativa, La regularidad de la marcha de ésta, su eficiencia, el control que las autoridades tienen sobre las que les están subordinadas.

En resumen, la autotutela que la administración desarrolla en su propio seno, constituyen indudablemente elementos de protección de los derechos de los administrados. Sin embargo, estos medios están destinados directamente a garantizar la eficacia de la Administración y sólo por efecto reflejo representan una garantía para el particular. (102)

No obstante lo anterior, se dan casos en que dejando de interpretar correctamente un precepto legal o de valorar adecuadamente un elemento probatorio, la autoridad expide el acto administrativo careciendo de la debida fundamentación y motivación que todo acto de esa naturaleza debe contener, he

(102) Fraga, Gabino. ob. cit., p. 435.

cho que afecta la esfera jurídica del particular. En tal caso el administrado podrá acudir a los medios directos de defensa que sí están destinados en forma inmediata a satisfacer el interés privado, de manera tal, que la autoridad ante la cual - se hacen valer, está legalmente obligada a intervenir y examinar nuevamente, en cuanto a su legalidad o a su oportunidad, - la actuación de que el particular se queja.

Estos medios directos que la ley establece para la protección de los derechos de los particulares se pueden clasificar en remedios o recursos administrativos, y en recurso o acciones jurisdiccionales.

Todavía dentro de este último grupo, se pueden señalar los recursos y acciones ante los tribunales administrativos, y los recursos y acciones ante los tribunales comunes - (103).

El maestro Gabino Fraga señala que el recurso administrativo " constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos e intereses por un acto administrativo determinado para obtener en términos legales, de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o inoportu-

(103) Loc. Cit., v. Supra II. 1. "Noción de lo Contencioso - Administrativo"

nidad del mismo." (104)

De la anterior definición intentaremos destacar los rasgos de mayor importancia para manifestar sobre el particular que el recurso administrativo, es un medio de defensa con que cuenta el particular, en contra de un acto administrativo que lesiona sus derechos o intereses, para que se le revoque, modifique o nulifique, una vez demostrada su ilegalidad.

Como elementos característicos del recurso administrativo pueden señalarse los siguientes:

- a) La existencia de un acto administrativo - que afecte un derecho o un interés legítimo del particular - recurrente.
- b) La fijación en la ley de las autoridades administrativas ante quienes debe presentarse.
- c) El establecimiento de un plazo dentro del cual deba interponerse el recurso.
- d) Los requisitos de forma y elementos que - deben incluirse en el escrito de interposición del recurso.
- e) La fijación de un procedimiento para la - tramitación del recurso, especificación de pruebas y demás - requisitos formales.
- f) La obligación de la autoridad revisora de

dictar nueva resolución en cuanto al fondo.

g) Que el recurso esté previsto en la ley como medio de defensa. (105)

Por otra parte, el control que la administración ejerce sobre sus propios actos, con motivo de los recursos administrativos es insuficiente para la debida protección de los derechos de los administrados, puesto que no existe la imparcialidad necesaria para llegar a considerar el propio acto o el acto del inferior como ilegal.

Por esta razón, las legislaciones de los diversos países se han visto en la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la administración, considerando que debe haber órganos diferentes a ésta e independientes de ella que dentro de formas tutelares de procedimientos, puedan juzgar y decidir, con autoridad de cosa juzgada, las controversias que se susciten entre los particulares y la administración. (106)

Sin embargo, no existe uniformidad en las legislaciones respecto de los órganos que deben controlar jurisdiccionalmente la actuación administrativa, pues mientras en unas apenas existe una diferenciación en el seno mismo de la Admi

(105) Ibid., p. 436.

(106) v. II. 1.

nistración, en otros se encarga el control de que se trata a los tribunales ordinarios que integran el Poder Judicial, en tanto que en las demás, dicho control pertenece a tribunales independientes del Poder Judicial, pero también desvinculados de la Administración activa, o sean los tribunales administrativos. (107)

6. PROCURACION E IMPARTICION DE LA JUSTICIA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA Y ESTADO DE DERECHO.

A) EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION COMO ORGANO DE CONTROL DE LEGALIDAD DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

El Tribunal Fiscal de la Federación como órgano de control de legalidad de los actos administrativos, ha sido gradual y constantemente expansivo en cuanto a las materias que conoce. Así, de comprender únicamente controversias de orden tributario, en los rubros específicos de créditos, responsabilidades administrativas, sanciones a infractores, todo esto de carácter fiscal, cuestiones relativas al ejercicio de la facultad económico coactiva, negativas de devolución de algún ingreso ilegalmente percibido y cualquier resolución -

(107) Fraga, Gabino. ob. cit., p. 443.

fiscal agravante no reparable por recurso administrativo; - muy pronto quedó perfilada la incorporación de otros contenidos para el desempeño jurisdicente.

Ya en el Código Fiscal de la Federación de 1938, quedaba establecida la posibilidad de que una ley especial otorgara competencia en otras materias al Tribunal Fiscal de la Federación. (108)

Cuando entró en vigencia el 1º de enero de 1942 la Ley de depuración de créditos a cargo del Gobierno Federal, se le confirió la depuración de créditos originados por diversa - fuente, como las expropiaciones y los adeudos por pensiones-civiles y militares; y se le atribuyó conocer de la responsabilidad del Estado en reclamaciones por culpa en el funcionamiento de servicios públicos. También tuvo hasta el 1º de enero de 1980, los litigios concernientes a la Hacienda Pública del Distrito Federal, ahora en la órbita del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del propio Distrito.

Posteriormente, reformas a la ley del Seguro Social - en 1949, al determinar el carácter fiscal de los aportes, intereses moratorios y capitales constitutivos, derivan competencia al Tribunal para resolver los litigios conectados a - créditos en favor del Instituto Mexicano del Seguro Social.

(108) Armienta Calderón, Gonzalo. " Las dos vertientes de Justicia Administrativa ", cit., p. 39.

Desde 1954, conoce el Tribunal de las demandas entabladas por las Instituciones de Fianzas, cuando se inconforman - contra un requerimiento administrativo de pago.

Desde 1958, ingresan a su órbita Jurisdiccional las controversias relacionadas con los aportes patronales, considera dos créditos fiscales, para la construcción y sostenimiento - de las escuelas "Artículo 123", de conformidad con lo dispues to por la Ley Federal de Educación. Además, al Tribunal incum be desde 1962, el conocimiento de cuestiones sobre interpreta ción y cumplimiento de contratos de Obras Públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal, así como - desde 1966 le corresponden los juicios contra multas por infrac ción a normas administrativas federales..

Así también, desde 1966 conoce de juicios referidos a pensiones a cargo del ISSSTE, y desde 1972 de controversias- derivadas del carácter fiscal de aportaciones y enteros de- descuentos para el INFONAVIT, en tanto que desde 1980, se le incorporaron los juicios sobre responsabilidades de funciona rios y empleados de los organismos públicos descentralizados federales y el Departamento del Distrito Federal, y desde 1982 lo que atañe a sanciones económicas, de suspensión o destitu ción, así como inhabilitación temporal en casos de responsa- bilidad de servidores públicos.

Por último, a consecuencia de reforma legal a la ante rior Ley Orgánica del Banco de México, de 14 de diciembre de

1983, fecha de publicación en el Diario Oficial, el Tribunal conoce de juicios contra multas por infracción al régimen de control de cambios. (109)

El anterior recorrido de los estadios de avance competencial del Tribunal Fiscal de la Federación, se perfila hacia la conversión y el logro de una órbita atributiva de fórmula general, la cual constituiría un gran avance para la defensa de los particulares y para el establecimiento de una justicia contencioso administrativa tan especializada como plena.

B) PROYECCION JURIDICA DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL AMBITO LOCAL Y MUNICIPAL.

La evolución de la jurisdicción administrativa en México, ha traído como consecuencia el establecimiento creciente de organismos de justicia contencioso administrativa en las entidades federativas, inspiradas profundamente en los modelos del Tribunal Fiscal de la Federación y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En estas condiciones, se puede decir que los Estados de nuestro sistema federativo, se han sumado a la corriente de evolución de la justicia administrativa regulando el con-

(109) Ibid., pp. 40 y 41.

tencioso administrativo atribuido a órganos de Jurisdicción formalmente dentro de la órbita del Poder Ejecutivo, aunque autónomos e independientes; sin relación de tipo jerárquico que los subordine al gobernador o funcionario alguno de la administración pública.

ESTADO DE VERACRUZ

Cuenta desde el 1º de enero de 1976, que es la fecha de entrada en vigor de la Ley Orgánica respectiva, con un Tribunal Fiscal que opera justicialmente un proceso contencioso tributario inspirado en el Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del propio Tribunal Fiscal de la Federación de 1967; su órbita competencial se circunscribe a la materia fiscal y multas por infracción a normas administrativas estatales, con sentencias de efecto anulatorio y carencia de facultades para asegurar la eficacia material de sus fallos.- Se contempla una excitativa de Justicia de efecto recusador en casos de dilación de fallos.

ESTADO DE SINALOA

Tiene establecido un Tribunal Fiscal, según Ley de Administración de Justicia Fiscal promulgada el 30 de abril de 1976, que en su competencia dirimente rebasa los límites de lo tributario y asimila materia controlable en los siguientes -

tes rubros: a) sanciones por infracción a normas administrativas estatales; b) pensiones a cargo del erario estatal y - del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado; c) responsabilidad de funcionarios y empleados estatales por actos no delictuosos; d) contratos administrativos celebrados por la administración - estatal; e) responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado; f) indemnización por expropiación de bienes por utilidad pública; g) resarcimiento de daños y perjuicios por ilicitud de actuación de funcionarios o empleados estatales.

ESTADO DE SONORA

Dispone de un tribunal de lo contencioso administrativo, instituido por Ley Orgánica en vigor desde el 1º de enero de 1977. Su denominación resulta un tanto incongruente ya que su campo atributivo se limita esencialmente a las cuestiones fiscales. También asume el conocimiento de controversias originadas por multas a infractores de normas administrativas estatales, así como función de arbitraje en materia laboral burocrática del Estado según disposición transitoria de la Ley del Servicio Civil.

ESTADO DE HIDALGO

Existe un órgano jurisdicente de denominación combina

da, el Tribunal Fiscal Administrativo, creado por Ley Orgánica en vigor a partir del 1º de enero de 1982. Le antecedió - un Tribunal Fiscal. Tiene un ámbito atributivo amplio (artículo 3º de la Ley Orgánica), porque su contencioso gravita sobre actos administrativos que autoridades estatales o municipales dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de particulares; estableciéndose de modo paralelo, en el Código Fiscal del Estado las normas de procedimiento y de condición procesal de las partes.

ESTADO DE JALISCO

Cuenta con un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, al que le dan concreción su Ley Orgánica y la Ley del Procedimiento Contencioso Administrativo, ambas vigentes desde el 1º de enero de 1984. El artículo 1º del ordenamiento orgánico lo faculta para dirimir competencias de orden fiscal y administrativo entre autoridades estatales, municipales y organismos descentralizados, en relación a los particulares, y las que surjan entre Estados y Municipios, o de éstos entre sí; incluyéndose en su órbita competencial las controversias por actos de organismos descentralizados estatales y municipales.

ESTADO DE GUANAJUATO

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo actúa con una competencia dirimente que incluye litigios que se susciten entre la Administración Pública Estatal, las Administraciones Municipales y sus organismos descentralizados, y los particulares (artículo 1º de la Ley de Justicia Administrativa). Puede dictar medidas discrecionales que preserven el medio de subsistencia, en los casos de particulares modestos que tengan en ella su única actividad personal (artículo 55).

ESTADO DE QUERETARO

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo, creado por Ley en vigor desde el 27 de diciembre de 1985, cuyo antecedente es un Tribunal de lo Contencioso Fiscal, competente para conocer de actos administrativos no fiscales con una amplia protección a los derechos de los administrados. Este Tribunal tiene carácter unitario y atribuciones que comprenden controversias de los particulares con la administración pública del Estado y los municipios, y con los organismos descentralizados de ambos niveles de gobierno. Está dotado de plena jurisdicción, por lo que sus sentencias tienen naturaleza declarativa, constitutiva y condenatoria, en virtud de que no sólo anulan actos administrativos, sino que también determina situaciones jurídicas concretas y condenan a la restitución de aquellos derechos afectados o desconocidos. Dispone-

de facultades para hacer cumplir sus fallos, amonestando, previniendo o multando a los funcionarios negligentes o contumaces, con posibilidad de pedir al superior Jerárquico Incluyen do al propio gobernador y a los presidentes municipales, que se acate lo ordenado en la sentencia.

ESTADO DE MEXICO

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo nace el 1º de enero de 1987 (Ley de Justicia Administrativa del Estado de México). Se integra con una Sala Superior y cinco Salas Regionales. Cuenta con una amplia competencia administrativa de fórmula general (artículo 3º de la Ley de Justicia Administrativa), la cual incluye las controversias administrativas y fiscales entre la Administración Pública del Estado y los Municipios, con sus órganos descentralizados revestidos con funciones de autoridad, y los particulares. Le conciernen, a sí mismo, las responsabilidades administrativas en que incurrirán los servidores públicos. De igual manera, puede decretar la suspensión con efectos restitutorios de la libertad personal, y también dictar medidas preservadoras del medio de subsistencia, en los casos de particulares de modesta situación que en ella tengan su única actividad personal, siempre que no lesionen derechos de terceros. En lo que concierne a facultades de imperio, el Tribunal puede dar vista cuando fenega el término de tres días para cumplimiento de la sentencia

amonestar, prevenir y multar a las autoridades por incumplimiento de los fallos, y en casos de contumacia, pedir la conminación jerárquica, así como ordenar la destitución del funcionario responsable, a menos de que goce de fuero constitucional.

ESTADO DE GUERRERO

Ha establecido un Tribunal de lo Contencioso Administrativo compuesto de Sala Superior y dos Salas Regionales, - formalmente instalado desde el 28 de agosto de 1987, con una competencia que comprende conflictos que se planteen entre - las autoridades del Estado, los Ayuntamientos y Organismos - Públicos Descentralizados con funciones de autoridad, y los particulares. El acceso a la jurisdicción (artículo 13 de la ley), está en función de un interés legítimo o directo, y de que haya fundamento para las pretensiones que se esgrimen. - Para efectos de gratuidad y fácil acceso a la justicia, puede disponer la distribución de formas Impresas de demanda, aparte de proporcionar asesoría y patrocinio de comisionado (artículo 28). Sus facultades de imperio pueden llegar a la conminación, multa reiterada y destitución del servidor público - responsable, a menos de que goce de fuero constitucional.

ESTADO DE TAMAULIPAS

Por decreto número 530 publicado en el Diario Oficial del Estado, número 104, de fecha 29 de diciembre de 1951, se promulga la Ley de Justicia Fiscal del Estado de Tamaulipas, en cuyo artículo 1º se establece que el Tribunal Fiscal dictará sus fallos en representación del Ejecutivo del Estado, pero será independiente de cualquier autoridad administrativa. Tiene carácter unitario y competencia única y exclusivamente en materia fiscal.

ESTADO DE YUCATAN

El 1º de octubre de 1987, se publicó en el Diario Oficial del Estado, la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán y la Ley Orgánica del Tribunal respectivo. Este órgano de justicia administrativa tiene carácter unitario, está dotado de plena jurisdicción e imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones, funcionará con una amplia competencia administrativa y fiscal. Asimismo, es de hacerse notar que la suspensión que otorga el Tribunal puede tener efectos restitutorios cuando se trate de actos privados de la libertad ordenados y ejecutados por la autoridad administrativa. Esta facultad es similar a la que también goza el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México.

DISTRITO FEDERAL

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo nace por Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación del 17 - de marzo de 1971. Está compuesto de una Sala Superior y tres Salas de Primera Instancia y sus facultades jurisdiccionales (artículo 21) Incluye actos administrativos de las autoridades locales, resoluciones fiscales, quejas por incumplimiento de fallos, reclamaciones procedimentales y anulación de resoluciones lesivas a la Hacienda Pública. En lo atinentemente a facultades de imperio, para casos de inobservancia y contumacia en lo que dispongan las sentencias, puede pedirse al Jefe del Departamento del Distrito Federal, como superior jerárquico, una acción conminatoria al funcionario responsable con posibilidad de multa y reiteración de ella cuantas veces sea necesario. Todo ello sin perjuicio de poner en conocimiento del Presidente de la República, en su carácter de Gobernante de la capital federal, las situaciones de incumplimiento. (110)

En este breve repaso del panorama nacional de la justicia contencioso administrativa, nos hemos percatado de la

(110) *Idem.*, "Proyección de la justicia administrativa en los ámbitos local y municipal", conferencia sustentada en diciembre de 1987, en México, D.F., pp. 23 y ss.

forma en que varias entidades federativas han implantado su Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Algunos han insertado en la órbita competencial del órgano Jurisdicente, controversias que involucran a organismos descentralizados estatales y municipales ampliando notablemente el control de la Juridicidad que debe caracterizar al Estado de Derecho. Incluso, han ido más allá del ámbito-competencial que tiene a su cargo el Tribunal Fiscal de la Federación, al consignar claras facultades de imperio y hasta una plena Jurisdicción.

Los Estados están trabajando en forma ordenada realizando bien su labor, tan es así, que la iniciativa presidencial convertida en Ley por el Constituyente permanente, reformadora del artículo 116 Constitucional, vigente desde su publicación en el Diario Oficial el 17 de marzo de 1987, viene a ser la culminación que inscribe en nuestra Carta Magna su notable esfuerzo. La fracción IV de dicho artículo consigna lo siguiente: " Las Constituciones y Leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones ". (111)

Finalmente, podemos afirmar que la reforma al artículo 116 Constitucional en su fracción IV, constituye un avance de la justicia contencioso administrativa, tanto local como federal, que busca fortalecer el sistema de autocontrol -jurisdiccional, y por ende, consolidar nuestro Estado de Derecho.

IV. PERSPECTIVAS DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL EN MEXICO.

Pudimos percatarnos líneas atrás, que el Tribunal Fiscal de la Federación como órgano de control Jurisdiccional, - ha venido extendiendo su competencia de tal manera que hoy el ámbito de sus facultades alcanza diversos campos de la actividad de los órganos de la Administración Pública. (112)

Al mismo tiempo, observamos que las entidades de la - Federación tomaron como modelo inspirador al Tribunal Fiscal de la Federación, para el establecimiento y desarrollo de los organismos de Justicia administrativa de acción local. (113)

No obstante lo anterior, es necesario puntualizar que el Estado Moderno implica una nueva administración pública - de reforzadas atribuciones en donde la actividad de los administrados se desarrolla entre prohibiciones, permisiones, concesiones, autorizaciones, conocimientos a la autoridad, registros, cumplimentación de condiciones técnicas y otras facetas regulatorias; razón por la cual, se justifica la urgencia de una reforma procesal que amplie la competencia del -

(112) v. Supra III. 6. A).

(113) V. Supra III. 6. B).

Tribunal Fiscal de la Federación, para que éste abarque el conocimiento de todas las contiendas que surjan entre el particular y los órganos de la administración pública, convirtiéndolo así en un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo.

Lo anterior de ninguna manera constituye un planteamiento novedoso, sino la reiteración del criterio que se sostiene en los Anteproyectos de la Ley Federal de Justicia Administrativa de 1964 y 1973, y en la autorizada opinión de los grandes maestros del Derecho Público, quienes proclaman la plena consagración de la Justicia Administrativa como el medio más importante que puede ofrecer el Estado de Derecho al ciudadano para evitar los atropellos de la actividad administrativa. (114)

Después de esta breve referencia, en la que hago mención expresa, a la necesidad de instituir en México un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, es preciso hablar de los dos anteproyectos formulados por Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, y que parcialmente han sido aceptados por el legislador en las leyes orgánicas del propio Tribunal Fiscal de 1967 y 1977, antes mencionadas; pero-

(114) Armienta Calderón, Gonzalo. "El Contencioso Administrativo Mexicano", en IFF cincuenta años al servicio de México, t. I, México 1987, p. 182.

en ambos, se advierte una proyección más amplia, la del establecimiento de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, de competencia genérica, y que salvo supuestos de excepción, pueda conocer y resolver sobre todas las controversias planteadas entre los administrados y la Administración Pública Federal.

• 1. ANTEPROYECTO DE 1964.

El primer anteproyecto de 1964, fué elaborado por los Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación: Rubén Aguirre Elquézabal, Dolores Heduán Virués y Margarita Lomelí Cerezo, designados por el Pleno de dicho Tribunal para formular el anteproyecto dirigido a la creación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa. (115)

En este anteproyecto se adoptaron las características siguientes:

a) El Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo tendría como base el Tribunal Fiscal de la Federación.

b) Su organización se caracterizaría por

(115) Carballo Balvarena, Luis. "Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo", en Justicia Administrativa, ed. Trillas, México-1987, p. 49.

la Integración de un Pleno y nueve Salas de Instrucción.

c) Su competencia sería la de conocer de los juicios que se promovieran contra cualquier acto de las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo Federal, emitido en materia administrativa por quien se estimara agraviado.

En este caso, no se distinguía si el carácter de autoridad podría atribuirse a los organismos descentralizados, a comisiones o a otros grupos administrativos.

La competencia incluía las controversias referentes a créditos distintos de los fiscales a cargo del Gobierno Federal.

Se excluía expresamente de impugnación a los actos políticos, como los originados en materia de Relaciones Exteriores, Defensa Nacional, cuestiones Electorales y relaciones entre los Poderes Constitucionales; la expulsión de los extranjeros del país, los actos de las autoridades del Fuero Militar, las autorizaciones para impartir educación, así como los actos de aplicación de las legislaciones agraria y la boral.

d) Por cuanto a las partes en el juicio, se señalaba como demandado al titular de la Secretaría o Departamento de Estado, de los que dependería la autoridad responsable del acto; asimismo, se daba intervención, al Procurador General de la República y al Secretario de Hacienda y Crédito Público en los juicios que versaren sobre ingresos o

egresos del erario Federal.

e) La suspensión de la ejecución del acto impugnado podría obtenerse mediante garantía de cumplimiento de la obligación que el acto imponga al particular demandante; excepto el caso de insolvencia, y surgiría efectos hasta que el juicio concluyera definitivamente. Dejaría de surtir efectos cuando la garantía se tornase insuficiente o cuando el tercero constituyera contragarantía para reparar los daños y perjuicios que la ejecución pudiere ocasionar.

f) El proyecto propuso cambiar la denominación de causales de anulación por la de causales de ilegalidad, que resultaba más acorde con la naturaleza de las sentencias de un Tribunal con jurisdicción plena. A las tradicionales causales relativas a incompetencia, violación de formalidades esenciales de procedimiento e inexacta aplicación de la Ley, en el anteproyecto de 1964 se propuso adicionar otras que ampliaban de manera significativa la noción de Desvío de Poder, para incluir los conceptos de arbitrariedad desproporcionada, aplicación desigual de la Ley, injusticia manifiesta o cualquier otra causa que hiciera a la resolución inadecuada al fin que la autoridad administrativa debe perseguir.

g) El Tribunal se perfilaba como de Plena Jurisdicción, de manera que el sentido de la sentencia no debía limitarse a declarar la nulidad o reconocer la validez

y la reposición del procedimiento administrativo se ordenaría cuando su violación, además de ser esencial, no hubiese quedado subsanada en el juicio.

Se planteó incluso que la condena podría sentenciarse en los juicios sobre devolución de lo indebidamente pagado y sobre depuración de otros créditos a favor de particulares.

h) Por lo que se refiere a recursos, se propuso establecer la apelación por las partes, la cual se caracterizó como una verdadera segunda instancia. (116)

2. ANTEPROYECTO DE 1973.

El segundo de los anteproyectos elaborado en 1973, es similar en los principios y conceptos básicos a su predecesor; sin embargo, se distingue fundamentalmente en su propuesta para establecer una organización regional del Tribunal, al delimitar las circunscripciones regionales de las Salas que conocerían de los juicios en primera instancia y al establecer una Sala Superior, con competencia para resolver los recursos de revisión y para fijar la jurisprudencia que unificaría los criterios aplicables por el Tribunal, en tanto que sería obligatoria para las Salas Regionales. (116)

(116) Ibid., pp. 49-51.

(117) Ibid., p. 52.

Esta idea de establecer un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo con Salas desconcentradas en diversas regiones del país, fue acogida como ya se mencionó, por el legislador al expedirse la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que entró en vigor en agosto de 1978.

Como se puede ver, los anteproyectos analizados, el de 1964 y 1973 para la creación de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, buscaron fortalecer el instrumento protector de los derechos de los administrados a la impartición de la justicia, ampliando la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

3. CREACION DE UN TRIBUNAL FEDERAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Los antecedentes recientes se perfilan hacia el establecimiento en México de un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo con atribuciones para conocer todas las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares.

La creación del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, se llevaría a cabo mediante la correspondiente transformación del Tribunal Fiscal de la Federación, con su actual estructura y ubicación formal dentro del ámbito -

del Poder Ejecutivo, en un órgano de control Jurisdiccional con Salas especializadas en materia fiscal.

Lo anterior, implica reformas al Código Fiscal de la Federación, que se convertiría en un Código Fiscal y Administrativo de la Federación, así como de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual se denominaría Ley Orgánica del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo.

Estaría dotado de competencia para conocer de todos los conflictos de orden jurídico que se susciten entre la ciudadanía y la Administración Pública, tanto centralizada como paraestatal, y al mismo tiempo, se encargaría de impartir una justicia gratuita, pronta, autónoma, imparcial y completa, dando satisfacción a este reclamo de los particulares, consolidando así, el progresivo avance de nuestro Estado de Derecho. (118)

En este sentido, las modificaciones constitucionales a los artículos 17 y 116, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 17 de marzo de 1987, han dado un notable impulso en el perfeccionamiento de la garantía de impartición de justicia.

(118) Díaz Olivares, Armando. " Reformas legales para el establecimiento de un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo ", en RTFF, No. 1, 3ª época, enero de 1988, pp. 73-77.

El primero de dichos preceptos, dice a la letra:

" ARTICULO 17.- Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán-expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, e mitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Las leyes locales y federales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena-ejecución de sus resoluciones. Nadie puede ser aprisionado por deudas de-carácter puramente civil". (119)

De la sola literalidad del precepto, se desprende la -intención de dotar de relevante dignidad y eficacia a las fun-ciones Justiciales de la Federación y de los Estados.

En efecto, el artículo 17 Constitucional establece que la Justicia que impartan los tribunales debe ser pronta, completa e imparcial; sin embargo, en el ámbito administrativo-el Imperio que se ha otorgado al Tribunal Fiscal de la Federación y al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Dis - trito Federal no permite cumplir con este mandato de nuestra-Constitución, pues dichos órganos no gozan de facultades para obtener el cumplimiento de sus sentencias cuando la autoridad demandada adopta una actitud de reticencia o contumacia y se-niega a acatar el fallo que pone fin a la controversia.

(119) Constitución Política, cit.

Se requiere, para impartir una justicia completa, que se dote a estos tribunales de facultades de Imperio para asegurar el cumplimiento jurídico y material de los fallos.

Por lo que hace a las modificaciones del artículo 116 Constitucional, publicadas en la fecha mencionada, podemos - destacar que su fracción IV homologa notables avances de las entidades Federativas, como es el caso de Querétaro, México, Jalisco, Sonora, Sinaloa y Veracruz, en materia de jurisdicción administrativa, en tanto prevee la articulación de una Justicia administrativa Nacional, sobre bases mínimas de uniformidad y coherencia. (120)

Al reformarse la fracción IV del artículo mencionado, el Constituyente está señalando nuevos rumbos a la justicia administrativa local, encauzándola hacia el proceso contencioso administrativo.

Lo anterior implica para los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de los Estados, una nueva categoría institucional derivada de su expresa consagración en nuestra Carta Fundamental.

Es indudable que estamos cerca de la transformación - del Tribunal Fiscal de la Federación, en un órgano dotado de

competencia genérica, en un controlador de la legalidad, no sólo de actos y resoluciones fiscales, sino de toda actuación del administrador público que al afectar los derechos del particular, rompa con el principio de legalidad, negando así la existencia de nuestro Estado de Derecho.

Las citadas reformas Constitucionales han logrado la proyección de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a nivel Nacional y exige la armonización y actualización consecuente de algunas leyes federales, relativas al sistema de impartición de Justicia contencioso administrativa.

Es necesario dar realización efectiva a los postulados Constitucionales ya que en México, existe un consenso social, en cuanto a la idea de que se pongan límites reductores a la arbitrariedad en el ejercicio de la función administrativa.

Por todo lo manifestado, resulta claro que nuestro país, espera un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, con una amplia competencia, dotado de imperio para hacer cumplir sus fallos y con Salas especializadas en materia tributaria, para que éstas encaucen la conducta hacendaria, equilibrando, en caso de conflicto, la función recaudadora, como actividad vital para el cumplimiento de las funciones del Estado, con los derechos fundamentales del con -

tribuyente. Así se lograría el objetivo de las reformas y México tendría la Justicia Administrativa, ahora delineada por nuestra Carta Fundamental.

CONCLUSIONES

1.- Resulta innegable que el desarrollo alcanzado por el Tribunal Fiscal de la Federación, justifica la urgencia de una reforma procesal que amplíe la competencia del mismo, para que ésta abarque el conocimiento de todas las controversias que surjan entre el particular y los órganos de la administración pública, convirtiéndolo así en un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo.

2.- La evolución de las relaciones sociales ha sido de tal magnitud que resulta impostergable promover una reforma en los sistemas de impartición de justicia administrativa para poder dar efectiva seguridad jurídica al particular frente a los actos de la administración pública.

3.- El actual Estado de Derecho respeta el principio de la separación de poderes como ideal democrático, pero le da una interpretación y una aplicación más adecuadas a las necesidades de los tiempos. La Justicia Administrativa en el marco de la división de poderes simboliza la idea de acabar toda forma de arbitrariedad proveniente de la esfera administrativa del gobierno.

4.- Es indispensable reforzar los instrumentos jurídicos de protección de los particulares frente a la administración, así como establecer nuevos mecanismos de tutela, para que puedan contar con una defensa jurídica de sus derechos e intereses legítimos, cuando sean afectados por algún acto de la autoridad pública.

5.- Los antecedentes recientes se perfilan hacia el establecimiento en México de un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo con atribuciones para conocer todas las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares.

6.- La creación del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo se llevaría a cabo mediante la correspondiente transformación del Tribunal Fiscal de la Federación, con su actual estructura y ubicación formal dentro del ámbito del Poder Ejecutivo, en un órgano Jurisdiccional con Salas especializadas en materia fiscal.

Lo anterior, implica reformas al Código Fiscal de la Federación, que se convertiría en un Código Fiscal y Administrativo de la Federación, así como de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual se denominaría Ley Orgánica del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo.

7.- Las reformas a los artículos 17 y 116 Constitucionales han logrado proyectar a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a nivel Nacional y exige la armonización y actualización consecuente de algunas leyes federales relativas al sistema de impartición de justicia administrativa.

8.- Es preciso dar realización efectiva a los postulados Constitucionales, ya que en México existe un consenso social, en cuanto a la idea de que se pongan límites reductores a la arbitrariedad en el ejercicio de la función administrativa.

9. Por ello, es necesaria la creación de un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, con una amplia competencia para conocer de todos los conflictos que susciten entre la ciudadanía y la Administración Pública, tanto centralizada como paraestatal, dotado de imperio para hacer cumplir sus fallos, y al mismo tiempo, se encargaría de impartir una justicia gratuita, pronta, autónoma, imparcial y completa, dando satisfacción a este reclamo de los particulares, consolidando así, el progresivo avance de nuestro Estado de Derecho.

B I B L I O G R A F I A

Acosta Romero, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo, ed. Porrúa, séptima edición, México 1986.

Almazán Delgado, Jaime. "Aspectos relevantes de la justicia administrativa en México", en Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 90, México junio de 1987, pp. 1081-1085.

Armiента Calderón, Gonzalo. El proceso tributario en el derecho mexicano, ed. Porrúa, México 1977.

Armiента Calderón, Gonzalo. "La reforma judicial y la justicia administrativa", en Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano, ed. Porrúa, México 1987, pp. 821-835.

Armiента Calderón, Gonzalo. "La justicia administrativa y el estado de derecho", en Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 90, México junio de 1987, pp. 1061-1079.

Armiента Calderón, Gonzalo. "El Tribunal Fiscal de la Federación. Su ubicación dentro del marco constitucional", en Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 88, México abril de 1987, pp. 871-891.

Armiента Calderón, Gonzalo. "El nuevo procedimiento contencioso fiscal", en Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 1, tercera época, México enero de 1988, pp. 55-72.

Armiента Calderón, Gonzalo. "La justicia administrativa nacional. Evolución y proyección", en Boletín de la Procuraduría Fiscal del Estado de México, Secretaría de Finanzas, julio de 1987.

- Armienta Calderón, Gonzalo. "La desconcentración de la Justicia administrativa", en Revista de difusión fiscal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México junio de 1975, pp. 39-44.
- Armienta Calderón, Gonzalo. "El contencioso administrativo mexicano", en Obra conmemorativa de los cincuenta años del Tribunal Fiscal de la Federación, t. I, México 1987, pp. 179-193.
- Armienta Calderón, Gonzalo. Proyección de la justicia administrativa en los ámbitos local y municipal, conferencia sustentada en el Simposio sobre Justicia contencioso administrativa, México diciembre de 1987.
- Armienta Calderón, Gonzalo. Los tribunales de lo contencioso administrativo, conferencia sustentada en las Jornadas jurídicas nacionales Miguel de la Madrid, México agosto de 1987.
- Armienta Calderón, Gonzalo. Modernización de la Justicia Fiscal, conferencia sustentada en Morelia Michoacán el 16 de septiembre de 1988.
- Armienta Calderón, Gonzalo. Las dos vertientes de la justicia administrativa en México, conferencia sustentada en Monterrey, Nuevo León, el 20 de agosto de 1987.
- Armienta Calderón, Gonzalo. Los problemas de la administración de la Justicia fiscal, conferencia sustentada en Toluca, Estado de México, el 19 de abril de 1986.
- Armienta Calderón, Gonzalo. La Justicia administrativa. Una moderna concepción de la división de poderes, trabajo de Ingreso a la Academia Mexicana de Jurisprudencia y Legislación correspondiente de la Real de Madrid, México enero de 1989.
- Arreola Ortiz, Leopoldo. "La naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federa

ción", en Obra conmemorativa del cuarenta y cinco aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, t. II, México 1982, pp. 161-199.

Arreola Ortiz, Leopoldo. "Análisis comparativo entre el Tribunal Fiscal de la federación y el Consejo de Estado Francés", en Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 3, tercera época, México marzo - de 1988, pp. 81-92.

Bernard Michel. "El Consejo de Estado Francés. (Juez administrativo y juez fiscal)", en Obra conmemorativa del cincuenta aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, t. I, México 1987, pp. 27-43.

Bielsa, Rafael. Principios de Derecho Administrativo, ed. de Palma, tercera edición, Buenos Aires, Argentina 1965.

Burgoa Orihuela, Ignacio. "El control de la constitucionalidad y el de legalidad", en Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano, ed. Porrúa, México 1987, pp. 391-424.

Briseño Sierra, Humberto. El proceso administrativo en Iberoamérica, ed. UNAM, México 1968.

Buitrago Hurtado, Samuel. "El Consejo de Estado de Colombia. So origen y competencia", en Obra conmemorativa del cincuenta aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, t. I, México 1987, pp. 63-78.

Caballero Cárdenas, José. "La justicia contencioso administrativa. En especial relación a la competencia de los respectivos tribunales locales", en Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano, ed. Porrúa, México 1987, pp. 837-861.

Cadena Rojo, Jaime. "El Tribunal Fiscal de la Federación y la justicia federal", en Obra conmemorativa del cuarenta y cinco aniversario del

Tribunal Fiscal de la Federación, t. II, México 1982, pp. 320-347.

Carballo Balvarena, Luis. "Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo", en Justicia Administrativa, ed. Trillas, México 1987, pp. 45-60.

Carrillo Flores, Antonio. La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México, ed. Porrúa, México 1939.

Carrillo Flores, Antonio. Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, ed. UNAM, México 1987.

Carrillo Castro, Alejandro. "La reforma administrativa en el sistema de impartición de justicia", en Obra conmemorativa del cuarenta y cinco aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, t. I, México - 1982, pp. 859-877.

Corona Laurette, Samuel. "Ensayos sobre la creación de la Procuraduría de la defensa fiscal", en Obra conmemorativa del cuarenta y cinco aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, t. I, México 1982, - pp. 547-568.

Cortina Gutiérrez, Alfonso. "La nueva estructura del Tribunal Fiscal de la Federación", en Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México No. 3, enero-abril de 1978, año II, pp. 12-37.

Cortina Gutiérrez, Alfonso. "Perspectiva de la justicia administrativa en México", en Obra conmemorativa del cuarenta y cinco aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, t. II, México 1982, pp. 320-347.

Cortina Gutiérrez, Alfonso. "El Tribunal Fiscal de la Federación en México", en Obra conmemorativa del cuarenta y cinco aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, t. V, México 1982, pp. 343-358.

- Cortina Gutiérrez, Alfonso. "Comentarios sobre los recursos administrativos", en Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 81, México septiembre de 1986, pp. 243-252.
- Cortina Gutiérrez, Alfonso. "Exégesis de la iniciativa de decreto que reforma, adiciona y deroga preceptos del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación", en Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 96, México diciembre de 1987, pp. 605-612.
- Cozian Maurice. "El contencioso fiscal en Francia, ante los tribunales judiciales y administrativos", en Obra conmemorativa del cuarenta y cinco aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, t. V, México 1982, pp. 69-86.
- Cuevas Figueroa, Pedro. "La impartición de justicia fiscal en Francia por los tribunales administrativos", en Obra conmemorativa del cuarenta y cinco aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, t. II, México 1982, pp. 59-92.
- Díaz Olivares, Armando. "Evolución de la Justicia Administrativa en México", en Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 90, México Junio de 1987, pp. 1087-1094.
- Díaz Olivares, Armando. "Reformas legales para el establecimiento de un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo", en Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 1, tercera época, México enero de 1988, pp. 73-77.
- Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, co-ed. Porrúa-UNAM, segunda edición, México 1987, ts. I y II.

- Domínguez Belloc, Guillermo. "Necesidad de la creación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo Estatales", en Obra conmemorativa del cincuenta aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, t. V, México 1987, pp. 223-240.
- Fix Zamudio, Héctor. "Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa", en Obra conmemorativa del cuarenta y cinco aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, t. II, México 1982, pp. 379-414.
- Fix Zamudio, Héctor. "Aspectos comparativos de la Justicia Administrativa", en Obra conmemorativa del cuarenta y cinco aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, t. V, México 1982, pp. 87-138.
- Fix Zamudio, Héctor. Los tribunales constitucionales y los derechos humanos, ed. Porrúa, México 1985.
- Fix Zamudio, Héctor. "La defensa jurídica de los particulares frente a los órganos paraestatales", en la Revista de la facultad de derecho de la UNAM, México 1984, pp. 135-172.
- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo, ed. Porrúa, México 1959.
- García Mancheco, Vicente. "El Tribunal Fiscal de la República del Ecuador" en Obra conmemorativa del cuarenta y cinco aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, t. V, México 1982, pp. 381-390.
- Gil Valdivia, Gerardo. "El artículo 17 constitucional, el acceso a la justicia y los derechos humanos", en Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano, ed. Porrúa, México 1987, pp. 1-32.
- González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo, ed. por el Instituto de estudios políticos, t. I, Madrid 1955.

González Pérez, Jesús. "La Justicia contencioso administrativa y el tribunal fiscal de la federación", en Obra conmemorativa del cincuenta aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, t. V, México 1987, pp. 143-171.

González Pérez, Jesús. "Obstáculos del acceso a la justicia en materia tributaria", en Obra conmemorativa del cuarenta y cinco aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, t. V, México 1982, pp. 139-174.

González Uribe, Héctor. "El Estado Social de Derecho en México y sus implicaciones tributarias", en Obra conmemorativa del cuarenta y cinco aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, t. I, México - 1982, pp. 189-227.

Gordillo, Agustín. "Tribunales administrativos o judiciales en materia fiscal y administrativa en América Latina", en Obra conmemorativa del cuarenta y cinco aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, t. V, México 1982, pp. 181-201.

Ibarra Gil, Rafaél. "Presencia y proyección del Tribunal Fiscal de la Federación", en Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 80, México agosto de 1986, pp. 142-158.

Johnston, Douglas. "Debido proceso legal en la calificación de impuestos federales. Procedimiento Administrativo, Tribunal de Impuestos de Estados Unidos. Defensa de los contribuyentes ante los tribunales", en Obra conmemorativa del cuarenta y cinco aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, t. V, México 1982, pp. 207-225.

La reforma al sistema de impartición de justicia fiscal, compilación documental 1988 de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México 1988.

Martínez Rosaslanda, Sergio. "El contencioso administrativo", en Obra con memorativa del cuarenta y cinco aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, t. II, México 1982, pp. 13-57.

Martínez Rosaslanda, Sergio. "El ingreso y ascenso en los Tribunales Administrativos y en el Consejo de Estado de Francia", en Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 3, México marzo de 1988, pp. 57-77.

Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo, ed. Porrúa, México 1959.

Nava Negrete, Alfonso. Legislación comparada de justicia administrativa, Obra conmemorativa del cincuenta aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, México 1987.

Noriega Cantú, Alfonso. "Los tribunales administrativos y el poder judicial federal", en Obra conmemorativa del cuarenta y cinco aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, t. V, México 1982, pp. 227-266.

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994. Poder Ejecutivo Federal.

Ponce Gómez, Francisco. "Organización y funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación", en Obra conmemorativa del cuarenta y cinco aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, t. II, México 1982 pp. 201-242.

Rueda Heduán, Iván. "Reestructuración del sistema contencioso fiscal federal mexicano", en Obra conmemorativa del cuarenta y cinco aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, t. II, México 1982, pp. 350-378.

- Sánchez Medina, Jorge. "Posibilidad constitutiva para el establecimiento en México de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo de la Federación", en Obra conmemorativa del cuarenta y cinco aniversario - del Tribunal Fiscal de la Federación, t. V, México 1982, pp. 465-479.
- Santofimio, Jaime. Acto Administrativo, ed. UNAM, México 1988.
- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, ed. Porrúa, décima edición, ts. I y II.
- Sterrett, Samuel. "El Tribunal de Impuestos de los Estados Unidos. Un análisis de su historia, funciones y procedimiento para la resolución de los Juicios ante él promovidos", en Obra conmemorativa del cincuenta aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, t. I, México 1987, pp. 49-58.
- Suárez Turnbull, José. "Avances y perspectivas de las reformas constitucionales de 1987 en el plano de la Jurisdicción contencioso administrativa", en Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema Judicial mexicano, ed. Porrúa, México 1987, pp. 863-882.
- Troya Jaramillo, José. "El contencioso tributario en el Ecuador", en Obra conmemorativa del cincuenta aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, t. I, México 1987, pp. 83-101.
- Valdés Costa, Ramón. "Justicia Fiscal en América Latina", en Obra conmemorativa del cuarenta y cinco aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, t. V, México 1982, pp. 271-293.
- Van Hoorn, J. "Procedimientos tributarios ante los tribunales fiscales de la administración de algunos países europeos", en Obra conmemorativa del cuarenta y cinco aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, t. V, México 1982, pp. 309-332.

- Villalobos Ortiz, María del Consuelo. "La defensoría de oficio ante el - Tribunal Fiscal de la Federación", en Justicia Administrativa, ed. Trillas, México 1987, pp. 81-157.
- Villoro Toranzo, Miguel. "Los principios filosóficos y el derecho fiscal" en Obra conmemorativa del cuarenta y cinco aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, t. I, México 1982, pp. 99-130.
- Wilbert M., Cambranis. "La garantía de libre acceso a la jurisdicción", en Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano, ed. Porrúa, México 1987, pp. 33-53.