

826

24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

Seminario de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas

“EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL Y SU COMPETENCIA EN MATERIA FISCAL”.



INSTITUTO DE DERECHO
FACULTAD DE DERECHO
T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :

JACINTO SALVADOR TORRES RODRIGUEZ

ASESOR DE TESIS,
Jaime Romo García

FALLA DE ORIGEN

1990



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE

INTRODUCCION.	I
--------------------	---

CAPITULO PRIMERO CONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN MEXICO

I.- ANTECEDENTES HISTORICOS	3
A).- Creación de la Ley Lares.	19
1.- Criticas a la Ley Lares a la luz de la Constitución de 1857.	25
2.- Teorías sobre la interpretación del artículo 97, fracción I de la Constitución de 1857.	33
II.- COMENTARIOS SOBRE LA CREACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.	46
A).- Su origen.	46
B).- Su naturaleza jurídica.	49
C).- Su estructura.	59
D).- Su competencia.	67
E).- Critica a la ampliación de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.	94
III.- REFORMAS AL ARTICULO 104 CONSTITUCIONAL.	98

CAPITULO SEGUNDO CONCEPTOS DOCTRINALES SOBRE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

I.- NECESIDAD DE UN SISTEMA DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.	109
A).- Regulación jurídica de la Administración.	109
B).- La justicia administrativa.	113
II.- CONCEPTO DE LA MATERIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA.	117
A).- El contencioso administrativo desde el punto de vista material y formal.	123
B).- Naturaleza de lo contencioso administrativo.	124
C).- Clases de contencioso administrativo.	125
D).- Critica al término contencioso administrativo.	127

III.- JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.	130
A).- Teoría de la división de poderes.	130
B).- Diversos sistemas de jurisdicción contencioso administrativos.	138
1.- Sistema administrativo, continental europeo o francés..	138
2.- Sistema judicialista o anglo-americano.	150
3.- Sistema mixto.	160
C).- Sistema adoptado por México.	164

CAPITULO TERCERO
EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

I.- REFORMAS A LOS ARTICULOS 73 Y 116 CONSTITUCIONALES.	171
A).- Artículo 73 Constitucional.	171
B).- Artículo 116 Constitucional.	173
II.- INSTAURACION DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.	175
A).- Su naturaleza.	177
B).- Su estructura.	183
C).- Su competencia.	196
D).- Procedencia del recurso de reclamación.	208

CAPITULO CUARTO
EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL
Y SU COMPETENCIA EN MATERIA FISCAL

I.- DIVERSAS CLASES DE SENTENCIAS ADMINISTRATIVAS.	213
II.- PRINCIPIOS QUE RIGEN A LAS SENTENCIAS ADMINISTRATIVAS.	218
III.- REGULACION Y CARACTERISTICAS DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO -- ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.	220
IV.- MATERIAS RESPECTO DE LAS CUALES EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL PUEDE SUPLIR LAS - - - DEFICIENCIAS EN EXPRESION DE AGRAVIOS DE LA DEMANDA.	224
V.- MATERIAS RESPECTO DE LAS CUALES EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL NO PUEDE SUPLIR LAS --- DEFICIENCIAS EN EXPRESION DE AGRAVIOS DE LA DEMANDA.	227

VI.- PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISION.	231
VII. LA QUEJA COMO INSTANCIA PARA EL CASO DE INCUMPLIMIENTO DE ALGUNA SENTENCIA PRONUNCIADA POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.	233
VIII.- PROPUESTA PARA QUE LAS SENTENCIAS PRONUNCIADAS POR - EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL - DISTRITO FEDERAL SEAN DE JURISDICCION PLENA.	235
CONCLUSIONES.	237
BIBLIOGRAFIA.	251
ABREVIATURAS.	257

INTRODUCCION

Ha de iniciar este trabajo acerca de la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en materia fiscal, tema sobre el cual se me ha concedido exponer, con una breve síntesis de las ideas expuestas en el mismo, a ese H. Jurado ruego su benevolencia y comprensión al leer este trabajo, pues no es mi deseo tratar de cambiar lo establecido e instituido, sino más bien quiero externar ciertas inquietudes que me han surgido en torno a las formas jurídicas que actualmente prevalecen en el Distrito Federal respecto a la procuración o impartición de justicia administrativa.

Este trabajo tiene por objeto analizar la constitucionalidad de los tribunales administrativos, en nuestro país, para lo cual hicimos una breve síntesis de la evolución que estos han tenido, desde la época precolombina hasta nuestros días, y las disposiciones legales que los venían regulando, analizando con mayor detenimiento la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento, ambos de 1853, al ser dichos ordenamientos los primeros en instituir un tribunal administrativo en México.

Posteriormente realizamos algunos comentarios sobre el Tribunal Fiscal de la Federación, por ser este Cuerpo Colegiado, nuestro primer tribunal administrativo instaurado en nuestro pasado inmediato, el cual nació a la vida jurídica con el vicio de inconstitucionalidad, situación que obligó al Congreso de la Unión, reformar el artículo 104 de nuestra Carta Magna y sentar la base Constitucional de los tribunales administrativos, disposición que en la actualidad se encuentra establecida en los artículos 73, fracción XXIX-H y 116 constitucionales, para instituir tribunales de lo contencioso-administrativo Federales y en el Distrito Federal, así como en los Estados, respectivamente.

Con el objeto de precisar cual es el sistema adoptado por nuestro país, en cuanto a la impartición de justicia administrativa realizamos un breve estudio respecto a los sistemas de jurisdicción contencioso administrativo para concluir que el legislador optó por la implantación del sistema administrativo o francés.

Finalmente analizamos la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, entendida como la facultad que tiene para conocer y dirimir las controversias suscitadas entre los particulares y las autoridades del Departamento del Distrito Federal, con motivo de las resoluciones emitidas por este dándole mayor relevancia a las de carácter fiscal, ya que dentro del proceso seguido ante nuestro tribunal local, la regla general viene a ser la suplencia de la deficiencia de la demanda, entratándose de los actos meramente administrativos, situación que no acontece respecto de los asuntos de naturaleza fiscal, entendida esta materia como todo lo relacionado con los ingresos que percibe el Estado vía impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y los accesorios de dichos conceptos.

CAPITULO PRIMERO

**CONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRIBUNALES
ADMINISTRATIVOS EN MEXICO.**

I.- ANTECEDENTES HISTORICOS.

En el presente apartado centraremos nuestra atención primordialmente en la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, mejor conocida como Ley de Lares, en reconocimiento a su creador Teodosio de Lares, la cual fue expedida el 25 de mayo de 1853, misma que constituye el primer antecedente de mayor importancia en cuanto a la historia de lo contencioso-administrativo en nuestro país.

Antes de entrar al estudio de la Ley de Lares, específicamente a la regulación de lo contencioso-administrativo, resulta pertinente, a fin de una mejor comprensión de dicha Ley, efectuar una breve reseña histórica sobre la Jurisdicción encargada de controlar los actos administrativos en nuestro país, hasta antes de su emisión.

Epoca Precolombina.

Toribio Esquivel de Obregón, nos dice que "durante la época precolombina la administración de justicia dentro del Imperio Azteca, se encontraba encabezada por el rey, proseguido por el cihuacoatl gemelo mujer, especie de doble del monarca, sus funciones eran de gobierno de hacienda y de justicia, sus sentencias no admitían apelación, ni aún ante el monarca mismo, aunque no se sabe exactamente cuales casos caían bajo su jurisdicción". (1)

En esa consideración podemos afirmar, que si no se admitía ningún tipo de apelación, tampoco era posible que las reclamaciones de los gobernados frente a la administración fuesen procedentes y posibles, ya que el pueblo azteca no conoció más división de poderes que la impuesta por la necesidad de repartir el trabajo, consecuentemente al no existir división alguna de poderes, no puede sostenerse la existencia del ejercicio de alguna función judicial por parte del ejecutivo (monarca) como lo presupone el contencioso-administrativo.

En síntesis en el México precortesiano no encontramos sino un absoluto desconocimiento de los derechos del hombre, lo cual trala como consecuencia una falta total de recursos o medios de defensa para el súbdito, el cual se encontraba completamente indefenso ante los actos arbitrarios del rey.

Epoca Colonial.

Denotro del regimen Colonial, siguiendo al Maestro Carrillo Flores, mencionaremos que "existía un sistema de oposiciones a las decisiones gubernativas para defender los derechos de los particulares". (2)

(1) Esquivel de Obregón, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México. Editorial Polis. México 1937. Tomo I. pag. 343.

(2) Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A.. México 1973. pag. 167 y sigs.

Al citar a Don Juan Solórzano, el autor precitado transcribe "... de todas las cosas que los Virreyes y Gobernadores proveyeron a título de gobierno está ordenado que si alguna parte se sintiere agraviada pueda apelar y recurrir a las Audiencias de las Indias ... y allí son oídos judicialmente los interesados, y se confirman, revocan y moderan los autos y decretos de los Virreyes y Gobernadores. A quienes estrechamente está mandado que por ningún modo impidan o estorben este recurso ...". (3)

En forma específica podemos decir que el antecedente más remoto en nuestro país, respecto al desarrollo de la justicia administrativa lo encontramos en las llamadas Audiencias Reales de las Indias, que eran los organismos encargados de oír judicialmente la apelación, recurso o reclamación que presentarían los gobernados agraviados, por un acto o decreto del Virrey o el Gobernador.

En contra de las resoluciones emitidas por dichas Audiencias existía la instancia a favor de Virreyes o Gobernadores de inconformarse ante el Real Consejo de Indias.

Resulta pertinente destacar que durante la época colonial, en lo concerniente a la justicia administrativa, existía una etapa en que la confusión de poderes daba lugar a que dicha justicia no encontrase aún su plena autonomía, ya que, "la jurisdicción de esos tribunales era ejercida en nombre del Rey, en quien por lo mismo residía la Suprema Jurisdicción y podría intervenir en los negocios judiciales no teniendo por tanto los Tribunales la independencia que forma uno de sus modernos caracteres". (4)

Con posterioridad, la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, dada en Madrid en 1786, conservó el régimen anterior aunque creó la Junta Superior de Hacienda, que era un tribunal de apelación especial que resolvía los negocios contenciosos en que estuvieran implicadas las Rentas o interesado el Real Erario, tribunal que subsumió en uno los diversos existentes en esa materia.

Carrillo Flores, al citar el pensamiento de José Ma. Caballero y Montes, señala que dicho autor en su "Tratado sobre lo Contencioso Administrativo" establece "... lo contencioso-administrativo fué en nuestro antiguo Derecho, no la revisión en juicio de los particulares, sino lo que el Poder Público, quiso que fuera en cada caso, en mérito de reales o supuestas razones de interés público, a favor de las que se reconocía o se negaba la virtualidad de la contienda jurídico administrativa". (5)

(3) Carrillo Flores, Antonio. Op. cit. pág. 167.

(4) Pallares, Jacinto. El Poder Judicial. Editorial Imprenta del Comercio de Nabor Chávez. México 1874. pags. 28 y 29.

(5) Carrillo Flores, Antonio. Op. cit. pag. 167.

Es decir, existía una confusión entre lo contencioso-administrativo y el contencioso judicial, ya que si bien es cierto que el Consejo Real, el Corregidor y la Cancillería resolvían en forma gubernativa cuestiones de la competencia de la administración activa, también lo es que se avocaban al conocimiento de causas civiles y criminales, de plano sin juicio.

Dicha confusión de lo contencioso-administrativo no era sino el reflejo de la que existía en todo el campo del derecho, la cual cesó cuando con la teoría de la división de poderes, se determinó el concepto y competencia de cada uno de éstos.

Por su parte en Francia por disposición de 1801, los Tribunales de Justicia no podían intervenir en aquellas materias en que por cualquier concepto y título hubiese de hacerlo la Administración.- De dicho país se importó al nuestro la Constitución de Bayona, ilegítima, toda vez que fué votada por quienes carecían de la representación de la Nación, pero que "constituyó el primer cuerpo legal que señaló entre nosotros la existencia de lo contencioso-administrativo".(6)

Según dicha Constitución, que no llegó a tener aplicación, debía crearse un Consejo de Estado, el cual además de examinar y formular los proyectos de leyes civiles, criminales y los reglamentos generales de la Administración Pública, había de conocer de las competencias de jurisdicción entre los cuerpos administrativos y judiciales, y de la parte contenciosa de la propia Administración.- En su articulado reúne en el Consejo de Estado, las funciones de administrador y juzgador, lo cual representa un tribunal de justicia retenida, ya que las resoluciones que emitía eran verdaderos proyectos los cuales eran revisados por el titular del ramo.

La Constitución española del año de 1812 o Constitución de Cádiz, jurada en España el 30 de Septiembre de ese año, era una ley de aplicación en las Colonias de la Corona [dicha aplicación nunca se llevó a cabo en la Nueva España] dicho ordenamiento no daba cabida al contencioso-administrativo, pues admitía la separación de poderes con severas prohibiciones, pues en su artículo 242 disponía;

" Ni las Cortes ni el Rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos ". (7)

De la prohibición tajante del propio texto constitucional, se puede desprender la imposibilidad jurídica de reclamar a la Administración sus actos por medio del contencioso-administrativo.

El maestro Carrillo Flores nos dice al referirse a la Constitución en comentario,

(6) Nava Negrete, Alfonso.- Derecho Procesal Administrativo. Edit. Porrúa, S.A., México 1959. pag. 263.

(7) Montiel y Duarte, Isidro Antonio.- Derecho Público Mexicano. Imprenta del Gobierno en Palacio. México 1871. pag. 242.

que si bien es cierto que ésta creó el Consejo del Rey "para ser oído, entre otros asuntos, en los gubernativos, no marcó el procedimiento que debería seguirse en los contenciosos-administrativos". (8)

Las Cortes Generales de 1812, reglamentan las Audiencias y los Juzgados de Primera Instancia, ordenando la subsistencia entre los últimos, de los Juzgados de Hacienda, lo que implica la existencia de un contencioso tributario dentro de la esfera del Poder Judicial; asimismo, se dota a las Audiencias de México y Guadalajara de facultades para conocer de esos negocios en Segunda Instancia, en momentos en que ya esos órganos eran de carácter Judicial; lo anterior no es más que el reflejo del espíritu judicialista que había en la organización política de España.

Durante la lucha por nuestra Independencia no se conoce en nuestra Nación el contencioso-administrativo.

En esa época se dictaron diversas leyes, las cuales buscaban encontrar una nueva estructura jurídica y que usualmente reflejaban el pensamiento de ese momento, dentro de éstas destaca el proyecto de Constitución formulado por Ignacio López Rayón, denominado "Elementos Constitucionales", en el que se consigna el Principio de División de Poderes, en su artículo 21 al establecer:

" Aunque los tres Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial sean propios de la Soberanía, el Legislativo lo es inerrante que jamás podrá comunicarlo - (sic)". (9)

Resulta obvio que con la existencia de dicha división estricta, no era posible la creación de un contencioso-administrativo de tipo francés.

En el Congreso convocado por Don José María Morelos y Pavón, instalado en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, se conservó la idea de los tres poderes en "Los 23 Puntos dados a la Constitución", mejor conocidos como "Los Sentimientos de la Nación", al establecer en su artículo 5º:

" La soberanía dimana inmediatamente del pueblo, el que solo quiere depositarla en sus representantes dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las Provincias sus vocales, y éstos a los demás que deben ser sujetos sablos y de probidad ".

Posteriormente, en el "Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana", mejor conocido por "Constitución de Apatzingan del 22 de octubre de 1814", se estableció que "Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares (artículo 11)", prohibiendo al Supremo Gobierno, "deponer a los empleados públicos, ni conocer en negocio alguno Judicial; avocarse causas

(8) Carrillo Flores, Antonio. Op. cit. pag. 172.

(9) Tena Ramírez, Felipe.- Leyes Fundamentales de México 1804-1983. Décimo-Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A.. México 1983. pag. 26.

pendientes o ejecutoriadas, ni ordenar que se habrán nuevos juicios (artículo 167)", señalando expresamente que "estos Tres Poderes, Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no deben ejercerse ni por una misma persona, ni por una sola corporación (artículo 12)". Preceptos estos que hacían imposible la existencia de un Tribunal radicado en el Poder Ejecutivo". (10)

México Independiente (1821-1853).

Una vez consumado el movimiento independiente y dictada el Acta de la Independencia Mexicana de 28 de septiembre de 1821, se instaló una Junta Provisional de Gobierno encargada de gobernar interinamente el país, así como de elegir y organizar el Congreso Constituyente, el cual habiendo quedado instituido el 24 de febrero de 1822, produjo como resultado de sus trabajos las "Bases Constitucionales aceptadas por el Segundo Congreso Mexicano el 24 de febrero de 1822", persistiendo en la separación de los Tres Poderes Estatales, impidiendo con ello la creación de tribunales dentro de la esfera administrativa. La Quinta Base señalaba:

" no conviniendo que queden reunidos el poder Legislativo, Ejecutivo y el Judicial, declara el Congreso que se reserva el ejercicio del poder Legislativo en toda su extensión, delegando interinamente el poder Ejecutivo en las personas que componen la actual regencia, y el Judicial en los tribunales que actualmente existen, o que se nombraren en adelante, quedando unos y otros cuerpos responsables a la Nación por el tiempo de su administración con arreglo a las leyes ". (11)

Agustín de Iturbide disolvió el Congreso Constituyente, y puso en su lugar una Junta Nacional Instituyente, que en febrero de 1823 aprobó el Reglamento Político Provisional del Imperio, mientras se expedía la Constitución, reemplazando la idea vertida en el artículo 12 de la Constitución de Apatzingán, estableciendo que "el sistema del gobierno político del imperio mexicano, se compone de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que son incompatibles en una misma persona o corporación (artículo 23)".

Quedando de esta manera descartada toda hipótesis de un tribunal sito en el Poder Ejecutivo, pues "la facultad de aplicar las leyes a los casos particulares que se contravienen en juicio, corresponde exclusivamente a los tribunales erigidos por ley (artículo 55, Sección Quinta, del Poder Judicial), tampoco se permitía que los tribunales del Poder Judicial enjuiciaran los actos administrativos del Poder Ejecutivo". (12)

(10) Nava Negrete, Alfonso. Op. cit. pag. 264.

(11) Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. pag. 124.

(12) *Ibidem*. pag. 137.

Es importante destacar, que el artículo 79 del ordenamiento en estudio, puede dar lugar a suponer la existencia del contencioso-administrativo, al establecer dichas facultades del Supremo Tribunal:

" Juzgará a los Secretarios de Estado y despacho, cuando por queja de parte se declara haber lugar a exigir la responsabilidad en la forma que se dirá despues ".

El cuerpo legal en comento tuvo efímera existencia, pues aprobado en Febrero de 1823, en Marzo del mismo año turbidó reconoció al Constituyente que había disuelto y ante él abdicó.

Una vez reinstalado el Constituyente mencionado, se presentó un proyecto de Constitución llamado, " Plan de Constitución Política de la Nación Mexicana ", de 16 de Mayo de 1823, el cual no alcanzó a ser discutido, y en el cual sólo se había de causas civiles y criminales.- Sin embargo dispone que:

" La Nación ejerce sus derechos por medio: 1º., de los ciudadanos que eligen a los individuos del cuerpo legislativo, 2º., del cuerpo legislativo que decretan las leyes, 3º., del ejecutivo que las hace cumplir a los ciudadanos, 4º., de los jueces que las aplican en las causas civiles y criminales, 5º., de los senadores que las hacen respetar a los primeros funcionarios." los cuales conforme a la Base Octava estaban encargados de " ... Juzgar a los individuos del cuerpo ejecutivo, a los diputados del legislativo, a los secretarios de estado en los casos precisos que designará una ley clara y bien pensada ". (13)

En los preceptos de esta Constitución, encontramos plasmado el principio de la división de Poderes (artículo 1º), así como la prohibición terminante de conceder al ejecutivo las funciones legislativas al establecer en su artículo 4º " el cuerpo ejecutivo se compone de tres individuos ... ceñirse a sus atribuciones y no ejercer en caso alguno las legislativas ni judiciales ".- De dichos preceptos podemos desprender que por su naturaleza impedían la aparición de lo contencioso-administrativo en nuestro país.

Elejido el nuevo Congreso, e iniciadas sus labores el 5 de Noviembre de 1823, expidió el 31 de Enero de 1824 el " Acta Constitutiva de la Federación ", considerada como anticipo de la Constitución.- El 3 de Octubre del mismo año se aprobó la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, que adoptó un Consejo de Gobierno correspondiente al Consejo de Estado, imitado de Francia por la Constitución Española de 1812, dotándolo de facultades de consulta y dictamen en ciertos negocios de la Administración Pública, no así de las facultades Jurisdiccionales que competían al modelo original.

(13) Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. pags. 140 y 152.

Esta Constitución consagraba en su Título II, la idea de la separación de poderes en su artículo 6º, al afirmar:

" Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial ". (14)

Con este dispositivo legal se impedía la posibilidad del desarrollo de lo contencioso-administrativo, tramitado ante los Tribunales Administrativos pues se plasmaba el principio de la división de poderes y en el mismo texto constitucional no se establecían excepciones que favorecieran el desarrollo de Tribunales Administrativos que conocieran de lo contencioso-administrativo.

No obstante lo anterior, tomando como modelo a la Constitución Norteamericana; en su Sección Tercera del Título Quinto, específicamente en su artículo 137, estableció:

" De las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia:
Fracción II: Terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebradas por el gobierno supremo o sus agentes. "Asimismo en la fracción V del mismo artículo, se dispone en el punto Sexto conocer: De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, y contrabandos: de los crímenes cometidos en alta mar, de las ofensas contra la Nación de los Estados Unidos Mexicanos; de los empleados de Hacienda y Justicia de la Federación; y de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley ". (15)

El maestro Nava Negrete, opina que al establecerse en el precepto anterior que sería una de las atribuciones de la Corte, conocer de las infracciones de la Constitución y leyes generales, se entregaba a esta la solución de la materia contencioso-administrativa.

Las Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de Diciembre de 1835, las cuales terminaron con la forma de gobierno establecido en la Constitución de 1824, adoptando en su lugar la forma centralizada de gobierno, constituyen el primer precedente que instituye el procedimiento contencioso fiscal en nuestro Derecho, al establecer en su Décima Cuarta Base:

" Una ley sistemará la hacienda pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón, organizará el tribunal de revisión de cuentas, y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo (sic)".
(16)

(14) Tona Ramírez, Felipe. Op. cit. pag. 168.

(15) Ibidem. pag. 188.

(16) Ibidem. pag. 204.

En el texto de este ordenamiento se instituyó el contencioso fiscal, en los siguientes términos:

" El tribunal que se organizará para conocer de los negocios contenciosos del ramo de la hacienda pública quedará comprendido en la orbita del Poder Judicial, consecuencia sacada del artículo 4º De las Bases: El ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en el legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse ni por ningún pretexto.- Se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres poderes pueda traspasar los límites de sus atribuciones ".

Posteriormente el constituyente creó una Constitución Centralista, la cual en opinión de Jorge Sayeg Helú, constituyó "la consolidación de la situación de las clases privilegiadas", dicho ordenamiento es mejor conocido como "Constitución de las Siete Leyes", y fué aprobado el 21 de diciembre de 1836, entregado el día 30 del mismo mes y año, su texto al gobierno. (17)

En esta Constitución se habla de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como de un Cuarto Poder: El Supremo Poder Conservador, que tenía como función principal ser una especie de árbitro encargado de vigilar que ninguno de los tres poderes pudiera traspasar los límites de sus atribuciones, según lo disponía en su artículo 12.

Esta Constitución Centralista no respetaba el supuesto de instituir un tribunal administrativo encuadrado en la esfera del Poder Ejecutivo, ya que dentro de las atribuciones que esta ley prohíbe al Congreso General, se encuentra, conforme al artículo 45 fracción VI, "reasumir en sí o delegar en otros, por vía de facultades extraordinarias, dos o los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial". (18)

En esa consideración el procedimiento contencioso administrativo quedaba marcado dentro de la esfera del Poder Judicial, de la siguiente forma:

"Artículo 12.- Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son:

Fracción VI.- Conocer de las disputas judiciales que se muevan sobre contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por su orden expresa". (19)

En este otro precepto se consagraba la existencia del contencioso fiscal, en los términos siguientes:

(17) Sayeg Helú, Jorge. Introducción a la Historia Constitucional de México. UNAM. México 1978. pag. 58.

(18) Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. pag. 220.

(19) *Ibidem*. pag. 232.

" Quinta Ley.- Del Poder Judicial de la Republica Mexicana.
El Poder Judicial de la República se ejercerá por una Corte Suprema de Justicia, por los Tribunales Superiores de los Departamentos, por los de Hacienda que establecerá la ley de la materia y por los juzgados de primera instancia ". (20)

Del precepto legal arriba transcrito se puede desprender que al contencioso fiscal se le dió un especial tratamiento, creándose para tal efecto juzgados de primera instancia, de acuerdo con el artículo 25, las resoluciones emitidas por estos eran recurribles ante el Tribunal Superior de cada Departamento, cuya existencia se encontraba prevista en el artículo 18 de la Ley Quinta, determinándose sus atribuciones en el artículo 22 de dicha ley, estableciéndose en su fracción III:

" Conocer de los recursos de nulidad que se impongan en las sentencias dadas por los jueces de primera instancia en juicio escrito y cuando no tuviere lugar la apelación, y de las vistas que causen ejecutoria ". (21)

Dejándose en todo caso a la Suprema Corte de Justicia el que resolviera en definitiva los asuntos fiscales pues a ella toca:

" Artículo 12.- Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son:
Fracción XI.- Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia, por los tribunales superiores de tercera de los departamentos ". (22)

En la ley dictada el 20 de Enero de 1837, y expedida por Don José Justo Corro, en su carácter de Presidente interino, al regular la facultad económica coactiva, autorizaba a los Ministros de la Tesorería General de la República, los Jefes principales de Hacienda de los Departamentos, los Administradores y en general a todo empleado encargado de recaudación de la renta, contribuciones y deudas del Erario con responsabilidad directa pecuniaria, para ejercer dichas facultades. Estableciendo como límites a dicha facultad lo siguiente:

" Artículo 2º.- Para evitar dudas sobre los límites a que se sujeta la facultad coactiva, se declara que sólo se entenderá por contencioso aquellos puntos en que fundadamente se dude la aplicación de la ley al caso particular que se verse, o en que sean forzosas las actuaciones judiciales, como en las causas de contrabando y en las que se dispute la paga o adeudo de una cantidad que por su origen, por las cuotas o por variación de tiempos y circunstancias ofrezca motivo fundado de dudar sobre la aplicación de la Ley, no debiendo por consiguiente calificarse los asuntos

(20) Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. pag. 230.

(21) Ibidem. pag. 235.

(22) Ibidem. pag. 233.

de contenciosos sólo porque las partes contradigan o resistan el pago, lo que se hace muchas veces con el único objeto de dilatarlo". (23)

Para ello se estableció como un requisito previo para la procedencia de la reclamación contra el ejercicio de dicha facultad el que se asegurara el interés fiscal de la Hacienda Pública, ya fuera mediante el depósito de la cantidad discutida o el embargo de los bienes suficientes del contribuyente.

Asimismo se establecieron promotores fiscales, los cuales se encargaban de hacer valer las acciones del fisco ante los tribunales, en las capitales de los Departamentos y en los lugares donde no los había, cumpliendo con dicha atribución el funcionario que realizaba la ejecución.

La ley dictada el 20 de Noviembre de 1838 por el Presidente Don Anastasio Bustamante, tuvo por objeto acabar con los deudores morosos, se previno la imposibilidad de iniciar un juicio contencioso sobre la legitimidad de un adeudo, sin previamente acudir a la junta revisora respectiva o acreditar ante la recaudación los hechos en que se crea poder fundar el reclamo.

Las diferencias entre centralistas y federalistas por motivo de la Constitución de 1836, las vicisitudes en que vivía el país, la penuria del fisco en esa época, los trastornos de Texas y la guerra con Francia, aunado a la ausencia del Presidente Bustamante y el regreso una vez más de Santa-Anna, provocaron que concluyera la vigencia de la Constitución Centralista, dando la pauta, a su vez, para el nacimiento del " Proyecto de Reforma ", a la Constitución que fue presentada el 31 de Julio de 1840, proclamando en su artículo 6º, " El ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial" (24)

Se instituyó el contencioso fiscal en su Título Séptimo, " De la Hacienda Nacional ", Sección Única, artículo 157, de la manera siguiente:

" Una ley sistemará la Hacienda Pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón: organizará el Tribunal de Revisión de Cuentas: y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa de este ramo.

El Consejo se ocupará inmediatamente de proponer el proyecto de dicha ley al Presidente de la República, y en lo sucesivo las mejoras que la experiencia indique, para que dirija al Congreso Nacional las iniciativas que tengan a bien, sin perjuicio de las demás que se había con el mismo objeto (sic)". (25)

En este proyecto destaca el valioso voto particular del Diputado José Fernando Ramírez, quien por vez primera propone que sea la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien se encargue del control de la constitucionalidad de las leyes al afirmar:

(23) Nava Negrete, Alfonso. Op. cit. pag. 270.

(24) Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. pag. 253.

(25) Ibidem. pag. 285.

" no estoy por la existencia del Supremo Poder Conservador: ninguna otra medida, en mi concepto, para reemplazar su falta, que conceder a la Suprema Corte de Justicia una nueva atribucion por la que cuando cierto número de Diputados, de Senadores, de Juntas Departamentales, reclamen alguna ley o acto del Ejecutivo, como opuesto a la Constitución, se diese a ese reclamo el carácter de contencioso y se sometiese al fallo de la Corte de Justicia" (26)

En base a dicho voto se desplaza la facultad de autocontrol del Supremo Poder Conservador a la Suprema Corte de Justicia, adquiriendo de esta manera, dicho control, un carácter eminentemente jurisdiccional y ya no político como hasta entonces.

Las Bases de Tacubaya de 1841 no resolvían, sino sólo aplazaban para el próximo constituyente, las diferencias que en cuanto a la forma de gobierno separaban a los federalistas de los centralistas.

El nuevo Congreso Constituyente, habrió sus sesiones el 10 de Junio de 1842, y el 26 de Agosto de ese año, se presentaron dos proyectos de Constitución, uno elaborado por la mayoría, compuesta de cuatro Diputados de la Comisión, de la Constitución, el cual no se votó y regresó a la misma Comisión. El segundo de la minoría, tres Diputados de la Comisión, siendo así un voto particular. Cabe destacar que ambos proyectos coincidían como forma de gobierno en la de una Republica popular y representativa, pero debido a la pugna entre los partidos liberal y conservador se optó por no añadir la palabra federal, señalándose en la exposición de motivos:

" no convinimos en la adición de aquellas palabras, porque nos pareció, impropia y peligrosa ". (27)

Conforme al texto del primer proyecto de Constitución no era factible la institución de un tribunal administrativo enmarcado en el Poder Ejecutivo. Tal afirmación se desprende de la división de poderes establecida en su artículo 5º, que señalaba:

" El ejercicio del Poder Público se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que dos o más de estos Poderes puedan reunirse en una sola corporación o persona, ni el Legislativo depositarse en un solo individuo " (28)

(26) Tena Ramirez, Felipe. Op. cit. pag. 298.

(27) Ibidem. pag. 305.

(28) Ibidem. pag. 307.

Por su parte, en el capítulo de Restricciones, en su artículo 96 establecía:

" no puede el Presidente:

fracción IV.- Ejercer ninguna de las atribuciones o facultades reservadas al Congreso, Poder Judicial o Autoridades de los Departamentos ". (29)

Este proyecto, según el Maestro Nava Negrete, "no desconocía la materia contenciosa-administrativa y distribuía su conocimiento entre la Suprema Corte de Justicia y la Cámara de Senadores". (30)

Dichas afirmaciones se desprenden de los textos de los siguientes preceptos legales:

" Título V "Del Poder Judicial". "Corte Suprema de Justicia; Atribuciones y Restricciones ".

Artículo 112.- Son atribuciones de la Corte de Justicia:

III.- Conocer en todas las instancias, de las Disputas que se promuevan, y que se propongan, en tela de juicio sobre contratos o negociaciones celebradas por el Gobierno Supremo, ó por su orden.

IV.- Conocer de la misma manera, de las demandas judiciales que un Departamento intentare contra otro, o los particulares contra un Departamento cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso.

V.- Conocer ... de las infracciones de la Constitución y leyes, cuando se prevenga por una ley.

Artículo 171.- Corresponde al Senado:

I.- Declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo, cuando sean contrarios a la Constitución General, particular de los Departamentos o a las leyes generales.

Por otra parte, se señaló en el artículo 177 la instancia del tribunal competente, al señalar:

" Declarada la nulidad de algún acto del Poder Ejecutivo o Judicial, se mandarán los datos constituyentes al tribunal respectivo, para que sin necesidad de otro requisito ni declaración, proceda luego a formar la correspondiente causa a los infractores hasta pronunciar la última sentencia ".

Los votos particulares formulados por la minoría de la Comisión, insisten en forma estricta en la división de poderes (artículos 23 y 27), y entregaba en forma exclusiva a la competencia de la Suprema Corte de Justicia, la solución de la materia contenciosa-administrativa y fiscal, estableciéndose por primera vez una división entre dichas materias, entendiéndose por esta última, la revisión en la vía jurisdiccional de los actos que se producen en el ejercicio de las atribuciones

(29) Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. pag. 328.

(30) Nava Negrete, Alfonso. Op. cit. pag. 273.

fiscales. Así el artículo 73 establecía:

"Artículo 73.- Las atribuciones de la Suprema Corte, son las siguientes:

IV.- Conocer:

1.- Las diferencias de los Estados entre sí y de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro, siempre que la reduzcan a un punto contencioso, en el que deba recaer formal sentencia.

2.- De los juicios en que se trate de contratos hechos por el Gobierno Supremo o de su orden.

8.- De los negocios en que el Erario Federal se interese por más de diez mil pesos". (31)

A criterio del Maestro Nava Negrete, "el valor principal de este voto y que lo distingue de los cuerpos o proyectos constitucionales examinados, es lo dispuesto en el artículo 74", pues en él se hacía referencia a los tribunales especiales, pero sin precisar cuales. (32)

Dicho precepto se encontraba redactado en los términos siguientes:

"Una ley organizará la manera y forma en que la Suprema Corte debe desempeñar sus atribuciones, y la misma podrá para las primeras instancias de los primeros negocios de que hablan las fracciones II, VI y VIII, de la cuarta atribución, eregir tribunales especiales o facultar a los de los Estados". (33)

Cabe destacar que existe, a este respecto, una aclaración en la obra del Maestro Nava Negrete, que indica, "es de advertirse que por una deficiencia de redacción, al hablarse de fracciones II, IV, VI y VIII, debió decir fracción IV, incisos 1º, 4º y 8º, que corresponden a la redacción del artículo 73". (34)

En el segundo proyecto de Constitución, no se crea ningún cambio importante en lo que respecta al contencioso-administrativo, ya que se insiste en forma estricta en el principio de división de poderes en su artículo 33, el cual sólo modificó su redacción, en relación al artículo 5º, del primer proyecto, al señalar:

"Artículo 33.- El Poder público se distribuye en general y departamental, en la manera que establezca esta Constitución; y tanto el uno como el otro se dividen para sus ejercicios en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; sin que jamás puedan reunirse dos o más de estos Poderes, ni delegar alguno de ellos al otro sus facultades". (35)

(31) Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. pags. 365 y 366.

(32) Nava Negrete, Alfonso. Op. cit. pag. 274.

(33) Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. pag. 366.

(34) Nava Negrete, Alfonso. Op. cit. pag. 274.

(35) Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. pag. 380.

El artículo 177 del primer proyecto, pasó a ser el 165, llegando a un hermetismo censurable, y quedó reducido en el 147, como a continuación se expresa:

" Declarada la nulidad de algún acto del Poder Ejecutivo o Judicial, se mandarán los datos consiguientes a la autoridad que corresponda para los efectos a que hubiese lugar ". (36)

Bajo el gobierno de López de Santa-Anna, se promulgaron las " Bases Orgánicas de la República Mexicana acordadas por la Honorable Junta Legislativa ", mejor conocidas como " Bases Orgánicas de 1843 ", este ordenamiento al igual que los que le antecedieron establece en forma estricta una división de poderes, y solo se reconoce en forma limitada la materia contencioso-administrativa, en el artículo 118 que establece:

" Artículo 118.- Son facultades de la Corte Suprema de Justicia:

IV.- Conocer en tela de juicio sobre contratos autorizados por el Supremo Gobierno.

V.- Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un Departamento intentare contra otro, o los particulares contra un Departamento, cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso ". (37)

La disposición mas trascendente, para el objeto de nuestro estudio, se plazmó en el artículo 115, que señalaba:

"... subsistirán los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería mientras no se disponga otra cosa por las leyes ".

Durante el gobierno del General Mariano Salas, quien pugnaba por el restablecimiento de la Constitución de 1824, y por el regreso a la presidencia de Santa-Anna, se convoca a un nuevo Congreso Constituyente, iniciando sus trabajos e incluyendo entre sus miembros a los juristas Juan José Espinoza de los Monteros, Crescencio Rejón, Mariano Otero, Joaquín Cardoso y Pedro Zubieta.

Como resultado de dichos trabajos se originaron dos proposiciones, por la primera pugnaban Rejón, Cardoso y Zubieta, misma que se inclinaba por restablecer la Constitución de 1824 y su posterior reforma.

La segunda realizada por Don Mariano Otero, quien expuso su voto particular con el nombre de " Acta Constitutiva y de Reformas ", aportando un valioso precedente para nuestro Derecho, en su artículo 25, ya que constituye el origen de nuestro llamado Juicio de garantías.

(36) Tona Ramirez, Felipe. Op. cit. pag. 401.

(37) Ibidem. pag. 424.

El mencionado jurista manifiesta, al respecto:

" El proyecto no es una obra exclusivamente mía, por hoy no tengo más apoyo que mi aislada firma y mi débil voz: lo formé en conferencias muy detenidas, con otro de los señores de la Comisión (Joaquín Cardoso) cuyos vastos conocimientos en la materia son bien conocidos, y que hoy difiere de este voto sólo respecto a la cuestión de su oportunidad, y el Sr. Espinoza de los Monteros, cuyo nombre es una autoridad, lo discutió y corrigió.- Concluido el trabajo hace acerca de dos meses, yo no hago más que presentarlo al Congreso tal como se concibió antes, para que se vea que en manera alguna puede llamarse una obra de circunstancias, y por esto aún dejo para después el artículo respectivo al arreglo del Territorio ". (38)

Una vez discutida el Acta en el Congreso, fue sancionada el 18 de mayo de 1847 y promulgada el día 21 del mismo mes y año, quedando de la siguiente manera:

" Artículo 25.- Los Tribunales de la Federación ampararán a cualquier habitante de la República en el ejercicio y conservación de los derechos que le concedan esta Constitución y las leyes constitucionales, contra todo ataque de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, y a la de la Federación, y a la de los Estados; limitándose dichos tribunales a impartir su protección en el caso particular sobre que verse el proceso, sin hacer ninguna declaración general respecto de la Ley o del acto que lo motivare ". (39)

Gonzalo Armenta, en su obra "El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano", señala al respecto:

" Don Mariano Otero ... introdujo, con el carácter de verdadera garantía constitucional, el juicio de amparo como medio de control jurisdiccional.- Anotamos este hecho porque con el tiempo, el juicio de amparo vino a ser el cauce por donde se coló subrepticamente un importante sector del contencioso tributario confundido en el caudal de demandas planteadas por el particular al pretender el exámen de la violación a la garantía de legalidad ". (40)

En el proyecto de Mariscal de la Ley de Amparo de 1852, existía una mera posibilidad de la existencia de una ley que regulara lo contencioso-administrativo, el cual en opinión del Maestro Nava Negrete, constituye un valioso antecedente para nuestro tema en estudio.

Este antecedente se encuentra plasmado en la iniciativa de la Ley Reglamentaria del artículo 25 del Acta de Reformas de 18 de Mayo de 1847, presentada al Congreso por la Secretaría de Justicia, en febrero de 1852, en los

(38) Tena Ramirez, Felipe. Op. cit. pag. 467.

(39) Ibidem. pag. 475.

(40) Armenta Calderón, Gonzalo. El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano. UNAM. pag. 67.

siguientes términos:

" Artículo 15.- Una ley especial arreglará los términos en que se deba impartir esta protección en los negocios contencioso-administrativos ".
(41)

Como se podrá ver todas las Constituciones y ordenamientos legales, hasta este momento analizados, consagraban el principio de la división de poderes, en forma estricta, por lo cual no era posible instituir un tribunal dentro de la esfera del Poder Ejecutivo, y por consiguiente no se hacía posible jurídicamente, la presencia ni el desarrollo en nuestro país de la materia contencioso-administrativa.

(41) Nava Negrete, Alfonso. Op. cit. pag. 275.

A).- CREACION DE LA LEY LARES.

La mayoría de los tratadistas coinciden, en lo cual estamos de acuerdo, que la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, constituye el verdadero primer antecedente de lo contencioso-administrativo en nuestro país, ya que en esta se establece un procedimiento específico para impugnar los actos de la Administración, otorgando la competencia, en materia administrativa a un órgano no adscrito al Poder Judicial.

La creación de esta Ley se debe a la iniciativa del distinguido jurista Teodosio de Lares quien, inspirado en la doctrina y jurisprudencia francesa, promovió la "Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo", del 25 de mayo de 1853, conocida como Ley de Lares en homenaje a su autor.

En esa consideración resulta por demás pertinente, hacer referencia a algunos conceptos y opiniones, que tenía dicho jurista, respecto al contencioso-administrativo, para lo cual nos basaremos en su obra denominada "Lecciones de Derecho Administrativo".

Nos indica Lares en su obra:

"... si la administración no puede obrar sin tocar derechos, ya sean primitivos o adquiridos, o si pretende apoderarse de ellos, o causarles un perjuicio grande o pequeño, nace luego el contencioso-administrativo y el recurso ante los Tribunales Administrativos". Dicho autor nos sigue diciendo "no hay administración sin acción, y ésta en sus desarrollos debe ser, una libre y enérgica". Y siguiendo la opinión de Comermín nos comenta "para serlo necesita vencer ella misma todos los obstáculos que se le presenten. Estos son por lo común los intereses de los ciudadanos, los cuales es preciso sacrificar al interés común, pero otras veces no son los derechos de los particulares los que ponen trabas y embarazos, a la acción libre de la administración, y entonces es preciso examinar, si realmente existe ese interés común que constituye el objeto que constantemente debe tener en la mira la administración, y si es de tal naturaleza que exija el sacrificio del derecho individual. La administración tocando el derecho de los individuos, se llama administración contenciosa, y el interés que busca la misma administración, discutido en contacto con ese derecho privado, es lo que se llama contencioso-administrativo. Contencioso, porque el respeto debido a los derechos particulares, exige que antes de sacrificarlos al interés común haya una discusión, y de esta nace la contienda; Administrativo; porque es la Administración misma la que debe conocer y decidir la contienda". Sigue expresando "El contencioso administrativo, no viola el principio de la división de poderes, porque la función de administrar consiste en conocer y decidir acerca de los actos de la administración. La necesidad de una jurisdicción administrativa, que conozca y decida de lo contencioso administrativo esta fundada en la separación de los poderes ejecutivo y judicial. En todos los países que como el nuestro, este sancionado el principio de la división de poderes legislativo, ejecutivo y judicial, y donde se reconozca la verdad fundamental de que jamás pueden reunirse dos o

más de ellos en una corporación o persona, la jurisdicción administrativa debe ser reconocida, porque ella se deriva naturalmente del poder ejecutivo que es su fuente de origen. El poder administrativo, la administración, es el poder ejecutivo, si ha de haber independencia recíproca entre el ejecutivo y judicial, es consecuencia precisa, necesaria, que la haya entre la administración y el poder judicial". "El fundamento indestructible del poder de Juzgar lo contencioso de la administración misma, se encuentra precisamente en la unión de este poder de Juzgar, con la administración, de la cual es parte integrante, indivisible e inseparable. Es imposible que la administración exista sin la facultad o sin el poder de Juzgar lo contencioso-administrativo, porque conocer y decidir acerca de los actos de la administración es administrar, administrar corresponde al poder ejecutivo, y el poder ejecutivo no puede ejercerse por el poder judicial, como se ejercería si este poder conociese de los actos administrativos. Es así en efecto, la administración no consiste únicamente en ordenar y prescribir, sino principalmente en decidir y también ejecutar lo que se ha ordenado y prescrito". Concluye Lares "Lo contencioso nace de las consecuencias, de los resultados, de la interpretación de los actos administrativos. Los Tribunales no pueden ni explicar, ni modificar, ni anular un acto administrativo, porque entonces ellos administrarían, el Juicio de lo contencioso debe pues prevalecer a la jurisdicción administrativa". (42)

Ante la crítica existente respecto al ejercicio de la jurisdicción administrativa por Tribunales Administrativos, cabe señalar que únicamente se limitaba a señalar que la administración reunía las calidades de juez y parte; Lares opinaba al respecto "La administración cuando conoce y decide de los actos contenciosos, administra". "... no, no es parte, que ejercite alguna acción que le sea peculiar, es la acción administrativa la que ejerce, y la que debe ejercer sin traba alguna si no se quiere caer en la confusión y anarquía". "No figura el Estado en los litigios administrativos, como propietario de sus dominios, ejerciendo acciones civiles, sino como el conservador del orden social y público...". (43)

Al referirse a las expresiones jurisdicción administrativa y competencia administrativa, Lares las distingue, señalándonos que la primera explica la facultad concedida por la ley para conocer y decidir los negocios de la administración; y la segunda es la medida, el límite de aquella facultad. Y que la expresión jurisdicción ha sido ya consagrada por el uso para explicar la facultad concedida por la ley a los Tribunales Administrativos, para determinar los negocios propios de la Administración. "La jurisdicción administrativa contenciosa, no es una jurisdicción excepcional, es una jurisdicción ordinaria y común que nace de la separación de los poderes públicos, que versa sobre todas las materias que hemos designado como contenciosas, ya que debe ejercerse por los tribunales a quienes la ley la concede". (44)

(42) Lares, Teodosio.- Lecciones de Derecho Administrativo. Editado por la Dirección General de Publicaciones. Primera reimpresión. UNAM. Coordinación de Humanidades. 1978. pags. 146, 147 y 151.

(43) *Ibidem*. pag. 155 y 156.

(44) *Ibidem*. pag. 377 y 378.

Bajo estos pensamientos fue creada la "Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo", constituye esta una forma de estructurar el problema sobre la base del sistema francés de la justicia retenida, siendo por lo tanto, la propia Administración la encargada de avocarse al conocimiento de la controversia y no un órgano independiente con jurisdicción propia.

En ella, Teodosio de Lares, declara el principio de separación de la autoridad administrativa de la judicial, al decir que "No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de cuestiones administrativas (artículo 1º)", siendo las materias que podrían dar lugar a conflictos contencioso-administrativos las relativas: "I.- A las obras públicas; II.- A los ajustes públicos y contratos celebrados por la Administración; III.- A las rentas nacionales; IV.- A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad; V.- A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos; y VI.- A su ejecución y cumplimiento cuando no sea necesaria la aplicación del Derecho Civil... (artículo 2º)". Con dichas disposiciones se quiso evitar el nacimiento de posibles controversias por razones de competencia entre los órganos del Poder Ejecutivo y Judicial, al delimitarse claramente la materia de naturaleza administrativa.

En el artículo 6º de la Ley Lares se previó la posible existencia de un conflicto de atribuciones entre las autoridades precitadas, determinándose inclusive la forma de solucionar, de la manera siguiente:

" Artículo 6º.- Las competencias de atribución entre la autoridad administrativa y la autoridad judicial, se decidirán en la Primera Sala de la Suprema Corte, compuesta para este caso de dos Magistrados Propietarios y de dos Consejeros, designados unos y otros por el Presidente de la República. Será Presidente de este Tribunal el que lo fuere de la misma Sala y sólo votarán en caso de empate para decidir las ".

Inspirado en la doctrina francesa, Lares hace mención en esta Ley a un Consejo de Estado, que a su juicio debía ser el Tribunal Administrativo Superior de Segundo Grado. "La competencia y jurisdicción administrativas no deben ser consideradas sino como derivaciones necesarias del Poder Ejecutivo. Este poder debe pues ser siempre llamado a anular o confirmar lo que se haya juzgado en su nombre. De aquí es que el primer principio que debe señalarse en la organización de la segunda instancia de que debe conocer el Consejo es, que sus decisiones y sus decretos no pueden tener fuerza ni valor ninguno sin la aprobación del jefe del ejecutivo; juzga y decide el Consejo, pero sus decisiones nada valen sin la aprobación del jefe del ejecutivo. Del principio constitucional, "que el poder ejecutivo es superior a todos sus agentes", se deduce que él es el que en último recurso, y por medio de sus consejos debe confirmar, revocar o modificar las decisiones de todos los que tengan jurisdicción administrativa en primera instancia, ya sean individuos, consejos o comisiones, ya sean agentes inferiores, como los prefectos o superiores como los ministros. De la misma razón de superioridad, se infiere que el

Consejo debe conocer por vía de apelación, no sólo de los negocios contenciosos, sino también en materia graciosa, cuando el agente inferior o superior del poder ejecutivo, se ha excedido a sus facultades". (45)

Por otra parte, es indispensable hacer mención al Reglamento de la Ley Lares, ya que fue en éste donde se estableció el procedimiento que el Consejo de Estado y las partes en conflicto, deberían seguir en la tramitación de las controversias contencioso-administrativas.

El procedimiento se descomponía en dos partes: una fase "amistosa" para arreglar la controversia a través del trato directo con el ramo de la Administración Pública a cuyo cargo estaba la materia sobre la que versare la inconformidad; la otra que surgía en el caso de que no se llegare al arreglo, y que se denominaba "contenciosa", la cual se tramitaba ante una Sección así llamada, dentro del Consejo de Estado, integrada por cinco consejeros abogados y un secretario, nombrados todos por el Presidente de la República (artículo 4º de la Ley).

El Capítulo Primero del Reglamento clasificó en cinco artículos las cuestiones de naturaleza contencioso-administrativa.

El artículo primero hacía referencia a las obras públicas y a los asuntos que relacionados con ellos daban nacimiento al proceso administrativo. El artículo segundo determinó en cuatro fracciones las cuestiones de naturaleza administrativa originada con motivo de los ajustes públicos, entendiéndose por estos, los remates o adjudicaciones de las empresas o de los contratos para atender a los objetos de utilidad general. En el artículo tercero se regulaban los conflictos relacionados con las rentas nacionales y que versaran sobre asuntos que afectaran a la contabilidad, a las contribuciones, a la deuda y al crédito público, a los sueldos, a las pensiones, y a todos los pagos puestos a cargo del erario. Por su parte el numeral cuarto enumeraba en catorce fracciones las cuestiones contenciosas pertenecientes a las materias de policía, agricultura, comercio o industria. Por último, el artículo quinto hacía mención a diversas cuestiones que también debían sujetarse a la competencia del Consejo de Estado, tales como los asuntos relativos a la imposición de penas disciplinarias como omisión de las reformas establecidas por la ley.

Es en el Capítulo Segundo del Reglamento donde se regulaba el procedimiento administrativo ante el Consejo de Estado, el cual se integraba de dos etapas:

Primera Etapa

Esta no tenía una naturaleza contenciosa, y se iniciaba con un escrito del agraviado o "memoria" dirigido al Ministro del ramo del que provenía el acto que se impugnaba, exponiendo los hechos y fundamentos de derecho en los que basare su demanda, así como las pruebas de los primeros y las conclusiones deducibles de su petición (artículo 6º del Reglamento).

Se daba entonces, un plazo de treinta días para que el particular y el Ministro arreglaran sus diferencias sin tener que llegar a la contienda Jurisdiccional; transcurrido este término sin llegar a una solución, se turnaba la reclamación a la Sección de lo Contencioso del Consejo.

Posteriormente la Sección notificaba la demanda al Procurador General, quien era el encargado de defender los intereses de la Administración Pública, debiendo producir su contestación dentro de un término de veinte días, ofreciendo las pruebas en que fundara sus excepciones.

Luego entonces, se abría un término probatorio, el cual no podía exceder de treinta días, y una vez concluido dicho término probatorio las partes contaban con un plazo de seis días para presentar sus alegatos.

Concluidos los alegatos, la Sección daba por finalizada la controversia, debiendo dictar la resolución debidamente motivada en un término de quince días. Las partes contaban con un plazo de diez días para inconformarse contra el fallo, y si en este término no lo hacían, la sentencia causaba ejecutoria.

Segunda Etapa

Como ya se dijo, las partes estaban en posibilidad de recurrir el fallo, y al hacerlo se iniciaba la segunda etapa de la fase contenciosa.

La inconformidad debía promoverse ante la misma Sección de lo Contencioso del Consejo de Estado, de la que se corría traslado al Procurador para que dentro de los veinte días siguientes la contestara, señalando los puntos de hecho que no conviniera con el actor y remitiendo las pruebas de su dicho, formulando, en proposiciones claras y sencillas la pretensión con que concluía (artículos 11 y 12 del Reglamento).

Con la contestación se daba vista al reclamante por tres días para que se informara de ella y ofreciera pruebas. Se abría el juicio a prueba por un término que no excedía de treinta días. Desahogadas las pruebas, la Sección daba por concluido el negocio poniendo las actuaciones a disposición de las partes por seis días a cada una, para que alegaran de su derecho; presentados los alegatos, la propia Sección informaba a las partes que había concluido la discusión y dentro de los quince días siguientes dictaba su resolución (artículos 17 y 18 del Reglamento) la que era notificada a las partes y se pasaba una copia de ella a todos los Ministros. Si las partes estaban conformes o bien no reclamaban la resolución dentro de los diez días siguientes, el negocio quedaba concluido y se procedía a la ejecución de la resolución.

En caso de que alguno de los Ministros no estuviere conforme, dentro de los diez días mencionados, se lo comunicaba a la Sección, caso en el cual el expediente era turnado para su decisión al "Gobierno en Consejo de Ministros". Y si era el particular el inconforme, dentro del mismo término debía manifestarlo a la Sección.

la que ponía el expediente a su disposición para que dentro de los diez días siguientes formulara los agravios que se le causare la resolución. Con este escrito se corria traslado a la contraria para que contestara los agravios, una vez hecho lo cual, la Secretaría de la Sección hacía un extracto del expediente mandándolo al Ministerio del ramo de que tratara el negocio, el que lo sometía al Consejo de Ministros para que este resolviera en definitiva. La resolución se notificaba a las partes y se ejecutaba sin recurso alguno (artículos 20 a 25 del Reglamento).

En el Capítulo Tercero del Reglamento se crearon en contra de las resoluciones dictadas por la Sección de lo Contencioso del Consejo de Estado, los recursos de aclaración y nulidad.

Teniendo como finalidad el primero, la aclaración de las sentencias que eran consideradas como contradictorias, ambiguas o confusas, quedando su tramitación en manos de la propia Sección.

El recurso de nulidad procedía en dos casos:

- a). Contra las actuaciones por defecto de procedimiento. Como cuando la parte no hubiese sido llamada a juicio, no hubiere sido oída de acuerdo con el Reglamento, o se hubiere omitido citarsele para prueba o para sentencia.
- b). Contra la resolución definitiva. Las cuales eran de dos tipos: cuando la parte se encontraba en uno de los tres casos anteriores y haciendola valer en tiempo, no fuera atendida, o si la resolución era dictada por un número de Consejeros menor del requerido.

La Sección estaba en posibilidad de declarar subsistente o rescindir la resolución, y en este último caso, quedaba obligada a reponer el procedimiento desde el momento en que se produjo la violación.

La agitación política que hasta entonces no había dejado madurar fruto alguno de las tendencias ora federalistas, ora centralistas, ya liberales, conservadoras y aun monárquicas, que se disputaban el gobierno de la Nación, impide juzgar aciertos o errores de instituciones cuya vida efímera no podía alcanzar penetración alguna en la realidad cívica del país, como lo fue en el caso concreto la Ley Lares, cuya corta vigencia no permitió apreciar sus ventajas o inconvenientes, ya que fue derogada por la Ley de 21 de noviembre de 1855, dictada ya por el Gobierno liberal establecido al triunfo de la Revolución de Ayutla, por lo cual se abolieron todas las leyes sobre administración de justicia dictadas a partir del año de 1852.

1.- CRITICAS A LA LEY LARES A LA LUZ DE LA CONSTITUCION DE 1857.

La Constitución de 1857, insistió en su artículo 50 en el principio divisorio de los Poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y en que "Nunca podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una persona o corporación, ni depositar el Legislativo en un individuo". Estableciendo en su propio artículo 97, reformado el 29 de mayo de 1884, lo siguiente:

" Artículo 97.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses de particulares, pues entonces son competentes, para conocer los jueces y Tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorio de Baja California;

II. ...

III. De aquellas en que la Federación fuere parte ... ". (46)

En base al dispositivo legal arriba transcrito podemos afirmar que la materia contencioso-administrativa, dentro de la Constitución de 1857, al suprimirse el Consejo de Estado, correspondió única y exclusivamente al Poder Judicial, a través de los tribunales que lo integraron, tales como la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Tribunales de Distrito, previniendo que la tramitación y la resolución ante dichos órganos jurisdiccionales deberá respetar en todo las garantías individuales y la soberanía de la Federación y de los Estados.

Fué así como en lo sucesivo todo juicio en el que la Federación fuese parte, se habría de ventilar ante la Corte en última instancia; en tanto que el juicio de amparo, procedente contra todo acto de autoridad que un particular quejoso reclamara por agravio de garantías individuales, especialmente la de legalidad de forma y de fondo, permanecía también dentro de la competencia judicial federal, en sus dos instancias, la última ante la Suprema Corte. En ninguna de estas tres clases de juicio ni la jurisprudencia, ni la doctrina estuvieron bien dispuestas a encontrar el menor vestigio del contencioso de los tiempos inmediatamente anteriores; y se estimó cubierto con la procedencia del amparo contra actos administrativos.

Ya dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, Don Ignacio Luis Vallarta siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, abre el camino, en uno de sus votos, para que se ataque vivamente a los tribunales que la Ley Lares creaba, impugnándolos de inconstitucionales.

Las objeciones que se formularon fueron las siguientes:

- a) Conforme al artículo 97 de la Constitución de 1857, los tribunales federales conocerían "de las controversias suscitadas por el cumplimiento y aplicación de las leyes federales".

Con apoyo en ello Vallarata sostuvo que se quebrantaba la Constitución al querer establecer un contencioso-administrativo de tipo europeo, ya que en ella se sostenía la no reunión de dos o más poderes en una sola persona o corporación. Asimismo sostiene que "el conocimiento del contencioso-gubernativo, por parte de las autoridades administrativas, atenta contra lo dispuesto en el artículo 16 constitucional, porque ninguna ley sin violar ese precepto puede ordenar que la autoridad administrativa juzgue, lo mismo que no puede autorizar a ningún tribunal para que legisle". (47)

Manuel Cruzado, al tratar este problema nos dice "Responde a una categoría racional del derecho, aunque no cuadra con el actual sistema implantado por la Constitución ... este principio afecta directamente el de división e independencia de los poderes públicos ... habiéndose instituido por fin el principio de la división de poderes con arreglo a las bases de nuestra Constitución, y deslindadas conforme a ella las facultades de los mismos, desde luego puede asegurarse que los principios administrativos seguidos en otros países en que se acepta la organización de lo contencioso-administrativo, choca de lleno con nuestros principios constitucionales, porque el artículo 50 de la Constitución prohíbe que los Poderes Administrativo y Judicial se reúnan en una persona o corporación ...". (48)

Por su parte Jacinto Pallares nos dice que "La potestad de aplicar las leyes (según la Constitución de 1812), en las causas civiles y criminales; pertenece exclusivamente a los tribunales. El acta constitutiva en sus artículos 18 y 19, y la Constitución en el artículo 60, confirman esta prescripción de la Constitución de 1812. El artículo 29 de la Ordenanza de Intendentes, la Ley de 20 de enero de 1837, la Real Orden de 29 de noviembre de 1814, la de 2 de agosto de 1819 y otras disposiciones que sería largo enumerar, conceden a los individuos a quienes se exige un impuesto o crédito cualquiera a favor del erario, el derecho de llevar el asunto al terreno judicial; lo que demuestra que antes y después de 1812 y 1824 se han tenido como causas civiles y cuya decisión corresponde al poder judicial aquellas que nacen, no solo de obligaciones particulares, sino las que tiene el individuo para con la sociedad, cual es la de pagar impuestos". (49)

Al respecto Nava Negrete nos dice que "La interpretación que da Pallares, de la expresión "causas civiles" es rebelde al texto claro y a la exegesis conjunta de los artículos 137 y 160 de la Constitución de 1825". (50)

Continúa diciéndonos Jacinto Pallares "El Poder Ejecutivo destituye empleados, cobra impuestos, establece oficinas y manda reunir la guarda nacional, organiza el ejército, impide reuniones prohibidas por la ley, etc. Pero si alguno cree que el Ejecutivo no ejecuta bien esa clase de leyes, o que estas no existen, o que es agraviado por los procedimientos de aquel poder, entonces y solo entonces interviene el Poder Judicial, mas bien como un poder político conservador, que como

(47) Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., México 1963. pag. 455.

(48) Cruzado, Manuel. Derecho Administrativo. Antigua imprenta de Eduardo Murguía, México 1895. pags. 222 y ss.

(49) Pallares, Jacinto. Op. cit. pag. 10.

(50) Nava Negrete, Alfonso. Op. cit. pag. 268.

verdadero Poder Judicial a discutir y resolver sobre la legalidad del procedimiento administrativo. Y entonces procede el Poder Judicial, no con la Jurisdicción ordinaria, sino con la que especialmente da la Constitución del país y que no tienen los tribunales ordinarios, así entre nosotros, esta Jurisdicción es sólo ejercida por la vía de amparo y de recurso de controversia constitucional". "Hay sin embargo una excepción a lo que llevamos dicho, la cual si no es de derecho constitucional, si está incrustada en nuestra legislación como un principio de derecho público, y es la de que en todo caso en el que el erario tiene que cobrar créditos por impuestos o por cualquier otro capítulo de algún individuo para con la sociedad, el Ejecutivo debería hacer efectivos sin más recursos que los de amparo o controversia constitucional, según los casos. Pero en atención a que al tratarse del interés pecuniario es casi palmaria la parcialidad del Ejecutivo como interesado en aumentar los fondos de que dispone, desde nuestras más antiguas leyes, hasta las hoy vigentes (1874) se haya prevenido que siempre que se trate hacer efectivos créditos del erario, el individuo contra quien se procede puede reclamar ante la autoridad judicial sobre la legitimidad del procedimiento. En este caso, la autoridad judicial procede con su jurisdicción ordinaria y no como poder político, conservador de las garantías individuales. Fuera de esta excepción perfectamente reglamentada y limitada por las leyes sobre la facultad coactiva, el Poder Ejecutivo es solo competente para aplicar y ejercitar todas las leyes que establecen y reglamentan derechos y deberes de los individuos para con la sociedad, ya como particulares, ya como empleados, es decir, las leyes que llamamos políticas, sin que de sus resoluciones haya más recurso ante el Poder Judicial que el de amparo y controversia constitucional". "Estando pues, perfectamente definidos los límites que hay entre el Poder Judicial y los otros Poderes, y marcadas sus atribuciones exclusivas, no hay motivo de confusión ni conflictos entre dichos Poderes, y por lo mismo entre nosotros no hay lugar a juicio contencioso-administrativo, pues el está suplido y con ventaja, con el recurso de amparo en la parte que procede para hacer efectiva la garantía del artículo 16 de la Constitución de 1857, que dice que nadie puede ser molestado en su persona y familia, domicilio, etc., sino por mandato de la autoridad competente. Cualquier autoridad administrativa que usurpe funciones que no le corresponden legalmente, dará lugar a que se invoque contra ella dicha garantía y de esta manera sin necesidad de ruidosas competencias en que se levante todo el Poder Ejecutivo contra el Judicial, queda reducida a sus límites la autoridad de aquel y se impiden sus usurpaciones". (51)

La Suprema Corte de Justicia de la Nación y la doctrina, a través del tiempo, han llegado a considerar que los artículos 50 de la Constitución de 1857, y 49 de la de 1917, no son del todo rígidos, otorgándoles cierta elasticidad ya que la prohibición consagrada en ellos no puede ser absoluta sino atemperada, permitiendo la posibilidad de reunir u otorgar facultades materialmente legislativas al Poder Judicial, facultades materialmente ejecutivas al Poder Legislativo y facultades materialmente Jurisdiccionales al Poder Ejecutivo, etc., todo ello desde un punto de vista formal.

Considero respecto a las facultades materialmente Jurisdiccionales, otorgadas al Poder Ejecutivo para resolver conflictos derivados de su propia actuación, que no atacan los textos constitucionales citados, ya que ello no implica depositar en su totalidad el Poder Judicial en manos del Poder Ejecutivo; lo que sucede es que sólo una de sus facultades se otorga a éste último, al respecto Don Ignacio

(51) Pallares, Jacinto. Op. cit. pags. 14 y 15.

Vallarta nos dice:

" ... para sostener mi opinión, diré desde luego que si se concede al Presidente de la República autorización para legislar sobre la milicia, por ejemplo, reteniendo el Congreso la suprema potestad legislativa, ni se reúnen dos poderes en una persona, ni se deposita el Legislativo en un individuo, ni se infringe por consecuencia el artículo 50 (Constitución de 1857). Yo creo que ese artículo prohíbe que uno de los tres poderes se refundan los otros dos o siquiera uno de ellos de un modo permanente, es decir, que el Congreso suprima al Ejecutivo para asumir las atribuciones de este o que a la Corte se le declare Poder Legislativo o que al Ejecutivo se arroguen las atribuciones judiciales. Así si habría la reunión de poderes que el repetido artículo 50 prohíbe con razón. En este sentido interpreto yo este texto Constitucional ". (52)

- b) La segunda objeción al establecimiento de tribunales administrativos se basa en la prohibición consagrada en el artículo 13 constitucional, consistente en que "nadie puede ser juzgado ... por tribunales especiales ... subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar ".

Vallarta sostenía refiriéndose a las diputaciones de minería, para conocer juicios de oposición que "ningún tribunal, en efecto, merece mejor la calificación de especial, en el sentido constitucional, que el formado por una autoridad administrativa, solo para negocios especiales". (53)

Al respecto se puede aducir que históricamente el tribunal especial se ha definido como el creado expreso para conocer de un solo caso o de un conjunto de casos, pero todos ellos determinados de antemano.

Por otra parte no puede considerarse como privativa la ley que se dicta para cierta clase de personas, como los soldados, los menores, los comerciantes, ni tampoco las encaminadas a resolver problemas de materias como seguros, concesiones, petróleo, etc., en esa consideración podemos afirmar que los tribunales especiales que prohíbe el artículo 13 constitucional, son los tribunales de clase o privilegio, que tienen como característica especial estar fuera de control del Estado como sucedió con los tribunales eclesiásticos.

- c) Se deriva también del artículo 11 constitucional, al establecer que "nadie puede ser privado de la vida, de la libertad, etc., sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos ...", sosteniendo que tal artículo se refiere a los tribunales judiciales y no a los administrativos.

(52) Fraga, Gabino. Op. cit. pag. 49.

(53) Ibidem, pag. 581.

Si bien es cierto que el artículo 14 constitucional, indica que nadie puede ser privado de sus derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales, el argumento que de él se deriva ha sido rebatido en la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, que alude al criterio sustentado por la jurisprudencia, en el sentido de que la falta de términos expresos en el propio precepto, permite que dentro de él, quepan los procedimientos ante los tribunales que no tengan el carácter de judicial, al respecto Narciso Bassols opina; en su obra "La Nueva Ley Agraria":

" No tendría interés apreciar el problema desde un punto de vista puramente abstracto porque la discusión teórica sobre el valor de la doctrina de la división de poderes, esta suficientemente adelantada para haber llegado a esta conclusión: en todos aquellos casos en que la necesidad práctica vaya demostrando la ventaja que hay en romper la doctrina de división de poderes debe hacerse por el legislador, sin que con esto se provoque ni una alteración importante en el funcionamiento del Estado, ni violación alguna de derechos individuales de los miembros de la sociedad. La doctrina, no representa otra cosa que una forma de distribuir, entre los diversos órganos del Poder Público, las diversas tareas encomendadas al Estado y por lo tanto el único derecho o garantía individual de los miembros de la sociedad consiste en que la distribución de las funciones se haga por la leyes -constitutivas de tal suerte que las autoridades tengan bien definida la esfera de su competencia y obren solamente dentro de ella, sin invadir atribuciones encargadas a otra rama del poder. En otras palabras, siendo un problema de división del trabajo, la única cuestión por dilucidar en cada caso es la de saber a que autoridad le encargó la ley constitutiva una función determinada y resuelto este punto, deja de intervenir toda idea relativa a supuestos derechos derivados de la división de poderes. En resumen se trata únicamente de interpretar los textos constitucionales para saber quién es competente conforme a ellos.

Apreciadas en esta forma las cosas se percibe fácilmente que habrá juicios encomendados por la Constitución a órganos dependientes del Poder Ejecutivo, de la misma manera que hay juicios entregados al Poder Legislativo, sin que por ello se altere su verdadera naturaleza "

d) Esta también resulta de la supuesta violación al artículo 17 de la Constitución que indica que "ninguna persona podrá hacerse justicia así misma ni ejercer violencia para reclamar su derecho". Siendo una garantía individual la que en el artículo referido se consagra que es una limitación al Poder Público, este no puede hacerse justicia así mismo ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

En cuanto a la razón consistente en que el Estado no puede hacerse justicia por sí mismo, lo cual iría contra el espíritu del artículo 17 de la Constitución, la crítica podría ser muy elocuente, ya que lo mismo podría decirse del Poder Judicial, que al resolver las controversias que se someten a su conocimiento tendría el mismo vicio, ya que ambos son órganos del Estado, con la diferencia de que uno interviene como administrador y el otro como juez, pero en última instancia los dos en representación del Estado.

Dentro de las críticas a la Ley de Lares encontramos las siguientes:

PRIMERA.- La cual sostenía que el Poder Judicial de la Federación es el competente para conocer de las controversias que se suscitan por actos de la administración y por tal virtud, el procedimiento idóneo para ello es el establecido para los demás conflictos.

Dentro de esta corriente el Maestro Fraga cita a José Algara, quien dice: " La Constitución de 1857, contrariamente a lo que establecían las Constituciones Centrales, hizo depender al Poder Ejecutivo del Poder Judicial; éste es distinto del Administrativo y el primero le está sujeto en la forma prevenida en la Constitución y sus leyes ". (54)

Manuel Cruzado dentro de la misma corriente afirma: "una vez justificada la no existencia de lo contencioso-administrativo, preciso es analizar cual sea el elemento que conforme a nuestra legislación haya venido a reemplazarlo. Múltiples han sido las investigaciones que se han hecho al efecto, y desde luego recordamos que esta proposición sirvió de tema para la discusión en una de las sesiones de la Comisión Científica de Derecho Administrativo de la Sociedad de Abogados ... y además como tesis propuesta para la prueba oral ... el Sr. Lic. José Algara ... manifestó que la Justicia de la Federación era el elemento que había venido a subsistir al antiguo juicio denominado contencioso-administrativo ... creemos que es enteramente exacta la opinión del Lic. Algara, pues al decir verdad, no existe una sola de las cuestiones pertenecientes a lo que se llamó contencioso-administrativo que no se encuentre comprendida en los casos sujetos a la decisión de los Tribunales Federales". (55)

Como se puede observar, esta tesis no considera que pueda ser objeción a ella el hecho de que existan determinadas prerrogativas en favor de la Administración, como lo es en materia fiscal, ya son solo excepciones al principio que por ser tales, no lo invalidan.

SEGUNDA.- La segunda tesis sostiene que si bien es la Justicia Federal la invocada a sustituir a los tribunales administrativos, esto solo es factible mediante el juicio de amparo.

Dentro de esta tesis Don Jacinto Pallares, expone: "no existe ni debe existir en un gobierno organizado como el nuestro, caso alguno en que el individuo no pueda llevar ante el Poder Judicial sus quejas por mala aplicación de las leyes", y continúa "tanto en el orden político como en el penal, como en el privado, el hecho y el derecho no se presentan siempre claros, evidentes y expeditos para una pronta ejecución ... diferirá la forma, el tiempo, la manera de resolver, de controvertir en juicio el negocio, según que se trate de obligaciones privadas o de obligaciones públicas, pero el recurso judicial siempre existe, ora con el nombre de juicio

(54) Fraga, Gabino. Op. cit. pag. 585.

(55) Cruzado, Manuel. Op. cit. pag. 224.

criminal, ora con el de civil, ora con el de controversia constitucional, ora con el de recurso de amparo ... La Constitución de 1857 encomienda a la autoridad judicial las controversias sobre garantías individuales y sobre la aplicación de las Leyes Federales, y como la garantía individual puede ser violada por el Poder Administrativo y por él ser aplicada la ley federal que versa sobre deberes del individuo para con la sociedad, es evidente que el Poder Judicial puede decidir la controversia que nace acerca de la responsabilidad de obligaciones del individuo para con la sociedad. Respecto de ellos (los derechos y deberes para con la sociedad) aunque según hemos manifestado puede llevarse su condición al terreno judicial, porque la forma de nuestro gobierno requiere que ese poder sea el tutor de toda clase de responsabilidades; sin embargo, esto no tiene lugar, sino cuando aplicada la ley el Poder Administrativo, que es el encargado de ejecutar las leyes políticas, las que, tienen por objeto dirigir la dirección de todos los asociados en favor del bien común, el individuo se crea agraviado por esa aplicación. En ese caso, el Poder Judicial, con un carácter especial que solo tiene en los gobiernos democráticos ..., se constituye en juez del procedimiento del Ejecutivo y revisa y falla sin apelación sobre la queja del agraviado y sobre la legitimidad y justicia con que procede el Poder Ejecutivo. Este recurso es lo que entre nosotros esta comprendido bajo el recurso general llamado Juicio de amparo y el de controversia constitucional ... si alguno cree que el Ejecutivo no ejecuta bien esas leyes, o que estas no existen, o que es agraviado por los procedimientos de aquel poder, entonces y sólo entonces interviene el Poder Judicial mas bien como un poder político conservador que como Poder Judicial (en el sentido que en derecho común tiene esta palabra) a discutir o resolver sobre la legalidad del procedimiento administrativo. Y entonces procede el Poder Judicial no con la jurisdicción ordinaria, sino con la que especialmente da la Constitución del país y que no tienen todos los tribunales ordinarios. Así entre nosotros esta jurisdicción es sólo ejercida por los tribunales federales por la vía de amparo y del recurso de controversia constitucional ... entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso administrativo pues, él está suplido y con ventaja con el recurso de amparo en la parte que procede para hacer efectiva la garantía del artículo 16 de la Constitución de 1857". (56)

Ahora bien, considero que las objeciones a que hemos hecho alusión en los párrafos precedentes, han perdido fuerza, analizadas a la luz de las ideas sustentadas por la doctrina contemporánea.

A este respecto el Maestro Carrillo Flores nos dice:

"No tiene valor alguno preguntarse a estas horas acerca de la viabilidad de un sistema continental europeo del tipo de la justicia retenida como el que ideó Teodosio Larés. Ni en Europa misma la justicia retenida se conserva ya que jueces que no son independientes de la Administración

no son verdaderos jueces ... Lo importante es otra cosa: investigar como es sin que se abandone el principio básico de la intervención del Poder Judicial, es conciliable su aplicación con el crecimiento de organismos especializados que manejen los problemas contencioso-administrativos con un criterio que reconozca el carácter especial de esas controversias y la necesidad de ajustar su decisión a normas distintas de las que rigen el derecho privado. El que correspondan a un poder o a otro, es una cuestión sin significación alguna tan pronto como el juez es autónomo para decidir e independiente de los órganos de la Administración activa ... Es evidente que si los jueces son autónomos, si no guardan vinculación alguna con las personas encargadas de los negocios públicos, no se puede decir que estén reunidos en una sola persona o corporación dos o más poderes por el hecho de que se les adscriba ya al Ejecutivo o al Judicial". (57)

En resumen, podemos afirmar que la Constitución de 1857, sí daba competencia a los tribunales federales para conocer de la materia administrativa, siempre que fueran suscitados, como único requisito, con motivo del cumplimiento y aplicación de leyes federales.

Por otro lado, se consideró que el artículo 97 fracción I de la Constitución de 1857, es sustancialmente igual al 104 fracción I de la actual, y en tal virtud las objeciones anotadas contra el primer numeral citado pueden ser válidas para el correspondiente a la de 1917, al respecto se ha dicho, que no es del todo correcta dicha asimilación, en tanto que en el precepto de la Constitución de 1857 se dice que el Poder Judicial Federal "conocerá de todas las controversias que se susciten sobre el conocimiento y aplicación de las leyes federales", por su parte la Constitución de 1917 se refiere a "las controversias del orden civil y criminal", dejando fuera por tanto las de orden administrativo, siendo estas precisamente las que se trata de incluir en el texto para que en ellas se siga el mismo procedimiento que en las dos anteriores.

Estamos de acuerdo con dicho criterio, tomando en cuenta que el comentario se refiere al texto de la Constitución de 1917 antes de la reforma de 1936, en base a lo cual podemos afirmar que sólo las controversias del orden civil y criminal pueden surtir la competencia de los tribunales del Poder Judicial, y no así las que se originen por la actuación del Poder Ejecutivo. Para apoyar lo anterior, nos remitimos a los artículos 14 y 107 constitucionales, que al hablar de juicios civiles y criminales, en ninguno de ellos se da por entendido que en tales denominaciones se pretendan incluir los que deriven de la actuación de la autoridad administrativa.

(57) Carrillo Flores, Antonio. Op. cit. pag. 200.

2.- TEORIAS SOBRE LA INTERPRETACION DEL ARTICULO 97, FRACCION I DE LA CONSTITUCION DE 1857.

El dispositivo legal en estudio estableció que la materia contencioso-administrativa quedaba dentro de la competencia de los Tribunales Federales, al establecer:

" Artículo 97.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

- 1.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.
- 2.- De las que se deduzcan del derecho marítimo.
- 3.- De aquellas en que la Federación fuere parte. ". (58)

Este ordenamiento le atribuye competencia a la Suprema Corte de Justicia para conocer en única instancia las controversias en que la Unión fuere parte y en los demás casos dicha Corte, funcionaba como tribunal de apelación o última instancia.

El 29 de mayo de 1884, el principio constitucional establecido en el artículo 97, en su fracción I sufrió una reforma, para establecer:

" Artículo 97.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

- 1.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación solo afecte intereses de particulares, pues entonces son competentes para conocer los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorio de Baja California ". (59)

De los numerales arriba transcritos podemos afirmar que la Constitución de 1857, estableció como competencia de los tribunales adscritos al Poder Judicial, la materia, contenciosa administrativa, previendo que la tramitación y resolución ante dichos órganos jurisdiccionales deberían en todo momento respetar y hacer respetar las garantías individuales y la soberanía de la Federación y de los Estados.

" La disposición contenida en el artículo 97, fracción I de la Constitución de 1857, que corresponde a la fracción I del artículo 104, dió origen a que los doctrinarios estimaran que sería inconstitucional toda pretensión de establecer un tribunal contencioso-administrativo que dependiera del Poder Ejecutivo, ya que de hacerlo se estaría quebrantando el principio de división de poderes, establecido en el artículo 50 de la propia Constitución, y ante lo cual se llegó a aceptar incluso que la Administración Pública, se hiciera justicia por sí misma ". (60)

(58) Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. pag. 510.

(59) Ibidem. pag. 707.

(60) Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A.. México 1977. pags. 461 y 462.

Con el propósito de determinar cual era el sistema adecuado para solucionar las controversias entre los particulares y la Administración, se elaboraron diversas teorías alrededor de la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, siendo las más importantes las siguientes tres teorías:

Primera.- La que si bien reconoce la conveniencia de una reglamentación de tal precepto, sostiene que aún sin reglamentación alguna es posible tramitar en juicio ordinario una controversia encaminada a impugnar un acto de la Administración, contrario a la legislación federal.

Esta tesis fue sostenida por Don Ignacio L. Vallarta, el cual nos decía, que pretender el establecimiento en nuestro país de un contencioso-administrativo del tipo europeo iría en contra de la propia Constitución, la cual disponía que nunca podría reunirse en una misma persona o corporación dos o más Poderes, y que por lo tanto de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 97 fracción I, todo lo contencioso cabría dentro de la incumbencia de los jueces y que aún sin reglamentación, es posible tramitar en juicio ordinario una controversia, encaminada a impugnar un acto de administración que contrarie la legislación federal. (61)

Segunda.- La cual afirma que sin ley reglamentaria no es posible la tramitación de dichas contiendas.

Federico Mariscal, sostenía que no podía tramitarse ningún juicio para desvirtuar la legalidad de los actos administrativos, si no se reglamentaba la fracción I del artículo 97, es decir, para él era necesario la existencia de una Ley Reglamentaria en la que otorgaran facultades a los Tribunales Federales para resolver las controversias de carácter administrativo. (62)

Tercera.- Conforme a esta tesis, el texto que se analiza rige solamente en litis entre particulares o en aquellas que sostiene el Estado, derivadas de relaciones jurídicas de carácter civil o mercantil, pero no en litigios del particular contra la autoridad.

Rafael Ortega, afirmaba al respecto, que ya que el texto del artículo 97 fracción I, sólo se refería a las controversias que se suscitaban entre particulares, y no había derechos civiles entre el particular, y la Federación, cuando esta actuaba como autoridad, la solución de las controversias que se suscitaban entre estas partes, no podía encuadrarse dentro de los supuestos mencionados en el precepto antes citado.

De las tres tesis anteriores, creó que la más acertada fue la sustentada por Don Fernando Mariscal, en tanto que no es posible que sin la existencia de un procedimiento previamente reglamentado, puedan resolverse las cuestiones contencioso administrativas, ya que su inexistencia provocaría que con frecuencia se cometieran violaciones en contra del particular e incluso de la Administración.

(61) Serra Rojas, Andrés. Op. cit. pag. 547.

(62) Carrillo Flores, Antonio. Op. cit. pag. 179; y Serra Rojas, Andrés. Op. cit. pag. 147.

Por otro lado no puede considerarse que el artículo 97, fracción I al referirse solo a controversias civiles, las de carácter administrativo quedaban fuera, ya que el mismo nos hablaba de controversias suscitadas con motivo de la interpretación y aplicación de las leyes locales y generales, lo cual era suficiente para incluir a las contiendas administrativas dentro de la competencia del Poder Judicial.

H).- RESEÑA HISTORICA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO HASTA EL AÑO DE 1936.

A pesar de que la interpretación dada al sistema constitucional establecido en México a partir de 1857, fue la de considerar incompatible con dicho sistema la creación de tribunales administrativos que conocieran de los conflictos surgidos de la actuación del Poder Ejecutivo, en el año de 1936 se operó un serio cambio de interpretación de nuestra legislación positiva al expedirse el 27 de agosto la Ley de Justicia Fiscal, creando el Tribunal Fiscal de la Federación, destinado, en sus orígenes a conocer del contencioso fiscal.

De cualquier forma y para agotar el estudio de tipo histórico que hemos venido desarrollando, es menester hacer mención a las leyes expedidas con posterioridad a la Ley Lares, para cuyo análisis y crítica a la luz de la Constitución de 1857, interrumpimos.

Así tenemos que el 20 de septiembre de 1853 se publicó la "Ley Orgánica de los Jueces y Tribunales de Hacienda", la cual existió al lado de la Ley Lares y su Reglamento, misma que en su artículo 10^º estableció la existencia de Juzgados Especiales de Hacienda, los cuales sustituyeron a los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, a los cuales se les otorgó una amplia competencia, en los siguientes términos:

" Fracción XII.- De todos los demás negocios civiles y criminales, cuyo conocimiento les atribuyan o atribuyeren a las leyes en lo sucesivo ". (63)

Esta competencia resultó tan amplia que intervenían en todos los negocios judiciales, civiles o criminales en los cuales tuviera interés el Fisco o el Erario Federal, Estatal o Municipal, de algunos delitos fiscales. Asimismo se organizaron los Tribunales Superiores de Hacienda como jueces de segunda instancia para los negocios de la primera (delitos fiscales), estos órganos jurisdiccionales también conocían en primera instancia de asuntos como la responsabilidad contencioso criminal de los jueces de hacienda. Y finalmente como tercera y última instancia en todos los negocios se estableció como competencia de la Suprema Corte de Justicia.

Al triunfo de la Revolución de Ayutla, se desconocieron todos los actos gubernativos de López de Santa-Anna, y bajo la Presidencia de Don Ignacio Comonfort, se expidió el "Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana", el 15 de mayo de 1856, que en sus artículos 97 y 101, reconoce la vigencia de la Ley Juárez de 23 de noviembre de 1855. Esta ley suprimió en su artículo 42 a los Tribunales Especiales, con excepción de los Eclesiásticos y Militares; es decir, en materia administrativa, suprimió la existencia del Consejo previsto por la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento, e hizo lo mismo con la Ley Orgánica de los Jueces y Tribunales de Hacienda, en su artículo 3^º Transitorio.

(63) Nava Negrotu, Alfonso. Op. cit. pag. 281.

Este cuerpo legal regula la materia contencioso-administrativa, sin ninguna variación de importancia respecto a los ordenamientos ya analizados, delega a la Suprema Corte de Justicia la competencia de conocer los reclamos promovidos por particulares que demandan una concesión de la autoridad y "conoce de las disputas que se suscitan sobre contratos o negociaciones celebradas por el Gobierno Supremo o sus agentes (atribución segunda del artículo 98)". (64)

El Estatuto estuvo en vigor hasta la promulgación de la Constitución de 1857, en cuyo artículo 50 se estableció el principio de división de poderes en los siguientes términos:

" Artículo 50.- El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial.- Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositar el legislativo en un individuo ". (65)

En lo referente al contencioso-administrativo, estableció en su artículo 97, fracción I, lo siguiente:

" Artículo 97.- Corresponde a los Tribunales Federales conocer:

I.- De todas las controversias que se susciten sobre la aplicación y cumplimiento de las leyes federales ". (66)

Como ya se comentó en el punto inmediato anterior del presente capítulo, esta fracción fue reformada el 29 de mayo de 1884, motivo por el cual en obvio de múltiples repeticiones nos remitimos a dicho punto, respecto a su análisis y críticas que se suscitaron al respecto.

Posteriormente al surgir el Imperio de Maximiliano de Habsburgo, en el año de 1865 el 10 de abril, aparece el "Estatuto Provisional del Imperio Mexicano", el cual pretendía el establecimiento, como forma de gobierno, una monarquía moderada hereditaria, y la creación de un Consejo de Estado que realizara funciones legislativas. Dentro de este ordenamiento la materia contencioso-administrativa, se previó a cargo de los Consejos Departamentales que auxiliaban a los prefectos como delegados del Emperador a la administración de los departamentos que el gobierno les encomendara, estableciendo en su artículo 30 lo siguiente:

" Artículo 30.- Las atribuciones del Consejo Departamental son:

III.- Conocer de lo contencioso-administrativo en los términos que la ley disponga ". (67)

(64) Tena Ramírez, Felipe. Op. cit. pag. 510.

(65) Ibidem. pag. 614.

(66) Ibidem. pag. 623.

(67) Ibidem. pag. 674.

Cabe hacer notar que dicha ley nunca se dictó, pues el Estatuto carecía de vigencia práctica y de validez jurídica.

En 1872, se expide la Ley del Timbre, la cual en sus artículos 69, 75 y 77 confiere competencia a los Juzgados de Distrito para conocer la materia contenciosa-administrativa. Esta ley fue abrogada por otra del mismo nombre de fecha 1^o de diciembre de 1874, la que en su artículo 117, sostiene el criterio anterior.

Por su parte, la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, de 28 de enero de 1855, disponía que aquellas controversias que se suscitaban con motivo de las obligaciones en ella contenidas, así como por la imposición de sanciones, serían resueltas a elección del particular, por el Juzgado de Distrito competente en materia civil, o bien por la Secretaría de Hacienda. Esta Ordenanza fue abrogada por la diversa de 12 de junio de 1891, la cual siguió el mismo sistema.

La Ley sobre Contribuciones Directas que se causan en el Distrito Federal, de 9 de abril de 1855, estableció las Juntas Revisoras (artículo 58), a las que se otorga competencia para resolver respecto de la legalidad de los actos de la Administración. Por lo que se refiere al ejercicio de la facultad económica coactiva, en el artículo 85 de la propia Ley se dispone que las controversias que se susciten con motivo de su ejercicio por parte de la autoridad correspondiente, deberán ser resueltas por los Jueces de Distrito.

La Ley de la Renta Federal del Timbre, de 25 de abril de 1893, disponía que el particular podía impugnar en la vía judicial las resoluciones administrativas que emitieran las autoridades que la aplicaran y en lo referente a las sanciones, establecía en su artículo 161, que el afectado podía acudir ante la Secretaría de Hacienda o al Juzgado de Distrito a impugnarlas, aclarando que una vez que el particular eligiera una de tales vías, no podía abandonarla para seguir la otra. Esta Ley fue abrogada por otra del mismo nombre, de fecha 12 de junio de 1906, la cual estableció el mismo procedimiento.

El 30 de junio de 1911, y mediante el Decreto de 31 de mayo del propio año, se concedieron facultades al Ejecutivo para que designara una comisión que depurara los créditos a cargo del Gobierno Federal, mismos que se generaron como consecuencia de los daños causados por la Revolución. Posteriormente se expide uno diverso el cual establece la Comisión Consultiva de Indemnizaciones, a la que se facultó para que depure y resuelva las reclamaciones que se hicieron al Fisco Federal, con motivo de dichas cuestiones, o para consultar a la Secretaría de Hacienda sobre la procedencia o improcedencia de las reclamaciones, y para que fije la indemnización correspondiente a los reclamantes. Cabe destacar que esta

Cabe hacer notar que dicha ley nunca se dictó, pues el Estatuto carecía de vigencia práctica y de validez jurídica.

En 1872, se expide la Ley del Timbre, la cual en sus artículos 69, 75 y 77 confiere competencia a los Juzgados de Distrito para conocer la materia contenciosa-administrativa. Esta ley fue abrogada por otra del mismo nombre de fecha 1^a de diciembre de 1874, la que en su artículo 117, sostiene el criterio anterior.

Por su parte, la Ordenanza General de Aduanas Marítimas y Fronterizas, de 28 de enero de 1855, disponía que aquellas controversias que se suscitaran con motivo de las obligaciones en ella contenidas, así como por la imposición de sanciones, serían resueltas a elección del particular, por el Juzgado de Distrito competente en materia civil, o bien por la Secretaría de Hacienda. Esta Ordenanza fue abrogada por la diversa de 12 de junio de 1891, la cual siguió el mismo sistema.

La Ley sobre Contribuciones Directas que se causan en el Distrito Federal, de 9 de abril de 1855, establece las Juntas Revisoras (artículo 58), a las que se otorga competencia para resolver respecto de la legalidad de los actos de la Administración. Por lo que se refiere al ejercicio de la facultad económico-coactiva, en el artículo 85 de la propia Ley se dispone que las controversias que se susciten con motivo de su ejercicio por parte de la autoridad correspondiente, deberán ser resueltas por los Jueces de Distrito.

La Ley de la Renta Federal del Timbre, de 25 de abril de 1893, disponía que el particular podía impugnar en la vía judicial las resoluciones administrativas que emitieran las autoridades que la aplicaran y en lo referente a las sanciones, establecía en su artículo 161, que el afectado podía acudir ante la Secretaría de Hacienda o al Juzgado de Distrito a impugnarlas, aclarando que una vez que el particular eligiera una de tales vías, no podía abandonarla para seguir la otra. Esta Ley fue abrogada por otra del mismo nombre, de fecha 12 de junio de 1906, la cual estableció el mismo procedimiento.

El 30 de junio de 1911, y mediante el Decreto de 31 de mayo del propio año, se concedieron facultades al Ejecutivo para que designara una comisión que depurara los créditos a cargo del Gobierno Federal, mismos que se generaron como consecuencia de los daños causados por la Revolución. Posteriormente se expide uno diverso el cual establece la Comisión Consultiva de Indemnizaciones, a la que se faculta para que depure y resuelva las reclamaciones que se hicieren al Fisco Federal, con motivo de dichas cuestiones, o para consultar a la Secretaría de Hacienda sobre la procedencia o improcedencia de las reclamaciones, y para que fije la indemnización correspondiente a los reclamantes. Cabe destacar que esta

ley confiere facultades administrativas a dicha Comisión más no facultades jurisdiccionales.

Don Venustiano Carranza, el 10 de Mayo de 1913, expide un Decreto, por el que se reconoce a los particulares o extranjeros, el derecho para reclamar el pago de los daños que hubieran sufrido durante la Revolución, específicamente durante el periodo comprendido del 21 de Noviembre de 1910, hasta la restauración del orden constitucional.- En este Decreto, se dijo que en su oportunidad se expediría una ley que fijaría la forma, plazos, términos y condiciones para el trámite de las reclamaciones.

Como consecuencia se expidió un Decreto el 24 de Noviembre de 1917, en el que se dispuso que quien conocería de tales reclamaciones sería una comisión dependiente de la Secretaría de Hacienda, la cual se integraba por un presidente y cuatro vocales, designados todos ellos por el Presidente de la República.- Esta comisión solamente se encontraba facultada para proponer los términos en que debía resolverse la reclamación, correspondiéndole emitir la resolución definitiva al titular del Ejecutivo Federal.- Este decreto se reformó el 1º de Octubre de 1918, refiriéndose dichas reformas a cuestiones de carácter procedimental.

El 14 de Septiembre de 1916, Don Venustiano Carranza, expidió el Decreto Reformador del Plan de Guadalupe, a través del cual se hace la convocatoria para elegir un nuevo Congreso Constituyente, el cual tendría por objeto crear un proyecto de reformas a la Constitución de 1857, pero dicha labor fue desbordada culminando con la promulgación de una nueva Constitución el 5 de Febrero de 1917, la cual nos rige en la actualidad, señalando en sus artículos 49 y 104 fracción 1, lo siguiente:

" Artículo 49.- El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial "

No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto por el artículo 29 ". (68)

Este artículo fue adicionado por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de Agosto de 1938, para quedar como sigue:

" en ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar "

Posteriormente mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de Marzo de 1951, se suprimió el párrafo anterior y en su lugar se adicionó el siguiente:

" En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar "

Por su parte el artículo 104 disponía:

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

1.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y Tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de Primera Instancia serán apelables ante el Superior inmediato del Juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en Segunda Instancia, podrán suplicarse ante la Suprema Corte de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determine la ley".

Esta fracción ha sufrido diversas reformas las cuales no comentaremos en este momento en virtud de que serán analizadas con posterioridad en un apartado especial del presente capítulo.

Al referirse este artículo a "controversias del orden civil o criminal", se originaron dudas acerca del sistema a seguir para la impugnación de los actos administrativos, surgiendo así dos tesis opuestas, sostenidas por Gabino Fraga y por Carrillo Flores.

El Maestro Gabino Fraga, sostiene que, "de acuerdo con los términos literales de la fracción I del artículo en estudio, la competencia que se otorgó a los tribunales de la federación, sólo se refería a las controversias del orden civil y criminal y que por tanto, "cuando la controversia surge con motivo de un acto administrativo del Poder Público cuya legalidad se discute, no puede decirse que haya controversia de orden civil ni de orden criminal", y que, esta cuestión se corrobora si se analizan los artículos 14, 103 y 107 de la propia Constitución (69)

Gabino Fraga termina diciéndonos que "Toda vez que el artículo 103 de la Constitución Federal, fija la competencia de los tribunales de la federación, para resolver las controversias que se susciten por actos de la autoridad que violen las garantías individuales; y el artículo 107 constitucional en su apartado IV dispone que en materia administrativa el amparo procede, además contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal, y el apartado V del mismo numeral, declara competente a la Suprema Corte para conocer del amparo en materia administrativa, cuando se reclamen sentencias definitivas no reparables por medios legales ordinarios, por lo tanto debe concluirse que el conocimiento de dichas controversias por medio del juicio de amparo constituye indudablemente un control jurisdiccional para los actos que emanen de la autoridad administrativa, y para los particulares constituye un medio para obtener de la Administración el respeto de la legalidad". (70)

(69) Fraga, Gabino. Op. cit. pag. 460;

(70) Ibidem. pags. 464 a 468.

Así pues, para dicho autor, el amparo suple dentro de nuestra legislación al contencioso administrativo.

Por su parte el Maestro Antonio Carrillo Flores, en contraposición a la tesis anterior, sostiene que "la fracción I del artículo 104, establece una intervención judicial por vía diversa del amparo encaminada a conocer de las reclamaciones que los particulares formulan en contra de la validez de los actos del Poder Público, ya que si bien, dicha norma habla de controversias civiles y no de administrativas, ello obedece a que, conforme a la tradición anglosajona, cuando se redactó el precepto, no se había reconocido aún la autonomía de lo administrativo, y no porque se pretendiera excluirlo". (71)

Asimismo, menciona que el problema radica en determinar si debe existir o no una ley reglamentaria que prevenga el trámite de las contiendas de carácter administrativo, y concluye diciendo que, "para que no se contraría el principio de la seguridad que es fundamental en todo orden jurídico, es necesaria la existencia de un ordenamiento reglamentario". (72)

Como podemos advertir, el jurista Carrillo Flores, se inclina por la tesis de Mariñel y rechaza la de Vallarta, mismas que fueron analizadas cuando efectuamos el estudio de las teorías creadas en torno al artículo 97, fracción I de la Constitución de 1857.

La controversia derivada de la interpretación de la fracción I del artículo 104 constitucional, respecto a si podía o no someterse a la consideración de los Tribunales Judiciales la resolución de las controversias administrativas, finalizó con la expedición de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, de 29 de agosto de 1934, en cuyo artículo 38 se estableció:

"Artículo 38.- Los Jueces de Distrito en materia administrativa conocerán:

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

Correspondiendo a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia el revisar la legalidad de las sentencias que se dicten en segunda instancia, por el Tribunal de Circuito, pero ya no en un proceso de legalidad, sino de control de constitucionalidad, al establecer:

"Artículo 25.- Corresponde conocer a la Segunda Sala:

- 11.- De los juicios de amparo que se promuevan en única instancia y las

(71) Carrillo Flores, Antonio. Op. cit. pag. 180.

(72) Ibidem. paga. 181 a 183.

sentencias definitivas dictadas por las autoridades judiciales en las controversias de que se tratan las fracciones I y II del mismo artículo 38.

Artículo 33.- Los Tribunales de Circuito conocerán:

I.- De la tramitación y fallo en apelación cuando este recurso proceda en los negocios sujetos en primera instancia a los Jueces de distrito ". (78)

En base a la reseña hasta aquí expuesta podemos afirmar que la materia contencioso-administrativa, había sido organizada, bajo el sistema de una Justicia administrativa judicialista, ya que eran los Tribunales del Poder Judicial los encargados de resolver las controversias administrativas, rompiéndose con dicha tradición judicialista al entrar en vigor la Ley de Justicia Fiscal de 27 de Agosto de 1936. Al respecto resulta pertinente hacer mención de los ordenamientos que constituyen los antecedentes inmediatos más importantes a la promulgación de dicha ley.

Dentro de estos encontramos a la "Ley para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y la Aplicación de las Penas correspondientes de 8 de Abril de 1924, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 del mismo mes y año", esta ley crea el llamado Jurado de Penas Fiscales, denominación que fue cambiada mediante Decreto de 12 de Mayo de 1926, por el Jurado de Infracciones, pero conservando las mismas facultades, consistentes en imponer las multas a que se hicieran acreedores los infractores de las leyes fiscales federales, siempre que se tratara de multas mayores de veinte pesos, dicho organismo poseía un libre arbitrio entre el máximo y el mínimo fijado por la ley, teniendo facultad de aumentarla o disminuirla hasta en un cincuenta por ciento, atendiendo fundamentalmente a dos límites de su discrecionalidad: La naturaleza de la infracción y la capacidad económica del infractor.

Dicho Jurado se encontraba integrado por el Secretario de Hacienda o su representante como Presidente, por dos miembros más, nombrados por la mencionada Secretaría, los cuales desempeñaban el papel de vocales y por seis representantes de los causantes, quienes se distribuían de la siguiente manera:

1º.- Un representante de los comerciantes y otro de los industriales, correspondientes, a la Sección Primera, denominada de Comercio e Industria, la cual conocía de las infracciones relativas a la Ordenanza General de Aduanas y demás disposiciones referentes al ramo; a la Ley de la Renta Federal del Timbre; a la Ley Sobre Impuestos Especiales, con excepción de las infracciones de que debían conocer las Secciones Segunda y Tercera.

2º.- Un representante de los productores de alcoholes, vinos, licores, cervezas y demás bebidas alcohólicas y otro de los productores de pulque, los que formaban la Segunda Sección denominada de Alcoholes y Bebidas Alcohólicas, la cual conocía de las infracciones a las leyes relativas a alcoholes y demás bebidas alcohólicas.

3º.- Un representante de los propietarios y de las instituciones de crédito y compañías bancarias, que integraban la Tercera Sección denominada de Capitales, la cual conocía de las infracciones a las leyes relativas a los impuestos sobre herencias, legados y donaciones.

Las Secciones eran integradas por los tres miembros nombrados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y según la materia de que se tratara con dos o más de los causantes, los cuales previamente eran propuestos en toda la República, por las sociedades, sindicatos, cámaras y otras agrupaciones de comerciantes, industriales, productores de alcoholes, propietarios de bienes raíces, instituciones de crédito y compañías bancarias.

Resulta pertinente destacar que dicho Jurado de Penas Fiscales solo se encargaba de emitir actos administrativos; es decir, sanciones administrativas, ya que nunca estuvo constituido como un órgano jurisdiccional ya que fue hasta la emisión de la Ley de 9 de Julio de 1924, cuando se convirtió en órgano revisor de los actos administrativos que imponían multas y su competencia la determinó el artículo 8º de la ley que lo creó, misma que establecía: El Jurado de infracciones fiscales, conocerá en revisión de las multas y demás sanciones establecidas por las leyes fiscales, impuestas por las oficinas a que se refiere el artículo 1º de la Ley.

Mediante la "Ley para la Recaudación de los Impuestos Establecidos en la Ley de Ingresos sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas", de 21 de Febrero de 1924 y su Reglamento, se creó la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, la cual fundamentalmente constituía un organismo que conocería de las reclamaciones hechas valer en contra de las resoluciones emitidas por las Juntas Calificadoras, cuya labor era calificar las manifestaciones de los causantes (artículos 21 y 24). En contra de las resoluciones de la Junta Revisora, procedía el Recurso de Apelación ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En la Ley del Impuesto Sobre la Renta, de 18 de Marzo de 1925 y su Reglamento de 22 de Abril del propio año, subsistió la Junta Revisora, con la variante de que sus decisiones ya no podían ser apelables ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sino que eran materia del juicio de amparo.

El 11 de Febrero de 1929 se expide la Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal, la cual estableció el Jurado de Revisión que era el supremo órgano administrativo fiscal para conocer del recurso de revisión establecido por la ley (artículo 1º). El objeto de este recurso consistía en conocer y resolver en la vía administrativa las inconformidades presentadas por los causantes contra las resoluciones de las Juntas Calificadoras y demás autoridades fiscales, en las que se les fijará una obligación fiscal; las presentadas por las autoridades encargadas de administrar un impuesto cuando no estuviesen conformes con la

repartición o derrama; las presentadas por los infractores o presuntos infractores, de las leyes fiscales.

Al igual que en el Jurado de Infracciones Fiscales, el recurso de revisión podía promoverse verbalmente, siempre y cuando el importe de la obligación no excediera de cincuenta pesos, si era más la cuantía o era indeterminada, forzosamente tenía que hacerse valer por escrito. Asimismo se dispuso que las resoluciones emitidas por el Jurado de Revisión, no admitirían reclamación alguna salvo lo dispuesto para los casos de condonación.

Los referidos organismos no pueden considerarse propiamente como jurisdiccionales, fundamentalmente por su falta de independencia frente a la Administración activa, no obstante hubo quienes pensaron que estos organismos cumplían funciones jurisdiccionales y que las decisiones que estas emitían, constituían verdaderamente sentencias y no actos administrativos.

Por su parte la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de marzo de 1926, establecía en su capítulo V, un juicio de oposición que se sustanciaba ante el Juzgado de Distrito de la Jurisdicción del opositor dentro de los treinta días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y gastos de ejecución; sin que en ningún caso debiera tenerse como garantía el secuestro llevado a cabo por la autoridad administrativa (artículos 35, 50, 51, 60 y 61).

Una vez transcurrido el término anteriormente señalado, sin que se hubiese formulado la demanda, se tenía por consentida la resolución administrativa (artículo 62). Si la oficina exactora no recibía aviso oportuno del Juzgado correspondiente en el sentido que ante él se había presentado la demanda, o no se acreditaba ese hecho con certificado expedido por el Juzgado, se reanudaba el procedimiento de ejecución (artículo 63).

El Maestro Carrillo Flores nos dice al respecto:

" No obstante el respaldo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dió a este juicio al resolver que el juicio de amparo es improcedente cuando el particular tiene un recurso ordinario de defensa, muy pronto se observó que no era el camino indicado para resolver las controversias entre la Hacienda Pública Mexicana y el contribuyente, porque era un juicio largo y deficiente, no había comunicación entre los Agentes del Ministerio Público y las autoridades fiscales; otorgada la garantía del interés fiscal, el contribuyente perdía el interés en continuar el juicio, el cual envolecía por falta de promoción ". (74)

(74) Carrillo Flores, Antonio.- Orígenes y Desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación. Un Testimonio. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Tercer Número Extraordinario. México 1973. pag. 9.

De los antecedentes hasta aquí expuestos se puede concluir que la Justicia Administrativa antes de la expedición de la Ley de Justicia Fiscal, guardaba un estado confuso que no ofrecía al administrado medios prácticos y eficaces de defensa, contra las resoluciones que se dictasen en materia fiscal y en las que se conculcaran sus legítimos intereses y derechos, así como se velara para salvaguardar el legítimo interés público.

Al respecto opina el Licenciado Mariano Azuela:

" El particular no gozaba antes de medios efectivos de defensa contra la arbitrariedad de las autoridades fiscales; no existía propiamente un sistema; el juicio de oposición ante los Tribunales Federales, recursos administrativos de alcance limitado tramitándose ante Dependencias de la Secretaría de Hacienda y el juicio constitucional de amparo, funcionaban en un ambiente precario, complicado y confuso, como medios de impugnación de las resoluciones dictadas en materia administrativa (dentro de las cuales se encuentran las de naturaleza fiscal)". (75)

Por su lado Arrieta Calderón nos dice que "desde la restauración de la República y bajo el amparo de las Constituciones hasta la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, el contencioso tributario se desarrolla bajo el signo del sistema judicialista-anglosajón, dentro de la órbita del Poder Judicial, siendo el juicio de amparo el medio jurídico para la solución heterocompositiva de los litigios tributarios, al hacerse valer, en estos casos, ante los Tribunales Federales, el derecho del particular a la legal aplicación de las normas jurídicas. Y que dentro de la vigencia de la Constitución de 1917, sólo encontramos hasta la Ley de Justicia Fiscal de 1936, el contencioso tributario adscrito a la órbita del Poder Ejecutivo, y que fuera de él menudean los recursos administrativos y los órganos de la misma naturaleza, cuya función se limita a la autodefensa de la administración". (76)

Con la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, expedida por el Ejecutivo Federal en ejercicio de facultades extraordinarias para la organización de los servicios hacendarios, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 30 del mismo mes y año, se crea por primera vez en nuestra legislación un Tribunal Administrativo, que imitando al sistema de Justicia Administrativa francés, conoce de controversias administrativas, específicamente de carácter fiscal, y situado dentro de la esfera del Poder Ejecutivo Federal, del cual nos ocuparemos en el apartado siguiente.

(75) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación de julio a septiembre de 1956, págs. 173 y 174.

(76) Arrieta Calderón, Gonzalo. El Proceso Tributario... Op. cit. pag. 81.

II.- COMENTARIOS SOBRE LA CREACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

A).- SU ORICEN.

Ante la insuficiencia del Juicio de amparo para el logro de una eficaz tutela Jurisdiccional frente a la Administración, se crea en nuestro país el Tribunal Fiscal de la Federación, al expedirse el 27 de agosto de 1936 la Ley de Justicia Fiscal, el cual fue constituido como un tribunal administrativo de Justicia delegada, con plena autonomía y con competencia para reconocer la legalidad o declarar la nulidad de actos o procedimientos administrativos, pero sin poder pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos, pues en caso de resistencia, debía acudir al juicio de amparo.

La Ley de Justicia Fiscal, fue dictada por el Presidente de la República, en aquel entonces General Lázaro Cárdenas, quien en uso de las facultades extraordinarias que le fueron otorgadas por el Congreso de la Unión al Ejecutivo el 30 de diciembre de 1935, para la organización de los servicios públicos hacendarios, nació como consecuencia de la interpretación hecha por la Suprema Corte de Justicia al artículo 22 constitucional, en el sentido de no considerar como confiscatoria la aplicación total o parcial de los bienes de una persona hecha por la autoridad competente para el pago de impuestos o multas, concluyendo que es un problema de la legislación secundaria, el establecer la competencia de las autoridades en cuanto al cobro de impuestos y multas, y "... es indiscutible que resulta más lógico y conveniente para todos 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 carentes 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 periodo oficioso y el periodo contencioso que es el que tendrá a su cargo el Tribunal". (77)

Indiscutiblemente que es dentro de la exposición de motivos de dicha ley, en donde encontramos las expresiones tendientes a fundar y explicar la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual nos dice:

En cuanto al problema de la validez constitucional de la ley que crea un tribunal administrativo en sentido formal ha de resolverse afirmativamente, pues si bien, como unánimemente se reconoce en la doctrina mexicana no pueden crearse tribunales administrativos en absoluto; esto es, con capacidad para

(77) Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1936, págs. 1 y 2.

emitir fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción, ya apuntada, a los tribunales federales en vía de amparo, nada se opone en cambio a la creación de tribunales administrativos que, aunque independientes de la Administración activa, no lo sean del Poder Judicial.

Además de que la Jurisprudencia mexicana, a partir de 1929 ha consagrado de una manera definitiva que las leyes federales y en general todas las leyes pueden conceder un recurso o medio de defensa para el particular perjudicado, cuyo conocimiento atribuyan a una autoridad distinta de la autoridad judicial y naturalmente, en un procedimiento distinto del juicio de amparo. La Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ni siquiera ha establecido que ese recurso o medio de defensa sea paralelo respecto del juicio de amparo, sino que inclusive ha fijado que la prosecución de aquel constituye un trámite obligatorio para el particular previo a la interposición de su demanda de amparo.

Todavía más, al interpretarse el artículo 14 constitucional, el cual establece la garantía del juicio, la Jurisprudencia ha sostenido que no es necesario que ese juicio se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, con lo que implícitamente se ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional, tramitados ante las autoridades administrativas.

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. Será un tribunal administrativo de justicia delegada no de justicia retenida.

En conclusión podemos afirmar que la Ley de Justicia Fiscal tuvo como idea fundamental la creación de un tribunal con plena autonomía orgánica, cuyo propósito era el establecimiento de un medio eficaz para la tutela jurisdiccional frente a la Administración, constituyendo así una instancia previa a la intervención del Poder Judicial, tribunal al cual no se le atribuyó el conocimiento de todas las controversias suscitadas por la aplicación de las leyes de carácter administrativo motivadas por la actividad de un órgano de la Federación, sino que se le limitó al conocimiento de las pretensiones derivadas del Derecho tributario, y aunque nació con vocación de asumir la jurisdicción contencioso-administrativa en general, se configuró y sigue siendo sustancialmente un órgano con jurisdicción en materia tributaria.

Como era obvio, la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, se enfrentó a una serie de objeciones, todas las cuales se hicieron desde el punto de vista constitucional, siendo la principal la consistente en que conforme a la Constitución el Poder Ejecutivo, no tiene facultades para "juzgar", atribución que se encuentra reservada al Poder Judicial por lo que se alegaba una invasión de la competencia de este.

Dicha objeción quedó desvirtuada al considerar que el Estado pudo crear un tribunal administrativo para fallar las controversias entre el Fisco y contribuyentes, siempre que estos pudieran defenderse presentando en el juicio sus pruebas y alegaciones, todo sin perjuicio de que los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación quedaran bajo el control del Poder Judicial en cuanto a las violaciones que se pudieran suscitar a las garantías individuales consagradas en nuestra Carta Magna.

Por su parte la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, para fijar la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación señaló que, si el cobro de los impuestos se sitúa dentro de los actos administrativos cuyo examen en la vía jurisdiccional ha de realizarse con posterioridad a su emisión, ya no se ve el motivo por el que esa revisión tenga que efectuarse en última instancia dentro de un procedimiento judicial ordinario, y no dentro de juicio de amparo que tradicionalmente ha sido en México el que ha ofrecido el camino para tal revisión, y que incluso existe una tendencia respetable de la doctrina constitucional mexicana que considera que es el juicio de amparo la única vía para la intervención de la autoridad judicial en asuntos administrativos, por lo que mientras el amparo se respete no será herido el sistema; pero que aún dentro de la orientación que piensa que la fracción I del artículo 95. de la Constitución de Querétaro, da un camino diverso del juicio de garantías, se exige la existencia de una ley reglamentaria para lo que se considera como una simple posibilidad constitucional, se traduzca en un procedimiento que efectivamente pueda abrirse ante los Tribunales Federales.

Y que dentro de la primera corriente nada puede objetarse en contra de la ley, supuesto que ésta no coarta en lo absoluto el derecho de los particulares para acudir al juicio de garantías; y ninguna objeción sería válida aun dentro de las concepciones en que se apoya la segunda opinión; porque examinado de acuerdo con ella, el nuevo estatuto no significa otra cosa sino que en materia tributaria se abandona por inconveniente, una mera posibilidad de intervención judicial ordinaria en asuntos administrativos.

Las discusiones originadas con motivo de la instauración del Tribunal Fiscal de la Federación, terminaron con la reforma que sufrió el artículo 104 fracción I de nuestra Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Diciembre de 1946, el cual establecía la creación de tribunales administrativos.

Por nuestra parte consideramos que si bien es cierto que nuestra Carta Magna no hacía referencia alguna respecto a la existencia y creación de tribunales administrativos, en el año de 1936, fecha en que se creó el Tribunal Fiscal de la Federación, como órgano jurisdiccional independiente del Poder Judicial, no lo es menos que su instauración no quebrantaba del todo el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 Constitucional, ya que nunca se imposibilitó a los particulares el poder impugnar los fallos de este tribunal, ante los tribunales adscritos al Poder Judicial, quienes en última instancia son los competentes para dirimir los conflictos jurisdiccionales.

B).- SU NATURALEZA JURIDICA.

De la Ley de Justicia Fiscal y de su exposición de motivos se puede desprender la inconfundible naturaleza de tribunal administrativo, lo cual obedece a que nuestro tribunal en estudio fue concebido e inspirado en la teoría desarrollada en Francia en torno a los tribunales administrativos.

Al respecto el Maestro Nava Negrete nos dice:

"... es pues, ante todo un tribunal administrativo, es decir, se trata de un órgano jurisdiccional que se ubica en la estructura del Poder Ejecutivo Federal y que se encarga de resolver controversias administrativas, específicamente las de índole fiscal". (78)

Por su parte la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, afirmaba:

"... el Tribunal Fiscal de la Federación, estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo ... 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. La delegación de facultades del Poder Ejecutivo a un órgano distinto, que se efectúa mediante una ley, no es novedad en nuestro derecho ... en el derecho mexicano no es desconocido que mediante una ley se cree un órgano que por delegación ejerce, sin intervención, ni el Presidente de la República, ni de los Secretarios de Estado, facultades que corresponden al Poder Ejecutivo". (79)

Los párrafos arriba transcritos suscitaron una serie de cuestionamientos, toda vez que al señalarse "que el Tribunal fallará en representación del Poder Ejecutivo, por delegación de facultades que la ley le hace", se pensó que las funciones jurisdiccionales que realizaría el tribunal, le fueron delegadas por el Ejecutivo; es decir, presuponia la existencia de una ley que atribuía en favor de un órgano ciertas facultades, las cuales originalmente le correspondían al Ejecutivo, situación que era del todo errónea en virtud de que el Ejecutivo Federal no tenía como propias las atribuciones otorgadas al Tribunal Fiscal.

(78) Nava Negrete, Alfonso.- Notas sobre lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Cronología de los Tribunales. Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Número 2, de 17 de Julio de 1973. Vol. I. pag. 43.

(79) Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1936. pag. 2.

Lo que en realidad se quiso decir, es que el Tribunal que se estaba creando sería de Justicia delegada, es decir, que sus fallos no estarían sujetos a una posterior revisión por parte del tribunal del ramo según el carácter del acto controvertido.

Cuando la tutela jurisdiccional se demanda frente a un ente público que realiza funciones administrativas, el órgano encargado de la administración de Justicia puede verse preionado por perjuicios políticos y constitucionales.

Con el propósito de superar dicha circunstancia, dentro de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, existen diversos dispositivos legales que contribuyen a lograr la autonomía e independencia de dicho órgano, destacando los siguientes:

" Artículo 3º (párrafos segundo y tercero).

Los magistrados del tribunal duraran seis años en el ejercicio de su encargo, los que se contarán a partir de la fecha de su designación.

Si al término del citado periodo los magistrados de la Sala Superior o las Salas Regionales fueren designados nuevamente, sólo podrán ser privados de sus puestos en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los magistrados y jueces inamovibles del Poder Judicial de la Federación. Cuando antes de que concluya el periodo de su encargo un magistrado de Sala Regional sea designado magistrado de la Sala Superior, el término se contará a partir de la nueva designación "

Como puede observarse este numeral, establece la inamovilidad de los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación; característica que no se encontraba prevista en dicho ordenamiento antes de la reforma que sufrió a través del Decreto Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de Enero de 1988 cualidad a través de la cual se les equipara a los miembros del Poder Judicial Federal ". (RG)

Una vez que el profesionista a tenido acceso al órgano jurisdiccional, como magistrado, no podrá ser removido en tanto no alcance la edad de 70 años establecida en el artículo 4º de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, como causa de retiro forzoso, o bien padecer incapacidad física o mental para desempeñar el cargo, y en su caso cuando algún magistrado viola la Constitución, la Leyes Federales o maneje indebidamente los fondos o recursos federales, en los términos marcados por el Título IV de la Constitución Política Federal, que se denomina "de las Responsabilidades de los Servidores Públicos".

(80) Díaz González. Ley Organica del Tribunal Fiscal de la Federación, comentada. ECASA. Primera Edición. Mexico 1988. Pags. 4 y 5.

Consagrada la inamovilidad el magistrado tiene la certeza de que su permanencia en el órgano jurisdiccional no depende del órgano designante (Presidente de la República, con aprobación del Senado, artículo 3.º Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación), por lo cual gozará de una independencia total en sus decisiones, evitándose de esta manera el que emita sus sentencias haciendo cierto tipo de méritos con la esperanza de que le sean tomados en cuenta al momento en que tenga que renovarse su designación.

El artículo 7º de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, señala:

Artículo 7º.- No podrán reducirse los emolumentos de los magistrados del Tribunal durante el término de su encargo.

"La finalidad de esta disposición es proteger la imparcialidad de los miembros del Tribunal, la cual se vería afectada si como medida de presión se empleará el disminuir el pago de percepciones, al integrante de la Institución que se negara a obedecer un mandato o consigna oficial". (81)

Aunado a lo anterior, es importante que los magistrados al igual que cualquier Juez o titular de un órgano judicial, tengan una retribución económica que les permita llevar una vida decorosa en congruencia con el cargo, ya que si tienen salarios bajos seguramente que no podrán desempeñar su cargo con la dignidad debida y esto propiciara actos de prevaricación.

Flores García, nos dice al respecto, " El juez debe tener garantías de naturaleza económica que le permitan consagrarse sin preocupaciones materiales de manera cabal a la compleja y noble tarea de aplicar el derecho.- En primer lugar, resulta inobjetable que debe retribuírsale, si nó con la esplendidez del juez inglés, en ocasiones fuera de las posibilidades propuestas, o del criterio de algunos países, sí con percepciones que le hagan posible una vida cómoda y decorosa, dado el prestigio social con que debe revestirse a tan delicada función.- No falta quien arguya que jamás podrá pagarse un salario, por alto que éste sea, que haga desaparecer el peligro de tentar al funcionario judicial hacia el cohecho.- Sin embargo preguntamos: ¿ No es mayor el riesgo, cuando el juez recibe un sueldo que le impide satisfacer siquiera sus más apremiantes necesidades ?". (82)

"Dicha garantía económica, debe complementarse con las de carácter social, entendiéndose por estas últimas todas aquellas prestaciones a que van teniendo derecho, en rigor, no solo los titulares de los órganos judiciales, sino todos los servidores públicos, y en última instancia, todos los trabajadores y toda la población de un país.- Estas prestaciones sociales consisten el derecho al

(81) Díaz Gonzalez. Op. cit. pag. 8.

(82) Flores García, Fernando. Implantación de la Carrera Judicial en México, Primer Congreso Mexicano de Derecho Procesal. México. Instituto Mexicano de Derecho Procesal. 1960. pag. 356.

servicio médico, a los préstamos a corto plazo, y a los préstamos a largo plazo para resolver problemas habitacionales, el derecho a la jubilación por vejez, o a recibir una pensión también por enfermedad o incapacidades de tipo permanente. Con un buen sistema de seguridad social, se protege al juez, porque se le permite tener mayor independencia, autonomía y dignidad". (83)

Artículo 10 (LOTFF). Los Magistrados, Secretarios y los Actuarios estarán impedidos para desempeñar cualquier otro cargo o empleo de la Federación, Estados, Distrito Federal, Municipios, organismos descentralizados, empresas de participación estatal o de algún particular, excepto los cargos o empleos de carácter docente y los honoríficos. También estarán impedidos para ejercer su profesión, salvo en causa propia.

La restricción que se marca en este mandamiento tiene por objeto el impedir que los profesionistas que imparten justicia o auxilian a las Salas, dejen de laborar, en forma imparcial, independiente, con toda su capacidad y atención en el ejercicio de las funciones que les han sido encomendadas.

Flores García nos dice "No sólo debe ser la función del juez independiente de la influencia de organismos externos, sino de los elementos de la propia Judicatura que ocupan los cargos superiores ...". (84)

Artículo 16 (LOTFF). Son también atribuciones de la Sala Superior las siguientes:

XIV.- Expedir el reglamento interior del tribunal y los demás reglamentos disposiciones necesarios para su buen funcionamiento.

Este artículo es de gran importancia, toda vez que le otorga al propio tribunal la facultad de expedir su reglamento interior, con lo cual se elimina que un órgano externo limite sus facultades y de alguna manera comprometa en sus decisiones a los funcionarios que lo integran.

Por otra parte, resulta aconsejable se institucionalice la carrera judicial, para reforzar la autonomía e independencia de este tribunal, así como para lograr una adecuada impartición de justicia en materia administrativa federal, ya que de esta manera se contará con personal altamente capacitado y especializado que podrá resolver las controversias que se suscitan entre la administración pública y el gobernado, que por su propia naturaleza reviste un alto grado de dificultad.

El implantamiento de la carrera judicial dentro del campo administrativo,

(83) Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. Textos Universitarios. UNAM. México 1981. pag. 199.

(84) Flores García. Op. cit. pag. 358.

trae consigo la siguiente interrogante ¿ a quien ha de confiarse la decisión sobre los ingresos y ascensos a los tribunales administrativos ?, al respecto nos adherimos al sistema de oposiciones y concursos que postula Flores García, quien nos dice:

" Estamos tan convencidos de la bondad del sistema, que nos atrevemos a sugerir que para el ingreso a la carrera judicial, debería de someterse a los aspirantes a una prueba selectiva, a ejercicios y a exámenes que permitieran al jurado o tribunal calificador, ... (apreciar) los conocimientos y la preparación, el criterio y la intuición jurídicas de los examinados ... los aspirantes deben reunir requisitos como el de poseer un grado profesional, edad mínima o máxima, antecedentes que hagan presumir su moralidad, etc. El jurado deberá integrarse por personas de prestigio y solvencia moral y profesional, cuya función calificadora esté exenta de dudas acerca de intervenciones o influencias de partido, de intereses, compromisos, etc. Este tribunal calificador apreciaría y decidiría el triunfo de las personas que hubieran presentado las oposiciones. Para el caso de los jueces federales, los miembros podrían ser: El Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Director de una escuela o facultad de derecho de reconocimiento nacional y un representante de las agrupaciones profesionales ". (85)

Dicho sistema, evitaria que motivos políticos, de amistad, turno de magistrados, influencias sindicales, etc., decidan el nombramiento de los funcionarios que integran un tribunal. Asimismo posibilitará el ingreso de personas procedentes de otras posiciones profesionales, supuesto siempre y cuando cumplan los requisitos reglamentarios, evitando de esta manera la perpetuación, muchas veces traducida en auténtica fosilización de los elementos que perduran invariablemente en un mismo cargo y facilita la más saludable y conveniente renovación de los factores personales en un tribunal.

Cabe hacer notar que la necesidad de implantar la carrera judicial dentro del Tribunal Fiscal de la Federación ya se hizo notar en el Programa Nacional de Justicia, elaborado durante el sexenio pasado, en donde se señaló:

" Si bien una carrera en cualquier institución principia desde los puestos más modestos, generalmente en este tribunal, para la jurisdicción, comienza con sus Actuarios, quienes por disposición de la Ley Orgánica deben ser Licenciados en Derecho. El segundo paso, será el de Secretario de Acuerdos, para lo cual es requisito ser Abogado, con dos años de experiencia en Materia Fiscal. En ambas posiciones, los conocimientos

que la práctica enseña se van acrecentando cotidianamente. Los Actuarios con sus labores de notificar en el tiempo y modo establecidos por la ley, las distintas actuaciones realizadas dentro del juicio de nulidad. Los Secretarios, elaborando los proyectos de acuerdos de trámite y de sentencias incidentales, interlocutoras y definitivas. Todo lo anterior, aunado a los cursos de capacitación y actualización que el propio tribunal imparte. Esta experiencia se verá acrecentada en la medida que estos Secretarios pasen a integrarse a la Sala Superior, en la cual se verán capacitados en lo referente a los recursos previstos por la Ley contra las sentencias definitivas de las Salas Regionales (sic) con lo cual se logrará que estos profesionales conozcan tanto el aspecto sustantivo de las leyes administrativas como el aspecto procedimental en su totalidad, y entonces ocupar el alto grado de responsabilidad que implica ser Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación. Cabe destacar que no concluye en este momento la carrera jurisdiccional (sic) que ofrece el tribunal, ya que el Magistrado, en esta forma capacitado, acrecentará sus conocimientos y en esa medida podrá todavía alcanzar la Magistratura en la Sala Superior. Lo que permite que el órgano supremo de este tribunal se integre por las personas que han demostrado mayor capacidad en su carrera jurisdiccional (sic) y así podrán definirse los criterios jurisdiccionales que sirven de norma rectora para la institución ". (86)

Resulta pertinente hacer notar que con anterioridad al 15 de enero de 1988, el recurso de revisión se tramitaba ante la Sala Superior, en la actualidad con motivo de las reformas de que fue objeto el Código Fiscal de la Federación en la fecha indicada, dicho recurso en términos del artículo 248 del propio ordenamiento, deberá tramitarse ante los Tribunales Colegiados de Circuito, encontrándose su base constitucional en el artículo 104, fracción I inciso B de nuestra Carta Magna.

Por otro lado el tribunal en estudio desde sus inicios fue concebido como un tribunal de anulación, lo cual se corrobora de la simple lectura de la exposición de motivos de la ley que lo creó, al señalar:

" El contencioso que se reguía será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación ". (87)

En base a lo anterior dicho tribunal sólo se limitaría a anular el acto administrativo.

(86) Programa Nacional de Justicia. Talleres Gráficos de la Nación. México 1984. págs. 75 y 76.

(87) Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1936. pag. 3.

En este punto resulta pertinente hacer mención a las ideas que sostiene al respecto la Magistrada Lomeli Cerezo, en una de sus muchas conferencias, la cual tituló "Obstáculos para la defensa de los Particulares frente a la Administración Pública", en la cual nos dice:

- " Uno de los criterios que dan lugar a soluciones inequitativas o que complican y dilatan innecesariamente la eficaz administración de justicia en el ámbito federal, es la generalizada opinión que sostiene que el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación es de mera anulación y no de plena jurisdicción, por lo que las sentencias del propio órgano jurisdiccional en todos los casos en que el actor pruebe su acción deben limitarse a anular el acto impugnado, sin poder determinar las características del nuevo acto que ha de sustituir al impugnado. Tal criterio es, en mi concepto, erróneo, porque no es exacto que el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación sea siempre y en todos los casos, de simple anulación, y porque la distinción entre el contencioso de anulación y el de plena jurisdicción no ha tenido nunca en nuestro derecho un valor absoluto como se pretende, y aún en el derecho francés, de donde proviene, ha sido muy controvertida, según precisaremos más adelante. ... Aunque en la Exposición de Motivos de ese ordenamiento se dice que "el contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación" y que "el Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos", la verdad es que en el cuerpo dispositivo se incluyó el artículo 58 que facultó al Tribunal Fiscal, desde la iniciación de sus funciones, para que en los casos de declaración de nulidad, exceptuando aquéllos en que se limitará a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ilegalidad de una resolución favorable a un particular, indicara de manera concreta en qué sentido debía dictar su nueva resolución la autoridad fiscal. Esta disposición claramente rebasa el estricto concepto de contencioso de anulación, pues la decisión del Tribunal Fiscal no se detiene o termina con la declaración del acto impugnado, sino que de un modo indirecto, pero efectivo, regula la emisión del nuevo acto de autoridad que sustituirá al anulado". (55)

El Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación realiza, a través de la resolución tomada en las sesiones de 28 de junio y 5 de julio de 1931, una interpretación diversa y contraria a la sostenida por la Magistrada Lomeli Cerezo, en tanto que dicho Tribunal sostuvo que el artículo 58 de la Ley de

(88) Lomeli Cerezo, Margarita. Estudios Fiscales. Tribunal Fiscal de la Federación. Colección de Estudios Jurídicos. Vol. VI. pags. 41, 42 y 45.

Justicia Fiscal, no lleva a la conclusión de que el mismo órgano jurisdiccional sea de plena jurisdicción, basándose en los siguientes razonamientos:

" Roger Bunnard dice: Desde el punto de vista de la decisión contenida en el acto jurisdiccional, se obtiene esta otra distinción material que consiste en dividir el contencioso-administrativo, en contencioso de anulación que culmina con la anulación del acto administrativo y en contencioso de plena jurisdicción, que además del poder de anulación, supone un poder de reforma o sustitución del acto.- Pudiera desprenderse que la disposición contenida en el artículo 58 de la Ley de Justicia Fiscal, que el contencioso que regula es de plena jurisdicción.- Dicho precepto establece que cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que ordene reponer el procedimiento, indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal.- Sin embargo, dicho precepto no es bastante para llegar a la conclusión de que el Tribunal Fiscal sea un Tribunal de plena jurisdicción.- Lo característico del contencioso de plena jurisdicción consiste en la existencia de un derecho subjetivo y el objeto de la demanda es la petición que se hace al Tribunal para que realice los actos materiales necesarios para que se respete ese derecho subjetivo, preexistente, sometiendo al Estado a la jurisdicción del tribunal que conoce de juicios contra el Estado.- En el contencioso de anulación, el demandado no es el Estado, es el órgano, y el Tribunal sólo resuelve la legalidad del acto administrativo; de acuerdo con el artículo 105 de la Constitución, la Suprema Corte de Justicia es la única competente para conocer de los juicios en que la Federación sea parte. Así pues, es claro que el Tribunal Fiscal no es un tribunal de plena jurisdicción y si lo fuera sería anticonstitucional.- En consecuencia, la disposición contenida en el artículo 58 de la Ley de Justicia Fiscal (204 del Código) no lleva a la conclusión de que este Tribunal sea de plena jurisdicción.- La razón del precepto citado es que se quiso evitar que la ejecución de las sentencias constituyera un problema vago y oscuro, como sucedería seguramente, si el propio Tribunal no estuviera obligado a determinar en su sentencia en qué forma debe dictar la autoridad demandada la nueva resolución. (Pleno de 12 de julio de 1937. {Revista, Tomo 7, página 2302})". (89)

Lomeli Cerezo, nos dice al respecto que, aún aceptando esta razón como válida, no se desvirtúa el hecho de que el artículo de que se trata da al

(89) Martínez López, Luis. Derecho Fiscal Mexicano. ECASA. Cuarta Edición. Séptima Reimpresión. México 1985. pag. 247.

Tribunal poderes que van más allá de la simple anulación, facultándolo para determinar como debe ser el nuevo acto que sustituya al anulado, y si bien es cierto que aquél debe ser dictado por la autoridad demandada, también lo es que la misma queda obligada por la sentencia a configurarlo de acuerdo con las indicaciones del fallo, lo que para los efectos de la protección de los particulares equivale al ejercicio de una jurisdicción más amplia que la de mera anulación.

Para apoyar su razonamiento la Magistrada invoca la opinión sustentada por el Lic. Alfonso Cortina Gutiérrez, en la conferencia que sustentó con motivo del XXV aniversario de la Ley de Justicia Fiscal, donde afirmó que el juicio ante el Tribunal Fiscal es un juicio de anulación en algunos casos, pero también de plena jurisdicción en otros, aunque originalmente se previó un recurso por exceso de poder en sentido francés, o sea un contencioso de anulación, como aparece de la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal. Asimismo señaló que no puede compaginarse el artículo 204 del Código Fiscal de la Federación de 1939 (substancialmente idéntico al artículo 53 de la Ley de Justicia Fiscal); con el recurso por exceso de poder cuando la sentencia, salvo que se limite a mandar reponer el procedimiento o reconocer la ineficacia del acto en los casos de la fracción VII del artículo 160 (revocación de una resolución favorable a un particular), indica las bases conforme a las cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal, porque "este último es propio del contencioso pleno de la jurisdicción administrativa en Francia". (30)

Estamos de acuerdo con las ideas sostenidas por la Magistrada Lomeli Cerezo, en tanto que de la lectura y análisis del artículo 239 fracción III, del Código Fiscal de la Federación en vigor, se podrá desprender que dicha fracción otorga mayores facultades al Tribunal Fiscal para dar instrucciones a las autoridades demandadas sobre la nueva resolución que debe sustituir a la anulada, circunstancia que viene a confirmar que dichas facultades rebasan en mucho lo que tradicionalmente se conoce como contencioso de anulación.

La idea anterior se reafirma con el establecimiento en el artículo 233 TER., del procedimiento de queja por incumplimiento de una sentencia firme, el cual se tratará, por una sola vez, ante la Sala Regional que instruyó en primer instancia.

Resultando dicha queja procedente contra la indebida repetición de un acto o resolución anulada; así como cuando en el acto o resolución dictado en cumplimiento de una sentencia (art. 239 fracc. III CFF), se incurra en exceso o defecto. Se agrega que la queja será improcedente respecto de actos negativos de la autoridad administrativa.

Es importante destacar que a pesar de que se prevé la imposición de una multa hasta de noventa veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal, no se regula ninguna prevención si se insiste en una segunda repetición y la queja referida no podrá volver a interponerse, ya que el artículo que la regula es claro al señalar que se tramitará por una sola vez, al respecto consideramos que la multa debería establecerse en proporción al daño que se le cause a la parte agraviada con motivo del incumplimiento a la resolución emitida, y en caso de una segunda repetición castigarse con la suspensión temporal en el ejercicio de sus funciones al funcionario oaiso.

Ahora bien, de acuerdo con el texto del artículo 239 TER., del Código Fiscal de la Federación, es válido sostener que en las sentencias anulatorias las Salas pueden consignar de una manera muy concreta y precisa los términos en que deberá ser dictada la nueva resolución que sustituirá a la anulada, y a través de la queja vigilar se cumpla en sus justos términos la sentencia, lo cual vuelve a confirmar que las facultades del Tribunal Fiscal de la Federación, rebasan el campo del contencioso de simple anulación.

En otro orden de ideas, el establecimiento de la queja le atribuye al Tribunal Fiscal cierta facultad de imperio respecto de sus sentencias, lo cual resulta del todo un acierto, en tanto que anteriormente si la autoridad no cumplía debidamente con una sentencia en favor del particular o repetía un acto ilegal, el afectado tenía que promover juicio de amparo, lo que significaba seguir todo un juicio para lograr el cumplimiento, y actualmente con las reformas, el particular se encuentra en posibilidad de pedirle al propio Tribunal Fiscal que ordene dejar sin efectos los actos violatorios de sus sentencias, mediante una simple queja, fácil de tramitar y ágil; es decir, sin el exceso de tiempo y conocimientos jurídicos que requiere la interposición del juicio de garantías, medida que sin lugar a dudas constituye un paso más hacia la transformación del Tribunal Fiscal de la Federación en un tribunal de plena jurisdicción.

Resulta pertinente destacar que el particular debe analizar cuidadosamente los posibles supuestos de procedencia de la queja, ya que una errónea interposición puede producir el vencimiento del plazo para impugnar el acto en la vía correspondiente, aunado a que quien promueva una queja frívola e improcedente se le impondrá una multa hasta de noventa días de salario mínimo correspondiente al Distrito Federal. Cabe señalar que dicha circunstancia provocara a nuestro juicio que los particulares opten por irse directamente al juicio de garantías, en tanto que la interposición de la queja no es de carácter obligatorio, lo cual se desprende del texto del numeral que la regula, en donde se señala "la parte afectada podrá ocurrir en queja", de ahí que no deban observar el principio de definitividad que rige en el juicio de amparo, y que se encuentra previsto en las fracciones III y IV del artículo 107 de la Constitución y el diverso 73, fracciones XIII, XIV y XV de la Ley de Amparo. En esa consideración sería pertinente que se estableciera en el Código Fiscal de la Federación, que la interposición de la queja suspende los plazos para la impugnación del acto en cualquier vía.

C).- SU ESTRUCTURA.

Con el propósito de lograr una mejor comprensión respecto a la organización o estructura del Tribunal Fiscal de la Federación, nos remitiremos a las leyes que lo han venido regulando, a saber: La Ley de Justicia Fiscal de 1936; El Código Fiscal de la Federación de 1938 y sus Leyes Orgánicas expedidas en los años de 1967 y 1978.

I.- Ley de Justicia Fiscal (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1936).

Esta ley estableció que al iniciar sus labores el día 1º de enero de 1937 (artículo 1º transitorio de la Ley de Justicia Fiscal, en lo sucesivo nos referiremos a dicha ley con las siglas LJF); el tribunal se compondría de 15 Magistrados y funcionaría en Pleno, formado por todos los Magistrados, siendo necesaria la presencia de nueve de ellos para sesionar; y en cinco Salas, integradas cada una de tres Magistrados, cuya presencia de todos resultaba necesaria para que la Sala pudiera sesionar (arts. 2, 8 y 9 LJF).

De entre los Magistrados se designaba a uno para desempeñar el cargo de Presidente del Tribunal, el cual duraba en su encargo un año, pudiendo ser reelecto, asimismo se designaba un Presidente en cada una de las Salas e igualmente duraba en su cargo un año pudiendo ser reelecto. Es importante destacar que el Magistrado designado como Presidente del Tribunal, fungía con el mismo carácter en la Sala de la que formaba parte (art. 2 LJF).

Asimismo se encontraba integrado dicho Tribunal por un Secretario General de Acuerdos, dos Primeros Secretarios correspondientes a cada una de las Salas, los Secretarios Auxiliares necesarios para el despacho, cuatro Actuarios y un Redactor del periódico de Justicia fiscal de la federación. El artículo 5º señalaba los requisitos para dichos empleados y el artículo 4º los requisitos para los Magistrados.

II.- Código Fiscal de la Federación (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1938).

Este ordenamiento entró en vigor el 1º de enero de 1939 (art. 1º transitorio), derogando todas las disposiciones y leyes que se le opusieran, y en particular la Ley General sobre Percepciones Fiscales de la Federación, la Ley de Justicia Fiscal y el Título Segundo de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación (art. 2º transitorio).

La organización del Tribunal Fiscal de la Federación se conservó en forma similar (arts. 147, 149, 150, 153 y 154 CFF de 1938), sin embargo la misma se vio modificada al reformarse dicho Código en el año de 1947 el 31 de diciembre,

ya que se aumentó a siete el número de Salas, integradas de la misma manera, lo que trajo consigo el aumento de los Magistrados a veintinueve, señalándose además que el Pleno solamente podía sesionar con trece de sus miembros.

Posteriormente en el año de 1962, mediante el Decreto que Reforma y Adiciona diversos artículos del Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1961, se aumentó a veintidos el número de Magistrados, lo cual tuvo por objeto que el Presidente del Tribunal no integrara Sala, a menos que tuviera que suplir a un Magistrado en falta temporal inferior a un mes, el propósito de dicha reforma consistió en que el Presidente únicamente se dedicara a atender los asuntos de la presidencia y del Pleno.

III.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1967).

El 19 de enero de 1967 se publicó en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Código Fiscal de la Federación, el cual entró en vigor el 1º de abril de ese año, mismo que dejó de regular la organización del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que en la misma fecha y a través del mismo órgano oficial, se publicó la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la cual conservó sustancialmente igual la organización que el tribunal guardaba al amparo del Código Fiscal de la Federación de 1938. Dicha cuestión implicó que el contenido original de la Ley de Justicia Fiscal quedara en dos cuerpos normativos.

IV.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978).

Esta ley tiene gran importancia en la impartición de justicia fiscal en nuestro país, ya que constituye el primer paso hacia la desconcentración o regionalización territorial del Tribunal Fiscal de la Federación.

Lomeli Cerezo, nos dice que la exposición de motivos la funda de un modo muy sólido, invocando los siguientes razonamientos:

- " a) Organización regional de la Administración Pública Federal. El programa de reforma administrativa que lleva a cabo el Gobierno Federal ha tomado muy en cuenta el crecimiento del país en todos los órdenes especialmente en el demográfico, así como la congestión que padece el Valle de México y la necesidad de tomar medidas para establecer el equilibrio entre el desarrollo de la zona metropolitana y el avance del resto de la Nación. En consecuencia, se han establecido las bases de la organización regional de las distintas Secretarías y Departamentos Administrativos, con el objeto de acercar la autoridad a los lugares donde lo exija la atención de los asuntos, y de elevar el nivel de eficiencia de la función pública, al mismo tiempo que se promueve el

desenvolvimiento de las regiones del interior del país.

b) Proceso de regionalización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De acuerdo con la reforma administrativa promovida por el Ejecutivo Federal, la citada Secretaría lleva a cabo la regionalización de sus dependencias, habiéndose efectuado ya en ciertas áreas de su competencia mediante el establecimiento y operación de las Administraciones Regionales, Delegaciones Regionales de Inspección Fiscal, del Registro Federal de Automóviles (sic) y de la Tesorería de la Federación, y la instalación de órganos regionales de la Procuraduría Fiscal de la Federación, en virtud de lo cual los procedimientos de verificación, determinación y cobro de créditos fiscales, así como imposición de sanciones y recursos contra los actos de las autoridades hacendarias regionales, se están realizando en las demarcaciones fiscales en que se ha dividido el país.

c) Necesidad de una evolución paralela en la fase contenciosa. Si los procedimientos fiscales que antes se han mencionado se efectúan ya en forma regionalizada, es necesario y conveniente que al terminar la fase oficiosa, se pueda seguir la fase contenciosa del procedimiento tributario también en las regiones fiscales, con el objeto de acercar la justicia administrativa al contribuyente y lograr la inmediatez de las citadas fases administrativa y contenciosa, así como de la impugnación por al vía extraordinaria del juicio de amparo ante los Tribunales del Poder Judicial Federal que se encuentran ya establecidos en el interior del país.

d) Ventajas de la nueva estructura. La organización desconcentrada que consiste en una Sala Superior que sustituye al actual Pleno y trece Salas Regionales, que ejercerán la misma competencia de las actuales Salas del Tribunal, permitirán separar la función instructora y juzgadora de las Salas Regionales, de la jurisdicción revisora y unificadora de la jurisprudencia que realizará la Sala Superior a través de los recursos de revisión y queja (sic) y la resolución de las contradicciones de sentencias de aquellas Salas, lo que aumentará la capacidad de trabajo de todos los órganos del Tribunal al hacerse la nueva asignación de funciones ". (91)

En los dispositivos de regulación transitoria, se estableció la implantación gradual de regionalización del Tribunal.

A continuación realizaremos el análisis de la organización del Tribunal Fiscal de la Federación, con base en su Ley Orgánica vigente, identificando entre paréntesis los artículos respectivos.

El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que su Ley Orgánica le establece (art. 1º LOTFF).

Los miembros que lo integran se llaman Magistrados, los cuales pueden clasificarse atendiendo al órgano del que forman parte en:

- a).- Magistrados de la Sala Superior (art. 11 LOTFF).
- b).- Magistrados de las Salas Regionales (art. 20 LOTFF).
- c).- Magistrados Supernumerarios (art. 3º LOTFF).

El Presidente de la República, con la probación del Senado, y cuando esta se encuentre en receso, con la aprobación de la Comisión Permanente, es el encargado de nombrar a los Magistrados para integrar la Sala Superior o las Salas Regionales, así como para designar a los Supernumerarios, los cuales durarán seis años en el ejercicio de su cargo, y si una vez transcurrido ese tiempo son ratificados en su cargo, se considerarán definitivos e inamovibles, siendo aplicable a los mismos el procedimiento de remoción que se emplea en el caso de los integrantes del Poder Judicial, siendo importante destacar que antes de la reforma realizada en el año de 1988, los Magistrados no tenían esta característica.

Solo serán destituidos de sus puestos y se procederá en contra, cuando un Magistrado viole la Constitución, las Leyes Federales o maneje indebidamente los fondos o recursos federales, en los términos marcados por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado "De las Responsabilidades de los Servidores Públicos". Asimismo podrán ser sujetos de juicio político, en la forma que señala el título ya referido de nuestra Carta Magna.

Los requisitos para ser Magistrado son (art. 4º LOTFF):

- a).- Ser mexicano por nacimiento;
- b).- Ser mayor de 35 años y sin exceder de 65 años de edad al día de la designación;
- c).- De notoria buena conducta;
- d).- Ser licenciado en derecho con título registrado expedido cuando menos seis años antes de dicha fecha y con cinco años de práctica en materia fiscal.

Cabe hacer notar que algunos de estos requisitos son del todo absurdos y de difícil comprobación, como los son el de la notoria buena conducta y el de tener cinco años de práctica en materia fiscal, en tanto que surge la duda a partir de cuando será computable dicha práctica ¿ antes o después de recibir el título profesional ? ¿ como se acredita esa práctica ?.

El Tribunal se encuentra integrado u organizado en si, de la siguiente manera:

1. Sala Superior.

La cual estará compuesta de nueve Magistrados y podrá sesionar con la presencia de seis de ellos (arts. 2º y 11 LOTFF).

Resulta pertinente destacar que se hicieron una serie de objeciones respecto al número de integrantes de esta Sala, ya que se consideraba que este debería ser mayor, pero la iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión, consideró que dicho número era adecuado, lo cual fue ratificado por el Legislativo Federal. Al respecto consideramos que debido a las reformas que sufrió la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en enero de 1988, dicho número se justifica, y hasta podría decirse que en la actualidad resulta excesivo, ya que al haberse dejado fuera de la competencia de la Sala Superior, la tramitación y resolución del recurso de revisión, el trabajo que venía desempeñando bajará considerablemente, no obstante que se le faculte para conocer de los juicios que por sus características especiales así lo ameriten (art. 239 bis CFF).

La Sala Superior tendrá las atribuciones de carácter jurisdiccional señaladas en los artículos 15, fracciones I a V, y 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en relación con el diverso 239 bis del Código Fiscal de la Federación; y las atribuciones de carácter administrativo señaladas en los artículos 15, fracción VI, y 16, fracciones I a XV, ambos de la precitada Ley Orgánica.

2. Salas Regionales.

Existe una Sala Regional en cada una de las diez regiones fiscales del interior de la República a excepción de la Hidalgo-México en donde existen dos Salas, cabe mencionar que en la Segunda Disposición Transitoria de la Ley se faculta al Presidente de la República, a solicitud de la Sala Superior, para dictar el acuerdo de iniciación de actividades de la Segunda Sala Regional Hidalgo-México, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de enero de 1990, señalando en su artículo primero como fecha de inicio de las actividades de dicha Sala el 15 de enero de 1990; y seis en la Región Metropolitana, lo que nos da un total de 17 Salas en la actualidad.

En esa consideración podemos afirmar que existen dos tipos de Salas Regionales, a saber:

- a).- Las que comparten una jurisdicción territorial, supuesto que se da en la región metropolitana del Distrito Federal, en la cual existen seis Salas, y en la Hidalgo-México, en donde existen dos (art. 22 LOTFF).
- b).- Las que tienen jurisdicción exclusiva coincidente con los límites de una región, situación que se da en las nueve regiones restantes en que se encuentra reagrupados los Estados (art. 21 LOTFF).

Cada Sala está integrada por tres Magistrados y solo podrá sesionar con la presencia de sus tres miembros, pudiendo resolver los asuntos de su competencia con solo dos votos a favor (art. 20 LOTFF).

La competencia de las Salas Regionales se determina por el domicilio de la autoridad ordenadora (art. 24 LOTFF) respecto de las Regiones Metropolitana e Hidalgo-Mexico, la Sala Superior distribuirá los asuntos, estableciendo reglas para tal efecto (art. 15, fracc. VI LOTFF).

Las facultades de carácter Jurisdiccional que tendrán las Salas Regionales se encuentran establecidas en los artículos 23, 25 y 29, fracción II, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación; y sus atribuciones de carácter administrativo en el artículo 28 de dicha Ley Orgánica.

3. Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación.

El cual es nombrado por la Sala Superior (art. 16, fracc. I LOTFF), el cual tiene las atribuciones de carácter Jurisdiccional previstas en las fracciones IV, V, VI, XI, XII y XV, del artículo 19 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación; y las atribuciones de carácter administrativo señaladas en las fracciones I, II, III, VIII, IX, X, XIII y XIV, del artículo y Ley precitados.

4. Presidente de la Sala Regional.

Este es designado por los Magistrados integrantes de la Sala Regional (art. 28, fracc. I LOTFF), y goza de las atribuciones de carácter Jurisdiccional previstas en el artículo 29, fracciones II, V, VI y VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación; así como de las atribuciones de carácter administrativo señaladas en las fracciones I, III, IV, VI y VII, del propio numeral y Ley citados.

5. Magistrado Instructor.

Tendrá este carácter aquel a quien le es turnada la demanda, y en consecuencia queda bajo su encargo la tramitación del Juicio de nulidad (art. 30 LOTFF), el cual tendrá las atribuciones de carácter Jurisdiccional previstas en el artículo 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

6.- Magistrados Supernumerarios.

La ley prevé que el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, y en sus recessos de la Comisión Permanente, designará hasta tres Magistrados Supernumerarios, quienes suplirán las ausencias de los Magistrados de las Salas Regionales. Con las reformas éstos ya no podrán suplir a los Magistrados de la Sala Superior, asimismo se limita su número a tres, lo cual hará más controlable el presupuesto del Cuerpo Colegiado (arts. 3º y 16, fracc. VII LOTFF).

7.- Secretario General de Acuerdos.

El cual se encuentra adscrito a la Sala Superior, teniendo las atribuciones de carácter Jurisdiccional previstas en el artículo 31, I, II, III, V y VI, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación; y las atribuciones de carácter administrativo estipuladas en las fracciones IV y VII, del artículo y Ley precitados.

8. Oficial Mayor.

Loweli Cerezo nos dice al respecto "Este cargo se creó debido a una sugerencia de los Magistrados del Tribunal, como órgano de coordinación y supervisión de los servicios administrativos, a fin de facilitar el mejor funcionamiento del Tribunal, descargando al Presidente y al Secretario General de Acuerdos de algunas actividades administrativas". (92)

Las funciones que éste realiza son netamente administrativas, mismas que se encuentran previstas en el artículo 32 de la Ley Orgánica del propio Tribunal.

9. Secretarios.

Los hay de dos tipos, los adscritos a la Sala Superior y los que pertenecen a las Salas Regionales, y cada uno de ellos tiene una serie de atribuciones, en su mayoría de carácter Jurisdiccional, que le son propias, mismas que se encuentran previstas en los artículos 33, para los Secretarios de Sala Superior, y 34, para los Secretarios de las Salas Regionales, ambos dispositivos de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

10. Actuarios.

Es el funcionario judicial adscrito a alguna de las Salas del Tribunal Fiscal, que goza de atribuciones de carácter Jurisdiccional, consistentes en notificar, en el tiempo y forma prescritos por la ley, las resoluciones recaídas en los expedientes que para tal efecto le sean turnados y practicar las diligencias que les encomiende el Magistrado Instructor, según se desprende del artículo 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

11. Peritos.

El Tribunal Fiscal de la Federación cuenta con una planta de peritos, los cuales se encuentran incluidos en el presupuesto del Tribunal, con el carácter de funcionarios del mismo, para intervenir en los juicios como terceros en el

caso de discordia o en rebeldía de las partes actuantes (art. 36, fracc. I LOTFF) así como para asesorar a los Magistrados adscritos al Tribunal, cuando estos lo soliciten en las cuestiones técnicas que se susciten en los litigios (art. 36, fracc. II LOTFF).

Los honorarios de éstos serán cubiertos con cargo al presupuesto de la Institución, y deberán ser expertos en alguna ciencia, arte o profesión y será sobre esos temas en los que intervengan, asesorando a los Magistrados, o bien rindiendo un dictámen en un Juicio de nulidad.

D).- SU COMPETENCIA.

En el presente apartado nos referiremos proplamente a la competencia material del Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo con su organización a la luz de las leyes que lo han venido regulando, con el propósito de precisar los percatarnos de la evolución que ha sufrido a lo largo de sus 54 años de existencia.

Antes de entrar a su estudio resulta pertinente precisar lo que debemos entender por competencia, para lo cual nos basaremos en la obra de Cipriano Gómez Lara, titula "Teoría General del Proceso", quien nos dice:

"La competencia puede ser entendida en dos sentidos:

Primero.- En un sentido lato pudiendose definir como el ámbito, esfera o campo, dentro del cual un órgano de autoridad puede desempeñar válidamente sus atribuciones y funciones. Es en este sentido en el que la Constitución Mexicana establece que: "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente ...". Esta referencia a la autoridad competente engloba a cualquier tipo de autoridad, ya sea legislativa, administrativa o judicial. ... Es el texto legal el que marca el ámbito competencial de cada órgano. Segundo.- En sentido estricto entendemos a la competencia referida al órgano jurisdiccional, o sea, la competencia jurisdiccional, que es la que primordialmente nos interesa ". (93)

Desde el segundo punto de vista podemos afirmar que la competencia "es el ámbito, esfera o campo dentro de los cuales un determinado órgano jurisdiccional puede ejercer sus funciones" (94)

La competencia jurisdiccional puede tener dos dimensiones: a). La competencia subjetiva, la cual alude a la persona o personas físicas encargadas del desempeño de las funciones del órgano; b). La competencia objetiva que viene a ser la genuina competencia porque se refiere al órgano jurisdiccional, con abstracción de quien sea su titular en un momento determinado. En esa virtud solo nos referiremos a las cuestiones relativas a la última de las competencias señaladas, de la cual tradicionalmente se ha hablado de cuatro criterios y que son:

1º. Competencia por materia. Es aquella que se establece en función de las normas jurídicas sustantivas que deberán ser aplicadas para dirimir o solucionar la controversia, conflicto o litigio, que se haya presentado a la consideración del órgano jurisdiccional respectivo.

(93) Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. Textos Universitarios. UNAM. México 1981. pag. 155.

(94) *Ibidem*. pag. 155.

2º. Competencia por territorio. La cual implica una división geográfica del trabajo que se determina por circunstancias y factores de tipo geográfico, económico y social.

3º. Competencia por cuantía. Es aquella que se establece siguiendo criterios de tipo económico, es decir, se toma en cuenta para establecerla, el monto del asunto de que se trate.

4º. Competencia por grado. La cual presupone los diversos escalones o instancias del proceso y trae aparejada la cuestión relativa a la división jerárquica de los órganos que desempeñan la función jurisdiccional.

Se puede decir que "la jurisdicción en México se ejercita desde cuatro ángulos: el civil, que comprende al mercantil; el penal, que incluye al militar; el laboral y el administrativo. Y que por otra parte la jurisdicción se divide en tres clases: la común, para procesos civiles, mercantiles y penales, que se subdivide en local y federal; la especial, para procesos laborales y administrativos, que puede asimismo ser local o federal; y la extraordinaria, exclusivamente federal, que se ventila en los juicios de amparo". (95)

I.- Ley de Justicia Fiscal (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1936).

A.- Pleno. En esta ley se facultó al Pleno para tomar todas aquellas medidas que estimara necesarias para el desempeño expedito de los asuntos (art. 13 LJF) y fijar Jurisprudencia (art. 11 LJF).

B.- Salas. Al iniciar sus funciones el Tribunal tenían competencia únicamente respecto de las controversias que se suscitaban entre los particulares y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia tributaria (art. 14 LJF), lo cual es importante destacar, en tanto que al analizar los siguientes ordenamientos legales hacemos mención respecto a la evolución que la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación ha sufrido, cuyo rasgo característico ha sido la paulatina y constante ampliación de la órbita de sus facultades a campos no propiamente fiscales, de ahí que haya quien propugne por convertirlo en un Tribunal Administrativo Federal.

II.- Código Fiscal de la Federación (Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1938).

A.- Pleno. Este tenía las mismas atribuciones que le fueron conferidas en la Ley de Justicia Fiscal, las cuales se encontraban señaladas en el artículo 159 del Código en estudio, estableciéndose una atribución adicional, la cual le

(95) J. Kaye, Dionisio. Derecho Procesal Fiscal. Editorial Thomas. Primera Edición. México 1989. pag. 20.

facultaba para conocer de las excitativas que formularan las partes cuando las Salas no pronunciaran sentencia en los juicios dentro del término legal.

B.- Salas. Al expedirse el Código en comento se señaló en el artículo 160, la competencia material otorgada a las Salas, siendo esta la misma que la señalada en la Ley de Justicia Fiscal.

Durante el periodo comprendido del 1º de enero de 1939 al 31 de marzo de 1967, tiempo en que estuvo vigente el Código Fiscal de la Federación del 31 de diciembre de 1938, se estableció la posibilidad de que una ley especial otorgará competencia al Tribunal Fiscal de la Federación, en otras materias, así tenemos que:

1.- En la Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal, que entró en vigor el 1º de enero de 1942, se atribuyó al Tribunal Fiscal de la Federación la depuración de créditos a cargo del Gobierno Federal originados por diversas fuentes, siempre que las prestaciones reclamadas gravitaran sobre el Erario Federal.

2.- En 1944 al ser creado el Instituto Mexicano del Seguro Social, y al ser considerado como un organismo fiscal autónomo implícitamente se amplió la competencia del Tribunal, ya que la Ley Orgánica del Instituto estableció la aplicación de las normas del Código Fiscal de la Federación de 1938, en el procedimiento oficioso y contencioso en lo que se refería a multas.

3.- En 1947 se reformó la Ley de Hacienda del Distrito Federal, pasando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sus asuntos fiscales y disponiendo que la Justicia fiscal se habría de regular por el Código Fiscal de la Federación de modo que la competencia del Tribunal Fiscal se amplió a esa materia.

4.- Al reformarse por Decreto de 28 de febrero de 1949, el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, en el sentido de declarar que la obligación de pagar los aportes, los intereses moratorios y los capitales constitutivos tienen el carácter de obligaciones fiscales, el Instituto Mexicano del Seguro Social adquirió la naturaleza de organismo fiscal autónomo y a las Oficinas Federales de Hacienda correspondió el ejercicio de la facultad económico-coactiva para el cobro de las mencionadas prestaciones. Como resultado de ello se le otorgó competencia al Tribunal para conocer respecto de las controversias suscitadas respecto de los créditos fiscales a favor del mencionado Instituto.

5.- En el año de 1954 al entrar en vigor las reformas a la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, estableciéndose que en caso de inconformidad por parte de las Instituciones de referencia, respecto del requerimiento de pago de las obligaciones que hubiesen afianzado, los administrados podrían dentro del término de 30 días naturales demandar la improcedencia del cobro ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

6.- El Reglamento del Capítulo Noveno de la Ley Orgánica de la Educación Pública, en el año de 1958, le dió el carácter de créditos fiscales a las aportaciones que los patrones están obligados a realizar para establecer y sostener las Escuelas Primarias Artículo 123. El mismo reglamento dispuso que son exigibles, en los términos del Código Fiscal de la Federación, los créditos de referencia, con ello nuevamente se vino a ampliar la competencia del Tribunal Fiscal.

7.- Al reformarse el Código Fiscal de la Federación, que entró en vigor el 1º de enero de 1962, se amplió la esfera de atribuciones del Tribunal Fiscal de la Federación, ahora en lo relativo a la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las Dependencias del Poder Ejecutivo Federal.

8.- En el año de 1966 se reformó el Código Fiscal de la Federación otorgándosele competencia al Tribunal Fiscal en lo relativo a los juicios promovidos contra multas por infracciones a las normas administrativas federales y del Distrito Federal, quedando comprendidas en este campo todas las multas impuestas por alguna autoridad administrativa dentro del orden sanitario, económico, tránsito federal, pesas y medidas, etc..

III.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (Publicada en el Diario Oficial de la Federación del 19 de enero de 1967).

A.- Pleno. En esta Ley se le otorgaron las mismas facultades que en el Código Fiscal de la Federación de 1938, otorgándosele otras más de gran importancia, como lo fueron: resolver los recursos que concedieran las leyes en contra de las sentencias y fallos que dictaran las Salas (art. 19, fracc. XIV), y calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los Magistrados y en su caso, designar al Magistrado que debiera sustituirlos (art. 19, fracc. XV).

B.- Salas. La competencia de estas se estableció en el artículo 22, el cual ya contenía las materias anteriormente señaladas.

Esta ley a diferencia de los ordenamientos legales que le precedieron, en un artículo por separado señaló la forma en que podrían ser impugnadas las resoluciones favorables a un particular

El numeral en cuestión señalaba:

" Artículo 23.- Las Salas del Tribunal conocerán 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 previstas en el artículo anterior de la competencia del Tribunal.

Respecto a la ampliación de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, en la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica en comento, se expresó:

" La confianza que el Tribunal Fiscal de la Federación ha merecido, revela el hecho de que, sin oposición de los sectores interesados ni de la opinión pública, su jurisdicción jamás se ha modificado sino para ampliarla. Así después de la ampliación de competencia que le otorgó la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal de 31 de Diciembre de 1941, pueden destacarse las reformas siguientes: las que entraron en vigor en enero de 1943, atribuyendo al Tribunal Fiscal el conocimiento de los juicios iniciados en contra de la determinación, liquidación y percepción de créditos derivados de la Ley del Seguro Social; las de junio del mismo año que establecían una competencia contenciosa administrativa para examinar la procedencia de los requerimientos en materia de fianzas; las de enero de 1947 que encomendaron al propio Tribunal el conocimiento de la Justicia Fiscal en asuntos del Distrito Federal; las de enero de 1962 que le dieron competencia para decidir controversias suscitadas sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo; y, por último, las de enero de 1966 que ampliaron su jurisdicción para conocer de los juicios iniciados en contra de acuerdos en materia de pensiones civiles con cargo al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, así como en contra de las resoluciones que impusieron multas definitivas dictadas por las autoridades administrativas federales y las del Distrito Federal ". (96)

Cabe destacar que se suprimieron las facultades que tenían las Salas para conocer de las controversias que versaran sobre el procedimiento económico-coactivo.

Durante la vigencia de la Ley Orgánica en estudio se amplió la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. " en el mes de abril de 1972 inició su vigencia la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), la cual en su artículo 30 senala que las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos que se establecen en ese ordenamiento, tienen el carácter de fiscales y que el cobro y ejecución de los créditos no cubiertos estarán a cargo de la Oficina Federal

(96) Nava Nogrote, Alfonso. Legislación Comparada de Justicia Administrativa. Obra Conmemorativa del 45º Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. México 1987. pag. 116.

de Hacienda que corresponda con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación. Igualmente, el artículo 54 dispone que las controversias entre los patrones y el citado Instituto una vez agotado, en su caso, el recurso de inconformidad (que es optativo para los patrones), se resolverá por el Tribunal Fiscal de la Federación". (97)

IV.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978).

Tiene de relevante este cuerpo legal el haber instituido la desconcentración geográfica del Tribunal, creando por primera vez Salas Regionales con jurisdicción cada una en dos o más Estados y las Metropolitanas del Distrito Federal, esta ley obedece al proceso de regionalización en materia de administración tributaria, que desde entonces a pretendido llevar la sede de la autoridad tributaria al lugar de origen donde se realiza la situación jurídica o de hecho prevista en las leyes fiscales especiales.

En la exposición de motivos de la ley en comento se señaló al respecto:

" El programa de reforma administrativa que lleva a cabo el Gobierno ha tomado muy en cuenta el crecimiento del país en todos los órdenes, especialmente en el demográfico, así como la congestión que padece el Valle de México y la necesidad de tomar medidas para establecer el equilibrio entre el desarrollo de la zona metropolitana y el avance del resto de la Nación. Como consecuencia, se han establecido las bases de organización regional de las distintas Secretarías y Departamentos Administrativos con el objeto de acercar la autoridad a los lugares donde lo exija la atención de los asuntos, y de elevar el nivel de eficiencia de la función pública, al mismo tiempo que se promueve el desenvolvimiento de las regiones del interior del país. Ahora bien terminada la fase oficiosa, el particular puede acudir en defensa de sus derechos al juicio contencioso-administrativo que se ventila ante el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual durante más de cuarenta años de vida institucional ha sabido vencer el escepticismo y recelo con el que fue recibida su creación, logrando en cambio, el respeto y la confianza tanto de las autoridades como de los particulares sujetos a su jurisdicción, y labrándose un merecido y sólido prestigio por la imparcialidad de sus fallos, por la integridad de sus funcionarios y la especialización profesional de los mismos, todo lo cual se ha demostrado con el aumento constante de su competencia jurisdiccional a lo largo de las últimas décadas. Sin embargo la estructura actual de este valioso órgano de control jurisdiccional de los actos de la Administración Fiscal no puede permanecer inalterable frente al avance en 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 contenciosa 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 ". (98)

Hasta 1977, los interesados en promover ante el Tribunal Fiscal de la Federación, tenían que desplazarse a la capital de la República, pero hoy en día existen Salas Regionales, una en cada una de las siguientes ciudades: Coahuila, Guanajuato; Ciudad Obregón, Sonora; Cuernavaca, Morelos; Guadalajara, Jalisco; Mérida, Yucatán; Monterrey, Nuevo León; Oaxaca, Oaxaca; Puebla, Puebla; Torreón, Coahuila, debemos destacar que las Salas del Noroeste de Occidente en Tlaxtepan, Estado de México son dos y las Metropolitanas en el Distrito Federal son seis (arts. 21 y 22 LOTFF).

Con la regionalización el gobernado se ha beneficiado al tener a su alcance un órgano de justicia cercano a su domicilio, este beneficio se acrecienta ya que con motivo de esta cercanía el juicio resulta ser más ágil y menos oneroso pues en la medida en que el particular se pueda trasladar sin dificultad a la sede del Tribunal, en esa medida podrá vigilar el desarrollo de su juicio e intervenir en el mismo en forma más oportuna y acelerar así la conclusión del mismo. Asimismo si la sentencia de una Sala Regional le es desfavorable podrá cuestionarse su legalidad ante los órganos del Poder Judicial Federal que correspondan al circuito de su domicilio, en la mayoría de los casos. Sin embargo la regionalización debe extenderse hasta alcanzar a cada una de las entidades federativas que integran nuestro país, y en los lugares que por su desarrollo económico se justifique deberan existir dos o más Salas, tal y como acontece en lo referente al Distrito Federal y al Estado de México, asimismo que este Tribunal exista no sólo a nivel estatal, sino en cada uno de los municipios de mayor importancia, a fin de que la justicia administrativa llegue a todos y cada uno de los gobernados.

En cinco ocasiones ha sido objeto de reforma la ley en estudio, las que se han publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978; 31 de diciembre de 1979; 31 diciembre de 1981; 31 de diciembre de 1982 y el 5 de enero de 1988, los comentarios que se harán a continuación abarcarán las mismas; es decir, tal y como se encuentra al momento de elaborar este trabajo.

A. Sala Superior.

Las atribuciones que anteriormente correspondían al Pleno del Tribunal, se le otorgaron a la Sala Superior, las cuales se encuentran previstas en los artículos 15 y 16 de la Ley en vigor, el primero de los numerales citados, establece la competencia de dicho órgano, ya que en él se contienen las

facultades de la Sala Superior. A continuación analizaremos cada una de las fracciones que integran el artículo 15 de la Ley Orgánica en vigor, en la inteligencia que el diverso 16, contiene facultades meramente de carácter administrativo.

Así tenemos que es competencia de la Sala Superior, acorde con lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley supracitada:

Fracción 1.- Fijar la Jurisprudencia del Tribunal conforme al Código Fiscal de la Federación.

La forma en que se podrá integrar la Jurisprudencia en el Tribunal Fiscal es la siguiente:

- 1.- Cuando una Sala Regional haya dejado de observar un precedente, por sostener un criterio distinto en una sentencia, conforme a lo dispuesto en el artículo 260, primer párrafo del Código Fiscal de la Federación, al decidir la Sala Superior la tesis que debe prevalecer, la misma constituirá Jurisprudencia.
- 2.- Al resolver la Sala Superior tres juicios con características especiales, conforme a las reglas previstas en el artículo 239 Bis del Código Fiscal de la Federación, no interrumpidos por otro en contrario.

Cabe destacar que en ambos supuestos dicha Jurisprudencia deberá apearse a la que en su caso hayan formulado los Tribunales Judiciales Federales, por lo tanto, en congruencia con la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en materia interpretativa de las leyes, la Jurisprudencia prevaleciente es la del Poder Judicial Federal.

El propio artículo 261 del Código Fiscal de la Federación, establece el procedimiento a través del cual puede proponerse, ya sea por los Magistrados de la Sala Superior, o bien por las propias Salas Regionales la modificación de la Jurisprudencia que se haya formado, debiendo en todo caso razonar dicha propuesta; congruente con lo anterior se establece un apercibimiento y una sanción administrativa, para el caso de que una Sala Regional contravenga la Jurisprudencia del Tribunal, sin observar el procedimiento establecido para su modificación.

En forma paralela al establecimiento del nuevo sistema para la creación y modificación de la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación, desapareció el recurso de queja (el cual constituía el medio de defensa a través del cual se podía hacer exigible la observancia a dicha jurisprudencia), a fin de evitar que los juicios se sigulesen concentrando en la Ciudad de México, incluyendo el juicio de amparo contra las sentencias que lo resolvieran. De esta manera se eliminó una instancia hasta cierto punto innecesaria, pues además la uniformidad definitiva de criterios se logrará a través de la jurisprudencia establecida por el Poder Judicial de la Federación.

La fracción II del artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, establece como competencia de la Sala Superior, resolver los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el Código Fiscal de la Federación.

Debido a la supresión del recurso de revisión ante la Sala Superior, se regula el trámite de juicios con características especiales, las cuales se encuentran precisadas en el artículo 239 bis del Código Fiscal de la Federación.

El conocimiento de la Sala Superior respecto de aquellos juicios con características especiales puede ocurrir ya sea de oficio, o bien a petición debidamente fundada por parte de la Sala Regional del conocimiento o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las características especiales son dan:

- a). Cuando el valor del negocio exceda de cien veces el salario mínimo general vigente para el área geográfica del Distrito Federal, elevado al año.
- b). Cuando para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución; esto es, las que se refieran al objeto, al sujeto, a la base gravable y a la tasa o tarifa (art. 5º CFF).

Respecto de la primera característica cabe mencionar que resulta cuestionable la misma, pues con tal distinción se da mayor importancia al aspecto económico que al derecho.

En los casos de que la facultad la ejerza de oficio la Sala Superior, o a petición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el término para ello vencera antes de que se dicte el auto de admisión de la contestación de la demanda; sin embargo cabe hacer notar que en el primer supuesto no se previó como es que la Sala Superior va a ejercer su facultad respecto de una demanda si no se le corre traslado de ella. Tratándose de los casos en que la Sala Regional proponga la intervención de la Sala Superior, deberá hacerlo en el propio auto en que se admita la contestación.

El acuerdo en que se adopte la determinación de que sea la Sala Superior quien resuelva, irá acompañado de requerimiento para señalar domicilio para oír notificaciones en la sede de dicha Sala, y deberá ser notificado personalmente a las partes por la Sala Regional, la cual una vez que declare cerrada la instrucción remitirá a aquella el expediente original.

A nuestro juicio ésta última cuestión va en contra de la regionalización tanto de la Secretaría de Hacienda como del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que con ello los contribuyentes se verán obligados a trasladarse al Distrito Federal, a fin de defender sus intereses al concentrarse en la Sala Superior los juicios que tengan características especiales. Dicha medida según nuestro criterio viene de alguna manera a justificar la existencia de dicha Sala, ya que al excluirse de su competencia el conocimiento del recurso de revisión, éste vendría a ser un órgano con funciones de carácter meramente administrativas, de ahí que se haya pensado en otorgarle competencia para resolver los juicios con características especiales.

La fracción III del artículo en comento, atribuye competencia a la Sala Superior para 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 omitan su voto respecto de proyectos formulados por otros magistrados, dentro de los plazos señalados por la ley.

De conformidad con lo estipulado en los artículos 240 y 241 del Código Fiscal de la Federación, la excitativa de justicia procede ante la Sala Superior cuando un magistrado instructor no hubiere formulado su proyecto de resolución dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de instrucción (art. 236 CFF).

La excitativa de justicia tiene por objeto hacer que la Sala Superior otorgue un plazo no mayor de quince días para que el magistrado incumplido formule el proyecto correspondiente, apercibido de sustitución en caso de incumplimiento.

De igual manera procede solicitar la excitativa de justicia cuando no se hubiere dictado sentencia respecto de un asunto en el que ya existe el proyecto formulado por el magistrado instructor, y ante dicho supuesto se pedirá al Presidente de la Sala Regional el informe respectivo, quien deberá rendirlo en el plazo de tres días, y se dará cuenta a la Sala Superior, la que en caso de

considerar fundada la excitativa concederá un plazo de diez días a la Sala Regional para que dicte sentencia y si ésta no lo hace se podrá sustituir a los magistrados reuuentes.

Resulta pertinente mencionar que el artículo 236 del Código Fiscal de la Federación, fue reformado a través del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1988, ampliándose los plazos de cuarenta y cinco días a sesenta días siguientes al cierre de instrucción, para emitir sentencia, y de treinta a cuarenta y cinco días, también posteriores al cierre de instrucción para la formulación del proyecto de sentencia. A nuestro juicio esta reforma desentona del todo con el propósito de lograr una justicia pronta y más sencilla en materia fiscal, lo cual se desprende de la eliminación de la instancia de inconformidad contra las actas parciales, así como en contra del acta final, debido a las reformas publicadas en el citado órgano oficial el 28 de diciembre de 1989, la supresión del recurso de nulidad de notificaciones y la resolución del amparo directo y el recurso de revisión al mismo tiempo, es decir, si el propósito de las reformas consiste en lograr que los juicios fiscales se resuelvan en el menor tiempo posible, es absurdo que se amplien los plazos para la emisión de las sentencias.

Por su parte la fracción IV del artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación faculta a la Sala Superior para calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados y, en su caso, designar al magistrado que deba sustituirlos.

Los impedimentos consisten en la descripción de situaciones o razones que la ley considera como circunstancias de hecho o de derecho, que hacen que se presuma la parcialidad del titular de un órgano jurisdiccional. Esto se refiere a los vínculos que pueda tener el juez con las partes, ya por ser enemigo, amigo familiar, etc. (99)

El artículo 204 del Código Fiscal de la Federación establece los casos en que los magistrados del Tribunal Fiscal estarán impedidos para conocer de algún asunto, al igual que los peritos del Tribunal para dictaminar.

Así tenemos que, si el magistrado del conocimiento tiene personalmente interés en la solución de un litigio, estará impedido para conocer de él, ya que resulta obvio que dicha circunstancia puede afectar la imparcialidad con que debe resolverse el juicio (art. 204 fracc. I CFF).

Igual situación acontece, cuando exista algún parentesco consanguíneo con alguna de las partes, de sus patronos o representantes en línea recta sin limitación de grado, en forma ascendente, padres, abuelos, bisabuelos, y en forma descendente, hijos, nietos, bisnietos, etc. Y en forma transversal hasta

el cuarto grado, donde encontramos a los hermanos, sobrinos carnales, los sobrinos segundos, los tíos carnales, los primos hermanos y los tíos segundos. En cuanto al segundo grado de la transversal por afinidad, encontramos a los cuñados. Por último en el parentesco por afinidad en línea recta sin limitación de grado, en línea ascendente podemos encontrar a los suegros, a los padres de los suegros, a los abuelos de los suegros, etc.; en línea descendente encontramos a los yernos o nueras, a los nietos, a los bisnietos, etc. (art. 204 fracc. II CFF).

También existirá impedimento cuando se haya sido patrón o apoderado del mismo negocio con anterioridad, cuando se tenga alguna amistad estrecha o enemistad con cualquiera de las partes, con sus patronos o representantes, o bien por haber dictado el acto que se impugna o haber intervenido de cualquier modo ya sea en la emisión o ejecución del mismo acto controvertido (art. 204 fraccs. III, IV y V CFF).

El hecho de figurar como parte en un juicio similar pendiente de resolución también constituye un impedimento, ya que es lógico suponer que se tenga interés en que se resuelva el asunto del mismo modo en que se espera sea resuelto el juicio similar, toda vez que respecto del mismo ya ha adoptado una posición específica que puede afectar su imparcialidad.

El juez o titular de un órgano jurisdiccional al conocer la existencia de un impedimento está obligado por ley a excusarse, es decir, a dejar de conocer el asunto. (100)

El artículo 205 del Código Fiscal de la Federación, establece expresamente la obligación que tienen los Magistrados de excusarse del conocimiento de algún asunto en que exista impedimento, en forma inmediata al momento en que se entere de alguna de dichas causas, para lo cual deberá expresar concretamente las circunstancias que constituyen el impedimento en cuestión. Y de acuerdo con el artículo 206 del propio Código, la formulación de la calificación de la excusa corresponde a la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, es decir, le corresponde analizar los razonamientos expuestos por el Magistrado que pretende excusarse, a fin de verificar que dichas circunstancias se adecúen a cualquiera de las causales previstas en el artículo 204 del multicitado Código Fiscal, en caso de que se determine la procedencia de la excusa, la Sala Superior deberá nombrar al Magistrado que substituirá al impedido legalmente.

Cuando el Magistrado no se percate de la existencia del impedimento, o percatándose prevarica y no se excusa, cualquiera de las partes que se sienta perjudicada por la existencia de algún impedimento, podrá iniciar la recusación.

En otro orden de ideas, la recusación es un acto de carácter procesal el cual tiene por objeto solicitar a un Magistrado o perito del Tribunal Fiscal de la Federación, que se inhíba o abstenga de continuar conociendo de un juicio, ya que al parecer del solicitante dichas personas se encuentran en alguno de los supuestos previstos en el artículo 204 del Código Fiscal de la Federación.

Los artículos 225 y 226 del Código Fiscal de la Federación regulan la figura y tramitación de la recusación, señalando que procede siempre y cuando se esté en alguno de los supuestos previstos en el artículo 204 del ordenamiento precitado. la recusación deberá promoverse ante la Sala Superior, mediante escrito que se presente en la Sala Regional respectiva, al que se deberán acompañar las pruebas que se estimen pertinentes, y el presidente de ésta, enviará a la Sala Superior, dentro de los cinco días siguientes, el escrito de recusación. Junto con el informe que el Magistrado recusado deberá rendir y a falta de éste se presumirá cierto el impedimento.

Si la Sala Superior declara fundada la recusación, el Magistrado será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Por lo que respecta a los peritos, si se declara por la Sala Regional la recusación de alguno de ellos, deberá entonces conferirse el cargo al perito adscrito a la Sala que siga en orden numérico si existen varias en la misma región. Si únicamente existe una sola Sala en la región, se designará al perito adscrito a la Sala Regional que se encuentre más cercana. Las causas de impedimento para que los peritos actúen como tales, se encuentran previstas en el artículo 8 del Reglamento de Peritos del Tribunal Fiscal de la Federación.

Por último, la recusación de los Magistrados y peritos debe hacerse valer antes de que se cierre la instrucción.

La fracción V del artículo que se analiza dispone que, es competencia de la Sala Superior resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.

Dentro de los incidentes de previo y especial pronunciamiento, esto es, aquellas cuestiones que impiden que continúe el desarrollo del procedimiento en tanto no se resuelva dicha cuestión, en virtud de que se refieren a aspectos de carácter procesal, se encuentra la incompetencia en razón del territorio en el artículo 217 del Código Fiscal de la Federación.

Por su parte el artículo 218 del propio Código, establece que cuando ante una de las Salas Regionales se promueva juicio de la que otra deba conocer por razón de territorio, se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución a la que en su concepto corresponda resolver la litis, para lo cual le enviará los autos. Debe tenerse especial cuidado en determinar dicha competencia sujetándose en todo momento a lo dispuesto en los artículos 21, 24 y 25 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Una vez recibido el expediente por la Sala requerida, deberá decidir dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes si acepta o no el conocimiento del asunto. En caso de aceptarlo deberá comunicar su resolución a la requirente, a las partes y a la Sala Superior, en caso contrario, hará saber su resolución a

la Sala requirente y a las partes, y remitirá los autos a la Sala Superior.

Una vez que la Sala Superior reciba los autos determinará dentro de los cinco días siguientes a cuál Sala Regional le corresponderá conocer del juicio, pudiendo señalar a alguna de las contendientes o a una Sala diversa, comunicando su decisión a las mismas y a las partes, y remitiendo los autos a la que sea declarada competente.

Ahora bien, cuando una Sala esté conociendo de algún juicio que sea de la competencia de otra, cualquiera de las partes podrá acudir a la Sala Superior, exhibiendo copia certificada de la demanda y de las constancias que estime pertinentes.

Si las constancias fuesen suficientes la Sala Superior resolverá la cuestión de competencia y ordenará la remisión de los autos a la Sala Regional que corresponda, si estas no fueron suficientes, podrá pedir un informe a la Sala Regional cuya competencia se denuncia y resolverá con base en lo que ésta exponga.

La fracción VI del artículo en estudio señala que, compete a la Sala Superior, 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. A nuestro juicio creemos que esta facultad es netamente de carácter administrativo, y que se encuentra mal ubicada, debiéndose haber establecido en el artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que únicamente hace referencia al establecimiento de las reglas para la distribución de los asuntos, lo cual no tiene el carácter de una función jurisdiccional, de ahí que no hagamos comentario alguno al respecto por no considerar dicha facultad de trascendencia en el desarrollo y resolución de los juicios que se tramitan ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

B. Salas Regionales.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación no solamente les confiere competencia a las Salas Regionales en razón de la materia, sino también en razón de territorio y por entidades federativas.

a) Competencia por territorio. Esta se desprende de los artículos 24, 25 párrafo segundo, en correlación con el diverso 21 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en vigor, al establecer:

" Artículo 24. Las Salas Regionales conocerán por razón del territorio, respecto de las resoluciones que dicten las autoridades ordenadoras con sede en su jurisdicción."

Los juicios que surjan con motivo de la ejecución de dichas resoluciones y demás cuestiones accesorias serán conocidas por la Sala Regional que tenga jurisdicción respecto a las referidas resoluciones.

Será competente para conocer de los juicios que se promuevan contra el requerimiento de pago de las garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros, la Sala en cuya circunscripción territorial tenga su sede la autoridad que haga dicho requerimiento. "

" Artículo 25 segundo párrafo. Por razón del territorio, en estos casos será competente la Sala Regional con jurisdicción en la sede de la autoridad que dictó la resolución que se pretende nulificar. "

Por su parte el artículo 21 de la misma ley establece una determinada jurisdicción para cada una de las Salas Regionales, dividiendo el territorio nacional en once regiones, por lo tanto el conocimiento respecto de la impugnación de las resoluciones definitivas que encuadren en alguno de los supuestos previstos en el artículo 23 de dicha Ley Orgánica, se hace respecto de las emitidas por las autoridades ordenadoras con sede en la jurisdicción de las Salas Regionales, y si los juicios surgen con motivo de la ejecución de dichas resoluciones conocerá la Sala Regional que tenga jurisdicción respecto de la autoridad ejecutora. Los conflictos de competencia serán resueltos por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, cuestión que ya fué analizada con anterioridad.

La ventaja que acarrea el contenido de los numerales en cita, consiste en evitar que la persona que interponga una demanda tenga que trasladarse a un lugar distante, con las molestias que esto acarrearía, criticándose solo el hecho de que debido a la concentración económica del país en pocas entidades, como consecuencia los asuntos planteados en las diversas regiones fiscales en que se a dividido el territorio nacional, es muy disparaja, creando en dichas zonas un rezago y una falta de calidad en los acuerdos y sentencias pronunciadas por aquella Sala cuyo cúmulo de expedientes la obliga a hacerlo de esta manera.

b) Competencia por Materia. El artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en sus diez fracciones enumera en forma clara y precisa los asuntos sobre los que ejercerá sus facultades de decisión dicho cuerpo colegiado.

Antes de entrar al análisis de cada fracción en lo particular, resulta pertinente hacer referencia al principio de definitividad, del cual deben gozar las resoluciones administrativas para que puedan ser materia de un juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Dicho principio se refiere a la exigencia legal que establece que, para poder impugnar algún acto administrativo que afecte a un particular en sus derechos, éste no deberá poder ser modificado o anulado mediante el uso de algún

recurso administrativo especial previsto por la ley.

Margain Manautou ha abordado el tema bajo el rubro "el principio de firmeza en la resolución administrativa", aplicado a la materia fiscal. (101)

Armenta Calderón, por su parte ha señalado lo siguiente "La revisión del acto administrativo en sede jurisdiccional supone la inmutabilidad del mismo en su propia órbita; cualidad que un gran número de autores ha bautizado con el nombre de "cosa juzgada administrativa", trasplantando así a esta rama del derecho sustantivo (formal) un concepto del más puro linaje procesal. Responde al principio de seguridad jurídica la irrevocabilidad, por parte de las autoridades administrativas, y de las resoluciones favorables al particular consagrado en el artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, en vigor". (102)

Cabe recordar que el principio de definitividad, lo estableció primeramente nuestra Carta Magna en el inciso a) de la fracción III de su artículo 107 en relación con las sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio y en la fracción IV en lo referente a la materia administrativa, al establecer, respectivamente, que "el amparo sólo procederá ... Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos, o que cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo ..." y que "En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal ...".

El principio de definitividad tiene como finalidad el de servir de filtro a los asuntos que se planteen ante los órganos jurisdiccionales; es decir, evitar una carga exorbitante de trabajo para el Tribunal Fiscal de la Federación, lo cual sucedería si toda resolución administrativa fuese impugnante ante dicho Cuerpo Colegiado, antes de intentar cualquier otra vía de defensa, salvo que la interposición sea optativa para el interesado.

Pasaremos a estudiar todas y cada una de las fracciones que integran el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

(101) Margain Manautou, Emilio.- Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. México 1983. pags. 168 a 171.

(102) Armenta Calderón, Gonzalo. El Proceso Tributario ... Op. cit. pag. 170.

La fracción I de dicho numeral establece como competencia de las Salas Regionales conocer de los juicios que se inicien contra las resoluciones dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

Se reputa como autoridad a aquel órgano de Gobierno del Estado que es susceptible jurídicamente de producir una alteración, creación o extinción de una o varias situaciones concretas o abstractas, particulares o generales, públicas o privadas, que puedan presentarse dentro del Estado, alteración, creación o extinción que se lleva a cabo imperativamente, bien por una decisión aisladamente o bien por ambas conjunta o separadamente. (103)

Fraga nos dice al respecto, "la satisfacción de los intereses colectivos por medio de la función administrativa se realiza fundamentalmente por el Estado. Para ese objeto éste se organiza en una forma especial constituyendo así la Administración Pública, siendo esta quizá la más importante de uno de los Poderes en que se haya depositada la Soberanía del Estado, es decir, del Poder Ejecutivo". (104)

De la Garza, por su parte nos dice que dentro de la función administrativa encontramos a la materia fiscal y nos recuerda que "el fisco es la concreción jurídico-económica del Estado", y que por fiscal debe entenderse lo perteneciente al Fisco "la parte de la Hacienda Pública que se forma con las contribuciones, impuestos y derechos", siendo autoridades fiscales las que intervienen en la cuestación por mandato de ley, dándose el caso de que haya autoridades hacendarías que no son fiscales, viniendo a ser el carácter de autoridad hacendaría el género y de autoridad fiscal la especie. (105)

En base a lo anterior, podemos concluir que por autoridades fiscales federales debe entenderse a aquella dependencia adscrita a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que ejercite alguna de las facultades que le otorga a dicha Secretaría la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, específicamente en su artículo 31.

Refiriendonos a los organismos fiscales autónomos cabe señalar que es la propia ley que los crea la que les confiere esta calidad, tal y como acontece con la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto Nacional del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores, que crean, respectivamente, los Institutos que llevan dichos nombres, y que son dos claros ejemplos de organismos fiscales autónomos, dado que efectúan una recaudación de aportaciones de seguridad social, de modo tal que se ven beneficiadas con el tratamiento de ser ingresos de carácter fiscal, con las consecuencias que ello origina, como lo es el que para su obtención dichos organismos pueden hacer uso de la facultad económico-coactiva mediante el procedimiento administrativo de ejecución, todo ello de

(103) Revisión 53/68. Informe 1969. Tribunales Colegiados del Octavo Circuito, pag. 37.

(104) Fraga, Gabino. Op. cit. pag. 119.

(105) Garza, Sergio Francisco de la. Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México 1983. pag. 67.

conformidad con lo dispuesto en la fracción II del artículo 2º del Código Fiscal de la Federación.

De la Garza dice que son organismos fiscales autónomos "... los organismos públicos descentralizados que tienen el carácter de autoridades fiscales para la realización de sus atribuciones". (106)

En conclusión, la función fiscal, junto con otras, ha sido encomendada por la Ley a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a organismos fiscales autónomos (IMSS e INFONAVIT).

Por su parte la fracción II del artículo en estudio, señala que es competencia de las Salas Regionales conocer de los juicios que se inicien en contra de aquellas resoluciones que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado.

A fin de poder cumplir el Estado con sus fines, se le invistió de la llamada potestad tributaria, que viene a ser la facultad que tiene el Estado para establecer a cargo de los particulares las contribuciones que considere sean necesarias para contar con los recursos económicos suficientes que le permitan cumplir adecuadamente con los servicios públicos a su cargo.

Cabe resaltar que no todas las controversias que se susciten, con motivo de tales resoluciones, podrán ser materia del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, excepcionalmente, los ingresos derivados de productos, los cuales son percibidos por el Estado por la realización de actividades de derecho privado, en donde el Estado actúa, no como un ente soberano, sino como un simple particular, en el mismo plano jurídico, por lo que es claro que cuando el Estado se niega a devolver una cantidad pagada indebidamente por un particular por concepto de algún producto, no podrá considerarse que existe una resolución de autoridad y menos aún de que las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación podrán conocer respecto a la ilegalidad de dicha negativa.

Ahora bien, entendemos que el contribuyente realizó un pago de lo indebido en materia fiscal cuando por error cubre una determinada cantidad al Fisco Federal que no estaba obligada a pagar.

La Magistrada Lomeli Cerezo, nos dice al respecto "Si en todo caso el pago de lo indebido presenta como presupuesto el haberse realizado como consecuencia de la comisión de un error, es claro que tiene los mismos elementos que en el derecho común y que son los siguientes: 1º. La transferencia de una suma de dinero del particular al Fisco; 2º. La falta de justificación jurídica de ese desplazamiento o pago; 3º. La realización por error de dicho pago. En tales

condiciones estimamos que el pago de lo indebido en materia fiscal, propiamente dicho, es el que se realiza sin estar obligado legalmente, como consecuencia de un error". (107)

La fracción III del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, establece que las Salas Regionales son competentes para conocer de las resoluciones definitivas que impongan multas por infracciones a las normas administrativas federales.

Respecto a esta fracción podemos decir que otorga competencia al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de las controversias que se susciten con motivo de la imposición de una multa derivada de alguna infracción a normas administrativas de carácter federal, y dado que existen sanciones previstas para una infinidad de leyes federales, las cuales debido a la brevedad del presente trabajo resulta imposible enumerarlas a todas, citaremos algunos ejemplos de las que con mayor frecuencia se impugnan ante el citado Tribunal, como lo son:

- a).- Multas por violación a la Ley Federal de Protección al Consumidor.
- b).- Multas impuestas por incumplimiento a la Ley Federal del Trabajo.
- c).- Multas aplicadas con apoyo en la Ley de Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica.
- d).- Multas por violación a la Ley de Obras Públicas y su Reglamento.
- e).- Multas aplicadas con apoyo en la Ley Federal de Turismo.

Como puede observarse la fracción en estudio otorga facultades al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer no sólo de las sanciones derivadas de infracciones fiscales, sino también de aquellas cuyo origen deriva del ejercicio del poder sancionador de que se encuentra investida la Administración Pública.

En síntesis, la finalidad de la fracción en comento es la de poder combatir las multas administrativas federales, y dado que cualquier Secretaría de Estado o Departamento Administrativo puede imponerlas, incluso las que aplica un ente integrante del Poder Judicial Federal, podrán impugnarse ante el Tribunal Fiscal, al constituir ésta una fuente importante de ingresos estatales.

La fracción IV del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, le otorga competencia a las Salas Regionales, para conocer de resoluciones definitivas que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que se refieren las fracciones anteriores.

Lo anterior nos obliga a precisar lo que debe entenderse por materia fiscal.

(107) Loreli Cerozo, Margarita. El pago de lo indebido en Materia Fiscal. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año XIX. Primer Semestre 217 a 222. enero a junio de 1955. pag. 282.

El Tribunal Fiscal de la Federación sostuvo en su resolución plenaria de 16 de noviembre de 1937 que "... debe atribuirse el carácter de fiscal a cualquier ingreso del Estado, a toda prestación pecuniaria en favor del Estado, sin que interese si el deudor es un particular, persona física o moral, algún establecimiento público que tiene en cierto aspecto funciones estatales, o algún ente público ya sea entidad federativa o organismo municipal. Es decir lo que da el carácter de fiscal a un crédito es la circunstancia de que el sujeto activo de él sea el poder público, y no afecta el sujeto pasivo para precisar el carácter de la prestación adeudada; el sujeto activo y no el pasivo proporciona el criterio necesario para precisar si la relación es de naturaleza fiscal". (108)

Por su parte la Suprema Corte de Justicia ha dicho que "... por materia fiscal debe entenderse todo lo relativo a impuestos o sanciones aplicadas con motivo de la infracción a las leyes que determinen dichos impuestos ...". En otras tesis ha sostenido que "... por materia fiscal debe entenderse lo relativo a la determinación, la liquidación, el pago, la devolución, la exención, la prescripción o el control de los créditos fiscales, o lo referente a las sanciones que se impongan con motivo de haberse infringido las leyes tributarias". (109)

La postura adoptada por el Tribunal Fiscal de la Federación en su tesis del año de 1937, resulta inadecuada debido a su amplitud, en tanto que considera que cualquier ingreso que perciba el Estado será un crédito fiscal.

Respecto a la tesis sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cabe señalar que esta resulta incompleta en virtud de que únicamente se limita al concepto de impuesto y las multas derivadas de su omisión en el pago, olvidándose de considerar a los derechos, aportaciones de seguridad social, aprovechamientos y en la actualidad a las contribuciones de mejoras.

La Doctrina tampoco ha sido del todo precisa en cuanto a dicho concepto. Flores Zavala menciona que la materia fiscal se define como "... toda cuestión que se refiere a la Hacienda Pública ... el conjunto de bienes que una entidad pública posee en un momento dado por la realización de sus atribuciones, así como de las deudas que son a su cargo con el mismo motivo". (110)

Dicho autor considera de naturaleza fiscal a cualquier ingreso que obtenga el Estado siempre y cuando lo destine a la realización de sus atribuciones.

Por su parte Nava Negrete, define a la materia fiscal como "... toda cuestión relativa a los tributos", clasificando a estos últimos en impuestos, derechos y aprovechamientos que se relacionen con los dos primeros excluyendo a los productos. (111)

(108) Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Tesis sustentadas por el Pleno del Tribunal durante los años de 1937 a 1948. México 1949. pags. 74 y ss.

(109) Amparo en Revisión 293/77. Informe 1977. Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito. pag. 210.

(110) Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Editorial Porrúa, S.A. México 1977. pags. 20 y 21.

(111) Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal ... Op. cit. pag. 332.

Al igual que el último autor citado, consideramos que por materia fiscal, debe entenderse todo lo relacionado con los ingresos que percibe el Estado provenientes de impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social, aprovechamientos y ahora también de las contribuciones de mejoras, así como los accesorios de todos estos, excluyendo a los productos, en virtud de que como ya lo señalamos con antelación, estos ingresos son consecuencia de la actuación del Estado como un simple particular, y no como ente soberano, sin embargo toda vez que el Código Fiscal de la Federación les otorga el carácter de créditos fiscales, estos pueden controvertirse ante el Tribunal Fiscal de la Federación, lo cual nos obliga a señalar que para que un crédito goce de la naturaleza de ser fiscal puede obedecer a dos razones:

- a).- Porque éste nazca como manifestación del poder de Imperio del Estado en sí mismo, o;
- b).- Porque la ley le atribuya tal carácter y como consecuencia de ello de procedimientos privilegiados para obtener su pago.

La fracción V del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, faculta a las Salas Regionales para conocer de las resoluciones que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando el interezado afirma, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigna la resolución impugnada, o que su situación militar sea diversa de la que lo fué reconocida por la Secretaría de Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

Esta fracción otorga al Tribunal Fiscal de la Federación, facultades para resolver controversias de carácter laboral; es decir, puede conocer de la impugnación de resoluciones que dañen o no respeten los derechos de los miembros del Ejército.

Mediante Decreto de 26 de mayo de 1976, se expide la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, misma que fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio del propio año.

Dicha ley en las XXII fracciones integrantes de su artículo 16, enumera las prestaciones otorgadas a los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de

la Armada Nacional, así como a sus familiares y derechohabientes. Estas prestaciones son: los haberes de retiro, pensiones, compensaciones, pagos de defunción, ayuda para gastos de sepelio, fondo de trabajo, fondo de ahorro, seguro de vida, venta y arrendamiento de casas, préstamos hipotecarios y a corto plazo, tiendas, granjas y centros de servicios, hoteles de tránsito, casas hogar para retirados, centros de bienestar infantil, servicio funerario, escuelas e internados, centros de alfabetización, centros de adiestramiento y superación para esposas e hijas de militares, centros deportivos y de recreo, orientación social, servicio médico y servicio médico subrogado y de farmacias económicas.

A nuestro juicio de las prestaciones arriba señaladas el Tribunal Fiscal de la Federación, sólo podrá conocer y emitir una resolución, así como cuantificar económicamente, aquellas que se refieren a los siguientes conceptos:

- a).- Haberes de retiro. Prestación económica vitalicia a que tienen derecho los militares retirados (art. 19 LISSFAM).
- b).- Pensiión. Prestación económica vitalicia a que tienen derecho los familiares (art. 19 LISSFAM).
- c).- Compensación. Prestación económica a que tienen derecho los militares retirados, en una sola erogación cada vez que el militar sea puesto en situación de retiro.
- d).- Pagas de defunción. Cantidad que tienen derecho a percibir los deudos de un militar al fallecimiento de este (art. 54 LISSFAM).
- e).- Ayuda para gastos de sepelio. Cantidad que tienen derecho a percibir los militares en caso de defunción del conyuge, del padre, de la madre o de algún hijo (art. 56 LISSFAM).

El juicio de nulidad podrá ser iniciado por los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea o de la Armada Nacional, así como sus familiares o derechohabientes, los cuales se encuentran señalados en los artículos 17 y 37 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Por otra parte, de acuerdo con lo estipulado en el párrafo segundo de la fracción en comento, las sentencias que emita el Tribunal Fiscal de la Federación respecto de las cuestiones relativas al número de años prestados a las fuerzas armadas, el grado con el cual debió haber sido retirada una persona, sólo tendrán trascendencia en cuanto a la cuantificación económica de las prestaciones que la ley de la materia concede a los militares, pero no en cuanto a la calidad de estos como tales.

La fracción VI del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, otorga competencia a las Salas Regionales, para conocer de los juicios de nulidad promovidos en contra de las resoluciones definitivas que se dicten en materia de pensiones civiles, sea a cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En esta fracción al igual que la anterior, se convierte al Tribunal Fiscal de la Federación, en una autoridad de tipo laboral, que puede fallar en contra del Estado como un patrón, cuando se dañen o no se respeten los derechos del personal burocrático a su cargo o bajo la responsabilidad del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.

Mediante Decreto de fecha 15 de diciembre de 1983, se expide la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, misma que fué publicada el día 27 del mismo mes y año.

Lo objetable de este tipo de competencia, es que obliga al militar o burocrata o sus beneficiarios, a promover un juicio de estricto derecho regulado por el Código Fiscal de la Federación, lleno de múltiples requisitos, que de no manejarlos adecuadamente el particular, provocará una mala administración de Justicia auxiliadora del trabajador, como acontece en la Ley Federal del Trabajo.

Las pensiones que otorga la ley precitada, son las siguientes:

- a).- Pensión por jubilación (art. 60 LISSSTE).
- b).- Pensión de retiro por edad y tiempo de servicios (arts. 61 a 66 LISSSTE).
- c).- Pensión por invalidez (arts. 67 a 72 LISSSTE).
- d).- Pensión por causa de muerte (arts. 73 a 81 LISSSTE).

De acuerdo con lo dispuesto en la fracción VII del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, las Salas Regionales de dicho Tribunal pueden conocer de los juicios que se inicien en contra de resoluciones dictadas sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal centralizada.

Con el propósito de cumplir con las funciones que le han sido encomendadas, así como los servicios públicos que presta el Estado, y cuya finalidad consiste en satisfacer las necesidades colectivas de carácter material, económico y cultural, se va en la necesidad de celebrar diversos contratos para el logro de dichos fines, dentro de los cuales se encuentran las obras públicas.

La fracción VIII del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, dice que las Salas Regionales conocerán también de las resoluciones definitivas que constituyan créditos por responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales o del propio Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

El fundamento constitucional que otorga facultades al Estado para fincar responsabilidades a sus servidores, lo encontramos en los artículos 74, fracciones IV y V, 76 fracción VII y 108 a 114 de dicha ley fundamental.

En base a ello podemos decir que los sujetos que pueden acudir al Tribunal Fiscal de la Federación a impugnar las resoluciones en materia de responsabilidades serán aquellos funcionarios y empleados de la Federación, específicamente los sujetos que presten sus servicios a alguno de los Poderes de la Unión, así como a los que los presten en el Departamento del Distrito Federal o a los organismos descentralizados, ya sean federales o del propio Departamento, quedando de esta manera excluidos los altos funcionarios de la Federación; puesto que a estos les será aplicable lo dispuesto en el Título Cuarto de la Constitución Federal.

La fracción IX del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, establece como competencia de las Salas Regionales, conocer de los juicios que se interpongan en contra de las resoluciones definitivas a través de las cuales se requiera el pago de garantías y obligaciones fiscales a cargo de terceros.

La incorporación de esta fracción a nuestro juicio resulta innecesaria, ya que por disposición expresa del artículo 95 bis de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, en caso de inconformidad, contra el requerimiento, las Instituciones de Fianzas, dentro del término de treinta días naturales, contados a partir de la fecha en que dicho requerimiento se realice, demandarán ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la improcedencia del cobro. Consecuentemente resulta obvio que dicha cuestión encuadra dentro de la hipótesis prevista en la anterior fracción IX, hoy X del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

La adición de esta fracción, a partir del año de 1988, tiene por objeto precisar con mayor detenimiento la capacidad del Tribunal Fiscal de la Federación para solucionar aquellos conflictos que versen sobre el control de garantías cuya cobertura corre a cargo de las Compañías Afianzadoras debidamente autorizadas para operar en la República.

La fracción X del artículo en estudio prevé la posibilidad de que las Salas Regionales conozcan de los juicios de nulidad que se inicien en contra de las resoluciones que por disposición de otras leyes puedan impugnar ante ellas.

Como puede observarse, esta fracción deja abierta la puerta para que otros Cuerpos Legislativos, le otorguen competencia al Tribunal Fiscal de la Federación, como acontece con la Ley del Instituto Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, y anteriormente en la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

Al no limitarse el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, a enunciar restrictivamente, los supuestos en los que procedera el juicio de nulidad ante las Salas de dicho Cuerpo Colegiado, ha llevado a concluir la posibilidad de instaurar en nuestro sistema jurídico un verdadero procedimiento contencioso-administrativo y por consiguiente la transformación de dicho Tribunal a un Tribunal Federal Contencioso.

En términos de lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, las Salas Regionales tienen competencia para conocer de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias previstas en los artículos anteriores como de la competencia de las mismas.

La regla que se comenta, tiene por finalidad establecer la posibilidad que tienen las autoridades administrativas de obtener la nulidad de una resolución por ellas dictada, que genera beneficios o derechos en favor de un particular, a través de una sentencia dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Las resoluciones en general, "son actos de autoridad a través de los cuales se crea una situación jurídica concreta que se deriva de la aplicación de una ley". (112)

Dichas resoluciones podrán ser: a). Afirmativas, cuando sean concesionarias de lo que el peticionario solicitó, o decir, cuando establezcan o creen un derecho a favor de algún particular y; b). Negativas, cuando sean adversas a las pretensiones del peticionario. (113)

Nuestro artículo 14 Constitucional obliga a todas las Autoridades a citar el fundamento legal de sus resoluciones y, el artículo 16 constitucional les impone el deber de fundar y motivar la causa legal del procedimiento, esto es, dar la razón que tuvieron para emitir su acuerdo, pero sucede que debido al factor humano que interviene en su elaboración, pueda emitirse una resolución que afecte de manera importante los intereses del Fisco Federal, situación que el legislativo tomó en consideración y por consiguiente a través del artículo 25 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, le otorgó a la Hacienda Pública la posibilidad de impugnarlas.

El artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, por su parte establece que "las resoluciones administrativas de carácter individual favorables a un particular sólo podrán ser modificadas por el Tribunal Fiscal de la Federación mediante juicio iniciado por las autoridades fiscales". En lo relativo a las resoluciones de carácter general que "estas podrán ser modificadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sin que dichas modificaciones puedan

(112) Heduán Virués, Dolores.- Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. Compañía Editorial Continental, S.A., México, 1961. pag. 72.

(113) Ibidem. pag. 76.

afectar los efectos producidos con anterioridad a la nueva resolución".

Por su parte el artículo 36 bis, del Código Fiscal de la Federación establece "Las resoluciones administrativas de carácter individual o dirigidas a agrupaciones, dictadas en materia de impuestos que otorguen una autorización o que, siendo favorables a particulares, determinen un régimen fiscal, surtirán sus efectos en el ejercicio fiscal del contribuyente en que se otorguen o en el ejercicio inmediato anterior, cuando se hubiera solicitado la resolución, y ésta se otorgue en los tres meses siguientes al cierre del mismo". Al concluir el ejercicio para el que hubiere emitido una resolución de las anteriormente señaladas, los interesados podrán someter las circunstancias del caso a la autoridad fiscal competente para que dicte la resolución que proceda.

Este último precepto, vigente a partir del 1º de enero de 1989, y reformado para el año de 1990, viene a completar el contenido del artículo 36 del Código Fiscal de la Federación, ya que anteriormente los particulares que hubieran obtenido una resolución favorable, en los casos señalados en dicho numeral, podían gozar de ella por tiempo ilimitado, siendo necesario que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público acudiera a impugnarla ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y obtener una sentencia favorable, para así poder modificarla.

En la actualidad se sigue aplicando la misma regla, sin embargo, a fin de evitarse el interponer juicio de lesividad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, las resoluciones que se otorguen en los casos previstos en el artículo 36 bis, del Código Fiscal de la Federación, estarán ya limitadas en cuanto a su ámbito temporal de aplicación, única y exclusivamente al ejercicio para el que fueron dictadas, obligando de esta manera a los particulares a someter anualmente a las autoridades respectivas, su situación, consulta o autorización fiscal.

Como podrá observarse la incorporación de dicho precepto vino a beneficiar a las autoridades ya que estas no tendrán que recurrir el juicio de lesividad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, para obtener la modificación de una resolución administrativa en favor de un particular, ya que la misma estará vigente durante el ejercicio fiscal para el cual fue dictada, lo cual también quiere decir que si se quiere modificar una resolución para que no siga surtiendo sus efectos durante el ejercicio para el cual se emitió entonces si deberá impugnarse ante el Tribunal Fiscal.

La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación en su jurisprudencia número 182, al respecto señala:

"RESOLUCIONES FAVORABLES.- SI SE PRETENDE SU ILEGALIDAD, DEBE DEMANDARSE SU NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL.- La revocación de los actos administrativos no puede hacerse cuando se ha creado un derecho en favor de algún particular, ya que en éste caso aun cuando ese derecho adolezca de algún vicio en su formulación, será necesario promover juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación para demandar la nulificación que se pretenda. No basta para revocar una resolución favorable que la autoridad

lo haga en un procedimiento en el que dé injerencia al interesado, pues el artículo 94 del Código Fiscal de la Federación de 1967, establecía expresamente que en esos casos debía promoverse juicio ante el Tribunal Fiscal".

Consideramos que las autoridades que podrán acudir a interponer juicio de lesividad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, serán aquellas a las que la ley les haya conferido competencia para emitir la resolución que se pretende impugnar.

Por último, el propio artículo 25 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, nos dice que las resoluciones cuya nulidad pretenda demandarse deberán ser de las materias que se prevén como competencia del mismo, lo cual quiere decir que es necesario para la procedencia del juicio de lesividad, el que la resolución haya sido emitida dentro de los límites de competencia que para las Salas Regionales se prevén en el artículo 23 de la Ley Orgánica citada.

De la debida interpretación de los artículos 37, 131, 209, fracción III, 210 y 215, del Código Fiscal de la Federación, se puede concluir que es competencia de las Salas Regionales, conocer de las resoluciones "negativas fictas", que hubieran recaído a una instancia o petición formulada por los contribuyentes.

Cabe resaltar sin embargo que el recurso, petición o instancia no resuelta deberá versar sobre alguna de las materias a que hace alusión el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Por el momento nos limitaremos a decir que lo que la doctrina denomina "negativa ficta", constituye una ficción jurídica que consiste en que un particular podrá considerar que se ha emitido una resolución negativa a una instancia o petición que hubiere formulado si transcurrido un plazo, que en términos de los artículos 37 y 131 del Código Fiscal de la Federación, será de cuatro meses, no se le hubiere notificado por escrito una resolución a su planteamiento.

E).- CRITICA A LA AMPLIACION DE LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

Como pudimos observar, por disposición de diversas leyes se le dota al Tribunal Fiscal de la Federación de competencia para conocer de asuntos que de ningún modo son de índole fiscal.

Si bien es cierto que el Estado tiene facultad para crear tribunales administrativos para resolver los conflictos que surjan con motivo de la aplicación de leyes de naturaleza fiscal, también lo es, que resulta inadmisibles que use distinta denominación a la que corresponde a esos organismos según su Jurisdicción, tal y como acontece con el Tribunal Fiscal de la Federación, ya que al denominársele de esa manera se está haciendo alusión a la materia fiscal, provocando desconcierto entre los administrados al no tener la certeza de cual es el órgano jurisdiccional con competencia para resolver las diversas controversias administrativas, que son de la competencia de dicho órgano. Por lo que si se ha venido ampliando la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación desde su origen, para conocer de asuntos que no son de índole fiscal, lo idóneo sería buscar una denominación que no origine confusiones y bien podría crearse un "Tribunal Federal Administrativo", con competencia para conocer de todas las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las diversas leyes de carácter administrativo.

La ampliación de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, atenta contra el principio de economía procesal, y crea desconcierto entre los gobernados, al no saber de manera exacta a qué autoridad deberá acudir para la resolución de sus negocios, ya que la mayoría de esos gobernados desconoce el significado de la palabra fiscal, lo cual crea desconcierto respecto a la competencia del citado tribunal.

A fin de evitar esa confusión se debería reorganizar el Tribunal Fiscal de la Federación y darle la denominación apropiada de "Tribunal Federal Administrativo", para así indicar a los interesados que podrán acudir a él para reclamar, resoluciones que estimen violatorias en la aplicación de todas las leyes de índole administrativa.

El comentario anterior es un tema que ha ocupado el interés y la atención de muchos especialistas del derecho administrativo y del derecho fiscal; esto es, el establecimiento de un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo.- Al respecto se han elaborado varios proyectos, dándose a conocer a la opinión pública los elaborados en los años de 1964, 1973 y 1981. Los dos primeros fueron elaborados por varios Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación y el tercero fue presentado como ponencia por un funcionario hacendario, ante la Comisión de Justicia Administrativa, durante la Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública.

El Lic. Carballo Balvanera, al comentar dichos anteproyectos, nos dice:

"...uno de los más interesantes, es el anteproyecto formulado en 1964 por los entonces Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, Dolores Heduán Virués, Rubén Aguirre Elguézabal y Margarita Lomeli Cerezo, se adoptaron las características siguientes:

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

2. Su organización se caracterizaría por la integración de un Pleno y nuevo Salas de instrucción.

3. 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 estimará agraviado.

En dicho aspecto, no se distinguía si el carácter de autoridad podría atribuirse a los organismos descentralizados, a comisiones a otros cuerpos 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 extranjeros del país, los actos de autoridades del fuero militar, las autorizaciones para impartir educación, así como los actos de aplicación de las legislaciones agraria y laboral.

4. 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, en todo caso 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.

5. La suspensión de la ejecución del acto impugnado podría obtenerse mediante garantía del cumplimiento de la obligación que el acto imponga al particular demandante; excepto el caso de insolvencia, y surtiría 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 pudiera ocasionar.

6. 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 del 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 del poder, para incluir los conceptos arbitrariedad, desproporción, 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".

Según el decir de uno de sus autores, la doctora en derecho Dolores Heduán Virués, se trataba de hacer posible la impugnación no sólo de cualquier acto administrativo, discrecional o no, sino también aquellos derivados de otras

causas de injusticia a las que se procuraba prevenir.

7. 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 los particulares.

8. Por lo que se refiere a recursos, se propuso establecer la apelación por las partes, la cual se caracterizó como una verdadera segunda instancia". (114)

Al comentar el segundo anteproyecto el autor en cita nos dice:

"El segundo de los anteproyectos es similar en los principios y conceptos básicos a su predecesor; sin embargo, difiere 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". (115)

Respecto del tercer anteproyecto nos comenta:

"El tercero de los citados anteproyectos tiene en común con los que le precedieron, lograr la transformación del Tribunal Fiscal de la Federación en uno de competencia genérica en materia administrativa.

Su competencia sería tan amplia que conocería de los juicios promovidos por los particulares contra cualquier acto administrativo de las autoridades del Poder Ejecutivo Federal o, incluso, de sus organismos descentralizados. En dicho anteproyecto se siguió la misma técnica empleada en el primero: abarcar primero el universo de resoluciones administrativas y después excluir materias, las cuales curiosamente, son las mismas señaladas por el primero.

Entre sus principales novedades se observa la técnica de proponer mecanismos para agilizar la sustanciación de los juicios y para, correlativamente, conferir mayor potestad al Tribunal. Incluye también un apartado para regular la responsabilidad administrativa por daños y perjuicios ocasionados a los particulares por la actuación del Gobierno Federal y de sus organismos descentralizados.

A semejanza del segundo proyecto, en el mencionado anteproyecto se previó una organización similar, fundada en la delimitación de una competencia territorial por regiones establecidas en la ley, que corresponden a las circunscripciones actuales de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación.

En lo referente a los mecanismos que propono para agilizar la impartición

(114) Carballo Balvanera. Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo. Justicia Administrativa. Editorial Trillas, S.A. de C.V. México 1987. pags. 49 a 51.

(115) Ibidem. pag. 51.

de justicia y la atribución de mayores facultades al tribunal, consecuentes con la idea de estructurarlos con la naturaleza de un tribunal de plena jurisdicción. dicho anteproyecto sugiere la inclusión del novedoso concepto de que la autoridad, en la contestación de la demanda, podrá cambiar, ampliar o incorporar; los motivos y fundamentos de derecho del acto impugnado. Además, cuando se trate del desvío de poder, podrá expresar los motivos o fines que tuvo en consideración al ejercer sus facultades discrecionales.

Asimismo, el multicitado anteproyecto destaca el listado de efectos que la sentencia del propio tribunal podría producir, los cuales se proponen en la gradación (sic) siguiente:

- a) Sobreseer total o parcialmente el juicio, aún de oficio.
- b) Reconocer la validez del acto impugnado.
- c) Mandar reponer el procedimiento administrativo.
- d) Declarar la simple nulidad del acto impugnado o únicamente para determinados efectos.
- e) Modificar el acto impugnado o precisar los términos en que deberá producirse el nuevo acto que lo sustituya; y
- f) Condenar al cumplimiento de una obligación". (116)

Durante la elaboración del presente trabajo se tuvo conocimiento de que se estaba elaborando un nuevo proyecto para la transformación del Tribunal Fiscal de la Federación, a un Tribunal Federal Administrativo de plena jurisdicción, y cuya iniciativa sería enviada al Congreso de la Unión en el año de 1990, deseamos que dicha transformación se cristalice, lo cual nos pondría a la altura de otros países y nos acercaría aún más a un verdadero Estado de Derecho.

III. REFORMAS AL ARTICULO 104 CONSTITUCIONAL.

En la actualidad el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que sirve de base para la creación de Tribunales Administrativos Federales, es el que se contiene en el artículo 73 fracción XXIX-H, que a la letra dice:

"Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan 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 Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

Ese texto, en vigor, es resultado de las reformas constitucionales que se le hicieron al artículo 104 constitucional en los años de 1932, 1946, 1967 y 1987.

Para una mejor comprensión partiremos de la promulgación de la Constitución de 1917, para reseñar los cambios que ha sufrido, en forma específica, la fracción I del artículo 104 constitucional.

En la Quincuagésima Segunda Sesión Ordinaria del Congreso Constituyente, celebrada el 20 de enero de 1917, se dió lectura, entre otros artículos, al dictamen del artículo 104 en los siguientes términos:

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

I.- De todas las controversias del orden civil o Criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras; pero cuando dichas controversias sólo afecten a intereses particulares; podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los Jueces y tribunales locales del orden Común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del Juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia podrá suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determina la Ley;

II.- De todas las controversias que versen sobre derecho marítimo;

III.- De aquellas en que la Federación fuere parte;

IV.- De las que se susciten entre dos o más Estados, o un Estado y la Federación;

V.- De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro;

VI.- De los casos concernientes a miembros del cuerpo Diplomático y Consular.

DEBATE.

El 22 de enero de 1917, se celebró la 55a. Sesión Ordinaria. En ella el C. Secretario, al mencionar el dictámen referente al artículo 104 del proyecto de Constitución, señaló:

"Artículo 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer... El C. Espoleta: Dice la fracción I del artículo 104 lo siguiente:
Artículo 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:
I...

La interpelación versa sobre esto: Tratándose de los asuntos que solo afectan intereses particulares se le da facultad de ocurrir ante los tribunales del orden Común para que allí se diriman las diferencias suscitadas sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales; se establece que cuando intervengan las autoridades locales, las sentencias que se dicten en segunda instancia se podrá interponer ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el recurso de súplica. ¿Ha querido la Comisión decir que cuando los interesados ocurran a los tribunales federales a pedir el recurso de amparo la Suprema Corte de Justicia está facultada para resolver los recursos?

El C. Machorro Narváez: Esta fracción no se refiere al caso de amparo, sino a las controversias que se susciten en un juicio del orden Civil o Criminal sobre aplicación de leyes federales.

El C. Secretario: Se pregunta a la Asamblea si algún otro diputado desea hacer uso de la palabra. Se consulta a la Asamblea si se considera suficientemente discutido el asunto. Las personas que estén por la afirmativa, favor de ponerse de pie. Se considera suficientemente discutida. Se reserva para su votación.

En la 56a. Sesión Ordinaria, celebrada el 22 de enero de 1917, por 142 votos contra 1, relativo a la fracción I, fue aprobado el artículo 104 del Proyecto.

En la 66a. Sesión Ordinaria, celebrada el 29 de enero de 1917, se presentó un nuevo dictámen sobre una adición al Artículo 104 del Proyecto, redactado en los siguientes términos:

DICTAMEN.

Ciudadanos diputados:

El artículo 104 del Proyecto parece presentar una deficiencia, porque no establece quien resolverá los conflictos entre los tribunales del Distrito Federal y de las demás Entidades, sino que se refiere únicamente a los conflictos entre los tribunales de los Estados y federales, entre sólo éstos (sic).

Por lo expuesto, la Comisión propone una adición a dicho artículo en los términos siguientes:

...: así como de los que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un Estado.

Sala de Comisiones, Querétaro de Arteaga, 28 de enero de 1917.- Paulino Machorro Narvaéz.- Arturo Méndez.- Hilario Medina.- Heriberto Jara.

En la Sesión Permanente, celebrada los días 29, 30 y 31 de enero de 1917, por mayoría de 187 votos fue aprobado el artículo 104 del Proyecto.

El texto del artículo aprobado fue el siguiente:

Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.

Quando dichas controversias sólo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden Común de los Estados, Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de Primera Instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y substanciándose el recurso en los términos que determinare la ley;

II.- De todas las controversias que versen sobre Derecho Marítimo;

III.- De aquellas en que la Federación fuese parte;

IV.- De las que se susciten entre dos o más Estados, o un Estado y la Federación, así como de los que surgieren entre los tribunales del Distrito Federal y los de la Federación o un Estado;

V.- De las que surjan entre un Estado y uno o más vecinos de otro;

VI.- De los casos concernientes de miembros del cuerpo diplomático y consular". (117)

La primera reforma que sufrió el precepto a estudio, lo fue, la que, por iniciativa presentada ante la Cámara de Diputados el 27 de diciembre de 1932, por la diputación de Jalisco, encabezada por el Lic. Clemente Sepúlveda, propone suprimir el recurso de súplica, o de tercera instancia, de una manera absoluta y definitiva para la materia mercantil; la iniciativa fue tan bien acogida que se eliminó para todas las materias y que una vez aprobada reformó la fracción I del artículo 104 constitucional, la cual fue publicada en la edición de 18 de enero de 1934 del Diario Oficial de la Federación.

Dentro de los razonamientos esgrimidos para que se verificase la reforma, se sostuvo la necesidad de que las controversias que originasen la aplicación y cumplimiento de las Leyes Federales y Tratados Internacionales, fueren apelables únicamente en segunda instancia ante el superior inmediato del juez que conociera del asunto en primer grado. Lo cual - se argumentaba - cumpliría en forma mucho más clara con el principio constitucional de impartición de justicia pronta y expedita, más no limitando el mencionado criterio únicamente a la materia mercantil, como lo asentaba la original iniciativa, sino a toda

clase de negocios jurídicos; aunque es oportuno apuntar que la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia, firmemente señalaba la procedencia de admitir únicamente súplicas en materia mercantil, de tal manera que al suprimirse en ese terreno, se suprimía para todos los casos, no obstante, se suprimía en la reforma el recurso de súplica de manera absoluta y definitiva para toda clase de negocios.

Quedando el texto de la reforma en los siguientes términos:

"Artículo 104.- ...

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

TRANSITORIO.

"Artículo Unico.- Los recursos de súplica que actualmente se encuentran en tramitación, habrán de seguirse y de sentenciarse de acuerdo con la legislación vigente cuando se promovieron". (118)

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 30 de diciembre de 1946, se publicó la segunda reforma al artículo 104 constitucional. Sin embargo no fue sino hasta diez años después de haberse creado el Tribunal Fiscal de la Federación, que ante la notoria ausencia de base constitucional que apoyasen en nuestro sistema jurídico la creación de tribunales administrativos, se procedió a adicionar dicho precepto constitucional.

Dicha reforma se publicó en los siguientes términos:

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

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

En los juicios que la Federación esté 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 su fallo.

Comentario. La reforma de 1946, tuvo por objeto corregir la desigualdad procesal en que se encontraban las autoridades, en tanto que las resoluciones dictadas desfavorablemente a los intereses públicos, a criterio de dichas autoridades, por el Tribunal Fiscal de la Federación, no podían ser impugnadas a través del amparo, en tanto que de la interpretación del artículo 1º de la Ley de Justicia Fiscal, se desprende que dicho Cuerpo Colegiado emitía sus fallos en representación del Ejecutivo del la Unión, por lo que no era concebible que otro órgano del mismo Ejecutivo, pudiera pedir amparo contra actos de dicho Tribunal.

La circunstancia anterior fue el motivo principal de la reforma, es decir, el que las autoridades contarán con un medio de impugnación en contra de las resoluciones emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación, al cual se le denominó recurso de "revisión fiscal". Asimismo para desahogar la carga que pesaba sobre la Sala Civil de la Corte, ya que el conocimiento del recurso pasaba a la Sala Administrativa.

En cuanto a ésta reforma, Heduán Virués, opina que: "Infortunadamente para la pureza doctrinaria, el reconocimiento, por la Constitución de tribunales administrativos, federales y autónomos, tuvo como motivo verdadero crear un recurso de revisión contra fallos del Tribunal Fiscal de la Federación adversos a la Hacienda Pública y destruir así la autoridad de cosa juzgada absoluta que le atribuyeron los redactores de la Ley de Justicia Fiscal". (119)

Sin embargo, singular importancia revistió la adición al segundo párrafo de la fracción I del artículo 104 constitucional, ya que en esta se sustentó la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación. Lo esencial de la reforma radicó en que sólo por leyes federales podían crearse tribunales administrativos y que éstos debían estar dotados de plena autonomía, siendo estos últimos los caracteres esenciales de dichos tribunales.

Dicha fecha es trascendental en nuestro sistema jurídico respecto a la estructuración de la Justicia Administrativa en nuestro país sobre la base de tribunales administrativos, con jurisdicción extendida a todo tipo de litigio administrativo (Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, los Tribunales de lo contencioso-administrativo de los Estados de Hidalgo, Jalisco y Guanajuato), o limitada a la materia tributaria (Tribunal de lo contencioso-administrativo del Estado de Sonora).

(119) Heduán Virués, Dolores. Op. cit. pag. 51.

El artículo 104 constitucional volvió a reformarse en el año de 1967. La iniciativa enviada por el Presidente de la República, fue leída en la Cámara de Senadores el 19 de noviembre de 1965.

La iniciativa presentada en noviembre de 1965, quedó en términos diferentes ya que se sustituyó totalmente el segundo párrafo. En el Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre de 1967, se publicó el texto finalmente aprobado en los siguientes términos:

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

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

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 Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso administrativa.

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

Comentario. Debido al traslado de los asuntos que antes caían dentro de la competencia de la Sala Civil a la Administrativa de la Corte, se presentó un gran rezago, en tanto que no existía límite alguno que señalara en los cuales el interesado estaría facultado para acudir a la Suprema Corte de Justicia de la Nación en demanda de la protección de la justicia federal, en contra de resoluciones dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación. Con esta reforma se ratificó que sólo a través de una Ley Federal se podrían crear Tribunales Administrativos, previniéndose la posibilidad de que en dichas leyes se

establecieran los recursos a través de los cuales se podrían impugnar sus resoluciones ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual se desahogaría conforme al procedimiento del amparo indirecto.

Por otra parte, como se verá con posterioridad, esta reforma sentó las bases para la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 8 de octubre de 1974, se reformó el artículo 104 constitucional en virtud de que a la fecha ya se habían erigido en Estados integrantes de la Federación, los entonces Territorios de Baja California Sur y Quintana Roo; es decir, la reforma obedeció a la necesidad de actualizar el texto constitucional, excluyendo las palabras "territorio y territorios federales".

Por último el precepto en estudio fue reformado mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987.

Decreto por el que se adicionan la fracción XXIX-H al artículo 73, la fracción I-B al artículo 104 y un párrafo primero y segundo del artículo 97, el artículo 101, el inciso a) de la fracción III, el primer párrafo y el inciso b) de la fracción V y las fracciones VI, VIII y XI del artículo 107; y se derogan los párrafos segundo, tercero y cuarto de la fracción I del artículo y el segundo párrafo IX del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El texto definitivo del artículo en comento quedó en los siguientes términos

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

I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los Jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del Juez que conozca del asunto en primer grado.

I-B.- De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno.

Comentario. Al adicionarse la fracción XXIX-H al artículo 73, resultaba lógica y necesaria la derogación del segundo párrafo de la fracción I del artículo 104 constitucional, ya que de manera impropia y contra toda técnica legislativa, se encontraba mal ubicada dentro del dispositivo constitucional encargado de la organización del Poder Judicial, pasándose en consecuencia, al numeral encargado de regular las facultades del Congreso, sin embargo cabe resaltar que dicha circunstancia de ningún modo crea una atribución más a su favor, ya que la existencia de tribunales de lo contencioso-administrativo ya era posible.

En cuanto a la derogación de los párrafos tercero y cuarto del artículo 104 constitucional, cabe manifestar que los mismos fueron sustituidos por la fracción I-B, manteniéndose en la misma la existencia del recurso de revisión, modificando la competencia del órgano encargado de su conocimiento y resolución, y en virtud de que a través de dicho medio de defensa las autoridades disponen de un mecanismo de control de legalidad, y dado que a través del mismo no se pueden hacer valer violaciones a las garantías individuales, como en el juicio de amparo, por las razones anteriormente señaladas, se procedió a otorgarle competencia respecto a la tramitación de dicho recurso a los Tribunales Colegiados de Circuito, para así de esta manera no saturar a nuestro más Alto Tribunal en la resolución de cuestiones no trascendentales, como lo es velar el respeto a las garantías individuales consagradas en nuestra Carta Magna.

CAPITULO SEGUNDO
CONCEPTOS DOCTRINALES SOBRE LA JUSTICIA
ADMINISTRATIVA .

1.- NECESIDAD DE UN SISTEMA DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

A medida que las comunidades sociales se organizan y estructuran políticamente reconociendo la primacía de los valores del derecho, se someten a ellos y formulan mecanismos que hacen posible esa sumisión, existiendo en dichas comunidades, un Estado de Derecho, el cual se caracteriza por la ausencia de arbitrariedad en el ejercicio del poder; por la sujeción de los órganos gubernamentales y de sus funcionarios a la ley, y por el reconocimiento a principios básicos superiores al Estado mismo.

Uno de los mecanismos o técnicas creadas para hacer realidad esa sumisión, al derecho, lo constituye sin lugar a dudas la creación de un sistema de justicia administrativa, compuesto por una serie de recursos administrativos y jurisdiccionales por medio de los cuales se puedan modificar o anular los actos de los poderes públicos lesivos de los derechos fundamentales de los ciudadanos o que alteren el orden constitucional. La organización legal de los medios y órganos a los que puedan acudir el ciudadano para impugnar los actos de la Administración Pública, serán analizados en el presente capítulo.

A).- REGULACION JURIDICA DE LA ADMINISTRACION.

A la actividad que el Estado realiza bajo el orden jurídico denominado Derecho Público, consistente en la ejecución de actos materiales (sin trascendencia jurídica) o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales (actos jurídicos con un alcance particularizado), doctrinalmente se le ha llamado "función administrativa", la cual desde el punto de vista formal, o sea, desde el criterio subjetivo u orgánico que atiende el origen de la propia función, puede definirse como: la actividad que el Estado realiza por conducto de los órganos que de acuerdo con el régimen constitucional forman o integran el Poder Ejecutivo (rubro sinónimo de Administración Pública).

"Dicho Poder Ejecutivo tiene los siguientes caracteres:

- 1.- Como órgano político, en cuyo caso realiza actos de gobierno que toman su rubro de la situación de dicho poder dentro del Estado y en relación a los otros poderes:
 - a) Actos que proveen a la marcha normal de los servicios públicos;
 - b) Actos que proveen a la seguridad interior y exterior del propio Estado.
- 2.- Como órgano administrativo, en cuyo caso realiza actos de administración relacionados con la ley y su aplicación a casos concretos:
 - a) Aplicación diaria de la ley (sin ejecución);
 - b) Funcionamiento normal y constante de los servicios públicos.
- 3.- Actos de Gobierno:
 - a) Actos necesarios que aseguran su mantenimiento e impulsan y orientan su desarrollo;

Actos Políticos:

a) Actos por virtud de los cuales intervienen el Ejecutivo en la integración de los Poderes Públicos o aquellos que afecten derechos políticos de los ciudadanos". (120)

La Administración Pública ha sido conceptualizada desde dos puntos de vista:

- 1º.- **Concepto Formal.** Organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales.
- 2º.- **Concepto Material.** Actividad de éste organismo considerando sus problemas de gestión y existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares, para asegurar la ejecución de su misión.

Tradicionalmente se han considerado cuatro formas de organización administrativa, a saber:

A).- **La Contralización.** Que es la forma de organización administrativa en la cual los órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

B).- **La Desconcentración.** Es la forma de organización administrativa en la cual se delega el poder y la responsabilidad en unidades administrativas que forman parte de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, asegurándose de hecho el control de los mismo, ya que dichos organismos tomarán decisiones y actuarán de acuerdo con las políticas de la Dirección.

C).- **La Descentralización.** Consiste en conferir la realización de algunas actividades administrativas a organismos que guardan con la administración central una relación que no es de jerarquía.

D).- **Las Sociedades Mercantiles y Empresas de Estado.** Son aquellas sociedades en las que el Estado invierte con el propósito de lograr el equilibrio económico del país, o bien en ramas de la economía de carácter prioritario.

Nuestra legislación contempla sólo dos formas de organización administrativa (art. 1º LOAPF), mismos que son, a saber:

- 1.- La Centralización; y
- 2.- La Organización Administrativa Paraestatal.

(120) Apuntes tomados en la cátedra de Derecho Administrativo I, con el Lic. Horacio López Basilio. Año 1983. Facultad de Derecho, Ciudad Universitaria.

Dentro de la organización administrativa centralizada federal, queda comprendido el Departamento del Distrito Federal, el cual ha sido instituido con el propósito de evitar los conflictos de competencia que se llegaron a presentar entre la circunscripción de los Poderes Federales y los Locales; cabe destacar que hasta el año de 1928 operó un gobernador y una organización municipal de elección popular. Debido a que el presente trabajo trata sobre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a continuación haremos breves comentarios sobre la regulación de dicho Departamento Administrativo.

Su regulación jurídica la encontramos en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de diciembre de 1978.

El Gobierno del Distrito Federal, esta a cargo del Presidente de la República, quien lo ejerce a través, por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal, a quien lo nombrará y removerá libremente (arts. 5 LOAPF y 1º LODDF).

La función legislativa, conforme al artículo 73, fracción VI, constitucional, recae en el Congreso de la Unión (art. 5 LODDF).

La función judicial recae en los Tribunales de Justicia del Fuero Común y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (art. 6 LODDF).

La función jurisdiccional en el orden administrativo estará a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual está dotado de plena autonomía (art. 7 LODDF y 1º LTCADF).

La función jurisdiccional en materia laboral es ejercida por la Junta Local de Conciliación y Arbitraje del Distrito Federal, la cual también está dotada de plena autonomía (art. 8 LODDF).

El Ministerio Público está a cargo del Procurador General de Justicia el cual depende directamente del Presidente de la República, quien lo nombra y podrá remover libremente (arts. 5 LOAPF y 9 LODDF).

El Jefe del Departamento del Distrito Federal se podrá auxiliar en el ejercicio de sus atribuciones en las siguientes unidades administrativas (art. 3 LODDF): En la Secretaría General de Gobierno; la Secretaría General de Planeación y Evaluación; la Secretaría General de Obras; la Secretaría General de Desarrollo Urbano y Ecología; La Secretaría General de Desarrollo Social; la Secretaría General de Protección y Vialidad; la Oficialía Mayor; la Tesorería; la Contraloría General y las Delegaciones.

La Jefatura del Departamento, las secretarías generales, las secretarías generales adjuntas, la Oficialía Mayor, la Tesorería, la Contraloría General, las delegaciones, las coordinaciones generales, la Procuraduría Fiscal, las direcciones administrativas centrales y órganos descentrados integran la administración pública centralizada (art. 16 LODDF).

Los secretarios generales, los secretarios generales adjuntos y el Oficial Mayor del Departamento del Distrito Federal serán designados y removidos por el Presidente de la República (art. 11 LODOF). Los delegados serán nombrados y removidos por el Jefe del Departamento, previo acuerdo del Presidente de la República.

Los asuntos que corresponden al Departamento del Distrito Federal se clasifican, acorde con la materia: en asuntos de gobierno; jurídico y administrativos; de hacienda; de obras y servicios; sociales y económicos (arts. 17, 18, 19, 20 y 21 LODOF).

En síntesis, podemos decir que la regulación jurídica de la Administración Pública la encontramos, a nivel federal, en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la cual se complementa con los Reglamentos Interiores que de cada una de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos (Departamento del Distrito Federal), expide el Presidente de la República, en uso de las facultades que le fueron conferidas en el artículo 89, fracción I, de nuestra Constitución Federal, en relación con el diverso 18 de la Ley precitada.

Al respecto cabe mencionar que las facultades administrativas son fundamentalmente tres:

1a.- La reglamentaria o legislativa, que es la facultad que tiene la Administración de dictar reglamentos, la cual constituye una excepción al principio formal de legalidad, en tanto que se le atribuyen al Poder Ejecutivo una función diferente a la administrativa (arts. 29, 89, fracc. I y 131, párrafo segundo, constitucionales).

2a.- La ejecutiva, también llamada de mando, que es la facultad de dar ordenes y de obligar a su cumplimiento. Se dice que esta emana del imperio que el Estado goza y que halla su localización más natural y su expresión más acabada en el Poder Ejecutivo, ya que la acción cotidiana del mismo le es indispensable un poder autoritario consistente en la facultad de emitir decisiones que se impongan a los administrados.

3a.- La Jurisdiccional, a través de la cual la Administración desempeña una función judicial; es decir, decide en un caso concreto lo que está apegado a derecho según la legislación establecida. Esta función es la que más nos interesa en el presente trabajo, la cual pasaremos a comentar y analizar en el punto siguiente.

B).- LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

Una de las principales características del Estado moderno es la de ser un Estado de Derecho, en el cual la actuación de las autoridades gubernamentales debe quedar subordinada a los ordenamientos jurídicos que previamente han sido establecidos (principio de legalidad).

Serra Rojas nos dice respecto a dicho principio: "El principio de legalidad es la piedra angular del Estado de Derecho, que abarca todos los aspectos de la acción de los Organos Públicos". En consecuencia, todo actuar de la Administración Pública deberá apegarse al régimen jurídico vigente al momento de su emisión. (121)

La Administración Pública es compleja y consta de un personal administrativo numeroso y no siempre idóneo, lo cual provoca que en muchas ocasiones los miembros del poder público que ignoran la ley, la mala aplicación o intencionalmente de la misma, la falta de una ley administrativa adecuada, o su difícil interpretación o la desviación de su sentido, causan un perjuicio en los derechos o intereses legítimos de los particulares, lesiones que necesariamente deben ser reparadas. Con el propósito de restablecer el orden jurídico quebrantado por un acto irregular de la Administración, la doctrina y la legislación han reconocido diversos medios de defensa en favor de los particulares, los cuales integran la llamada justicia administrativa.

Bartolomé Fiorini, al respecto nos dice: "... la Justicia Administrativa comprende institucionalmente el estudio sistemático, orgánico y procesal de las garantías que tiene el administrado para la correcta y justa aplicación de la legalidad. La Justicia administrativa no puede identificarse entonces con recursos administrativos del administrado, menos reducirse limitadamente al contencioso administrativo o restringir su estudio a las acciones judiciales contra la administración. La justicia administrativa comprende la actividad realizada en la administración y fuera de ésta para asegurar la legalidad y los derechos de los administrados. Esta unidad institucional no excluye que concurran para su estudio principios y técnicas de otras disciplinas, como es el derecho procesal, y también principios genéricos del derecho ...". (122)

Resulta, hasta cierto punto común que tanto la doctrina como la legislación distingan dos grandes fases o momentos de la Justicia administrativa. Por una parte se habla de la fase oficiosa o administrativa y por otra de la fase contenciosa, quedando comprendidos dentro de la primera los recursos administrativos, y en la segunda los recursos o acciones jurisdiccionales ante tribunales administrativos o bien ante tribunales comunes.

B.1. Fase Oficiosa.

Esta fase se caracteriza por la ausencia de litis o interés contrapuesto entre el administrado y el órgano de la administración. No solamente no existe litis o contienda dentro de esta fase, sino aún más un auténtico principio de

(121) Serra Rojas, Andrés. Op. cit. pag. 1904.

(122) Fioranti, Bartolomé A. Manual de Derecho Administrativo. Buenos Aires 1968. Segunda Parte. pag. 996.

colaboración la inspira, como acontece cuando el administrado interpone su inconformidad a través de los recursos o medios de defensa previstos para el caso, ya que en fondo está colaborando con la propia autoridad emisora del acto, al señalarle los vicios de que el mismo adolece, brindándole así la oportunidad de constituirse en revisora de sus propios actos y estar en condiciones de sanearlos.

Asimismo existe una coincidencia de intereses entre el órgano de la administración y el administrado, en tanto que ambos desean que los actos de autoridad sean emitidos acordes con el derecho, ya que en la medida en que tal meta se alcance, la autoridad gozará de la certeza de que sus actos perdurarán indefinidamente en el tiempo y el particular tendrá la garantía de no verse afectado en sus intereses jurídicos.

Respecto a la facultad de la administración de decidir en la fase oficiosa, si constituye o no una facultad jurisdiccional, existen opiniones dispares, Villegas Basavilvaso en su obra "Derecho Administrativo", cita algunas de esas opiniones: "Santamaría de Paredes dice que: en la fase oficiosa si existe jurisdicción porque en la aplicación de los preceptos administrativos pueden ocurrir dudas, cuya solución es exigida por la necesidad que tiene la Administración de obrar, y de ahí la facultad de decidir sobre el derecho que debe aplicarse en un caso concreto, dentro de su emisión ejecutiva y de obrar en consecuencia. Posada, dice que: esta jurisdicción responde a la necesidad de dar a la Administración condiciones de autonomía. Reducida a sus verdaderos límites, descansa en la inevitable compenetración de las funciones de todo organismo. Gascón y Marín aunque reconoce que la propiedad del término jurisdiccional no es admitida por todos los autores, estima que: la Administración, ante la reclamación del particular, tiene que resolver, tiene que decidir el derecho aplicable, y por eso dice el derecho de jurisdicción". (123)

Todos los autores que sostienen la facultad jurisdiccional de la Administración, se refieren especialmente al recurso jerárquico; en el procedimiento a que tal recurso da lugar, hay prueba, alegación y decisión.

Bleisa, citado por Villegas, afirma que: en sentido estricto no es jurisdiccional, pero que tiene substancia jurisdiccional. D'Alessio, citado por el propio autor, dice que: la decisión no es una sentencia. Presutti, también citado por Villegas, sostiene que: el recurso jerárquico no es de orden jurisdiccional. Alsina, citado por el mismo autor, sostiene que: habrá jurisdicción siempre que en ejercicio de una facultad legal se declare o deniegue un derecho cualquiera que sea el órgano que actúe, es incontestable la existencia de la facultad jurisdiccional administrativa, por cuanto la decisión, cualquiera que sea el recurso, de reconsideración o de alzada, implica necesariamente decir el derecho en el caso concreto.

(123) Villegas Basavilvaso, Benjamin.- Derecho Administrativo. Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires, 1949. págs. 243 y ss.

Sin embargo, el acto jurisdiccional no es una nueva comprobación de hechos o situaciones jurídicas; es absolutamente imprescindible que esa comprobación tenga el valor de cosa juzgada. Si el órgano administrativo se encuentra investido de facultades jurisdiccionales, o ha sido autorizado expresamente por la ley para decidir las controversias que se susciten entre los particulares y la Administración, la decisión tiene el carácter de jurisdiccional.

En esa consideración podemos afirmar que la decisión por sí sola de los recursos administrativos en la fase oficiosa del procedimiento, no constituye un acto jurisdiccional; ya que será necesario que un ordenamiento jurídico atribuya a la comprobación de los hechos o situaciones jurídicas en conflicto, el valor de cosa juzgada, para que lo sea.

En otro orden de ideas, existe potestad jurisdiccional en la Administración cuando a ésta la ley le atribuye la facultad de "juzgar" sus propios actos, a cuyo efecto crea tribunales administrativos o faculta expresamente al Poder Ejecutivo para ejercer en determinados casos la función jurisdiccional. Siendo tan variadas y diversas las opiniones emitidas, estamos de acuerdo con el Maestro Fraga en que el recurso administrativo no constituye un verdadero acto jurisdiccional.

B.2. Fase Contenciosa.

La etapa que siguiendo el plan que nos habíamos trazado y nos corresponde analizar, es la llamada por nosotros "contenciosa" en donde el Tribunal que conoce de las controversias, sea del fuero común, dependiente del Poder Ejecutivo o independiente, desarrolla una verdadera función de carácter jurisdiccional.

La fase que estudiamos ahora, se pone en movimiento merced a los llamados recursos jurisdiccionales. García Oviedo, distingue dos clases de estos: "el ordinario y el contencioso-administrativo". (124)

El recurso judicial ordinario parte de la doctrina de la doble personalidad de la Administración. Si ésta obra en ocasiones como persona de derecho privado, el conocimiento de los conflictos que deriven de su proceder, será competencia de los tribunales que dirimen las controversias entre particulares, ya que no está en juego la soberanía del Estado y no hay razón para que la Administración se sustraiga a la acción de los Tribunales.

Cuando la Administración obra como poder público lesionando con su actuación un derecho del particular, es cuando procede la interposición del recurso contencioso-administrativo.

(124) García Oviedo, Carlos. Derecho Administrativo. Editorial EISA, Madrid 1968. pag. 275 y ss.

Debido a que en los dos siguientes apartados que conforman el presente capítulo, haremos referencia al concepto de la materia contencioso-administrativa, así como a los diversos sistemas de jurisdicción que se han creado al respecto, por el momento nos limitaremos a señalar que dentro de esta etapa de la justicia administrativa, se advierte, en contraposición a la fase oficiosa, la existencia de litis, de intereses contrapuestos entre administrado y órgano de la administración, uno demandante, otro demandado. El medio de impugnación no se hará valer ahora, como en la fase oficiosa, ante la propia autoridad de la que emana la resolución impugnada o su superior jerárquico, sino ante un órgano distinto del emisor del acto recurrido, como lo son el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y el Tribunal Fiscal de la Federación.

Siendo jurídico, tanto el control del recurso administrativo (fase oficiosa) y el control del contencioso-administrativo (fase contenciosa), nos pronunciamos a favor de la supresión de los primeros debido a que la experiencia en el campo del Derecho ha demostrado que los recursos administrativos como medios de control de legalidad de los actos de la Administración han sido débiles, insuficientes y desprestigiados, ya que no constituyen verdaderas garantías para los particulares porque la misma autoridad resuelve sobre la legalidad de sus propios actos y se demuestra cada día mayor inestabilidad de los derechos de los administrados reconocidos por las leyes administrativas; y a favor de un mayor reforzamiento de los Tribunales Administrativos, como órganos autónomos, para que puedan decidir imparcialmente y con estricto apego a derecho las controversias que surgen con los administrados y poder impartir así una verdadera y auténtica justicia administrativa, misma que es imprescindible en todo Estado de Derecho. Volviéndose indispensable este tipo de justicia ya que los jueces tendrán un conocimiento profundo de las cuestiones administrativas, lo cual no ocurre por lo regular con los jueces comunes que, además, están acostumbrados a fallar con una legislación escrita muy completa y uniforme que no existe para la administración, sobre todo en el campo de lo fiscal.

II.- CONCEPTO DE LA MATERIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA.

La jurisdicción administrativa procede principalmente de dos reglas de separación: de la que impide a tribunales judiciales intervenir en la administración y de la que separa a la administración activa de la administración contenciosa.

La primera regla se sentó como una aplicación del principio de separación de poderes, y su antecedente inmediato fue el espíritu de hostilidad de los Parlamentos frente al poder real y de sus representantes locales, los Intendentes. En los últimos años del antiguo régimen, los Parlamentos habían tomado una actitud de oposición sistemática frente a las reformas administrativas y financieras que habían sido intentadas, habiendo hecho fracasar todo lo que se había ensayado en ese sentido. De confianza extrema para quienes eran partidarios de esas reformas, una desconfianza extrema para los cuerpos judiciales.

La segunda regla, o sea la separación de la administración activa de la contenciosa, tuvo su origen en el mismo principio de separación de poderes que constituye un obstáculo para que la administración activa sea al mismo tiempo juez de sus propios actos.

El concepto contencioso-administrativo ha sido definido por diversos autores de la siguiente manera:

El jurista francés Appleton, define el contencioso-administrativo como: "el conjunto de litigios suscitados por los servicios públicos".

Para Gascón y Marín es: "la contienda administrativa entablada entre la administración y los particulares, en la que se discute la eficacia jurídico-legal de una resolución administrativa que ha causado estado y puede ofrecer manifestaciones diversas".

Fiorini, nos dice que: "es aquel que se refiere a las cuestiones que plantean los litigios donde la administración pública es una de las partes". (125)

González Pérez, nos dice que el concepto contencioso-administrativo, es una expresión que está compuesta de dos términos: Contencioso que significa lucha de intereses, contienda; y Administrativo que lleva implícito la idea de un actuar de la Administración Pública". (126)

Flores Zavala, nos dice que: "consiste en esencia, en la controversia que surge entre el fisco y el sujeto pasivo, de la que conocerán los órganos competentes. (127)

(125) Fiorini, Bartolomé A. Op. cit. pag. 69.

(126) González Pérez, Jesus. Derecho Procesal Administrativo. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1957. Tomo I. pag. 104.

(127) Flores Zavala, Ernesto. Op. cit. pag. 110.

El Maestro Serra Rojas dice: "El contencioso administrativo es un juicio que se sigue en unos sistemas ante la autoridad Judicial y en otros sistemas ante autoridades administrativas independientes sobre derechos o cosas que se litigan entre particulares y la Administración Pública". (128)

El tratadista Gabino Fraga expone que existe lo contencioso administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de un acto de esta misma.

Nava Negrete, nos dice que es: "un proceso administrativo promovido por los administrados o por la Administración Pública, contra actos de ésta última ante órganos Jurisdiccionales". (129)

Carrillo Flores expresa que: "el término contencioso administrativo comprende la contienda que nace por el obrar de la Administración Pública, tanto en su seno mismo como fuera de ella".

Hauriau define al contencioso administrativo como: "un conjunto de reglas relativas a los litigios organizados que sustenta la actividad de las Administraciones Públicas".

De las definiciones transcritas podemos concluir que la mayoría de los autores se han pronunciado en torno de la doctrina que considera la naturaleza de lo contencioso-administrativo como una contienda jurídica entablada entre la Administración Pública y los particulares en relación con la legalidad de un acto administrativo que afecta los derechos o intereses legítimos de éstos.

Asimismo, del análisis de dichas definiciones podemos deducir los tres elementos orgánicos del contencioso-administrativo:

1º.- Los sujetos. Las dos partes que intervienen de manera directa en la relación contenciosa-administrativa, son por un lado los particulares y la Administración Pública por el otro.

Los particulares o administrados pueden ser una persona física o una persona moral de derecho privado, sean nacionales o extranjeros. Normalmente actúan dichas personas como sujetos activos en la relación jurídica contenciosa-administrativa, ya que son quienes con mayor frecuencia acuden al órgano jurisdiccional para demandar el restablecimiento del orden jurídico alterado o violado por un acto administrativo. Sin embargo puede ocurrir de manera excepcional que el particular figure en la contienda como sujeto pasivo o demandado.

(128) Serra Rojas, Andrés. Op. cit. pag. 1121.

(129) Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal ... Op. cit. pag. 116.

La Administración Pública, la cual por lo general es el sujeto pasivo de la relación contencioso-administrativa, es la autoridad Administrativa que realizó el acto con el carácter de Poder Público; ya dijimos que excepcionalmente podrá actuar demandando a los particulares y entonces tendrá en el proceso la calidad de sujeto activo de la relación (arts. 198 CFF y 32 LTCADDF).

Aparte de la Administración y el administrado que intervienen en el proceso como partes principales, pueden intervenir en éste, personas que aleguen un derecho incompatible con la pretensión del demandante, o bien que sus intereses puedan verse afectados por las resoluciones emitidas por el órgano jurisdiccional.

2º.- El acto administrativo. El segundo requisito esencial del contencioso-administrativo, es el acto administrativo que al lesionar los intereses de un particular, le da nacimiento.

A continuación trataremos de dilucidar las características de ese acto.

La doctrina acepta dos sistemas: uno rígido y otro flexible. Dentro del primero se exige que el acto administrativo previo haya causado estado; es decir, que se hayan ejercitado y agotado en su contra todos los recursos administrativos de impugnación legalmente establecidos. El segundo sistema no exige que contra el acto administrativo se ejerciten o agoten los recursos administrativos para poder promover lo contencioso (arts. 23 LOTFF y 28 LTCADDF).

Otra característica del acto administrativo, es que debe ser dictado en uso de una facultad de la Administración, ligada por una disposición de la Ley, lo cual nos lleva a concluir que las facultades de la autoridad Administrativa son de dos clases: regladas y discrecionales.

Cuando los ordenamientos Jurídicos positivos establecen la forma en que deberá actuar la Administración, sin dejarle un margen para que proceda de manera diferente, nos encontramos frente a las actividades regladas. La transgresión de estos preceptos permite siempre a los particulares la promoción del juicio administrativo.

El acto discrecional "tiene lugar cuando la ley deja a la Administración un poder de libre apreciación para decidir si debe obrar o abstenerse, o en que momento debe obrar, o en fin, que contenido va a dar a su actuación". (130)

El jurista Rafael Bielsa, estima que "la autoridad realiza la actividad discrecional sin que ninguna regla positiva le trace el camino que debe seguir

en cada caso, por lo cual es impropio el contencioso-administrativo contra las providencias de fondo que las autoridades formulen. Sin embargo, si puede promoverse cuando existan violaciones de forma o vicios de competencia. (131)

Contrario a esta teoría se manifiesta el Maestro Nava Negrete, quien nos dice: "Siempre hubo la falsa idea de su incontrolabilidad jurisdiccional, arguyendo que de admitirse el control, la autoridad administrativa, quedaría sustituida en sus funciones por la autoridad jurisdiccional. El acto discrecional no es un acto ajurídico, pues sin ser reglado vive autorizado por la norma legal, luego más que de actos discrecionales, correcto es decir de la discrecionalidad en los actos administrativos, pues ella no se da en forma absoluta en un acto. Existe, es verdad, actos ampliamente discrecionales en los que la mayor parte de sus elementos corresponden al poder discrecional; pero aún en ellos se descubre siempre un residuo de elementos que quedan sometidos al principio de la legalidad, aunque no sean más que aquéllos que se relacionan con la designación del agente competente para efectuar el acto. Inversamente aún en los actos que parecen estar estrechamente trabados por el principio de legalidad, se descubre siempre un margen discrecional, por mínimo que sea, que se manifestará al menos por la libre elección del momento de obrar dejando a la libre apreciación del agente. Frente al acto reglado, la administración tiene condicionado todo el proceder de su actuar; en cambio, ante el acto discrecional atenderá sólo a ciertos límites que le impone la norma. En tales circunstancias, el Juez del acto reglado verá si está acorde con el derecho y el acto discrecional si se acomoda al fin o límite de la Ley". (132)

Como ya hemos dicho con anterioridad, el principio de legalidad es la piedra angular del Estado de Derecho que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos, entender que la discrecionalidad administrativa es una actividad ajurídica nos conduciría a romper este principio. En resumen, podemos concluir con Nava Negrete que "lo que se controla del acto administrativo discrecional es lo que tiene de reglado en concreto, por lo que en definitiva los actos administrativos que se controlan son todos aquellos que emanan de las autoridades en ejercicio de sus facultades regladas". (133)

El Tribunal Fiscal de la Federación, en su Jurisprudencia No. 105 al respecto ha señalado:

"FACULTADES REGLADAS Y FACULTADES DISCRECIONALES.- SU DISTINCION.- Cuando las facultades o poderes de que se encuentra investido el órgano administrativo se hallan establecidos en la ley, no sólo señalando la autoridad competente para obrar, sino también su obligación de obrar y

(131) Bielsa, Rafael. Derecho Administrativo. Editorial la Ley. S.A. Editora e Impresora. Buenos Aires 1964. pag. 129.

(132) Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal... Op. cit. pag. 152.

(133) Ibidem.

cómo debe hacerlo, en forma que no deja margen alguno para la apreciación subjetiva del funcionario sobre las circunstancias del acto, se está en presencia de facultades o poderes totalmente reglados, vinculando su ejercicio por completo a la ley. En cambio, cuando el órgano administrativo se encuentra investido de facultades o poderes para actuar cuando lo crea oportuno, o para obrar según su prudente juicio, buscando la mejor satisfacción de las necesidades colectivas que constituyen el fin de su actuación, por cuanto la ley otorga cualquiera de esas posibilidades en forma expresa o tácita y con mayor o menor margen de libertad, entonces se habla del ejercicio de facultades discrecionales".
(Texto aprobado en sesión de 18 de mayo de 1983.)

Así pues, el acto administrativo no es más que la forma de ejercicio de la función administrativa, es un acto de voluntad proveniente de la Administración, que determina situaciones jurídicas para casos individuales. Este acto de voluntad debe ser manifestado ~~con~~ de una competencia definida y señalada por la Ley y sin ella no puede existir el acto administrativo y por lo tanto el contencioso-administrativo. Sin embargo no podrá dar origen al contencioso-administrativo todo acto jurídico de la autoridad Administrativa ya que solo serán impugnables aquellos actos que tengan la naturaleza administrativa, o sea, los que emanan de la autoridad pública en el desenvolvimiento de su gestión administrativa, quedando de esta manera excluidos los llamados actos de gobierno y los actos civiles; es decir, los actos que el Poder Ejecutivo realiza como persona de derecho privado.

El acto de gobierno es una providencia que toma el poder administrador mandando o gobernando, esto es, usando las facultades que tiene para disponer, en general, lo que crea conveniente al interés de todos los ciudadanos y procediendo en esto discrecionalmente, y sin más limitaciones, que su responsabilidad según las leyes de cada país. Cualquiera que sea el carácter del acto de gobierno y lo mismo sus efectos en el orden administrativo, es siempre un acto irrevisable por los Tribunales, sean judiciales o administrativos. "La responsabilidad que contrae el poder ejecutivo al dictar un acto de gobierno, es una responsabilidad política". (134)

Respecto a los actos civiles cabe manifestar que al amparo de la doble personalidad del Estado, la Administración Pública puede actuar como persona de Derecho Público y sus decisiones quedan sometidas a la jurisdicción contencioso-administrativa. Asimismo puede obrar como persona jurídica civil, colocados en el mismo plano de los administrados, y sus actos serán impugnables ante los Tribunales del Orden Común.

3º.- La autoridad jurisdiccional. El tercer elemento de lo contencioso-administrativo se forma con el Tribunal Jurisdiccional encargado de conocer de la controversia nacida entre la Administración y los particulares, con motivo de "

un acto administrativo que dañe los derechos de estos.

Se han dado múltiples definiciones de Tribunal de lo Contencioso Administrativo, entre las cuales destacan las siguientes: El Maestro Nava Negrete nos dice en su obra Derecho Procesal Administrativo: "Tribunal Administrativo es un órgano dirimente de las controversias nacidas en materia administrativa, de un órgano entronizado en el Poder Ejecutivo o de un órgano investido de funciones jurisdiccionales para depurar el acto administrativo de toda mácula ilegal". Por su parte Jesús González Pérez, en su obra Derecho Procesal Administrativo, define al Tribunal de lo Contencioso Administrativo como: "Un órgano al que se confía la satisfacción de las pretensiones fundadas en preceptos de Derecho Administrativo" ... "el órgano Jurisdiccional, es el órgano del Estado al que se confía la función de satisfacción de pretensiones".

De lo hasta aquí expuesto podemos decir que la materia contenciosa-administrativa comprende las controversias que surgen entre los particulares y la Administración Pública con motivo de los actos que ésta realiza invocando sus facultades regladas, excepción hecha de los actos de gobierno y los que realiza como persona de derecho privado, las cuales son resueltas por un Tribunal Administrativo.

A).- EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DESDE EL PUNTO DE VISTA MATERIAL Y FORMAL.

El contencioso administrativo puede verse desde dos puntos de vista, el formal y el material.

El contencioso administrativo desde el punto de vista formal está constituido por el conjunto de órganos encargados de resolver los conflictos entre los particulares y la Administración, ya sean dependientes del Poder Ejecutivo o del Judicial.

Desde el punto de vista material el contencioso administrativo se presenta cuando hay una controversia entre un particular que se estima afectado en sus derechos y la Administración mediante un acto que éste realiza; es decir, se toman en cuenta sus elementos intrínsecos.

Para el insigne Maestro Gabino Fraga, el contencioso administrativo, puede definirse desde el punto de vista formal y desde el punto de vista material.

Nos dice que desde el punto de vista formal, el contencioso administrativo, se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provocan la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales, llamados Tribunales Administrativos. Y que desde el punto de vista material, existe el contencioso administrativo, cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración con motivo de un acto de ésta última.

Para que exista el contencioso administrativo desde el punto de vista material necesitan concurrir los siguientes elementos:

- a).- Que exista una resolución definitiva emitida por la Administración; y
- b).- Que dicha resolución afecte la esfera jurídica del administrado dando origen a una controversia entre el particular y la Administración.

B).- NATURALEZA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

De la numerosa literatura jurídica formada en torno al concepto contencioso administrativo, se desprenden diversos puntos de vista que los juristas han empleado para determinar su naturaleza, destacando entre estos los siguientes:

1.- Como litigio. Connotación que surge cuando se impugna un acto de la Administración Pública, o sea, se le entiende como un conflicto o controversia, suscitada entre los particulares y la Administración con motivo de los actos que emanan de esta última y que lesionan los derechos de aquéllos.

2.- Como acción. Traducido como la facultad que tienen las partes para recurrir a los órganos jurisdiccionales destinados a ejercer el control jurisdiccional de la actividad administrativa, solicitando la reforma o anulación de los actos de la Administración Pública.

3.- Como pretensión procesal. Entendida como una declaración de voluntad, a través de la cual se le solicita a los órganos jurisdiccionales encargados del control de los actos administrativos, la reforma de dicho acto.

4.- Como institución destinada al examen de las pretensiones administrativas. Carácter que adquiere cuando el particular acude en satisfacción de sus pretensiones ante organismos jurisdiccionales independientes de la administración activa.

5.- Como de naturaleza procesal. Si conforme con la moderna doctrina procesal que pugna por la unidad del Derecho Procesal se acepta como una rama de éste al Derecho Procesal Administrativo, encargado de estudiar el proceso administrativo, como procedimiento en el que actúa la función jurisdiccional estatal ante las pretensiones en conflicto de la Administración y los administrados a propósito de un acto administrativo juzgado a la luz del Derecho.

El Maestro Andrés Serra Rojas, al comentar las teorías del proceso administrativo sostenidas por Guasp, González Pérez y Alcalá Zamora se adhiere a sus ideas, pero aboga por una teoría procesal administrativa disvinculada de la vieja doctrina del proceso civil que sirvió de base para su nacimiento. "El Derecho Administrativo del futuro requiere un cambio de estructuras administrativas y jurisdiccionales". (135)

C).- CLASES DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Debido al creciente desarrollo de la actividad estatal aumentan las relaciones entre la Administración y los particulares los cuales no están sujetos solamente a las limitaciones y obligaciones impuestas por el poder público, sino que disfrutan también de beneficios y facultades señaladas por la Ley, mismas que pueden hacer valer frente a la propia Administración, y es así como se puede ejercitar la protección de un derecho subjetivo o de un derecho objetivo, surgiendo dos clases de contencioso-administrativo:

I.- El contencioso de anulación u objetivo. Este tiene como finalidad la protección del derecho objetivo para restablecer el imperio de la legalidad quebrantado por un acto administrativo.

En este tipo de contencioso los fallos que emitan los tribunales son meramente declarativos de nulidad o de una confirmación de legalidad del acto invocado, sin que puedan reformar ni substituir, ni tampoco deducir conclusiones diferentes a las de la legalidad o ilegalidad del acto. La decisión del tribunal no repara el interés lesionado más que en lo relativo al restablecimiento de la legalidad, sin estar facultado para reformar o substituir el acto ilegal.

II.- El contencioso de plena jurisdicción o subjetivo. Este surgió de la idea liberal al concebir a la Justicia administrativa como una protección del individuo frente al Estado. El fin principal del contencioso subjetivo es buscar la reparación del perjuicio consistente en la violación de un derecho subjetivo del particular frente a la Administración y la acción se dirige contra ésta, por lo que se le atribuye el carácter de parte demandada, teniendo el tribunal facultades plenas para decidir la controversia en cuanto al fondo.

La decisión del juzgador en el contencioso subjetivo tiene más alcance que en el contencioso de anulación, porque debe abarcar no sólo la anulación del acto en el punto en que se viole el derecho impugnado, sino la reforma, substitución o adición de ese acto, para que el perjuicio causado sea reparado.

Se dice que se trata de un sistema de protección del derecho subjetivo, cuando la acción contenciosa administrativa no puede ser ejercitada más que por aquella parte que se crea lesionada en sus derechos por algún acto administrativo.

Se indica que se habla de un sistema de protección del derecho objetivo cuando se amplía el número de personas que pueden ejercitar la acción; es decir, cuando aumenta el número de interezados que revisten el carácter de partes, ya sea que junto al que es lesionado por el acto administrativo se admita también algún otro interesado o la abogacía del Estado, o que se llegue a generalizar el derecho de ejercer la acción hasta convertirla en una acción popular.

Menos importantes que los anteriores tipos de contencioso existen los contenciosos de interpretación y el de represión, de rara aplicación, motivo por el cual únicamente nos limitaremos a describirlos.

III.- El contencioso de interpretación. El alcance de este contencioso es muy limitado, pues se reduce a determinar el sentido de los actos administrativos.

IV.- El contencioso de represión. Se trata de un procedimiento encaminado a revisar, imponer o modificar las sanciones administrativas.

En síntesis la distinción fundamental entre el contencioso de anulación y el contencioso de plena jurisdicción estriba en la función de la naturaleza de los poderes del juez, así como en las pretensiones del demandante; ya que en el primero el órgano jurisdiccional debe limitarse única y exclusivamente a anular el acto o procedimiento llevado a cabo por la autoridad administrativa, y en el segundo puede adoptar cuantas sean necesarias para satisfacer las pretensiones del demandante.

En base a lo anteriormente expuesto podemos decir que doctrinalmente el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal quedan encuadrados dentro de los tribunales de anulación, situación que se vendría a confirmar con lo estipulado en los artículos 239 del Código Fiscal de la Federación y 79, fracción III de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en los cuales se señala que dichos tribunales al emitir sus resoluciones deberán reconocer la validez o declarar la nulidad del acto controvertido; sin embargo como ya comentamos con anterioridad la facultad que tienen para emitir sentencias para efectos ha abierto el camino para su transformación a un tribunal de plena jurisdicción, situación que se ha venido a reforzar con las últimas reformas que sufrió el Código Fiscal en donde se faculta al Tribunal Fiscal de la Federación para vigilar que sus sentencias sean cumplidas en sus justos términos a través de la instancia de queja, característica que es propia de un tribunal de plena jurisdicción. Asimismo cabe hacer notar que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en sus orígenes fué dotado de plena jurisdicción, característica que con posterioridad, más como medida política que por economía procesal, le fué sustraída, sin embargo, creemos que la tendencia actual en nuestro sistema jurídico es la de dotar a los tribunales administrativos de plena jurisdicción, ya que se reitera que en el año de 1990 se tiene planeado mandar una iniciativa al Congreso de la Unión en la que se prevé dotar de dicha característica al Tribunal Fiscal de la Federación, que de prosperar indiscutiblemente que influirá en la transformación de los tribunales administrativos estatales, ya que la experiencia demuestra que los aciertos o desaciertos en que incurre la Federación regularmente son imitados por los Estados de la República.

D).- CRITICA AL TERMINO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El proceso por virtud del cual se resuelve respecto de la legalidad o ilegalidad de los actos de la Administración Pública, ha recibido diversas denominaciones, entre las que destacan las siguientes:

1.- Recurso contencioso-administrativo. Esta denominación resulta incorrecta, ya que los recursos se tramitan ante la autoridad que emitió el acto o bien ante el superior jerárquico, mientras que el proceso que nos ocupa se ventila ante un órgano independiente de la Administración (Tribunal Fiscal de la Federación y Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal), en el cual la autoridad tiene el carácter de parte, lo cual no sucede cuando se tramita un recurso, en tanto que es la propia autoridad la que pondera la legalidad de su acto.

El recurso implica una segunda fase en un proceso que constituye una unidad. En la materia administrativa por el contrario hay dos procesos independientes: uno administrativo en el que una autoridad dicta o realiza un acto; y otro jurisdiccional en el que un tribunal deberá resolver sobre la legitimidad de ese acto.

2.- Justicia administrativa. No resulta muy apropiada esta denominación, por ser una expresión muy genérica, la cual abarcaría todos aquellos actos en los que la administración resuelva instancias que ante ella se hayan planteado y a través de los cuales está impartiendo justicia, la cual tendría el carácter administrativo, por provenir de un órgano de esa naturaleza. Si bien es cierto que con anterioridad manifestamos que la doctrina y la legislación aceptan dos fases de justicia administrativa (oficiosa y contenciosa), no lo es menos que en sentido estricto la justicia administrativa se refiere a la intervención jurisdiccional que tiene como materia o como antecedentes, una acción administrativa, pero que no se desarrolla por órganos directos de la Administración Pública (recursos administrativos), sino por órganos que frente a la Administración han alcanzado la autonomía indispensable para ser considerados como tribunales.

3.- Fase contenciosa del procedimiento administrativo. De esta manera lo denominaba el Código Fiscal de la Federación inmediato anterior al vigente, resultando inconveniente dicha denominación ya que hace aparecer al proceso que se sigue ante los tribunales administrativos, como una segunda etapa del actuar de la autoridad administrativa, siendo que ésta no constituye una segunda instancia que preceda a la etapa administrativa, sino un proceso en el que el particular afectado excita a los órganos jurisdiccionales (tribunales administrativos) para lograr el restablecimiento del régimen de legalidad que fue quebrantado por la autoridad administrativa en el primer proceso.

El Código Fiscal de la Federación vigente lo denomina procedimiento contencioso administrativo, siendo criticable dicho término, en base a las siguientes consideraciones:

En primer lugar, porque existe una distinción entre los conceptos de proceso y de procedimiento, siendo un tema fundamental de la ciencia procesal, no sólo desde su aspecto teórico, sino también tomando en cuenta implicaciones concretas y prácticas de la distinción.

Alcalá-Zamora, nos dice al respecto: "Los términos proceso y procedimiento se emplean con frecuencia, incluso por procesalistas eminentes, como sinónimos o intercambiables. Conviene, sin embargo, evitar la confusión entre ellos, porque si bien todo proceso requiere para su desarrollo un procedimiento, no todo procedimiento es un proceso... El proceso se caracteriza por su finalidad jurisdiccional compositiva del litigio, mientras que el procedimiento (que puede manifestarse fuera del campo procesal, cual sucede en el orden administrativo o en el legislativo) se reduce a ser una coordinación de actos en marcha, relacionados o ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final, que puede ser el de un proceso o el de una fase o fragmento suyo (v.gr., procedimiento incidental o impugnativo). Así pues, mientras la noción de proceso es esencialmente teleológica, la de procedimiento es de índole formal, y de ahí que, como luego veremos, tipos distintos de proceso, se pueden substanciar por el mismo procedimiento y viceversa, procedimientos distintos sirvan para tramitar procesos de idéntico tipo. Ambos conceptos coinciden en su carácter dinámico, reflejado en su común etimología, de procedere, avanzar; pero el proceso, además de un procedimiento como forma de exteriorizarse, comprende los nexos -constituyen o no relación jurídica- que entre sus sujetos (es decir, las partes y el juez) se establecen durante la substanciación del litigio". (136)

Aunado a lo anterior, cabe manifestar que lo contencioso administrativo, vendría a ser la contienda que nace por el obrar de la Administración Pública, tanto en su seno mismo como fuera de ella. En este sentido dentro de lo contencioso-administrativo, queda comprendido incluso el proceder propio de la Administración activa, cuando interviene para decidir un punto contencioso, formando de esta manera los recursos administrativos, parte de lo contencioso administrativo.

En virtud de que a través de los tribunales administrativos el Poder Ejecutivo realiza funciones de carácter jurisdiccional, desde el punto de vista material, es decir, ejercita una función soberana del Estado, compuesta de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general al caso controvertido para solucionarlo o dirimirlo; y toda vez que la única verdadera y genuina jurisdicción es la contenciosa, resulta claro que la jurisdicción siempre recae sobre una controversia, por lo que está de más el término "contencioso", para referirse al medio de defensa que podrán intentar los particulares ante los tribunales administrativos (Tribunal Fiscal de la Federación)

En base a lo anterior, consideramos que a través del concepto "proceso administrativo", queda debidamente identificado el medio de defensa que se tramita ante los tribunales administrativos para impugnar los actos de la Administración Pública, ya que por proceso debemos entender: "el conjunto complejo de actos del Estado como soberano, de las partes interesadas y de los terceros ajenos a la relación substancial, actos todos que tienden a la aplicación de una ley general a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo. Y que el concepto de proceso es el resultado de la suma procesal; integrada por la acción, más la jurisdicción, más la actividad de terceros". (137)

Ahora bien, al estar comprendida la jurisdicción dentro del proceso, porque no puede haber proceso sin jurisdicción y, a su vez, no puede haber jurisdicción sin acción; y al ser la jurisdicción una función soberana del Estado, que se desarrolla a través de los actos de autoridad que están encaminados a solucionar un litigio mediante la aplicación de la ley general al caso concreto controvertido, resulta obvio que el concepto proceso resulta más apropiado que el concepto procedimiento, aunado a que se estará desvinculando de la llamada fase administrativa otorgándole independencia, ya que el proceso se desarrolla ante una autoridad autónoma de la que dictó el acto administrativo, la cual se encargará de resolver si los actos emitidos por la Administración activa se encuentran o no apegados a derecho, y no podrá comprenderse en dicho proceso a los recursos administrativos, ya que las autoridades facultadas para resolverlos no se encuentran investidos de facultad jurisdiccional alguna, ya que esta es autónoma, en tanto que los jueces son independientes, máxime que no se puede ser juez y parte, así como tampoco los procedimientos que deben llevar a cabo los particulares para la expedición de una certificación, concesión, licencia, etc..

Con el término "administrativo" se estará haciendo referencia a que los actos que se impugnen en dichos órganos jurisdiccionales son de naturaleza administrativa; es decir, que fueron emitidos por un órgano de la Administración Pública. Podría pensarse que al interponerse el medio de defensa ante un tribunal administrativo saldría sobrando este concepto, sin embargo a nuestro juicio resulta necesario, para diferenciarlo de los demás procesos que se dan en otras áreas del Derecho, como podrían ser el proceso penal, proceso civil, proceso mercantil, etc..

(137) Gómez Lara, Cipriano. Op. cit. pag. 121.

III.- JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.

A fin de lograr una mejor comprensión de los sistemas de control de los actos de la administración resulta indispensable analizar en primera instancia el llamado principio de división de poderes y las teorías que se han formulado al respecto, en tanto que dichos sistemas hacen depender a los tribunales encargados de resolver las controversias suscitadas entre los particulares y la Administración Pública, ya sea del Poder Judicial o del Poder Ejecutivo, o bien independientes de dichos poderes.

A).- TEORIA DE LA DIVISION DE PODERES.

La división de poderes, ha sido considerada en la actualidad, como un problema de estructuración, de organización de los Estados; de muy antiguos antecedentes y muy variadas interpretaciones, que ha ido cambiando tanto en el tiempo como en el espacio. Las primeras ideas que a continuación pasamos a exponer forman parte de los apuntes tomados en la cátedra de Derecho Constitucional con el profesor Lic. Enrique Sánchez Bringas, en el año de 1983 en la Facultad de Derecho en Ciudad Universitaria.

Tomando en cuenta como idea original que sólo existe un Poder que es el Estado, y lo que siempre se ha estudiado ha sido la distribución de las funciones entre los distintos órganos que forman ese Estado, hay que recalcar que la diferenciación de funciones es obra de un proceso evolutivo de las organizaciones sociales, quienes tomando en cuenta lo que se ha estudiado sobre la división del trabajo, buscan para cada función órganos propios y adecuados para el cumplimiento de dichas funciones, que tratando de satisfacer necesidades imperiosas para la vida de los pueblos, el Estado los incluye en el orden jurídico, sujeto a una ininterrumpida renovación.

Las funciones del Estado son realizadas por organismos que participan en su integración, de manera más o menos directa de la Soberanía, ayudando a mantener un equilibrio dentro de ese Estado; a esos organismos la doctrina les ha llamado "poderes", los que deberán siempre en su actuación, estar de acuerdo con la Constitución, que es la norma máxima que determina la organización del Poder Público.

Dentro de los autores que se ocuparon de este problema encontramos a Sócrates, quien cifraba su ambición en instruir a los hombres para formar ciudadanos y en este sentido, sólo fue un reformador político. Sus principales enseñanzas fueron la sumisión política del individuo frente al Estado, al Grupo, a la Ley, por imperativo moral. Se ocupó de la división de poderes de una manera muy superficial, pues todo lo político lo concretó a buscar individuos aptos para gobernar.

Por su parte Platón se esforzó por crear la organización política que fuera digna de su maestro; si el individuo debe su vida al grupo, este debe ser lo mejor posible; se introduce en la temática política el concepto idealista del Estado y la justificación de la Ley. Así, se unen la política, la ética y la axiología. Su fin es que el gobierno esté en manos de los mejores hombres de la comunidad.

Considera que para gobernar, debe existir un sistema de magistraturas, no plenamente definidas, pero entre las cuales sobresale una especie de Poder Ejecutivo; un Poder Deliberativo o Senado; un Poder Judicial en el que el pueblo tendrá intervención, y por último establece un Consejo Supremo. Es en esta forma como Platón contribuyó a la doctrina sobre este problema: el poder debe recaer en varios órganos; debe ser balanceado entre diversos poderes, que a la vez sigan un fin determinado.

Aristóteles nos dice que el Estado está integrado por tres elementos sobre los cuales el legislador debe tener un especial cuidado, para que, establecida, la concatenación entre ellos, dé por resultado un Estado bien organizado. Siendo dichos elementos a que hace referencia el estagirita, los tres poderes en que el consideraba dividido el Estado, a saber: Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, por él llamados Asamblea Deliberante, la que dictaba las leyes que iban a regir a la sociedad; Cuerpo de Magistrados, quienes tenían facultad de decisión y mando y por último el Cuerpo Judicial, que velaba porque el Cuerpo de Magistrados se amoldara en su ejercicio a las leyes que dictara la Asamblea Deliberante. Cabe resaltar que en su obra "La Política", Aristóteles pone en un plan preponderante al Poder Legislativo o Asamblea Deliberante, "el verdadero soberano del Estado".

En Inglaterra durante el siglo XVII, nos encontramos con el primer intento práctico para distinguir y separar los campos de actuación del Estado en el "Instrumento de Gobierno" de Crowell, quien pretendió crear un gobierno fuerte, y cae en la necesidad de distinguir y controlar recíprocamente las diversas ramas de la actividad estatal.

Sin embargo al leer la obra de John Locke "Ensayo sobre el Gobierno Civil", que nos percatamos que es el primer autor que sistematiza la teoría, que junto con Montesquieu, fueron los que dieron nacimiento a la teoría moderna de la división de poderes.

Con Locke surge pues, la separación de poderes, sin que quiera esto decir que es una separación absoluta, con su consecuencia lógica: impedir el abuso del poder. Locke distingue tres facultades que corresponden a otros tantos poderes: el Legislativo, a quien incumbe dirigir el empleo de la fuerza de la República para la preservación de ella y de sus miembros mediante la expedición de leyes de aplicación general; el Ejecutivo, que atiende a la ejecución de las leyes en vigencia y esté en fuerza permanente, y el Federativo, que contiene poder de paz y de guerra, ligas y alianzas y todas las transacciones con cualquier persona y comunidad ajena a tal República; vemos pues, que éste es un poder exterior.

En la doctrina de Locke hay un fuerte sentimiento tendiente a evitar el abuso de poder, cuando habla de la fragilidad humana, y de por qué las mismas personas que hacen las leyes no deben estar facultadas para ejecutarlas. Observamos asimismo su inclinación al parlamentarismo cuando afirma que no hay más que un Poder Supremo, que es el Legislativo, al cual los demás deben mantenerse subordinados.

A nuestro juicio, el creador efectivo de la doctrina a que nos venimos refiriendo, es el Barón de la Brède y de Montesquieu, Carlos de Secondat, en quien la idea del abuso de poder se vigoriza y alcanza proporciones insospechadas para el pensamiento político, pues no hay que olvidar que la Teoría de la Libertad Política forma el punto culminante de su obra "El Espíritu de las Leyes", cuando nos dice que dicha libertad "sólo reside en los Estados moderados, pero aun en éstos no siempre la encontramos, pues en ocasiones suelen abusar del poder".

Debido a la influencia natural que ejerció Locke con sus escritos, la especulación política aparece en Francia, y es entonces cuando Montesquieu, que habla visitado Inglaterra y escrito sobre su Constitución, que inicia una nueva etapa en las investigaciones políticas, pero ninguna de sus ideas sobre la materia ha sido tan recordada como su famosa doctrina sobre la Separación de Poderes, que bien pronto iba a ejercer tan notoria influencia sobre la política del Nuevo Mundo, especialmente la que se introdujo en la Constitución de los Estados Unidos de América.

Decía Montesquieu: si el que ejecuta las leyes es el mismo que las hace, no hay libertad, pues puede hacer y ejecutar leyes tiránicas; "el que detenta el poder, propende a abusar de él"; por eso, la seguridad de los ciudadanos se encuentra en el equilibrio que da el dividir ese poder; el legislativo se opone al ejecutivo y le marca en una norma su esfera de acción; y el ejecutivo a su vez, con el derecho de veto, impide empresas despóticas del legislativo. Este es el secreto de las constituciones libres, pero el mayor peligro se encuentra si un poder se halla unido a otro o bien, caso catastrófico, a los otros dos, y por eso es recomendable que los magistrados sean independientes. Así el poder legislativo debe ser el Pueblo o encomendado al Pueblo, pues todos los hombres tienden en su conciencia el ser gobernados por sí mismos.

Analizaremos soberanamente lo que para Montesquieu era cada poder.

El Poder legislativo debe ser integrado por representantes de los ciudadanos, elegidos en las diferentes regiones y provincias de los territorios del Estado, ya que si lo formaran todos los ciudadanos, sería imposible conciliar todas las opiniones posibles, además de la facilidad de que cada representante conozca a fondo los problemas de su región. Respecto de su integración debe estar formado por dos cuerpos: el de la nobleza y el del pueblo; la razón de ser de esta división la encontramos por el hecho de que al primero le está encomendado el "estatuir" la ley y al cuerpo de la nobleza, a fin de evitar que el del pueblo abuse en perjuicio de aquel sector, dada la pugna entre ambos, se le confiere la facultad de votar o "impedir" las resoluciones que

dicte el cuerpo del pueblo. El poder legislativo no puede intervenir en la ejecución de las leyes que de él dimanar, ya que esa ejecución depende en la mayoría de los casos, de su propia naturaleza y en cambio, si tendrá facultad para fiscalizar si la ley se ejecuta en los términos precisos. Por otro lado, el legislativo no puede juzgar los actos del ejecutivo, ya que en esa forma, se le daría a aquél cierta supremacía que llevaría forzosamente al despotismo.

El poder ejecutivo debe estar en manos de una sola persona: el monarca, ya que si el poder recayera en un grupo colegiado, quedaría desvirtuada la coherencia requerida para el desempeño de estas funciones, ya que la ejecución de la ley requiere una actuación rápida y momentánea.

El poder judicial, consta de dos tipos de tribunales: para los ciudadanos del pueblo y los de la nobleza, justifica dicha división haciendo mención a la pugna entre ambos sectores sociales y dice que se lograría una mayor equidad en la resolución de los casos de conflicto en esta forma, evitando así que si sólo uno de los grupos formara parte de este poder, llegara a atentar contra la seguridad del individuo y se originara por lo mismo una manifestación despótica por parte del régimen gubernamental.

Como podemos observar Montesquieu nos habla de tres poderes y propone separarlos, pues unidos, significaría el despotismo; y separados, la libertad. Los tres poderes deberán estar en reposo, ser una inacción, pero por el movimiento necesario de las cosas, estarán obligados a marchar, y para que se dé la unidad en el Estado, esa marcha deberá ser en concierto, dando así por resultado una actuación soberana del Poder Público. En conclusión, sostiene que un poder debe estar limitado por otro poder sirviendo así esa fuerza de freno o contrapeso para con los otros poderes. Es el sistema de pesos y contrapesos para garantía de la libertad.

Dada la concepción moderna del Estado, podemos con toda seguridad, afirmar que la teoría de la división de poderes es completamente anacrónica, sin dejar de reconocerle su trascendencia para lograr el desarrollo actual de nuestras sociedades. Pero lo que es indiscutible, es que la separación de poderes, como lo entendió el principal expositor de la misma, Montesquieu, se efectúa tan sólo en teoría. Es un principio restrictivo y creador de impedimentos. Los titulares del poder, encerrados en un círculo de atribuciones especiales, quedan condenados a vegetar en un estado de penuria e impotencia, lo que tampoco quiere decir que pretendamos que el poder se detente por una sola persona; lo que se trata de demostrar es que una indebida y desajustada aplicación del principio de la división de poderes traerá como consecuencia múltiples inconvenientes.

De cualquier forma, no podemos darle al principio la misma validez en nuestros tiempos, que la que se pudo dar cuando nació.

Para justificar la aserción, citaremos a Carrillo Flores cuando trata este punto: "Tal ocurre por ejemplo, con la extensión del principio político de la división de poderes. Cuando en 1909 se discutió en el seno de la Cámara de

Diputados el proyecto de la Ley Minera que autorizaba en un precepto a la Secretaría de Fomento a rechazar las oposiciones notoriamente infundadas y que no se apoyaran en ninguna de las causas previstas en la legislación positiva, uno de los constitucionalistas más reputados de la época, Don Fernando Vega, obtuvo que fuese eliminado el precepto porque a su parecer confería a un Departamento del Ejecutivo funciones judiciales quebrantando el principio de la división de poderes. Es obvio que si vamos a continuar pensando en México que se invade la esfera del poder judicial, no habrá manera de esperar que nuestro sistema jurídico se desenvuelva; y no ciertamente por que se detenga la obra del derecho positivo, que a éste lo determinan las necesidades sociales, sino porque se desvinculará de los esfuerzos doctrinales, perdiendo de esta manera el auxilio que dentro de nuestras posibilidades de cultura, la ley debe encontrar en esos esfuerzos. Para contradecir posiciones como la apuntada de Fernando Vega, nada mejor que revelar el alcance que el principio de la división de poderes tienen ahora en los países de donde tomamos las bases teóricas de nuestro sistema constitucional, pues sería no ya injustificado, sino un poco ridículo, que pretendiéramos ser más intrasigentes en esa materia que la totalidad de los países del mundo...". (138)

El principio de la división de poderes, como principio político, como era entendido por Montesquieu, se ha transformado de tal modo en la dogmática moderna en un principio de colaboración de poderes, o mejor, en un criterio jurídico de organización del Estado al través de sus órganos y de sus respectivas competencias, así como a su coordinación alrededor de un órgano central que determina sus directivas y mantiene su unidad.

El Maestro Fraga, nos hace una clara exposición de la elasticidad que ha tomado la teoría tantas veces citada, en una forma por demás clara e irrefutable; la estudia desde dos puntos de vista:

a) Respecto a las modalidades que impone en el ordenamiento de los órganos del Estado, y

b) Respecto de la distribución de las funciones del mismo, entre esos órganos.

Desde el primer punto de vista, los órganos del Estado forman tres grupos diversos e independientes unos de otros, cada uno de ellos constituido de manera tal, que no pierdan la unidad que los caracteriza. Así, para el ejercicio de la soberanía, se han establecido los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo, discrepando tan sólo de la teoría, por la tendencia a crear entre esos Poderes las relaciones necesarias para que realicen una labor de colaboración y control recíproco.

(138) Carrillo Flores, Antonio. La Defensa del Particular frente a la Administración en México. Editorial Porrúa, S.A., México 1939, pag. 7.

Desde el segundo punto de vista, la separación de poderes otorga a cada uno de ellos una función específica, de tal forma que el Legislativo tenga sólo la función legislativa, el Judicial la función Judicial y el Ejecutivo la función administrativa. Pero a continuación, admite que la legislación no ha sostenido el rigor de la exigencia, habiendo sido las necesidades de la vida práctica, las que han impuesto a un mismo poder, funciones que desde el último punto de vista normalmente no le corresponderían.

Así, clasifica las funciones en dos grupos:

1.- Desde el punto de vista formal, o sea, prescindiendo de la naturaleza intrínseca de la actividad, las funciones son formalmente legislativas, judiciales y administrativas, según que estén atribuidas al poder Legislativo, Judicial o Ejecutivo.

2.- Desde el punto de vista material, prescindiendo del órgano al que están adscritas las funciones, éstas son materialmente legislativas, judiciales o administrativas, según tengan los caracteres que la teoría jurídica ha llegado a atribuir a cada uno de esos grupos.

Admite que normalmente coinciden ambos caracteres de las funciones, y así, las que materialmente son legislativas, judiciales y administrativas, corresponden a los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo respectivamente, pero por excepción, puede no existir esa coincidencia, y encontrar funciones materialmente administrativas o judiciales otorgadas al poder Legislativo; funciones materialmente legislativas, conferidas al poder Ejecutivo o Judicial, etc. Insiste en que las excepciones, precisamente por ser tales, deben mencionarse expresamente en el texto constitucional. (139)

Por su parte Tena Ramírez nos dice: "Nuestra Constitución consagra la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y realiza su colaboración por dos medios principales: ya, haciendo que para la validez de un acto se necesite la participación de los poderes (por ejemplo los tratados), o bien otorgando a uno de los poderes algunas facultades que no son peculiares de ese poder, sino de alguno de los otros dos (vgr. el conocimiento de los delitos oficiales). No hay dislocamiento, sino coordinación de poderes". (140)

Para terminar y reforzando más aun la crítica al sistema propuesto por Montesquieu, citaremos a Cipriano Gomez Lara, quien nos dice: "La realidad es que no es exacto que cada poder se limite a las funciones que tradicionalmente le corresponden, sino que invade funciones que en cierta medida le son ajenas, y éste podría ser el caso de la invasión o desvío del poder. El poder ejecutivo moderno, sobre todo, en los regímenes de tipo presidencialista, como el nuestro,

(139) Fraga, Gabino. Op. cit. pag. 27 y ss.

(140) Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México 1977. pag. 232.

está exageradamente desorbitado, e invade con mucha frecuencia funciones de tipo legislativo y también funciones de tipo Jurisdiccional. Es verdad que también el poder legislativo y el poder judicial actúan en esferas que no son las que tradicionalmente les corresponden, pero, en medida menor como lo hace el poder ejecutivo, porque éste tiene el control político y el control económico.

El propio autor señala las funciones legislativa y Jurisdiccional que realiza el ejecutivo, así como el ejercicio de funciones administrativa y Jurisdiccional por el poder legislativo; y finalmente, el ejercicio de las funciones administrativa y legislativa, por el poder judicial, de la siguiente manera:

A) Función legislativa por el poder ejecutivo. Este caso lo encontramos cuando el poder ejecutivo expide reglamentos. El reglamento tiene inferior jerarquía que la ley, y en muchos casos debe complementarla y adecuarla para su aplicación, pero, la estructura material del reglamento es idéntica a la estructura de la ley, se trata, en ambos casos, de actos de naturaleza legislativa y, por eso, cuando el poder ejecutivo reglamenta, en rigor está legislando aunque sus actos legislativos tengan menor jerarquía que los que emanan del propio poder legislativo.

B) Función jurisdiccional por el ejecutivo. Diversos órganos que pertenecen disciplinaria y orgánicamente al poder ejecutivo, realizan funciones jurisdiccionales. Los casos más evidentes, en nuestro sistema Jurídico, son los de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, que son tribunales de derecho del trabajo, así, como el Tribunal Fiscal de la Federación y, en el Distrito Federal, el Tribunal de lo Contencioso. Independientemente de estos casos que implican el ejercicio de una genuina jurisdicción por órganos del poder ejecutivo que están estructurados como genuinos y verdaderos tribunales....

C) Función administrativa ejercida por el poder legislativo. Los órganos legislativos, las Cámaras, o el Congreso, desenvuelven necesariamente una serie de actividades que son de naturaleza administrativa, por ejemplo, al hacer adquisiciones, al nombrar empleados, al comprar materiales....

D) Función jurisdiccional ejercida por el poder legislativo. El poder legislativo puede llegar a desempeñar funciones jurisdiccionales y, tal es el caso del gran jurado que contempla nuestra Constitución general, en los casos de las responsabilidades de los funcionarios públicos, ya sea por delitos comunes, en los que se erige un gran jurado la Cámara de Diputados, para despojar del fuero constitucional al funcionario respectivo; o, en el caso de delitos oficiales, en que se erige un gran jurado la Cámara de Senadores....

E) Función administrativa desempeñada por el poder judicial. Al igual que el poder legislativo, también el poder judicial desempeña una serie de funciones de tipo administrativo, cuando contrata servicios, realiza adquisiciones, arrienda locales, etc..

F) Función legislativa por el poder judicial. El poder judicial, por otra parte, también llega a desempeñar funciones de tipo legislativo, cuando por ejemplo, dicta un reglamento para el funcionamiento de los propios órganos judiciales o, también en nuestro sistema, cuando emite jurisprudencia ...". (141)

Así pues, el principio de la división de poderes como pretendió Montesquieu que se realizara, acontece tan sólo en teoría; en la práctica no tiene estricta verificación; a veces ocurre pensar que se conserva en la Constitución por esa cómoda tendencia de mantener las teorías que en determinado momento se esgrimieron y fueron eficaces contra las tiranías.

(141) Gómez Lara, Cipriano. Op. cit. pag. 144, 145 y 146.

B) DIVERSOS SISTEMAS DE JURISDICCION CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS.

Diversas han sido las tendencias seguidas por la doctrina y la legislación encaminadas a determinar el Tribunal que ha de conocer de los conflictos administrativos, siendo los siguientes los más importantes:

- 1.- Sistema administrativo. Continental Europeo o Francés.
- 2.- Sistema judicialista o anglo-americano.
- 3.- Sistema mixto.

1.- Sistema Administrativo, Continental Europeo o Francés.

Este sistema se caracteriza por la existencia de una jurisdicción administrativa formada por diversos tribunales administrativos, a quienes compete, con exclusión casi total de las autoridades judiciales, el conocimiento de los asuntos contenciosos de la Administración.

La interpretación especial que este sistema da al principio de la división de poderes, estriba en que se excluye a los tribunales judiciales del conocimiento de las cuestiones de justicia administrativa, como una consecuencia lógica de tal principio.

Al parecer el sistema tuvo su origen en las postrimerías del reinado de los Luises, específicamente en el siglo XVIII, debido a los conflictos entre los Parlamentos y los Intendentes Reales, que dió por consecuencia la creación de la ley 16-20 del año de 1790, en que se impedía a las autoridades judiciales " ... turbar de cualquier manera las operaciones de los cuerpos administrativos ni citar ante ellos a los administradores por causa de sus funciones". (142)

(142) Bonard. Derecho Administrativo. Cap. VI. Sec. II. Recueil Sirey. París 1926 pag. 48.

Se dice que dicha ley fue la que claramente marcó el principio de separación de los poderes judicial y ejecutivo; pero que la realización se hizo a medias, pues si bien impedía a los jueces el administrar, no prohibía en cambio que los funcionarios de la administración juzgasen, sino que en cierta manera invitaba, con lo que la administración activa se constituía en su propio juez.

Con posterioridad una razón más, de hecho vino a darle fuerza a la ley en comento: el carácter predominante técnico de las cuestiones que se planteaban ante los órganos de tan reciente creación era imposible exigirle al juez, acostumbrado a manejar asuntos de lo contencioso-civil, una buena apreciación desde el punto de vista técnico del funcionamiento de los servicios públicos. Por tal motivo se determinó que era más idóneo para el conocimiento de esos problemas, el administrador que el juez.

El problema que se presentó entonces, fue el del órgano en el que se iba a depositar la competencia para conocer de esos casos; en un principio esa competencia se le entregó al Ejecutivo, y concretamente al Jefe de Estado, los Ministros y los Administradores de Departamentos. Como era de esperarse, hubo una reacción de los administrados en contra de esa postura, ya que, si se trataba de sostener la teoría de la división de poderes, no podía facultarse ni al Ejecutivo ni al Legislativo para dirimir esa clase de controversias; no era para ellos favorable el que el Estado fuera a la vez juez y parte.

Ante esta situación surgió una nueva manera de enfrentarse al problema: separar la administración activa de la contenciosa. La primera sería la formada por los órganos del poder Ejecutivo formal y materialmente administrativos. La contenciosa, sería la que se encargaría de la resolución de los casos de justicia administrativa. Se crearon así el Consejo de Estado y los Consejos de Prefectura, en el año de 1830, los cuales logran gran prestigio y autoridad, lo que poco a poco va provocando en toda Europa la transformación del sistema de la administración-juez o de la "justicia retenida", en el de la justicia realizada por tribunales administrativos autónomos o de la "justicia delegada", formalmente adscritos al poder Ejecutivo.

Por ficción jurídica, se considera que los titulares superiores del poder Ejecutivo han realizado una delegación permanente de las funciones que originalmente les correspondían; así, el Consejo de Estado es un órgano de decisión con jurisdicción propia. Antes, era necesario que la administración activa sancionara sus resoluciones; por ley de 24 de mayo de 1872, se les dió amplia libertad para que según su criterio, fallaran las controversias. Se establecieron dos órdenes de jurisdicciones separadas, es decir, dos sistemas de tribunales subordinados a dos Cuerpos supremos diferentes. Con ello se pretende asegurar la separación de las autoridades administrativa y judicial y se veda a la administración activa la función jurisdiccional en sus propias causas.

Siguiendo a Jesús González Pérez, de manera breve haremos el estudio de los órganos jurisdiccionales, el objeto del proceso y el procedimiento en Francia.

1. Organos Jurisdiccionales de la administración. Antes de entrar al estudio de estos órganos, es menester recordar que la organización administrativa en Francia presenta dos rasgos esenciales: Por una parte, las jurisdicciones administrativas constituyen un orden de jurisdicción separado de los tribunales del orden judicial que comprende esencialmente, bajo el control de la Corte de Casación, a los Tribunales de primera instancia y a las cortes de apelación; por otra parte, las jurisdicciones del orden administrativo están colocadas bajo el control de una jurisdicción suprema, del Consejo de Estado, que desempeña al mismo tiempo el papel de consejero de Gobierno. La función de tribunales de lo contencioso administrativo la desempeñan los siguientes organismos:

- a) El Consejo de Estado.
- b) Los Consejos Interdepartamentales de Prefectura.
- c) Los Consejos Coloniales de lo Contencioso.
- d) El Tribunal de Cuentas.
- e) Las jurisdicciones administrativas de Alsacia y Lorena.
- f) Varios organismos administrativos especializados.

a) El Consejo de Estado. Es el tribunal supremo que se encarga de asegurar la unidad de la Jurisprudencia y a la vez es tribunal de primera y única instancia y, además actúa como tribunal de apelación: 1°. En primera y segunda instancias el Consejo de Estado, después de haberse encontrado durante largo tiempo como tribunal administrativo común, ha perdido esta calidad, en provecho de otros tribunales administrativos, después de la reforma de 1953. Actúa en primera instancia como tribunal con atribuciones para determinadas materias. Espejo conserva la calidad de tribunal de derecho común en los Territorios, además de tener conocimiento de las contiendas de Estado. 2°. Es tribunal de apelación, pues tiene que conocer de cierto número de materias provenientes de jurisdicciones administrativas, primordialmente de las originadas en los tribunales administrativos, desde los Consejos de Contiendas de Ultramar. 3°. Es un tribunal de casación, pues tiene el conocimiento de los fallos pronunciados por los tribunales administrativos, "resolviendo en última instancia" y debe decidir, asimismo, cuando los contendientes ante estos tribunales no tienen la posibilidad de acudir a la vía de apelación; toda vez que constituye un principio absoluto que todos los fallos pronunciados por los tribunales administrativos son susceptibles de recurso ante el Consejo de Estado y cuando este recurso no sea el de apelación previsto por la ley, está constituido por el de casación, que opera de oficio.

Su conformación moderna data de la Constitución del 22 brumario del año VIII, y su autonomía absoluta como tribunal de justicia delegada arranca de la promulgación de la Ley de 24 de mayo de 1872.

En su origen le fueron asignadas cinco funciones: 1a.- Preparación y redacción de las leyes; 2a.- Confección de los reglamentos administrativos; 3a.- Consultor supremo de la Administración; 4a.- Conocimiento de las demandas entabladas contra la Administración y redacción de los respectivos proyectos de resolución; y 5a.- Escuela de entrenamiento y formación de funcionarios del propio Consejo y de otras dependencias administrativas.

"En la actualidad el Consejo de Estado no solamente es el Juez Supremo de orden administrativo; es también el Consejero del Gobierno, a quien es obligatorio consultar sobre todos los proyectos de la ley antes de que éstos sean sometidos al Consejo de Ministros y después al Parlamento; y sobre los más importantes proyectos de decretos reglamentarios. Las dos funciones, la consultiva y la jurisdiccional del Consejo de Estado, son complementarias: como juez comprueba las dificultades a las que puede dar lugar la aplicación de las leyes y reglamentos y puede entonces intervenir útilmente en la elaboración de nuevos textos para prevenir aquellas dificultades". (143)

El Consejo de Estado en su régimen interno se divide en cinco secciones a saber: Sección del Interior; Sección de Finanzas; Sección de Obras Públicas; Sección Social y Sección de lo Contencioso.

Centraremos nuestra atención en su función Jurisdiccional y en la Sección de lo Contencioso que es la parte del Consejo de Estado especializada en el ejercicio de la función jurisdiccional, y está integrada por un Presidente de la Sección, por 18 Consejeros propietarios, más 6 Consejeros que se toman de las Secciones Administrativas con el carácter de auxiliares para la resolución de lo que se llama el "pequeño contencioso", por 30 secretarios de causas y por 28 auditores; la Sección se subdivide en ocho subsecciones, de tres Consejeros cada una, siendo uno de los tres su presidente.

Las cuatro primeras subsecciones aisladas tienen exclusivamente por misión instruir las causas hasta dejarlas en estado de resolución, la que se pronuncia por dos subsecciones reunidas, de ellas mismas o de las cuatro restantes con quórum de cinco Consejeros, o por una sola de las cuatro restantes subsecciones cuando se trate del pequeño contencioso.

Normalmente los negocios son juzgados por una sola subsección si se trata del pequeño contencioso o por dos subsecciones reunidas si es de cualquier otro asunto. Sin embargo, si el caso es muy importante, delicado y de gran trascendencia, puede el Vicepresidente del Consejo de Estado o el Presidente de la Sección de lo Contencioso disponer que la causa se vea por la Sección entera de lo Contencioso o por la Asamblea Plenaria de lo Contencioso. Por la primera designación se entiende el conjunto formado por los presidentes de las ocho subsecciones, el consejero ponente y el presidente de la Sección de lo Contencioso; por la segunda, el conjunto integrado por el Vicepresidente del Consejo de Estado, el presidente de la Sección de lo Contencioso, los ocho presidentes de las subsecciones contenciosas y cuatro consejeros de las Secciones Administrativas electos por sus colegas. Es obvio que las resoluciones de cualquiera de dichas formaciones son resoluciones del Consejo de Estado.

(143) Bernard, Michel. El Consejo de Estado Frances Juez Administrativo y Juez Fiscal. Tribunal Fiscal de la Federación Cincuenta Años. Tomo I. pag. 30.

b) Consejos Interdepartamentales de Prefectura. Originalmente fueron creados por la Ley de 28 pluvioso del año VIII, con el nombre de Consejos de Prefectura, tiene una doble función: administrativa y Jurisdiccional. Actualmente su organización está regida por los decretos de 6 y 24 de septiembre de 1936, y su competencia por los decretos de 5 de mayo y 8 de septiembre de 1934.

Existen en número de 25, comprendidos los tres de Argelia, y cada uno tiene Jurisdicción territorial sobre tres o cuatro Departamentos, integrándose por un Presidente, tres Consejeros y el Comisario del Gobierno. En los Departamentos distintos a la sede oficial de cada Consejo, hay un Consejero Delegado que tiene facultades para resolver por sí determinados negocios de poca monta. Al lado de los Consejos Interdepartamentales existe el Consejo de Prefectura de Sena, con organización y competencia un poco distinta, pues la ley que lo rige es de 21 de Junio de 1865.

Su competencia como tribunales de primer grado puede resumirse en los siguientes términos: 1.- Conflictos en materia de obras públicas; 2.- Inconformidades y reclamaciones en materia de contribuciones directas; 3.- Infracciones a los reglamentos de policía; 4.- Algunos conflictos en materia de minería; 5.- Reclamaciones en materia electoral, en relación con asambleas locales; 6.- Litigios entablados contra una dependencia administrativa que no sea el propio Estado Francés o un establecimiento público nacional, con motivo de algún contrato administrativo que hubiere celebrado, o por daños causados por alguna de sus agentes, o por los conflictos suscitados entre las dependencias y sus empleados y funcionarios; 7.- Litigios relativos a los contratos que impliquen la ocupación de bienes de dominio público, cualquiera que sea su forma o denominación, celebrados por colectividades públicas o por sus concesionarios; 8.- Algunos otros conflictos de menor importancia.

c) Consejos Coloniales de lo Contencioso. A partir de 1881 cada Colonia Francesa tiene su Consejo de lo Contencioso, no obstante el régimen de cada uno varía según los lugares, pueden señalarse las siguientes características comunes.

Cada Consejo Colonial de lo Contencioso esta integrado por el Gobernador de la Colonia, que funge como Presidente, por el Consejo Privado, por dos Magistrados de los Tribunales Judiciales y por un agente del Ministerio Público cuyo cargo desempeña el Inspector de los Servicios Administrativos y Financieros.

La competencia de estos Consejos es mucho más extensa que la de los Consejos Interdepartamentales de Prefectura, en razón de la lejanía de la metrópoli y de la necesidad y urgencia de un Juez que resuelva las controversias en el lugar mismo donde se suscitan y en el menor tiempo posible. De ahí la siguiente regla: Los Consejos Coloniales de lo Contencioso son los tribunales administrativos comunes en materia colonial, entendiéndose por materia colonial todas aquellas controversias en que la Colonia actúa como parte en calidad de

persona moral autónoma. En tratándose de conflictos en que las partes sean el Estado Francés o un establecimiento público nacional, es menester un texto expreso de la ley para que el Consejo Colonial sea competente.

d) El Tribunal de Cuentas. Este organismo fue creado por la ley de 16 de septiembre de 1807, ocupando el lugar de las trece Cámaras de Cuentas del antiguo régimen monárquico disueltas por la ley de 7 de septiembre de 1790. Su composición actual (ley de 16 de mayo de 1941, reformada por la de 2 de febrero de 1943) es de un Presidente del Tribunal y cuatro Presidentes de Cámara, cuarenta Consejeros Maestros y setenta consejeros referendarios, veintidos Auditores de primera clase y doce Auditores de segunda clase.

Este tribunal también desempeña funciones administrativas y funciones Jurisdiccionales, ejerciendo las primeras sobre los ordenadores y las segundas sobre los contadores de la Administración Activa.

El control administrativo que ejerce sobre los ordenadores es a posteriori, y se manifiesta por una "declaración de conformidad", que anualmente se da a la cuenta general de finanzas.

La función jurisdiccional del tribunal tiene por objeto examinar la cuenta de los contadores estatales, como Juez de primera instancia o apelación, según lo determinen las leyes, para ver si no presentan algunas irregularidades. Un Consejero referendario o un Auditor examina la contabilidad, elaborando un informe; y por último pasa a una Cámara para decisión final, que siempre es pronunciada por Consejeros maestros.

e) Las Jurisdicciones Administrativas de Alsacia y Lorena. Por haber estado estas provincias bajo la jurisdicción del Imperio Alemán hasta 1919, hubo necesidad, al anexarse a Francia por el Tratado de Versalles, de acoger parte del sistema germano, particularmente el doble grado en ciertos casos de contencioso administrativo. Actualmente existe en Estrasburgo un tribunal administrativo que, más o menos, tiene las mismas atribuciones Jurisdiccionales de un Consejo Interdepartamental de Prefectura, pudiéndose agrupar de la siguiente manera:

1.- Conoce como tribunal de primera instancia, con apelación al Consejo de Estado, en materia de obras públicas; en casos contenciosos departamentales o comunales; reclamaciones contra elecciones de Asambleas Locales; en materia de impuestos directos; en controversias variadas por contratos relativos a bienes de dominio público, etc.

2.- Conserva en ciertos casos determinadas atribuciones que las Jurisdicciones administrativas tenían bajo el régimen alemán, y entonces conoce en apelación de tales asuntos, siempre que la apelación hubiese sido posible ante el Consejo Imperial de Berlín.

3.- Conserva además la jurisdicción que tenía en tiempo del gobierno alemán en materia de seguros sociales.

f) Jurisdicciones Diversas.

1.- Consejo Superior de Educación Nacional. Por ley de 6 de abril de 1946 este nuevo organismo substituye a los dos que llevaban el nombre de Consejo Superior de Enseñanza Técnica. Puede decirse, en términos generales, que este Consejo tiene funciones administrativas y jurisdiccionales, consistiendo estas últimas en el papel de juez respecto a las medidas disciplinarias contra de los miembros de los cuerpos de instrucción superior; para dictar los órdenes de prohibición de enseñar contra los profesores. Funge como tribunal de apelación de diversas jurisdicciones universitarias, como de los Consejos académicos, de los Consejos departamentales de instrucción primaria, de los Consejos de la Universidad.

2.- Los Consejos de Revisión. Son organismos que deciden quienes de entre los jóvenes en edad militar deben prestar el servicio de las armas, y quienes están exceptuados.

3.- Varios organismos de competencia especializada, en materia de enseñanza técnica, asignaciones militares, asistencia social, pensiones de guerra, control de precios, etc. .

Como vemos en Francia existen claramente separados el contencioso administrativo y el contencioso judicial, y en virtud de este dualismo jurisdiccional a menudo habrá conflictos sobre si un negocio cae dentro del primero o del segundo. Para tal caso, existe el Tribunal de Conflictos, que fue creado y organizado por la ley de 24 de mayo de 1872, que es un cuerpo colegiado, compuesto de igual número de Magistrados provenientes de los órganos jerárquicamente superiores de ambas jurisdicciones.

Se compone de tres miembros del Consejo de Estado y de tres Magistrados de la Corte de Casación elegidos respectivamente, por los organismos de donde proceden; a su vez, estos seis funcionarios eligen a dos miembros más, dando un total de ocho. Previendo que los respectivos miembros de los órdenes jurisdiccionales que componen el tribunal tiendan a hacer prevalecer la competencia del orden a que pertenecen y que, como consecuencia, las votaciones se empaten, la ley establece que para tales ocasiones se llame al Ministro de Justicia, a fin de que presida el Tribunal y desempate la votación. Sin embargo, estas situaciones son extremadamente raras, pues casi nunca se ha requerido la presencia del Ministro para decidir sobre una cuestión de competencia.

Integran también este Tribunal el Ministerio Público, representado por dos "maîtres des requêtes" del Consejo de Estado y dos abogados de la Corte de Casación, cuya misión consiste, como funcionarios del Gobierno, en formular su opinión con absoluta libertad, sobre los diversos conflictos que va a decidir el Tribunal.

II. El Objeto del Proceso. El objeto del proceso administrativo es la pretensión que una persona deduce ante un órgano de la Jurisdicción administrativa. Se ha planteado la duda acerca de si es esa pretensión efectivamente el objeto del proceso, en virtud de la existencia del principio inquisitivo, merced al cual el órgano jurisdiccional, de oficio, puede para la instrucción del proceso obrar ampliamente en cuanto a alegaciones y pruebas, sin tomar en cuenta a las partes. Por nuestra parte nos pronunciamos por sostener que si bien es cierto lo anterior, el principio de congruencia entre lo pedido y la resolución debe cumplirse efectivamente.

Ayudados en que la pretensión es de cognición, se reconocen tradicionalmente en el contencioso administrativo francés cuatro tipos de contencioso-administrativo, sin embargo estimamos más clara la clasificación que hace Marcel Waline en su obra denominada "Traité Elementalre de Droit Administratif", en contencioso por recurso objetivo y contencioso por recurso objetivo, comprendiendo la primera rama: 1) el contencioso de anulación (recurso por exceso de poder y recurso de casación); 2) el contencioso de interpretación y apreciación de validez; 3) el contencioso de reparación, también llamado de plena jurisdicción; 4) el contencioso electoral; 5) el contencioso represivo; 6) el contencioso fiscal. La segunda rama: 1) el contencioso referente a los contratos y cuasi-contratos administrativos; 2) el contencioso relativo a la situación de carrera de los funcionarios públicos.

1.- Contencioso de Anulación por Exceso de Poder. Es una acción ejercitada ante los tribunales administrativos - en un principio solamente ante el Consejo de Estado - por toda persona que tenga interés directo en la anulación de un acto ilegal emitido por un agente de la Administración. En este tipo de contencioso sólo se pide la desaparición legal del acto y no la reparación patrimonial a que pudo haber dado lugar; como un corolario, no procederá contra actos u operaciones materiales, ya que sólo son susceptibles de anulación los actos jurídicos.

2.- Contencioso de Anulación por Casación. Es un recurso por virtud del cual la parte agraviada por la decisión de un tribunal administrativo que falla en última instancia, pide al Consejo de Estado que estatuya con fuerza de verdad legal el derecho en la cuestión planteada y que por estar en desacuerdo con el establecido en el fallo impugnado, declare la nulidad de éste.

El recurso tiene fundamento en la ley 7-14 de octubre de 1790, y en la ordenanza de 31 de julio de 1945, artículo 32, que establece que el Consejo de Estado conocerá del recurso de casación interpuesto contra las sentencias definitivas de los tribunales administrativos que fallen en última instancia. Ha de intentarse dentro de los dos meses siguientes a la fecha de notificación de

la sentencia, por quienes han sido partes, alegando incompetencia, violación de formas o violación de la ley.

3.- Contencioso de Interpretación y Apreciación de Validez. Este recurso tiene lugar cuando en un litigio ventilado ante los tribunales Judiciales se cuestiona el alcance o validez de un acto administrativo y el juez común se niega a hacer la interpretación por no invadir la esfera de la Administración, e invita a las partes a someter tal interpretación o apreciación a los tribunales administrativos competentes.

Este recurso tiene por objeto interpretar un acto administrativo o apreciar su regularidad, aunque prácticamente el más común de los casos es el de apreciación de la legalidad del acto. En este tipo de contencioso simplemente se hace una declaración, en modo indicativo, de la irregularidad del acto, dejando al tribunal del Poder Judicial, al juez del litigio donde surgió la duda, que él por su cuenta deduzca las consecuencias de tal declaración.

4.- Contencioso de Plena Jurisdicción. Es un recurso por el que se pide a un tribunal administrativo que determine la existencia de un derecho subjetivo o de cierta situación en beneficio de un particular y que de ahí deduzca las consecuencias jurídicas necesarias.

Se llama de plena jurisdicción porque el juez administrativo tiene todos los poderes habituales del juez de derecho común; ya que, si bien en ciertas ocasiones declara la nulidad del acto y en algunas solamente lo modifica, normalmente tiene por objeto la condenación de una entidad administrativa a pagar los daños y perjuicios ocasionados por sus actos, en virtud del principio reconocido por la jurisprudencia del Consejo de Estado y de algunos textos legales, de la responsabilidad del Estado en materia administrativa.

En síntesis, la pretensión de plena jurisdicción es la solicitud al órgano Jurisdiccional para que, además de la anulación del acto, se reconozca u derecho subjetivo o una cierta situación jurídica individualizada, con todas las consecuencias que tal reconocimiento implique.

5.- El Contencioso Electoral. Es el recurso encaminado a anular las elecciones, y en donde el tribunal administrativo tiene por misión no constatar la existencia de un derecho, sino el desacuerdo que hay entre una operación electoral y la ley que la rige, declarando en su caso, la nulidad de semejante operación. Según el tipo de las elecciones se determina la competencia del tribunal.

6.- El Contencioso de la Represión. Versa sobre la persecución y castigo de las infracciones llamadas de "grande voirie", que consisten en actos contrarios a la conservación de las carreteras, caminos, canales, calles, etc., y a la circulación por ellos, según los reglamentos.

Actualmente gran parte de estas infracciones son de la competencia de los tribunales judiciales y de la policía; conociendo únicamente (desde la promulgación del decreto de 28 de diciembre de 1926) los tribunales administrativos de unos cuantos casos, como el menoscabo de los bienes de dominio público y de las obras que con ellos guardan conexión, la inobservancia de servidumbres públicas, la infracción a los reglamentos de los ríos y canales navegables, etc. .

Estas faltas se sancionan con una multa, que a la vez tiene el carácter de pena y el de reparación civil del daño causado, constituyendo lo que en derecho penal se llama una infracción material, pues el juez no admite ningún exculpante o atenuante, como ausencia de dolo o culpa, la buena fe, la tolerancia de la administración, etc. Bastará que se comprueben los hechos para que el juez condene automáticamente.

7.- El Contencioso Fiscal. Tiene por objeto las controversias concernientes a los impuestos directos y ciertas contribuciones asimiladas a los impuestos directos, pero que un texto legal expresamente determina que conozcan los tribunales administrativos.

"En materia fiscal existen ciertas reglas particulares respecto de competencias tanto entre la jurisdicción administrativa y los tribunales judiciales, como entre las jurisdicciones administrativas. Desde fines del Siglo XVIII las leyes han atribuido a la jurisdicción administrativa la competencia del contencioso de las contribuciones directas y a la jurisdicción fiscal el contencioso de las contribuciones indirectas".(144)

El contribuyente que desee impugnar un impuesto que le agravia debe en primer lugar dirigir una reclamación motivada a la administración de impuestos. Esta reclamación debe en principio de presentarse a más tardar el 31 de diciembre del segundo año siguiente al de la comunicación sobre el adeudo que aparece en la lista o de la notificación de la obligación del pago del impuesto. La Administración resuelve sobre la reclamación en el término de seis meses. Las decisiones adversas parcial o totalmente deben estar motivadas. El contribuyente dispone entonces de dos meses para acudir al tribunal administrativo. Puede igualmente acudir si no recibió la decisión de la Administración dentro de los seis meses de su reclamación. Cualquier demanda presentada ante el tribunal administrativo, sin que este procedimiento previo haya sido seguido, es improcedente.

"El contencioso fiscal no es el único para el que existe el procedimiento obligatorio de un recurso previo ante la administración. Se trata, sin embargo, en Francia de una excepción al principio que permite acudir al juez administrativo desde que el contencioso está ligado a una decisión previa de la administración. El recurso administrativo, es en principio, siempre posible antes de la iniciación de un recurso contencioso, pero no es obligatorio si no lo prevé así un texto, como es el caso en materia fiscal".(145)

(144) Bernard, Michel. Op. cit. pag. 37.

(145) Ibidem.

Existe un procedimiento propio del contencioso fiscal que es la suspensión del cobro fiscal. El contribuyente que formula una reclamación está autorizado a suspender el pago de las imposiciones impugnadas bajo la doble condición de que no haya sido objeto de una liquidación de oficio o de sanciones por mala fe o por maniobras fraudulentas y que haya constituido garantías propias para asegurar el cobro al Tesoro de su crédito. Si el administrador público encargado de la recaudación del impuesto rechaza las garantías ofrecidas por el contribuyente éste puede impugnar ese desechamiento ante el juez de la suspensión del cobro fiscal, que es un miembro del tribunal administrativo designado por el Presidente de este tribunal. El juez de la suspensión decide, dentro del término de un mes, si las garantías ofrecidas deben ser o no aceptadas por la autoridad administrativa. Su decisión puede ser apelada ante el tribunal administrativo. La sentencia emitida sobre esta apelación por el tribunal administrativo puede ser objeto de un recurso de casación ante el Consejo de Estado.

Este procedimiento de suspensión de pago no excluye la aplicación en el contencioso fiscal del procedimiento de derecho común de suspensión de la ejecución que puede ser ordenado por el tribunal administrativo cuando la ejecución de la decisión impugnada corriera el riesgo de causar un perjuicio difícilmente reparable y que los agravios de la demanda aparezcan "razonablemente" fundados en la etapa de instrucción. Esto constituye para los contribuyentes una garantía importante. Puede ser incluso el origen de reclamaciones y de recursos dilatorios que tengan por objeto esencial diferir el pago del impuesto. El contribuyente debe, es verdad, otorgar garantías para obtener la suspensión de pago, pero los administradores son generalmente poco exigentes en la apreciación del valor de estas garantías.

Fuera del caso particular de la suspensión fiscal, que acaba de ser señalado, en el cual el Consejo de Estado no puede conocer sino como juez de casación, en el contencioso fiscal siempre es juez de apelación. Jamás es competente en primera y última instancia. El se pronuncia sobre los asuntos fiscales, para los que no se requiere la intervención de un abogado, según el procedimiento de derecho común.

La importancia del contencioso fiscal ante el Consejo de Estado condujo a confiar el fallo a tres subsecciones especializadas. Uno de los tres presidentes adjuntos de la sección del contencioso preside las sesiones reunidas para los asuntos más importantes, por las tres subsecciones agrupadas en el seno de una integración llamada pleno fiscal. A fin de asegurar la coherencia entre la jurisprudencia fiscal y la jurisprudencia general, ese presidente adjunto examina cada semana con los otros dos presidentes adjuntos y el Presidente de la sección los principales asuntos discutidos en las diferentes sesiones. Cuando aparece un riesgo de contradicción el asunto es reenviado a la sección del contencioso o a la asamblea plenaria del contencioso. Este mecanismo permite eliminar las discordancias injustificadas entre la jurisprudencia fiscal y la jurisprudencia general. Pero permite que subsista una cierta característica de la jurisprudencia fiscal, que tiende a la especialización de la materia o a la voluntad del legislador para instituir en este terreno reglas especiales.

De esta manera terminamos el bosquejo de los tribunales administrativos en Francia y las diferentes especies de contenciosos administrativos.

III. El Procedimiento. Puede ser de dos tipos: ordinario y especial. En términos generales, puede decirse que se llevarán por el procedimiento ordinario aquellos asuntos a los que no obligue una norma especial a seguir el cauce del otro.

Los rasgos salientes del procedimiento seguido por la jurisdicción administrativa, pueden resumirse en esta forma:

a) Es de tipo inquisitivo, es decir, las partes carecen de facultades para promover las diferentes etapas procesales después de iniciado y admitido el recurso, es el juez mismo quien las va abriendo ex officio y el que va requiriendo a las partes la presentación de pruebas, alegatos, etc., con el fin de evitar que los procesos se alarguen indebidamente por las maquinaciones de los contendientes y la multiplicación abusiva de los actos procesales.

b) Es predominantemente escrito, de suerte que sólo deben presentarse memorias y argumentos en la forma escrita. Ante el Consejo de Estado el recurrente en persona jamás puede presentar argumentaciones orales; sólo el abogado patrono tiene la posibilidad de alegar oralmente en casos excepcionales, pero únicamente comentando lo que ya ha dicho por escrito, sin ampliar sus argumentos.

c) Es simple y económico, como no está a la disposición de las partes no se multiplican innecesariamente los actos procesales, por una parte, y las demandas, contestaciones, alegatos, sentencias, etc., están exentas de formalismos y frases sibilinas. Sin embargo, esto no significa que no puedan abrirse incidentes; si los hay, pero siempre se abren a iniciativa del juez.

d) Es predominantemente secreto.

e) No produce su iniciación, la suspensión del acto que se impugna.

f) La notificación de los actos se hace por vía administrativa, para evitar los gastos de la notificación por vía judicial.

En términos generales, el procedimiento ante el Consejo de Estado se desenvuelve de la siguiente manera: se abre la instancia por el escrito de demanda, que se registra en la Secretaría de lo Contencioso del Consejo; la demanda no tiene efectos suspensivos salvo que el propio Consejo discrecionalmente decreta la suspensión en cada caso particular; el Presidente de la sub-sección a que el expediente ha sido turnado, dicta inmediatamente el auto de "comuniquese" por el que manda al actor que notifique la demanda a su contraparte en el término de dos meses, bajo pena de caducidad de la instancia; después la sub-sección fija un plazo para que las partes produzcan sus

"memorias", y si la parte actora no lo hace se le tiene por desistida del recurso, y si quien las omite es la demandada, se le tiene por confesa de los hechos que contiene la demanda; las "memorias" de que se acaba de hablar comprenden lo que también se llama "escrito de mejora del recurso", contestación de la parte demandada, réplica y dúplica, en su caso; una vez ya producidos las anteriores etapas procesales y recibidas las pruebas, si el recurso las admite, se cierra la instrucción preparatoria y en seguida un relator resume los argumentos de las partes para poner el pleito en estado de resolución. El fallo tiene lugar en una audiencia pública, a menos que sea un negocio que la ley mande sea secreto, donde el abogado de la parte actora, en los casos excepcionales, puede reproducir oralmente sus alegatos sin añadir nada nuevo a lo ya dicho por escrito, y el Comisario del Gobierno (que no es el representante de la Administración demandada, bueno es advertir, pues está se hace representar por un abogado) emite con toda imparcialidad su opinión sobre la cuestión planteada; por lo general el Consejo de Estado al decidir sigue la opinión del mencionado Comisario.

Dentro de las críticas que se han elaborado en contra del sistema francés, se encuentran las siguientes:

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

2.- Sistema Judicialista o Anglo-Americano.

Este sistema se basa en una consideración rígida del principio de la división de poderes; ya que todos los litigios relativos a la Administración son, como cualquier otra contienda, de la competencia de los tribunales judiciales y regulados por el Derecho Común, sin que exista una regulación especial aplicable al Estado en sus relaciones con los particulares.

Esta posición ha evolucionado desde principios de este siglo y ha ido adquiriendo modalidades en cada país.

Así en Inglaterra han aparecido tribunales conectados más o menos con los Departamentos Administrativos de Gobierno, con facultades para resolver cuestiones que antes se habían considerado como propios de la esfera judicial.

Por su parte, en Estados Unidos se han establecido numerosas Comisiones Administrativas que reúnen en sí mismas funciones administrativas, judiciales y aún legislativas; pero dentro de ellos hay un movimiento hacia la especialización de la función jurisdiccional, atribuyéndola a un órgano separado de las funciones ordinarias.

INGLATERRA

En Inglaterra, la doctrina trata de seguir un rumbo muy distinto. Se parte del principio o de la tradición de que no hay normas especiales para la administración pública. Carleton Allen, citado por Carrillo Flores, dice que: "La igualdad ante la ley, es nuestro más valioso principio constitucional..." No existen pues, normas especiales para la administración pública; ... Hay sólo un sistema de justicia accesible en favor o en contra de cualquiera de los súbditos de su Majestad. No hay cortes especiales ni procedimiento especial aplicable exclusivamente a los miembros del Ejecutivo. La Corona misma y todos los servidores de la Corona, cuando son justiciables lo son ante los tribunales ordinarios de acuerdo con las leyes ordinarias del país. No tenemos Derecho Administrativo". (146)

Esta etapa, en el desenvolvimiento de la justicia administrativa en Inglaterra, se caracteriza por la idea de unidad de jurisdicción. Solo un poder, dentro de los que conforman el Estado, debe ser el depositario de esa función.

De cualquier forma, y al hacer un somero estudio del sistema francés, se fue venciendo por los Juristas Ingleses con gran esfuerzo, el peso de la tradición y empiezan a transigir con la idea de la creación del Tribunal Administrativo. El Dr. Port, citado por Carrillo Flores, se declara abiertamente en favor de la creación de tal tribunal, escribiendo: "... introduce una nota de desconfianza más bien que de cooperación e impide un ajuste natural de las varias partes de la máquina. Porque el gobierno para ser efectivo, debe ser cooperativo; la cooperación de las diversas funciones hace un solo y elevado propósito. Un negocio es frecuentemente dividido para su más eficaz manejo en diversos departamentos, cada uno con su función particular; pero ninguna persona experimentada pediría jamás que no hubiese la más estrecha cooperación entre ellos y que se suprimieran las vinculaciones de personal que generalmente mantienen entre sí". (147)

Es a partir de la primera guerra mundial, opina Carleton Allen, citado por Carrillo Flores, que "el principio tradicional empieza a fallar por el crecimiento que sufre el Estado, derivando de ellos nuevos tipos de controversias a las que hay que enfrentar con un distinto criterio. Así, el

(146) Carrillo Flores, Antonio. La Defensa del Particular... Op cit. pag. 163.
(147) Ibidem. pag. 165.

Poder Ejecutivo va tomando cierta preponderancia sobre los otros dos, al nacer nuevas necesidades de parte de los administrados, mismas que sólo por el Estado podían ser satisfechas, y que fueron principalmente: el crecimiento de la población, el progreso social, el desequilibrio económico producido por la guerra, la inseguridad social y política otras más, consecuencias de las anotadas. Al satisfacer esas necesidades, como antes decíamos, hubieron de irse ampliando las facultades concedidas al Ejecutivo, dando por resultado lo que se conoce con el nombre de intervencionismo de Estado, que se manifiesta por una regulación más estrecha de la actividad privada. Así, al Estado contemporáneo, sufriendo esa transformación, se le reconoce como una de sus finalidades esenciales, además de garantizar a los gobernados un ámbito de libertad, la prestación de auxilios y servicios cada vez más complejos. Y no sólo se amplió la esfera de facultades del Poder Ejecutivo, sino que además, surgió la necesidad de que se otorgaran facultades legislativas y judiciales", (148)

Como lo hicimos, con respecto del somero análisis de la organización del sistema francés, al estudiar la correspondiente de Inglaterra, y siguiendo a Jesús González Pérez, nos referiremos a los órganos jurisdiccionales, el objeto del proceso y el procedimiento en dicho país.

1.- Organos Jurisdiccionales. Junto a los órganos de la Jurisdicción ordinaria, se han creado órganos especiales encuadrados en la Administración, para conocer de las pretensiones deducidas frente a la propia Administración. Decíamos antes que esos órganos han ido cercenando poco a poco la competencia del Poder Judicial. A continuación haremos referencia a estos:

1.- Los órganos de la Jurisdicción ordinaria que desde el punto de vista del Derecho Administrativo más importancia ofrecen, son:

a) The King's Bench División of the High Court. Conoce en apelación de las decisiones de las jurisdicciones inferiores, y de los "writs" de "certiorary" y "prohibition" dirigidos contra decisiones de los tribunales inferiores, de los tribunales administrativos especializados y de los ministros.

b) The Chancery División of the High Court. Conoce normalmente, de los "writs" de "mandamus" cuando tales recursos proceden frente a órganos de la Administración que no sean tribunales administrativos.

c) The Court of Appeal and the House of Lords. Conocen en apelación, de ciertos casos en los que, en materia administrativa, procede ese recurso.

2.- Los órganos especializados que se han ido creando, a los que se atribuyen funciones jurisdiccionales; los tribunales administrativos en suma pueden

clasificarse en dos grupos: aquellos cuyas decisiones son revisables por el Poder Judicial en última instancia, y los que se han ido creando posteriormente, y que tienen la característica de que sus decisiones son inimpugnables ante cualquier órgano del Estado; es decir, deciden en única instancia; sus decisiones, por decirlo así, están investidas de la autoridad de cosa juzgada. Son precisamente éstos últimos, los que han hecho pensar en la reforma del sistema.

II.- El Objeto del Proceso. La autoridad pública puede demandarse al través de los tradicionales "writs" de "mandamus", "prohibition" y "certiorary"; existen también pretensiones puramente declarativas y "recursos especiales" ante autoridades administrativas creadas por leyes posteriores.

En cuanto a las pretensiones deducibles ante la jurisdicción ordinaria, desde el punto de vista procesal, encontramos las siguientes:

a) Pretensiones declarativas. Consisten en la solicitud del particular para que el Tribunal constate la existencia de un derecho o situación jurídica. Nos encontramos como dato curioso en el derecho inglés, una especie de "excepción de recurso paralelo" del tipo francés, ya que para examinar una pretensión declarativa, se exige que la misma no pueda ser deducible ante un tribunal inferior.

b) Pretensiones constitutivas. Son aquellas que como su nombre indica, tienden a la constitución de un derecho o una situación jurídica. Se cita como ejemplo de éstas, en el campo de lo administrativo, las deducidas en ejercicio de los "writs" de "prohibition" y "certiorary".

c) Pretensiones de condena. Tiene por objeto la petición del particular al Tribunal para que éste pronuncie una sentencia, la cual el propio órgano jurisdiccional llevará hasta la ejecución forzosa en contra de los agentes del Ejecutivo, en caso necesario. González Pérez, cita a Tixer, indicando que: "esta afirmación contiene una pequeña parte de verdad, pero una gran parte de inexactitud. Es en efecto, exacto que, respecto de las decisiones de los agentes de las colectividades locales, los jueces han ejercido y ejercen aún un control muy amplio. Pero es erróneo sostener que disponen de extremos poderes respecto de las decisiones de los funcionarios del poder central". (149)

Es posible también deducir una pretensión procesal frente a las autoridades administrativas por haberse dictado últimamente por el Parlamento varias leyes que impiden el control por parte de los tribunales judiciales. Puede ejercitarse por medio de los "writs" de "prohibition" y "certiorary", o bien nuevas vías de derecho instituidas por el legislador.

Es en razón del interés público que ciertos actos administrativos sean impugnables judicialmente: así, se ha confluído en esos casos a los ministros, facultades discrecionales en los términos más amplios, para obrar de la forma

que estimen más conveniente.

III.- El Procedimiento. Hay una variedad enorme de procedimientos, a virtud de las diferentes vías procesales que el particular tiene a su alcance para deducir sus pretensiones frente a la Administración.

Para darnos cuenta de las características del procedimiento, estudiaremos someramente las normas que lo regulan y al través del cual se examinan las pretensiones de "prohibition" y "certiorary", que son, con ligeras diferencias, similares. En el procedimiento se distinguen tres fases, a saber:

Primera.- Fase previa. Se presenta la demanda expresándose, el nombre del demandante, su carácter, el tipo de sentencia que se desea obtener "prohibition" o "certiorary" y los motivos por los que se solicita. El órgano jurisdiccional adopta una decisión provisional, denominada "rule nisi", sobre si está bien fundada la demanda. Esta decisión tiene efectos suspensivos con respecto al acto que se reclama, quedando el asunto pendiente de resolución definitiva.

Segunda.- Juicio oral. Deberá el actor, con ocho días de anticipación a la audiencia, presentar sus alegatos, con copias para los Jueces; a las personas interesadas, y a la autoridad que dictó el acto impugnado, se correrá traslado tanto del escrito de demanda como de los alegatos. Deberá presentarse también antes del juicio, lista de los testigos, si los hubiere. Los testigos serán interrogados por el abogado del demandante y a continuación por el Attorney General. Después, informarán oralmente los abogados de las partes, en el mismo orden.

Tercera.- Sentencia. Si el tribunal desestima la acción del demandante, la "rule nisi" se transforma en "rule absoluto".

Contra la sentencia, cabe la apelación ante la "Court of Appeal".

ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

"La insistencia en separar en compartimientos el poder sobre líneas tripartitas cedió en el Siglo XIX ante las exigencias de gobierno. Sin exceso de teoría política, pero con un sentido agudo del espíritu práctico de la situación, se crearon órganos cuyas funciones abarcaban los tres aspectos del gobierno. La función legislativa, la aplicación de la ley y el arreglo de las reclamaciones hechas por los litigantes estaban confluídos a ellos. Con el transcurso de los años el proceso creció. Estos órganos, tribunales y juntas con facultades legislativas por razones de conveniencia, fueron diferenciados de los órganos burocráticos gubernativos existentes llamándoseles "administrativos". Las leyes que los tribunales les permitían crear fueron designadas como de

"derecho administrativo", de modo que ahora el proceso en todas sus partes integrantes pueden llamarse con exactitud el "proceso administrativo". (150)

Como una consecuencia del movimiento de ampliación de las facultades concedidas al Ejecutivo, encontramos en este país la aparición de la Comisión de Comercio Interestadual en el año de 1887, que es, como afirma Carrillo Flores, de donde arranca la tendencia a que aludíamos. Opina que esa Comisión se creó con el objeto de que "el Estado hiciera frente, a través de organismos de nuevo tipo, y con aplicación de normas también especiales, a los problemas creados por el crecimiento industrial y por la opresión que, de no intervenir el Estado, provocaría ese crecimiento sobre muchos sectores económicamente desamparados". (151)

En tal sentido, James M. Landis dice: "Más importante que los poderes directos en 1887 se concedieron a la Comisión de Comercio Interestadual fue la creación de la Comisión misma. Se debía establecer un gobierno para dirigir y controlar una industria, y el ejercicio del poder como problema práctico implicaba no sólo poder legislativo o simplemente poder ejecutivo, sino que cualquier poder podía ser necesario para alcanzar los resultados deseados... Si fuéramos a organizar en la vida privada una unidad para el funcionamiento de una industria, ellas apenas seguiría los lineamientos dados por Montesquieu. Hasta ahora ninguna organización en la industria privada se ha ideado conforme a esos lineamientos tripartitas, y aunque así se la hubiera concebido, no hubiese tendido a conformarse a ellos... La dirección de toda sociedad anónima presenta dificultades comparables en carácter a aquellos que debe afrontar una comisión administrativa... Debe seguirse la observancia de reglamentaciones pertinentes al igual que cumplir la decisión de reclamaciones de toda naturaleza interpuestas no sólo por los empleados sino también por el público. Esto es en realidad, gobierno" (152)

Continúa diciéndonos dicho autor: "En los años posteriores a la creación de la Comisión de Comercio Interestadual, el mismo problema se hizo presente en otros puntos del escenario económico. Como las industrias particulares, debido a la falta de efectivas restricciones económicas, dieron lugar a problemas de prácticas abusivas con relación a los cuales los expedientes legales tradicionales habían fracasado, hizo su aparición este nuevo método de control. La banca, los seguros, los servicios públicos, los transportes marítimos, las comunicaciones, todas caían bajo la tutela de fomento del Estado. El modo de ejercicio de esa tutela era el proceso administrativo". (153)

(150) M. Landis, James. El Poder Administrativo. Introducción, págs. 10 y 11.

(151) Carrillo Flores, Antonio. La Defensa del Particular... Op. cit. pag. 165.

(152) M. Landis, James. Op. cit. pag. 5.

(153) Ibidem. pag. 9.

La Suprema Corte recogió este sentir, esta necesidad, y desde 1885 había ya reconocido que la exigencia del "debido proceso legal", consagrado en las enmiendas constitucionales como garantía de los particulares, se satisfacía plenamente cuando el proceso se llevaba adelante por un órgano, que aunque independiente del poder Ejecutivo, hubiese respetado un mínimo de derechos fundamentales.

Como rasgo característico del cambio de interpretación llevado a efecto en los Estados Unidos Americanos, señalamos lo siguiente: la doctrina de la división de poderes se apega más que en Francia e Inglaterra a los moldes tradicionales y las resoluciones de esos órganos no son definitivas, ya que son revisables por el poder Judicial, respetando así la competencia que al mismo se otorgó en 1789 para conocer de las controversias y resolverlas conforme a derecho.

No obstante que el sistema norteamericano ha sido duramente criticado por la revisión de las decisiones de los tribunales administrativos en última instancia por el poder Judicial, la Suprema Corte cada vez es más respetuosa de la firmeza de aquéllas, así como de las formas procesales y de fondo a que se sujetan la actuación de los cuerpos especializados a que hacemos mención.

Carrillo Flores alude a las persistentes corrientes ideológicas tendientes a lograr la creación, en el derecho norteamericano, de un tribunal central de lo contencioso, que no se concrete al examen de los hechos sino también a la aplicación del derecho como acto final; es decir, un órgano que como el Consejo de Estado francés, sea de ejecución con jurisdicción propia. Y así, cita a tratadistas que en un principio estuvieron en desacuerdo con la creación de un tribunal administrativo. Carleton Allen dice: "Si en el curso del tiempo apareciese que el peso colocado sobre las Cortes es excesivo, debería entonces examinarse la conveniencia de la designación de más jueces, o posiblemente la creación de una Corte especial para tratar exclusivamente con negocios administrativos. No importaría gran cosa el que esta Corte fuese llamada ordinaria o administrativa con tal que estuviese integrada por personas judicialmente calificadas y que sus funciones fueran esencialmente judiciales; es decir, no un simple subproducto de las actividades administrativas."

Beck por su parte pregunta: "¿No residiría la solución propia al problema de gobierno discutido en este capítulo en un estatuto general que permitiese obtener en los tribunales la revisión de cualquier decisión de un funcionario administrativo, tanto respecto al derecho como a los hechos? Deberá de existir una Corte administrativa", concluye. (154)

Entre los que indican la conveniencia de impulsar las modernas tendencias del derecho anglosajón, es más firme la idea de ese tribunal cuspide. Robson sostiene que: "en todos los casos en que el objeto disputado sea importante, debería reconocerse el derecho a una apelación ante un tribunal administrativo cuya decisión fuese la última". (155)

(154) Carrillo Flores, Antonio. La Defensa del Particular... Op. cit. pag. 171
(155) Ibidem. pag. 172.

Examinaremos como se hizo con Francia y con Inglaterra, y en el mismo orden, lo relativo a los órganos jurisdiccionales, el objeto del proceso y el procedimiento.

1.- Organos Jurisdiccionales. Los órganos de control jurisdiccional encuadrados en la órbita del Poder Ejecutivo, pueden agruparse en tres secciones:

1.- Tribunales administrativos de plena jurisdicción. Desempeñan sólo una función, la jurisdiccional, respecto de los actos de la Administración. Este grupo de los "full fledged administrative courts", se divide en cuatro:

a) The Court of Claims (Tribunal de Reclamaciones). Tiene competencia para conocer de ciertos conflictos sobre responsabilidades contractual del Estado Federal con respecto a los particulares.

b) The United States Customs Court (Tribunal de Aduanas de los Estados Unidos). Tiene el mismo rango jurisdiccional que la anterior, y conoce en primera instancia de las controversias surgidas entre los importadores y el Gobierno Federal.

c) The Court of Customs and Patent Appeals (Corte de Apelaciones Aduanales de los Estados Unidos). Conoce en apelación de las resoluciones pronunciadas por la U.S. Customs Court, ya mencionada.

d) The United States Board of Tax Appeals (Junta de Apelaciones Fiscales de los E.F.U.U.). Conoce en apelación de las controversias suscitadas con motivo del pago de impuestos. Se compone de doce jueces que sentencian individualmente, pudiendo recurrirse el fallo, en revisión, ante el pleno de la propia junta.

2.- Organismos Reguladores. (Regulatory authorities). Tienen una función mixta pues a la vez que son órganos jurisdiccionales, poseen facultades reglamentarias y ejecutivas sobre determinada materia. El grupo principal en esta sección lo componen las "comisiones reguladoras" que presentan las siguientes características: funcionan en forma colegiada, son autónomas respecto de los Departamentos de Estado, la mayoría de sus miembros son inamovibles y como se indicó ya, además de la función jurisdiccional, tienen una mezcla de facultades legislativas y ejecutivas. Los principales organismos de este grupo son:

a) Interstate Commerce Commission (Comisión de Comercio Interestatal). Como se indicó en la sección precedente, es la comisión reguladora más antigua, con mayores facultades de imperio y la más respetada en la Unión Americana. Su competencia se extiende a toda la materia de transportes comerciales, ya sea de personas o mercaderías, de un Estado a otro; fija tarifas de fletes, transportes por ferrocarril, autotransportes y transportes por agua.

Entre sus facultades administrativas encontramos las siguientes: fijación de tarifas de transporte, reglamentaciones para evitar discriminaciones por tarifas o servicios, instrucciones para regular el uso del material rodante, declaraciones sobre la conveniencia de una nueva línea de comunicación, etc.

La función Jurisdiccional se ejerce al decidir las controversias que los particulares agraviados le someten con motivo de la aplicación y ejecución de los reglamentos y órdenes que ella misma emite.

b) Tenemos también en esta sección que consignar, la existencia de otras agencias administrativas como lo son la Federal Trade Commission (Comisión Federal de Comercio), la Securities and Exchange Commission (Comisión de Cambio y Valores), la National Labor Relations Board (Junta Nacional de Relaciones de Trabajo), etc., que al igual que la Comisión de Comercio Interestatal, tienen funciones mixtas y desempeñan su cometido en forma similar.

3.- Agencias administrativas de enjuiciamiento (Administrative agencies of adjudication). Este grupo de organismos tienen cierta similitud con los del primero, o sea los tribunales administrativos de plena Jurisdicción, en cuanto a que ejercen casi exclusivamente la función Jurisdiccional diferenciándose de los organismos reguladores en que estos no tienen facultades reglamentaria y ejecutiva; por lo general se encuentran ubicadas dentro de los Departamentos de Estado, quedando encomendadas a estos últimos organismos, el desempeño de las funciones administrativas propiamente dichas, y la Jurisdiccional de control. Los organismos departamentales de Estado. Su número es muy grande y variable.

II.- El Objeto del Proceso. Como en la sección que precede quedó asentado, las resoluciones dictadas por los organismos antes enumerados no son definitivas, ya que pueden ser revisables por los tribunales "constitucionales" o sea los del poder Judicial.

La pretensión del particular que se encamina a solicitar la revisión de un acto administrativo, es el objeto del proceso administrativo en Norteamérica.

En cuanto a los actos revisables la Ley Federal de Procedimiento Administrativo indica que se revisarán todos los actos administrativos que por ley sean revisables, y los que hayan agotado todo recurso ante las Cortes siendo actos finales; cualquier acto preliminar o intermedio, emitido en el curso de los procedimientos, que no sea revisable, estará sujeto a revisión cuando sea revisado al acto final del órgano administrativo.

No serán revisables los actos excluidos del beneficio por la ley, o que sea un acto emanado de un órgano cuya actividad esté confiada a su discrecionalidad. Se debe entender sin embargo, que tal facultad discrecional sea usada con apego a esa discrecionalidad y de acuerdo con la ley.

III.- El Procedimiento. Como se indicó en la sección anterior, los actos administrativos son revisables utilizando los "writs" tradicionales del Common-Law. González Pérez, aduce que los actos administrativos pueden ser revisados de las siguientes formas:

1.- Ataque independiente de los actos administrativos:

a) De modo directo: mandamus, prohibition, quo warranto, certiorary, habeas corpus, injunction, taxpayers-suits, procedimientos específicos del organismo administrativo de que se trate.

b) De modo indirecto: cuando el acto administrativo resulte impugnado a través de una litis entre los particulares como cuestión de previo pronunciamiento.

2.- Verdadera revisión judicial:

a) Casos en que el organismo que dictó el acto administrativo solicita del Tribunal la confirmación del propio acto.

b) Casos en que la ley prevé una cuasi-apelación o writ of error, ante los Tribunales.

"En principio, la iniciación del proceso no produce efectos suspensivos, pero se ha llegado a afirmar que la facultad de suspender una decisión administrativa puede ejercitarse sólo que ésta tenga carácter final". (156)

Por último, dentro de las críticas al sistema judicial encontramos las siguientes:

1a. La Jurisdicción Única lleva a la omnipotencia al Poder Judicial, rompiendo el equilibrio de los Poderes.

2a. Con tal sistema, se residencia a la Administración en su poder.

3a. El juez ordinario no tiene capacidad técnica en materia administrativa.

4a. La acción administrativa quedaría paralizada de sujetarse a la acción judicial.

5a. El interés público que existe de por medio en el contencioso, reclama ser apreciado por órganos administrativos y no por órganos judiciales.

6a. La contienda administrativa versa más sobre hechos que sobre cuestiones jurídicas.

(156) González Pérez, Jesús. Derecho Procesal... Op. cit. pag. 400 y ss.

.3.- Sistema Mixto.

Este sistema se propone la creación de organismos autónomos, no influenciados por ningún otro poder, por el hecho de no formar parte, ni formal ni materialmente, de ninguno de los tres instituidos.

A nuestro juicio, siendo de capital importancia desde el punto de vista procesal la igualdad de las partes en toda contienda Jurisdiccional para lograr una resolución plenamente satisfactoria a los intereses de la Justicia y de las partes litigantes, esta corriente viene a llenar, a subsanar el defecto que desde este ángulo se puede imputar a los dos sistemas expuestos, ya que asegura una verdadera imparcialidad en los procesos del tipo señalado.

Así, la independencia del órgano juzgador puede manifestarse en consecuencias felices para la obtención de un mayor grado de protección para los particulares, en cuanto la Administración interfiriera su esfera de actividad; no se dará lugar a la consigna u orden para que determinada resolución sea en cierto sentido; no habrá relación de *supra* a subordinación entre las partes y el órgano Jurisdiccional, y tampoco habrá imposición para dictar el fallo, de los distintos grados de competencia jerarquizada que pudiera existir en los órganos Jurisdiccionales.

Considero que si las ideas anteriormente expuestas se llevan a efecto, se habrá llegado al clímax de las aspiraciones de la Justicia administrativa en que el particular se sienta resguardado en el goce de sus garantías individuales, al llevar al conocimiento de tal tribunal las decisiones de la Administración, descompuesta como está en los tiempos actuales en multitud de oficinas, comisiones, departamentos, Juntas, y las múltiples instituciones descentralizadas, y en esa forma, no se podrá ya hablar de la Justicia por propia mano de la Administración, ni que la resolución de tales controversias se ha dejado al arbitrio de personas no experimentadas en la técnica administrativa.

El sistema implantado en España, según nos dice González Pérez, es el claro ejemplo del sistema mixto a que hicimos referencia en los párrafos precedentes, ya que los órganos encargados de dirimir las controversias entre el particular y la Administración, están compuestos por elementos judiciales y administrativos.

Para llegar a ello, fué necesario que transcurriera bastante tiempo, ya que en un principio el sistema fué el de la Justicia retenida y posteriormente el de la Justicia delegada, hasta llegar a la actualidad a ser un tipo ecléctico de sistema, a base de organismos que funcionan con independencia de ambos poderes y en tal virtud, pueden juzgar con verdadera libertad de juicio.

Los Consejos Real y Provinciales fueron competentes hasta 1888 para conocer de las cuestiones contencioso-administrativas. Hubo, no obstante, un paréntesis entre los años de 1868 y 1875, en que el sistema dominante lo fué el de Justicia delegada. Empero, puede afirmarse que durante una primera época, el sistema de

la Justicia retenida imperó en España, por ser el Tribunal Supremo y las Audiencias quienes ejercían la función. Fué en 1888 cuando se creó un Tribunal Contencioso-Administrativo autónomo, tomando el franco derrotero del sistema francés o continental.

"En 1904, una ley suprimió el Tribunal aludido, creando en el Tribunal Supremo de Justicia, entonces compuesto de dos Salas, una tercera para conocer de los conflictos de la Administración y los administrados. Fué en 1944 cuando otra ley vino a crear una cuarta Sala para que, aunada a la tercera ya existente, conociera de los propios conflictos mencionados; es pertinente hacer notar, como lo hace García Oviedo, que tanto de esas Salas como de los Tribunales provinciales, debían de formar parte representantes de la Administración. Es en esta forma, como se llegó al sistema mixto". (157)

E S P A Ñ A.

Con el objeto de seguir hasta donde sea posible la forma de exposición utilizada para estudiar los otros países, veremos en primera instancia los órganos encargados de la justicia administrativa en España.

I.- Organos Jurisdiccionales. Como ya señalamos las Salas Tercera y Cuarta del Tribunal Supremo, compuestas por elementos de los Poderes Judicial y Administrativo, son los órganos que en única instancia, conocerán de las controversias derivadas de la actuación de la Administración en sus relaciones con los particulares; además, existen los tribunales provinciales.

II.- El Objeto del Proceso. Las resoluciones administrativas contra las que pueden oponerse el recurso, deben reunir los siguientes requisitos:

- 1º. Que causen estado.
- 2º. Que emanen de la Administración en uso de sus facultades regladas.
- 3º. Que vulneren un derecho de carácter administrativo establecido anteriormente en favor del demandante por una ley, un reglamento u otro precepto administrativo.

En materia provincial y municipal podrá interponerse además, el recurso contencioso-administrativo de anulación por incompetencia, vicio de forma o cualquier otra violación de leyes o disposiciones administrativas, siempre que el recurrente tenga un interés directo en el asunto.

A semejanza del derecho francés, existe la posibilidad de que la pretensión, objeto del proceso, pueda manifestarse en la forma de recurso de plena jurisdicción y recurso de anulación. Por haber tratado su distinción con anterioridad, sólo queremos sentar su existencia en el derecho español.

En el sistema español la Administración puede ocurrir a la vía contenciosa administrativa, a través del recurso llamado de "lesividad", el cual está establecido en favor de la Administración en los casos que las resoluciones dictadas por ella y creadoras de derechos subjetivos han lesionado sus intereses y derechos. No pudiéndose revocar estas resoluciones en vía gubernativa, la ley otorga a la Administración este recurso, que la sitúa en una posición privilegiada. La declaración de lesividad es discrecional y únicamente puede referirse a los actos susceptibles de impugnación en la vía contenciosa. Ha de preceder un orden ministerial sea el que fuere el órgano de la Administración activa de que se trate.

A la inversa de lo que ocurre con los particulares, no es necesario para la Administración agotar la vía gubernativa u oficiosa para que pueda legalmente utilizar el recurso.

El recurso de anulación procede por incompetencia, vicio de forma o cualquiera otra violación de leyes o disposiciones administrativas, siempre que el recurrente tenga un interés directo en el asunto. El recurso de lesividad también llega a este extremo, por violación de leyes o disposiciones administrativas que motiven el recurso de anulación.

III.- El Procedimiento. Se establece en la legislación una separación entre reglas procesales relativas a la única instancia ante las citadas Salas Tercera y Cuarta, y la primera instancia ante los Tribunales provinciales.

Las Salas Tercera y Cuarta entienden en única instancia de las demandas contra resoluciones de la Administración central y de los recursos contra las decisiones de los Tribunales provinciales.

Formando parte del Tribunal Supremo existen la llamada Sala de Revisión de lo contencioso-administrativo, que conocerá de los recursos contenciosos contra sentencias firmes de las Salas Tercera y Cuarta.

En general, podemos decir que los tribunales provinciales conocen en única instancia de las demandas contra resoluciones de las autoridades provinciales y municipales de la provincia respectiva.

El término para interponer el recurso contencioso-administrativo es de tres meses, contados a partir del siguiente día al en que se notificó la resolución que se reclama. Para la Administración, en cualquiera de sus grados, será el mismo plazo a partir de la declaración de ser lesiva para los intereses de aquélla la resolución que se impugne.

El procedimiento se iniciará por medio de un escrito solicitando se tenga por interpuesto el recurso y que se reclame el expediente de la oficina que lo tenga en su poder, manifestando el domicilio para oír notificaciones.

En el primer día hábil, el Tribunal acordará que se reclame el expediente administrativo y dará publicidad, por medio del periódico oficial, a la interposición del recurso, para conocimiento de los que tengan interés en el asunto.

La revisión del expediente tendrá lugar dentro de los treinta días siguientes, y recibido que sea, se notificará al demandante para que formalice la demanda en el término de veinte días, prorrogable por otros diez.

Cuando la Administración sea la parte actora, el Fiscal presentará desde luego la demanda, acompañando el expediente.

Para contestar la demanda, el término será también de veinte días y prórroga de diez más.

Si las partes piden que se reciba el pleito a prueba, las actuaciones pasarán a un Ministro ponente, que lo será en lo subsecuente, designado por turno, y se dictará resolución, oyendo el parecer del ponente, en quince días, si se recibe el pleito a prueba. Para su ofrecimiento, gozarán las partes de diez días improrrogables. La Secretaría redactará una nota suficiente del asunto, y formada, se pondrá a la vista de las partes juntamente con el expediente administrativo y demás actuaciones, para que si lo desean, soliciten la modificación de la nota aludida, durante quince días. Posteriormente, si ha pasado el término o no se han propuesto modificaciones, dentro del tercer día se señalará el de la vista.

En el acto de la vista expondrán las partes sus pretensiones y los fundamentos legales en que se apoyan y terminado el acto, el Presidente declarará el pleito visto y concluido para sentencia, la que se dictará dentro de los diez días siguientes.

Lo anterior, se refiere al procedimiento ante las Salas Tercera y Cuarta del Tribunal Supremo. En obvio de confusiones, no veremos lo relativo al procedimiento ante los Tribunales provinciales.

Las sentencias se ejecutarán después de haber sido declaradas firmes, se comunicarán al Ministro o autoridad administrativa que corresponda, en diez días, para que las lleve a efecto, adoptando las resoluciones que procedan o practicando lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo.

C) SISTEMA ADOPTADO POR MEXICO.

Una vez precisadas las características de los diversos sistemas de Jurisdicción contencioso-administrativos, aceptados por la doctrina y la legislación, pasaremos a comentar los elementos esenciales del sistema adoptado por nuestro sistema Jurídico.

De la reseña histórica de lo contencioso-administrativo, efectuada al inicio del presente trabajo, podemos afirmar que el control Jurisdiccional de los actos de la Administración se caracterizó por intermitentes cambios del sistema Judicial al sistema francés, para culminar con la adopción de este último sistema, ya que la creación del Tribunal Fiscal de la Federación fue concebida e inspirada en la teoría desarrollada en el país galo, en torno a los tribunales administrativos, situación que se desprende de la exposición de motivos de la Ley que lo creó, en donde se señaló:

"El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo ... 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". (158)

Atendiendo a la naturaleza jurídica del procedimiento que se desarrolla ante el Tribunal Fiscal de la Federación, podemos calificar de sui generis el contencioso-administrativo, en tanto que rebasa la naturaleza que se le atribuye en Francia al Contencioso de Anulación, y en ciertos casos llega a ser un Contencioso de Plena Jurisdicción.

En efecto, si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación desde sus inicios fue concebido como un tribunal de anulación, lo cual se confirma con los razonamientos expresados en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, al señalar: "El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación", y además que "el Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de los actos o procedimientos", también lo es que en el cuerpo de dicha ley, específicamente en su artículo 58, se facultó al Tribunal Fiscal, para que en los casos de declaración de nulidad, exceptuando aquellos en que se limitara a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ilegalidad de una resolución favorable a un particular, para indicar de manera concreta el sentido en que la autoridad fiscal o hacendaría demandada debería de dictar su nueva resolución,

(158) Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1936. pag. 2.

lo cual nos lleva a concluir la existencia de un Contencioso de Plena Jurisdicción, en el sentido de que el Tribunal Fiscal puede tomar el lugar de la autoridad y dictar en su sentencia la resolución que en derecho proceda, misma que viene a sustituir a la resolución controvertida.

Sin embargo resulta pertinente hacer notar que nunca ha existido ni en la Ley de Justicia Fiscal, ni en los Códigos Fiscales sucesores, así como tampoco en las Leyes Orgánicas del Tribunal Fiscal de la Federación, precepto legal alguno que determine la naturaleza jurídica de dicho Tribunal, sin embargo en sus ya casi 54 años de historia el Tribunal Fiscal ha dictado numerosas sentencias de plena jurisdicción, además de las de simple anulación, en situaciones como las comentadas por la Magistrada Lomeli Corezo:

a) Por ejemplo, si se demanda la nulidad de una negativa de las autoridades fiscales a devolver una cantidad pagada indebidamente o de más, y el Tribunal anula esa resolución invariablemente lo hace indicando en la sentencia que la nulidad es para el efecto de que se dicte nueva resolución ordenando la devolución de la cantidad reclamada. ¿No equivale esto a una condena, o por lo menos, no está más cerca de una condena que de una simple anulación?

b) Igualmente, si anula el Tribunal una resolución en que se concede una pensión menor de la que procedía legalmente, estableciendo que el efecto de la nulidad es el de que se dicte nueva resolución que otorgue la pensión debida. ¿No entraña tal sentencia el reconocimiento del derecho subjetivo del actor a obtener la prestación consistente en la pensión establecida en la Ley y la condena a la autoridad a respetar tal derecho y a cumplir con la prestación legal? ", (159)

La facultad que tiene el Tribunal Fiscal de la Federación de dar indicaciones sobre la nueva resolución se desprende de las siguientes disposiciones:

Artículo 58 de la Ley de Justicia Fiscal: "... indicará de manera concreta en que sentido debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal".

Artículo 204 del Código Fiscal de la Federación de 1938: "... indicará las bases conforme a las cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal".

Artículo 230 del Código Fiscal de la Federación de 1967: "... indicará los términos conforme a los cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal".

Artículo 239 del Código Fiscal de la Federación de 1981: "Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla,...".

Como podemos observar, de dichos textos han derivado las llamadas sentencias para efectos, las cuales han servido de base para que algunos autores escriban que en la actualidad este tipo de sentencias encierran verdaderas resoluciones de plena jurisdicción, en este sentido se pronuncian entre otros autores Lomell Cerezo y Cortina Gutiérrez.*

En base a lo anterior podemos concluir que las sentencias que se emiten en los juicios que se tramitan ante el Tribunal Fiscal de la Federación se asemejan más al Contencioso de Plena Jurisdicción que al Contencioso de Anulación, en tanto que la resolución no se detiene o termina con la anulación del acto impugnado, sino que de un modo indirecto regula la emisión del nuevo acto de autoridad que sustituirá al anulado; situación que se viene a reforzar con el establecimiento del procedimiento de queja por incumplimiento de una sentencia firme en el artículo 233 TER del Código Fiscal de la Federación, en virtud de que le otorga al Tribunal Fiscal cierta facultad de imperio respecto de sus sentencias, además de proporcionarle a dichos fallos el alcance necesario, suficiente, justo, para cubrir la certeza jurídica de lo logrado en proceso y para evitar que las autoridades interpreten a su manera, la forma de ejecutar o cumplir con las sentencias y hagan bajo ese pretexto nugatorio lo fallado.

A nivel estatal se han creado tribunales administrativos con plena jurisdicción, tal y como aconteció al crearse el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal quien nació sus primeros años de vida en su ley orgánica procesal, que fué la primera en nuestro país en implantar la justicia de plena jurisdicción, con todo el alcance que este concepto tiene en la jurisprudencia de los tribunales administrativos franceses.

En la exposición de motivos de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se señaló al respecto:

"Las sentencias, que no tendrán formalidad alguna, nulificarán los actos o determinaciones impugnados, y en su caso, ordenarán la reposición del procedimiento, indicarán los términos en que debe modificarse el acto impugnado, o decretarán la condena que proceda". (160)

El legislador plasmó esa naturaleza en el texto original del artículo 77, fracción III de la Ley Orgánica de ese Tribunal, en los siguientes términos:

"Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal no necesitarán formalismo alguno, pero deberán contener los puntos resolutivos en que se expresen con claridad las decisiones o actos administrativos cuya nulidad o validez se declare; la reposición del procedimiento que se ordene; los términos de la modificación del acto impugnado; y en su caso, la condena que se decreta".

* Las ideas principales que expresan los autores citados quedaron transcritas al referirnos a la naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación.

(160) Nava Negrete, Alfonso. Legislación Comparada... Op. cit. pag. 206.

Ese poder lo ejerció el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal durante año y medio, hasta la infausta reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1973, mediante la cual se minimiza el poder jurisdiccional del tribunal al transformarlo de tribunal de plena jurisdicción a tribunal de simple anulación. Al respecto Nava Negrete nos dice:

"El Tribunal, penetró a los recintos más íntimos de la administración, constató el personalismo que orientaba a ciertas decisiones administrativas, privó de autoritarismo a múltiples resoluciones - acostumbrado especialmente en las áreas de planeación y obras públicas - puso al descubierto y aniquiló cuantas veces intervino, la lentitud burocrática "amañada" -incluida la natural-, enfrentó a riesgo de perderla su autoridad a la acción caprichosa y arbitraria de autoridades mayores y menores, en aras más que de una estricta legalidad de la más elemental justicia y equidad, valores últimos que orientara la creación misma del Tribunal.

Un poder jurisdiccional que ponía en verdadero "juicio de residencia" al acto administrativo y a su autor mismo, no pudo subsistir y la piqueta de 1973 lo derrumbó, sin que a la fecha se haya podido reconstruir". (161)

Ahora el texto vigente, característico de un tribunal de anulación, es el siguiente:

"Artículo 79.- Las sentencias que dicten las salas del Tribunal no necesitarán formalismo alguno, pero deberán contener:

III.- Los puntos resolutivos, en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; el plazo que se dé a la autoridad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto o bien la orden de reponer el procedimiento....".

Actualmente el tribunal dotado de plena jurisdicción en nuestro sistema jurídico lo viene a ser el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, en tanto que en el artículo 103, fracción III de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, se establece:

"Artículo 103.- Las sentencias que dicten las salas del Tribunal no necesitan formalismo alguno, pero deberán contener:

III.- Los puntos resolutivos, en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; la reposición del procedimiento que se ordene; los términos de la modificación del acto impugnado, y en su caso, la condena que se decrete". (162)

(161) Nava Negrete, Alfonso. *Días y Trabajos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*. Rev. Fac. de Derecho de México. Tomo XXIV. Nos. 133, 134 y 135. Enero-Junio de 1984. pag. 127.

(162) Nava Negrete, Alfonso. *Legislación Comparada...* Op. cit. pag. 379.

CAPITULO TERCERO

EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

I.- REFORMAS A LOS ARTICULOS 73 Y 116 CONSTITUCIONALES.

En el presente apartado haremos referencia a las diversas reformas que han sufrido los artículos 73 y 116 de nuestra Carta Magna en vigor, y que han trascendido en la regulación de los tribunales administrativos existentes en nuestro país. En esa consideración centraremos nuestra atención primordialmente en la adición de la fracción XXIX-H efectuada en el año de 1987 al numeral citado en primera instancia, y en la fracción IV reformada en el mismo año, perteneciente al segundo de los numerales. Cabe aclarar que más que reformas constituyen la aplicación de una mejor técnica legislativa encaminada a lograr una mejor presentación lógica y ordenada de diversos principios consagrados en nuestra Constitución Política Federal.

A).- ARTICULO 73 CONSTITUCIONAL.

Este artículo constitucional sin lugar a dudas es el que ha sufrido mayor número de reformas y adiciones, con el propósito de no hacer más extenso el presente trabajo nos avocaremos a comentar únicamente la adición de la fracción XXIX-H. al ser dicho dispositivo legal el fundamento para la creación de Tribunales Administrativos Federales y en el Distrito Federal.

INICIATIVA PRESIDENCIAL. Exposición de Motivos.

"... la presente iniciativa propone la adición de una fracción XXIX-G al artículo 73 (así se encuentra consignado en la iniciativa), la adición de una fracción I-B al artículo 104 y la derogación de sus párrafos segundo, tercero y cuarto... .

Se propone la adición de una fracción XXIX-G (sic) al artículo 73 constitucional, para atribuir al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, para resolver controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, con los particulares. Esta facultad se encontraba impropriadamente ubicada en el segundo párrafo de la fracción I del artículo 104, por lo que la reforma propuesta le da su correcta ubicación".

Finalmente la fracción XXIX-H fué adicionada por Decreto de 29 de julio de 1987, en vigor según lo establecido por el Artículo Unico Transitorio que a la letra dice:

"UNICO.- El presente Decreto entrará en vigor el día 15 de enero de 1988, previa su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

Esta última situación tuvo verificativo el 10 de agosto de 1987, quedando dicha fracción en los siguientes términos:

"Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan 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 Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

Comentario. De la lectura de la iniciativa Presidencial y de los dictámenes rendidos por las Cámaras integrantes del H. Congreso de la Unión, podemos concluir que la adición de la fracción XXIX-H al artículo 73, no tiene trascendencia alguna, en tanto que única y exclusivamente se trata de la aplicación de una mejor técnica legislativa, cuyo objetivo consiste primordialmente en darle su correcta ubicación a lo señalado en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 104 constitucional, al establecerse indebidamente una facultad inherente al Poder Legislativo, como lo es la institución de tribunales de lo contencioso-administrativo Federales y en el Distrito Federal, a través de Leyes Federales, dentro de los artículos constitucionales relativos a las facultades del Poder Judicial, por lo que a nuestro juicio resulta del todo acertado el ajuste legislativo realizado mediante la derogación del párrafo segundo de la fracción I del artículo 104 constitucional y la adición de la fracción XXIX-H al artículo 73 también de nuestra Carta Magna.

B).- ARTICULO 116 CONSTITUCIONAL.

En el presente apartado al igual que lo hicimos en el anterior nos limitaremos a comentar la fracción que regula la existencia de los tribunales administrativos, que en el caso lo viene a ser la fracción IV del artículo en comento.

El artículo original decía así:

"Artículo 116.- Los Estados pueden arreglar entre sí, por convenios amistosos, sus respectivos límites, pero no se llevarán a efecto esos arreglos sin la aprobación del Congreso de la Unión".

INICIATIVA PRESIDENCIAL. Exposición de Motivos.

"El nuevo texto del artículo 116 que se propone se dedica a las normas relativas a los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial de los Estados, y sus fracciones I y II repiten el contenido actual de la fracción VIII del artículo 115 constitucional, dedicando la fracción I a las normas relativas, al Poder Ejecutivo y la fracción II a las normas relativas al Poder Legislativo; la fracción III contiene las bases a que debe sujetarse la organización y funcionamiento del Poder Judicial, la fracción IV se dedica a señalar la posibilidad constitucional de la justicia administrativa en el ámbito local, y las fracciones V y VI repiten el contenido de las fracciones IX y X del texto vigente del artículo 115 constitucional, relativas a las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores y la posibilidad de celebrar convenios entre la Federación, los Estados y Municipios. Por lo que se refiere al perfeccionamiento de las normas que rigen a los tribunales de justicia del Fuero Común del Distrito Federal, se formularán las adecuaciones necesarias para que tales normas conserven congruencia con las contenidas en el artículo 116 constitucional que se propone adaptada a las circunstancias del Distrito Federal. Por cuanto corresponde al Poder Judicial de la Federación, será materia de otra iniciativa que se presentará por el digno conducto de ese H. Congreso de la Unión, a la alta consideración del Constituyente Permanente, por implicar también reformas a la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos".

A las Comisiones Unidas Primera de Gobernación, de Puntos Constitucionales y Asuntos Relativos al Pacto Federal, les fue turnada para su estudio y dictamen dicha iniciativa.

El artículo en estudio fue reformado por el Artículo Primero del Decreto de 25 de febrero de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo del mismo año, para quedar como ahora aparece.

"Artículo 116.- El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

IV.- 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".

Comentario. Al igual que la comentada adición de la fracción XXIX-H al artículo 73 constitucional, las llamadas reformas al artículo 116 de nuestra Carta Magna, obedecen a la aplicación de una mejor técnica legislativa encaminada a lograr eliminar la repetición o duplicación de preceptos colocados en diversos artículos, tal y como ocurría con los artículos 46 y 116, los cuales trataban sobre la misma materia diciendo más o menos lo mismo, independientemente de la existencia de un tercer artículo que dice lo mismo y que es la fracción IV del artículo 73 constitucional.

Resulta loable la concentración en un sólo numeral el contenido de los artículos 46 y 116, ya que con ello se obtiene una adecuada ordenación de preceptos fundamentales en la organización política de los Estados.

Por otra parte, mediante la reubicación de algunas fracciones del artículo 115 en el 116, se buscó que el primero de dichos numerales contenga las normas básicas que deben regir la organización municipal, y el 116 las normas modulares de la organización estatal. Con lo cual sin lugar a dudas, se logra una mejor sistematización de los preceptos que conforman la Constitución General de la República.

Al establecerse en la fracción IV del artículo 116 constitucional la base y fundamento para el establecimiento de tribunales de lo contencioso-administrativo en la esfera estatal, aplicando a dichos tribunales los lineamientos establecidos en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 104 constitucional (según se expresa en la Iniciativa Presidencial, en la actualidad 73 fracción XXIX) no viene sino a poner de manifiesto que tanto la Constitución de los Estados como la Constitución Federal, están sujetas a principios comunes, sin olvidar el papel rector que tiene ésta última, ya que no hay que olvidar que las Constituciones particulares de los Estados, en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del pacto federal. Sin embargo cabe manifestar que la fracción IV del artículo 116 constitucional vigente, no viene sino a reconocer y regular la realidad existente en los Estados, en tanto que al amparo de sus Constituciones se dió origen a diversos tribunales administrativos, pero siempre siguiendo los lineamientos establecidos en la Constitución Federal para la creación de tribunales administrativos federales y en el Distrito Federal, de ahí que se sostenga la legalidad de los mismos.

11.- INSTAURACION DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal tiene los mismo antecedentes históricos que el Tribunal Fiscal de la Federación, mismos que fueron resumidos en el apartado I del Capítulo Primero del presente trabajo, siendo sin embargo éste último el modelo a seguir, de tal manera que podemos afirmar que es el segundo tribunal administrativo que nace en nuestro país.

A diferencia de su antecesor el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal nació a la vida jurídica sin el vicio de inconstitucionalidad, ya que con anticipación a la publicación de la Ley que lo creó, el artículo 104, fracción I constitucional ya había sido reformado en el año de 1967, autorizando la creación de tribunales administrativos federales y en el Distrito Federal, publicándose la reforma en comento en el Diario Oficial del Gobierno Federal el 25 de octubre de 1967, situación que no aconteció con el Tribunal Fiscal de la Federación en el año de 1936, cuando fue expedida la Ley de Justicia Fiscal.

Mediante Decreto de fecha 26 de febrero de 1971, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo del mismo año, se dió a conocer públicamente la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el cual quedó instalado, de conformidad con lo estipulado en su Artículo Primero Transitorio, cuatro meses después; es decir, el 17 de Julio de 1971, cumpliendo de esta manera "por vez primera el ideal no satisfecho en el orden federal, de un tribunal administrativo que conozca de toda la materia contenciosa administrativa local del Distrito Federal". (161)

Resulta pertinente destacar que paradójicamente no fue la Ley del Tribunal la que lo creó, en el sentido estricto de la palabra, ya que lo hizo en primera instancia la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1970, vigente a partir de la fecha de su publicación, acorde con lo dispuesto en su Artículo Primero Transitorio. Dicha Ley previno en su artículo 6º lo siguiente:

"La función Jurisdiccional en el orden administrativo estará a cargo de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de plena autonomía, establecido con fundamento en lo dispuesto por la fracción I, del artículo 104 de la Constitución y regido por la ley que para el efecto se dicta".

En la actualidad dicha disposición se encuentra establecida en el artículo 7º de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1978, pero sin señalar que el Tribunal en cuestión se establecerá con fundamento en el artículo 104 constitucional y regido por la ley que al efecto se dicta, por no ser ya

(161) Nava Negrete, Alfonso. Grandeza y Decadencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México. Primer Número Extraordinario 1978. Naucalpan Estado de México, pag. 265.

necesario en la actualidad ya que no existe objeción alguna respecto a la constitucionalidad de los tribunales administrativos, aunado a que, al momento de expedirse dicha Ley Orgánica el Tribunal en cuestión tenía ya siete años de existencia.

Como ya mencionamos el Tribunal Fiscal de la Federación le sirvió de modelo al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en cuanto a su organización, de ahí que las leyes que los regulan guarden cierta similitud en ciertos aspectos, sin embargo no puede afirmarse lo anterior en lo concerniente al aspecto procesal, ya que a nuestro juicio fueron tres las fuentes que inspiraron la creación de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a saber: a). El Tribunal Fiscal de la Federación, del cual obtuvo la simplicidad de la estructura del proceso; b). El juicio de amparo, del cual tomó la suspensión del acto administrativo impugnado y la suplencia de la queja; y c). La justicia administrativa francesa, de la cual tomó la justicia de plena jurisdicción y las tradicionales causas de anulación, característica, esta última, que le fue quitada mediante las reformas sufridas por la Ley en el año de 1972.

Como ya comentamos en los párrafos precedentes, el Tribunal Fiscal de la Federación le sirvió de modelo a nuestro tribunal local, por lo que muchos de los comentarios realizados al analizar la naturaleza jurídica, estructura y competencia del Tribunal Fiscal, resultan aplicables o idóneos al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en lo concerniente a los mismos puntos, los cuales serán comentados en los incisos siguientes.

A).- SU NATURALEZA.

De la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y de su Exposición de Motivos, podemos desprender su naturaleza de tribunal administrativo.

El Maestro Nava Negrete, nos dice al respecto:

"Sigue ese tribunal las líneas clásicas de los tribunales administrativos de origen francés, pero se agregan otras propias del juicio de amparo". (162)

En la Exposición de Motivos de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1971, se señaló:

"Con el fin de establecer la justicia administrativa en el Distrito Federal, en forma ágil y eficaz se propone la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de acuerdo con lo previsto en la fracción I del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual estará dotado de plena autonomía para resolver con imparcialidad los juicios que los particulares promuevan contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal; la Justicia que se imparta en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo deberá ser expedita, pronta y pública. Además, siempre será carente de formalidades y para que el propósito no se desvirtúe, el Tribunal en bien del quejoso, suplirá la deficiencia de la demanda, lo que especialmente se propone en beneficio de la clase económicamente desvalida, en donde es más frecuente la imposibilidad o la dificultad para pedir justicia". (163)

La Jurisdicción administrativa del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, esto es, su ubicación dentro del Poder Ejecutivo, pero con absoluta autonomía e independencia de cualquier autoridad administrativa para dictar sus fallos, se reafirma con lo estipulado en los artículos 7º y 1º, de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, respectivamente, que a la letra dicen:

"Artículo 7º.- La función jurisdiccional en el orden administrativo estará a cargo de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo dotado de plena autonomía y regido por la ley correspondiente".

"Artículo 1º.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y competencia que esta Ley establece".

Dentro de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, existen diversos dispositivos que contribuyen a lograr la autonomía e

(162) Nava Negrete, Alfonso. Legislación Comparada... Op. cit. pag. 203.

(163) Ibidem. pags. 203 y 204.

independencia del citado órgano jurisdiccional, dentro de los cuales destacan los siguientes:

"Artículo 3º.- El Presidente de la República, a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal y con la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, nombrará a los magistrados que integren la Sala Superior y las salas del Tribunal, así como a los supernumerarios necesarios.

Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su encargo, podrán ser promovidos de supernumerarios a numerarios y de las salas a la Sala Superior, y al término de su nombramiento podrán ser reelectos o promovidos, y si lo fueren sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Son aplicables a los nombramientos de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, las disposiciones establecidas al respecto para los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, en la Ley Orgánica correspondiente".

En sus orígenes este artículo establecía que el nombramiento de los Magistrados sería por un periodo de tres años, lo cual ponía en duda la autonomía del Tribunal, ya que la corta vida del nombramiento ponía a pensar a los Magistrados si al dictar una sentencia en contra del Departamento y a favor de los particulares, se estaba gastando la negativa a otro periodo de tres años. A partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 1986, los Magistrados son nombrados por un periodo de seis años.

El artículo en comento fue reformado nuevamente en el año de 1987, publicándose en el Diario Oficial de la Federación del 21 de diciembre de ese año, señalándose que los Magistrados durarán seis años en el ejercicio de su encargo los cuales podrán ser promovidos de supernumerarios a numerarios y de las Salas a la Sala Superior, y que al término de su nombramiento podrán ser reelectos o promovidos y si lo fueren sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del Título Cuarto de la Constitución Política Federal (Responsabilidades de los Funcionarios Públicos), con lo cual a semejanza del Tribunal Fiscal de la Federación se viene a implantar la inamovilidad de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso. Señalándose para tal efecto en el Artículo Tercero Transitorio del Decreto reformatorio que los Magistrados designados para el sexenio judicial iniciado el 16 de julio de 1986, durarán en su encargo hasta el término del mismo el 15 de julio de 1992.

El artículo 7º de la Ley del Tribunal de lo Contencioso establece:

"Artículo 7º.- Los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo percibirán iguales emolumentos que los del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Esos emolumentos no podrán ser disminuidos durante el término de su encargo".

El artículo es el resultado de la reforma practicada el 16 de Junio de 1986, la cual tuvo por finalidad el establecer que los emolumentos percibidos por los Magistrados del Tribunal, no podrán ser disminuidos durante el término de su encargo, lo cual resultó positivo, en tanto que la disminución de las percepciones podrían utilizarse como medida de presión hacia el Magistrado que se negase a obedecer alguna consigna oficial que a su juicio fuese contraria a derecho.

Insistimos en que la retribución económica debe ser suficiente, de tal manera que les permita llevar una vida decorosa, congruente con el cargo que desempeñan, complementado con las garantías de carácter social.

El artículo 14 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, señala:

"Artículo 14.- Los magistrados, los secretarios y los actuarios, estarán impedidos para desempeñar cualquier otro cargo o empleo de la Federación, Distrito Federal, Estados, Municipios, organismos descentralizados, empresas de participación estatal o de naturaleza privada, excepto los cargos o empleos de carácter docente y honoríficos. También estarán impedidos para ejercer su profesión, salvo en causa propia".

Esta restricción tiene por finalidad impedir que los profesionistas encargados de impartir justicia o auxiliar a las Salas en dicho propósito, se vean comprometidos a hacer algún tipo de concesión con el objeto de lograr ciertos beneficios en su otro empleo, descuidando de esta manera el desempeño imparcial de su función jurisdiccional.

En la fracción X, del artículo 19 bis de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se establece:

"Artículo 19 bis.- Son atribuciones de la Sala Superior, las siguientes:
X. Expedir el reglamento interior del Tribunal que comprenderá las normas de trabajo, así como las demás disposiciones necesarias para su buen funcionamiento;"

Con este dispositivo se logra que ningún órgano externo al Tribunal, limite sus facultades y asimismo comprometa sus resoluciones.

Al igual que lo hicimos al tratar el punto correlativo del Tribunal Fiscal de la Federación, resulta aconsejable que en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se implante la carrera judicial, para reforzar la autonomía e independencia del Tribunal. Principiando dicha carrera desde los puestos más modestos hasta los de la más alta judicatura, el orden a seguirse sería el siguiente: 1º) Actuario; 2º) Defensor Jurídico Gratuito o Secretario de Acuerdos de Sala; 3º) Secretario de Acuerdos de Sala Superior; 4º) Magistrado de Sala; y 5º) Magistrado de Sala Superior.

El tribunal local en estudio en sus inicios fue concebido como un tribunal de plena jurisdicción, con todo el alcance que dicho concepto tiene en la jurisprudencia de los tribunales administrativos franceses, y que Laferrierre fija con nitidez en su obra "Tratado de lo Contencioso Administrativo", en los siguientes términos: "los poderes de plena jurisdicción implican el ejercicio de un arbitraje completo de hecho y de derecho sobre el litigio; los poderes de anulación están limitados al derecho de anular los actos atacados de ilegalidad sin que el juez administrativo tenga el poder de reformarlos y de substituirlos con su propia decisión" (164)

En el texto original de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, específicamente en su artículo 77, fracción III, se plasmó esa naturaleza al señalarse que: "Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal no necesitarán formalismo alguno, pero deberán contener: los puntos resolutivos en que se expresen con claridad las decisiones o actos administrativos cuya nulidad o validez se declare, la reposición del procedimiento que se ordene, los términos de la modificación del acto impugnado, y en su caso, la condena que se decrete".

Ejerció este Tribunal dicho poder durante año y medio, debido a la reforma que se le hizo a su ley el 4 de enero de 1973, mediante la cual se efectuó la transformación del Tribunal de plena jurisdicción al de simple anulación, quedando señalada expresamente su nueva naturaleza en el artículo 79, fracción III, del texto en vigor.

En el párrafo séptimo de la exposición de la iniciativa de las reformas realizadas en el año de 1973, al respecto se señaló:

"La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo otorgó a éste facultades que desbordan el principio de anulación del acto impugnado, que rige en procedimientos similares. En el procedimiento judicial federal, el efecto de la sentencia se contrae a la restitución de las cosas, por las autoridades responsables, al estado que guardaban antes de la violación. Estos sistemas han dado en la práctica resultados positivos, porque no se substituye el juzgador a la autoridad demandada; de otra forma se propicia el desbordamiento de las funciones típicamente jurisdiccionales y se impide a la autoridad demandada, como se dijo anteriormente, no sólo corregir por sí misma las violaciones en que hubiere incurrido, sino el ejercicio de sus atribuciones, dentro de la órbita de competencia que le corresponde, de la cual no debe ser desplazada, especialmente porque la función gubernamental debe ejercerse, no sólo dentro del cumplimiento estricto de las disposiciones reglamentarias y legales aplicables, sino, además, dentro de los programas que fijan las políticas a seguir por la administración. Para

(164) Laferrierre, citado por Auby y Drago. *Traité de Contentieux Administratif*. Tomo II. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence. Paris 1962. pag. 367.

este fin, se propone las reformas a los artículos 77 y 79, sin limitar la competencia que actualmente tiene el Tribunal".

Como podemos observar la reforma se encaminó principalmente a restarle fuerza jurisdiccional al Tribunal, en tanto que las autoridades del Departamento del Distrito Federal no estuvieron más dispuestas a soportar su acción, que exhibía los excesos ilegales de sus funcionarios, así como sus arbitrariedades, al igual que sus órganos ejecutores.

Cabe resaltar que no se hizo consulta, alguna o se dió oportunidad al Tribunal para discutir dicha reforma, "conoció el tribunal la reforma del 72, cuando ya se había presentado como iniciativa de la Ley ante la Cámara de Diputados". (165)

No es posible que tanto en la Cámara de origen como en la Cámara de Senadores, haya pasado desapercibido un cambio tan trascendental en nuestro sistema jurídico, ya que ello significaba un retroceso en la justicia administrativa de nuestro país y nos alejaba de manera significativa del Estado de Derecho que se pretende alcanzar con el establecimiento de tribunales administrativos dentro de nuestro marco jurídico, hecho que pone una vez más en evidencia que en el Congreso de la Unión no se estudian, ni se debaten a fondo, las iniciativas precedentes del Ejecutivo Federal, sino que simplemente se glosan, tal vez obedeciendo a presiones de tipo político, lo cual de ningún modo puede excusarle de cumplir de manera eficiente la función que les ha sido encomendada como representantes del pueblo, y por consiguiente velar porque las instituciones que protejan los derechos de los ciudadanos no desaparezcan bajo pretexto de proteger intereses de carácter político, como seguramente aconteció por parte del Departamento del Distrito Federal, ya que se reitera, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo en sus orígenes hacia a un lado los intereses en juego teniendo por encima de todo a la ley.

Ante la nefasta reforma, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo al amparo del actual artículo 81 de su Ley, que ordena: "De ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia", ha encontrado el camino para ejercer la plena jurisdicción, en tanto que la sentencia como manifestación trascendental de la función jurisdiccional, tiene carácter obligatorio; es decir, entre la declaración de la nulidad de la resolución y la restauración al actor en el goce de los derechos que le hubiesen sido indebidamente afectados o desconocidos, existe una relación de causa a efecto, de donde se desprende la obligación para la autoridad de otorgar o restituir al particular el derecho afectado o desconocido.

(165) Nava Negrete, Alfonso. Grandeza y Decadencia del Tribunal ... Op. cit. pag. 280.

En base a lo anterior podemos afirmar que sin la existencia legal que lo reconozca el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal dicta sentencias de plena jurisdicción; es decir; se vió en la imperiosa necesidad de acudir a la emisión de las llamadas "sentencias para efectos", a semejanza del Tribunal Fiscal de la Federación, lo cual significa señalarle a la autoridad los términos en que debe emitir su nueva resolución, restringiéndole de esa manera su libertad de decisión a la autoridad demandada, ejerciendo de esta manera funciones de un tribunal de plena jurisdicción.

Debido a que la instancia de queja será comentada con posterioridad, nos limitaremos a señalar que esta instancia, prevista en el artículo 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, no viene sino a afirmar que las facultades ejercidas por dicho Tribunal rebasan en mucho lo que tradicionalmente se conoce como contencioso de anulación, ya que a través de la multitud de instancia se podrá pedir al propio Tribunal que deje sin efectos los actos violatorios de sus sentencias, otorgándole cierto imperio al Tribunal para hacer respetar las resoluciones por él emitidas.

B).- SU ESTRUCTURA.

La organización o estructura del Tribunal en estudio, ha sido regulada por un solo ordenamiento, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicada el 17 de marzo de 1971 en el Diario Oficial de la Federación, misma que, ha sido objeto de diversas reformas en las fechas siguientes: 4 de enero de 1973, 3 de enero de 1979, 16 de junio de 1986 y 21 de diciembre de 1987.

El texto original de la Ley estableció que al iniciar sus labores, 120 días después de su publicación (Artículo Primero Transitorio), es decir, el 17 de julio de 1971, que el Tribunal se compondría de 10 Magistrados numerarios y de los supernumerarios que llegasen a nombrarse para integrar hasta dos Salas más; y que funcionarían en Pleno, formado por todos los Magistrados, siendo necesaria la presencia de más de las dos terceras partes, para poder sesionar; es decir, era necesaria por lo menos la presencia de siete de sus integrantes; y en 3 Salas, integradas cada una por tres Magistrados, siendo necesaria la presencia de todos para que la Sala pudiera sesionar (arts. 2º, 16 y 71 LTCADF).

De entre los Magistrados numerarios se designaba a uno para que desempeñara el cargo de Presidente del Tribunal, el cual duraba en su cargo un año, pudiendo ser reelecto, y no integraba Sala; asimismo se designaba un Presidente en cada una de las Salas e igualmente duraba en su cargo un año, pudiendo ser igualmente reelecto (art. 5º LTCADF).

El Tribunal además se encontraba integrado por un Secretario General de Acuerdos; los Secretarios necesarios para el despacho de los negocios de la Presidencia y de cada Sala; un Secretario General de Compilación y Difusión; los actuarios y empleados que determinar el Presupuesto de Egresos del Departamento del Distrito Federal (art. 12 LTCADF). En el artículo 4º se señalaban los requisitos que debían reunir los Magistrados y el artículo 13 los requisitos para los Secretarios y Actuarios.

Mediante Decreto de 27 de diciembre de 1978, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1979, se reforman y adicionan diversos artículos de la Ley del Tribunal de lo Contencioso. Resulta pertinente destacar en este punto las que sufrieron los artículos 12, 23 y 51, ya que en estos numerales se incluyen como personal integrante del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a los "defensores jurídicos gratuitos", los cuales venían prestando sus servicios dentro de la defensoría de oficio local, que coordinaba el servicio de asistencia jurídica gratuita en los ramos penal, civil, familiar y contencioso administrativo.

A través de las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 1986, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, adquirió su estructura actual al crearse la Sala Superior y suprimirse el Pleno, conservándose el mismo número de las Salas Ordinarias, así como su demás personal (arts. 2, 5, 6, 9, 10, 11, 12, 16, 17, 18, 19, 19 bis y

20). Mediante el Artículo Segundo del Decreto, se reformó la denominación del Capítulo Tercero del Título Primero de la Ley, mismo que hasta entonces hacía referencia a la integración y facultades del Pleno, para ahora hacerlo respecto de la Sala Superior, la cual vino a tomar su lugar.

A continuación pasaremos a analizar la organización del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, con base en su Ley en vigor y de su Reglamento Interior, para lo cual entro paréntesis identificaremos los artículos respectivos y con las siglas LTCADF y RITCADF, los ordenamientos precitados.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y competencia que su Ley le establece (art. 1º LTCADF).

Sus integrantes se llaman Magistrados, los cuales pueden clasificarse atendiendo al órgano de que forman parte y a las funciones que desempeñan, en:

- a) Magistrados de la Sala Superior (art. 16 LTCADF).
- b) Magistrados de las Salas Ordinarias (arts. 2º y 3º LTCADF).
- c) Magistrados Supernumerarios (arts. 2º y 3º LTCADF).
- d) Magistrados Visitadores (art. 1º Reglamento de Visitas a las Salas Ordinarias y Auxiliares del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

El Presidente de la República, a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal y con la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, nombrará a los Magistrados que integren la Sala Superior y las Salas del Tribunal, así como a los supernumerarios necesarios (art. 3º LTCADF).

Durante el término que duren en su encargo los Magistrados no podrán ser privados de sus puestos, salvo que se incurra en alguno de los supuestos contenidos en el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, denominado "De las responsabilidades de los funcionarios públicos".

Los requisitos para ser Magistrado son los siguientes (art. 4º LTCADF):

- a) Ser mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- b) No tener menos de veinticinco años si el Magistrado es para Sala y no menos de treinta si es para Sala Superior, el día de su designación, ni más de sesenta y cinco años, en cualquiera de ambos casos;
- c) Ser licenciado en derecho, con título debidamente registrado en la Dirección General de Profesiones;
- d) Acreditar, cuando menos, tres o cinco años de práctica profesional en materia administrativa y fiscal, según sea Magistrado para Sala o para Sala Superior;
- e) Ser de notoria buena conducta; y
- f) No haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito intencional, que le imponga más de un año de prisión.

El Tribunal se encuentra organizado en si de la siguiente forma:

1.- Sala Superior.

La cual estará compuesta de cinco Magistrados, y podrá sesionar con la presencia de cuatro de sus miembros (arts. 2º y 16 LTCADF).

La Sala Superior tendrá las atribuciones de carácter Jurisdiccional señaladas en el artículo 19, fracciones I a V, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y 4º, inciso f), de su Reglamento Interior, las cuales serán comentadas al tratar lo relativo a su competencia material.

Dentro de las atribuciones de carácter administrativo encontramos las siguientes:

Designar de entre sus miembros al Presidente del Tribunal (arts. 6º y 19 bis fracc. I, LTCADF, y 4º inc. a) RITCADF); Fijar y cambiar la adscripción de los Magistrados de las Salas (arts. 19 bis fracc. II LTCADF y 4º inc. b) RITCADF); Designar de entre los Magistrados supernumerarios a los que suplan las ausencias temporales de los Magistrados de las Salas (art. 19 bis fracc. III LTCADF); Nombrar al Secretario General de Acuerdos, a los Secretarios y Actuarios de la Sala Superior, así como acordar lo que proceda respecto a su remoción (art. 19 bis fracc. IV LTCADF); Acordar la remoción de los empleados administrativos a ella adscritos, cuando proceda conforme a la ley (art. 19 bis fracc. V LTCADF); Conceder licencias a los Magistrados, hasta por un mes con goce de sueldo o hasta por tres sin sueldo cada año, siempre que el Magistrado tenga un año de servicio, exista causa justificada para ello y no se perjudique el funcionamiento del Tribunal (arts. 19 bis fracc. VI LTCADF y 4º inc. c) RITCADF); Conceder licencias a los Secretarios y Actuarios de la propia Sala, contando previamente con la anuencia del Magistrado al que estén adscritos (arts. 19 bis fracc. VI LTCADF y 4º inc. d) RITCADF); Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal (arts. 19 bis fracc. VII LTCADF y 4º inc. e) RITCADF); Designar las comisiones de Magistrados que sean necesarias para la administración interna y representación del Tribunal (arts. 19 bis fracc. VIII LTCADF y 4º inc. h) RITCADF); Formular anualmente el proyecto de presupuesto de egresos del Tribunal, para ser remitido al Departamento del Distrito Federal, con el apoyo técnico de la Coordinación Administrativa (arts. 19 bis fracc. IX LTCADF y 4º inc. i) RITCADF); Expedir el reglamento interior del Tribunal que comprenderá las normas de trabajo, así como las demás disposiciones necesarias para su buen funcionamiento (art. 19 bis fracc. X LTCADF); Designar de entre sus miembros a los Magistrados visitantes de las Salas (arts. 19 bis

fracc. XI LTCADF y 4º inc. g) RITCADF); Vigilar la correcta aplicación del presupuesto del Tribunal (art. 4º inc. j) RITCADF); Fijar los periodos de vacaciones y determinar la suspensión de labores del Tribunal, comunicándolo oportunamente (art. 4º inc. k) RITCADF); Designar, cuando proceda, a los Magistrados de guardia según el turno que al efecto lleve la Secretaría General de Acuerdos, salvo en el caso de que algún Magistrado solicite oportunamente cubrir la guardia (art. 4º inc. l) RITCADF); Ordenar, por conducto del Presidente del Tribunal, que se presente la denuncia de hechos que corresponda ante las autoridades competentes, en los casos de comisión de faltas o delitos oficiales de los funcionarios y empleados del Tribunal, según lo establecido por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos y el Código Penal para el Distrito Federal (art. 4º inc. m) RITCADF); Acordar la suspensión de los funcionarios y empleados del Tribunal, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (art. 4º inc. n) RITCADF); Conocer de las acusaciones o quejas que se presenten en contra del Presidente del Tribunal, Magistrados, Secretarios, Actuarios y empleados del propio Tribunal, a fin de que se tomen las medidas procedentes (art. 4º inc. o) RITCADF); Vigilar el debido cumplimiento de la Ley, de su Reglamento y de las demás disposiciones legales relativas que normen las funciones del Tribunal (art. 4º inc. p) RITCADF); Resolver las dudas que se susciten con motivo de la aplicación del Reglamento Interior y proceder a su modificación cuando se estime necesario (art. 4º inc. q) RITCADF); Imponer, cuando procedan, sanciones administrativas al personal judicial y administrativo del Tribunal (art. 4º inc. r) RITCADF); Ejercer, realizar o tomar todas aquellas determinaciones, actos o medidas que juzgue necesarios para la buena marcha del Tribunal y que no estén expresamente reservados para el Presidente del Tribunal (art. 4º inc. s) RITCADF); y Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas del Tribunal, así como entre los Magistrados instructores y ponentes (art. 19 fracc. VI LTCADF); y Las demás que establezcan las leyes.

2. Salas Ordinarias.

Existen 3 Salas Ordinarias, integrada cada una de estas por tres Magistrados, las cuales sólo podrán sesionar con la presencia de sus tres miembros, pudiendo resolver los asuntos de su competencia con solo dos votos a favor (arts. 2º, 74 y 78 LTCADF).

El Presidente del Tribunal turnará las demandas a la Sala correspondiente, al recibirla el Presidente de la Sala a su vez la turnará al Magistrado correspondiente, quien tendrá el carácter de instructor. Para dicho fin se seguirán las reglas establecidas por la Sala Superior para la distribución de los asuntos (arts. 19 fracc. VI, 52, 53 y 56 LTCADF).

Los conflictos que se susciten entre las diversas Salas Ordinarias del Tribunal, serán resueltos por el Presidente del mismo Tribunal (art. 7º inc. e) RITCADF).

Las facultades de carácter Jurisdiccional que tendrán las Salas Ordinarias, se encuentran establecidas en el artículo 21 de su Ley.

Dentro de las atribuciones de carácter administrativo que tendrán las Salas Ordinarias, encontramos las siguientes:

- 1.- De entre sus miembros designar anualmente a su Presidente, el cual tendrá las facultades establecidas en el artículo 8º de su Reglamento Interior (arts. 6º y 23 LTCADF);
- 2.- Las demás que establezcan las leyes.

Las sesiones de la Sala Superior y las audiencias de las Salas Ordinarias serán públicas, salvo en los casos en que la moral, el interés público o la ley exijan que sean secretas (arts. 17 y 74 LTCADF y art. 6º RITCADF).

3. Presidente del Tribunal.

Como ya se menciona éste es designado en la primera sesión anual del Tribunal, la cual será presidida por el Magistrado de la Sala Superior con mayor antigüedad en el Tribunal; propuestos los candidatos, se toman los votos de los miembros de la Sala Superior y, una vez electo el Presidente, rendirá la protesta de Ley (arts. 6º LTCADF y 4º RITCADF).

A) Atribuciones de carácter Jurisdiccional: dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones de la Sala Superior (arts. 20 fracc. IV LTCADF y 7º inc. a) RITCADF); denunciar a la Sala Superior las contradicciones de que tenga conocimiento entre sentencias dictadas por las Salas (art. 20 fracc. V LTCADF); designar por turno al magistrado instructor en los recursos de revisión y al magistrado ponente en los de queja, dar cuenta a la Sala Superior de las excitativas y tramitar los demás asuntos de la competencia de la Sala Superior hasta ponerlos en estado de resolución (arts. 20 fracc. VI LTCADF y 7º inc. b) y

c) RITCADF); autorizar, en unión del Secretario General de Acuerdos, las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos de la Sala Superior (art. 20 fracc. XI LTCADF); firmar los engroses de resoluciones de la Sala Superior (art. 20 fracc. XII LTCADF); realizar los actos jurídicos que no requieran la intervención de la Sala Superior, conforme a la Ley (arts. 20 fracc. XIII LTCADF y 7º inc. l) RITCADF); publicar la Jurisprudencia del Tribunal, las sentencias de la Sala Superior cuando constituyan jurisprudencia o cuando la contraríen, incluyendo los votos particulares que con ella se relacionen, así como aquellas que considere que deben darse a conocer por ser de interés general (arts. 20 fracc. XV LTCADF y 7º inc. k) RITCADF); reunir a la Sala Superior en sesiones ordinarias y extraordinarias cuando así se requiera o lo solicite alguno de sus integrantes (art. 7º inc. d) RITCADF); y resolver sobre los conflictos que surjan entre las Salas Ordinarias del Tribunal (art. 7º inc. e) RITCADF).

B) Atribuciones de carácter administrativo: representar al Tribunal ante toda clase de autoridades (art. 20 fracc. I LTCADF); despachar la correspondencia del Tribunal y de la Sala Superior (art. 20 fracc. II LTCADF); presidir las comisiones que designe la Sala Superior (art. 20 fracc. III LTCADF); designar al personal administrativo de la Sala Superior, de acuerdo con las disposiciones legales y las normas de carácter general que dicte la misma Sala (arts. 20 fracc. VII y 7º inc. l) RITCADF); conceder o negar licencias al personal administrativo de la Sala Superior en los términos de las disposiciones aplicables, previa opinión, en su caso, del magistrado a que esté adscrito (arts. 20 fracc. VIII y 7º inc. m) RITCADF); dictar las medidas que exijan el buen funcionamiento y la disciplina de la Sala Superior e imponer las sanciones administrativas que procedan a los secretarios y empleados administrativos de la misma (art. 20 fracc. IX LTCADF); dictar las ordenes relacionadas con el ejercicio del presupuesto del Tribunal (arts. 20 fracc. X LTCADF y 7º inc. h) RITCADF); realizar los actos administrativos que no requieran la intervención de la Sala Superior, conforme a la Ley (arts. 20 fracc. XIII LTCADF y 7º inc. i) RITCADF); rendir a la Sala Superior en la última sesión de cada año un informe dando cuenta de la marcha del Tribunal y de las principales tesis adoptadas por éste en sus decisiones (arts. 20 fracc. XIV LTCADF y 7º inc. n) RITCADF); conferir a los magistrados de Salas Ordinarias las comisiones y representaciones del Tribunal que se estimen pertinentes (art. 7º inc. f) RITCADF); reunir a los magistrados de las Salas Ordinarias, por lo menos una vez al mes, para comunicarle las resoluciones tomadas por la Sala Superior (art. 7º inc. g) RITCADF); ejercer el presupuesto del Tribunal, oyendo previamente la opinión de la Sala Superior (art. 7º inc. h) RITCADF); y fijar el horario de trabajo del personal judicial y administrativo del Tribunal (art. 7º inc. j) RITCADF).

Las atribuciones de los Presidentes de Sala, Secretarios, Actuarios y defensores jurídicos gratuitos, se encuentran establecidas en el Reglamento Interior del Tribunal, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de octubre de 1987. (art. 23 LTCADF).

4. Presidentes de Salas Ordinarias.

Este es designado en la primera sesión anual de la Sala por sus integrantes (art. 6º LTCADF), y tiene las siguientes atribuciones:

A) Atribuciones de carácter jurisdiccional: admitir o desechar las demandas (art. 53 LTCADF); conceder la suspensión de los actos impugnados en el mismo auto de admisión de la demanda y hacérselo saber a la autoridad demandada (arts. 57 LTCADF y 8º inc. a) RITCADF); conceder la suspensión de los actos impugnados, cuando proceda, en cualquier momento del juicio cuando lo solicite el actor (arts. 58, párrafo primero, LTCADF y 8º inc. b) RITCADF); dictar las medidas cautelares pertinentes cuando los actos materia de impugnación hubieren sido ejecutados y afecten a particulares de escasos recursos económicos impidiéndoles el ejercicio de su única actividad personal, a fin de preservar el medio de subsistencia de la parte agraviada (arts. 58, párrafo tercero, LTCADF y 8º inc. c) RITCADF); revocar la suspensión en cualquier momento del juicio, si varían las condiciones en las cuales se otorgó (art. 58, último párrafo, LTCADF); decretar los medios de apremio previstos en la Ley, para hacer cumplir las determinaciones de la Sala (arts. 29 LTCADF y 8º inc. d) RITCADF); dirigir el desarrollo y mantener el orden durante las audiencias públicas (art. 8º inc. e) RITCADF); vigilar que las sentencias que no se dicten en las audiencias de Ley sean pronunciadas en un término no mayor de diez días hábiles (arts. 77 LTCADF y 8º inc. f) RITCADF); rendir los informes previos y justificados cuando los acuerdos o resoluciones de la Sala constituyan el acto reclamado en los juicios de amparo (art. 8º inc. g) RITCADF); y realizar los actos jurídicos que no requieran la intervención de los otros dos Magistrados, de la Sala Superior o del Presidente del Tribunal (art. 8º inc. h) RITCADF).

B) Atribuciones de carácter administrativo: realizar los actos administrativos que no requieran la intervención de los otros dos Magistrados, de la Sala Superior o del Presidente del Tribunal (art. 8º inc. h) RITCADF); dictar las medidas que coadyuvan al orden, buen funcionamiento y la disciplina de la Sala, exigiendo se guarden el respeto y consideración debidos, imponiendo las correspondientes medidas disciplinarias, previo acuerdo en su caso, de la Sala Superior (art. 8º inc. i) RITCADF); llevar la correspondencia de la Sala, autorizándola con su firma (art. 8º inc. j) RITCADF); gestionar el apoyo administrativo necesario para el debido funcionamiento de la Sala (art. 8º inc. k) RITCADF); llevar un libro general de gobierno de los asuntos radicados y resueltos en la Sala respectiva (art. 8º inc. l) RITCADF); y rendir oportunamente por escrito al Presidente del Tribunal informes mensual y anual de las labores de la Sala, y de las principales resoluciones dictadas por ésta (art. 8º inc. m) RITCADF).

5. Magistrados de Salas Ordinarias.

Son los designados por el Presidente de la República, a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal y con aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal para integrar alguna de las tres Salas del Tribunal (art. 3º LTCADF), y tendrá las siguientes atribuciones:

A) Atribuciones de carácter Jurisdiccional: remitir los asuntos en que se solicite la suspensión, después del auto de admisión en cualquier momento del Juicio, al Presidente de la Sala, en un plazo de veinticuatro horas (art. 9º inc. a) RITCADF); conocer de las quejas por incumplimiento de las resoluciones que se dicten y que serán tramitadas por el propio Magistrado Instructor (art. 9º inc. b) RITCADF); conocer del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala, que será substanciado por el Magistrado Instructor (art. 9º inc. c) RITCADF); enviar los asuntos al Presidente de la Sala respectiva cuando se tengan que dictar medidas cautelares (art. 9º inc. d) RITCADF); y hacer uso, cuando proceda, de los medios de apremio y medidas disciplinarias previstas en la Ley (arts. 29 LTCADF y 9º inc. h) RITCADF).

B) Atribuciones de carácter administrativo: revisar cuando menos una vez al mes el archivo de sus ponencias con el fin de constatar que no se dejen expedientes pendientes de acuerdo o resolución (art. 9º inc. e) RITCADF); llevar un libro de gobierno en que se anoten las entradas y salidas y el estado procesal de los asuntos radicados en sus respectivas ponencias (art. 9º inc. f) RITCADF); elegir de entre sus miembros a su Presidente en la primera sesión anual (art. 9º inc. g) RITCADF); y rendir oportunamente al Presidente del Tribunal un informe mensual por escrito del estado que guarden los asuntos a su cargo (art. 9º inc. i) RITCADF).

El Magistrado de la Sala a la cual se le turne la demanda tendrá el carácter de Instructor (arts. 56 y 77 LTCADF), tendrá ese mismo carácter el Magistrado de la Sala Superior al que se le turnen los recursos de revisión, y el de Magistrado ponente en las instancias de queja (art. 20 fracc. VI LTCADF).

6. Magistrados Supernumerarios.

La Ley prevé que el Presidente de la República, a proposición del Jefe del Departamento del Distrito Federal y con aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, designará hasta seis Magistrados Supernumerarios, necesarios para formar otras dos Salas, cuando así lo requiera el servicio, y quienes suplirán en sus funciones a los Magistrados de las Salas Ordinarias, en sus faltas temporales (arts. 2º, 3º y 10 LTCADF).

Los requisitos para ser Secretario o Actuario son los siguientes: ser mexicano; tener más de veinticinco años; ser licenciado en derecho, con título debidamente registrado; y de notoria buena conducta (art. 13 LTCADF).

7. Secretaría General de Acuerdos.

La cual se encuentra adscrita a la Sala Superior, teniendo las siguientes atribuciones:

- A) Atribuciones de carácter jurisdiccional: auxiliar al Presidente del Tribunal en el cumplimiento de sus atribuciones de carácter jurisdiccional (art. 10 inc. a) RITACDF); tramitar los recursos de revisión, reclamación, queja, revisión por contradicción y excitativas de justicia, hasta el momento procesal de turnarlos al Magistrado ponente, así como lo conducente a los juicios de amparo, cuando se señale como autoridad responsable a la Sala Superior o al Presidente del Tribunal (art. 10 inc. b) RITACDF); auxiliar a la Presidencia en el turno diario de las demandas a cada una de las ponencias, dando número de Juicio y Sala que corresponda a cada negocio (art. 10 inc. c) RITACDF); acordar con el Presidente del Tribunal lo relativo a las sesiones de la Sala Superior (art. 10 inc. d) RITACDF); convocar a la celebración de las sesiones de la Sala Superior (art. 10 inc. e) RITACDF); dar cuenta de los asuntos en las sesiones de la Sala Superior y tomar nota de la votación de los Magistrados (art. 10 inc. f) RITACDF); dar fe y firmar las actuaciones y acuerdos de la Sala Superior (art. 10 inc. g) RITACDF); formular el acta correspondiente a cada sesión de la Sala Superior, así como redactar y comunicar los acuerdos que en ella se tomen (art. 10 inc. h) RITACDF); remitir los recursos de revisión, queja, revisión por contradicción y reclamación, a la ponencia correspondiente de la Sala Superior (art. 10 inc. k) RITACDF); y expedir las certificaciones y las constancias que soliciten las partes, relacionadas con los asuntos que se estén tramitando en ese momento por dicha Secretaría (art. 10 inc. l) RITACDF).
- B) Atribuciones de carácter administrativo: llevar el turno de los Magistrados que deban formular proyectos de resolución de los asuntos que sean de la competencia de la Sala Superior (art. 10 inc. 1) RITACDF); llevar el turno y registro de las substituciones de los Magistrados del Tribunal (art. 10 inc. j) RITACDF); llevar el registro y certificación de firmas de los Magistrados, Secretarios, Defensores y Actuarios del Tribunal (art. 10 inc. m) RITACDF); llevar el turno de los Magistrados de guardia, que será por número progresivo de las propias ponencias (art. 10 inc. n) RITACDF); llevar un expediente personal de los Magistrados del Tribunal, así como del personal judicial de cada una de las Salas, de conformidad con el Reglamento de Visitas (art. 10 inc. o) RITACDF); coordinar y controlar la prestación del Servicio Social de los Pasantes propuestos por las Instituciones de Educación Superior (art. 10 inc. p) RITACDF); llevar el libro de Gobierno del Tribunal, registrando diariamente las demandas, contestaciones y promociones (art. 10 inc. q) RITACDF); vigilar las actividades de la Asesoría y Defensoría Jurídicas, así como de la Oficialía de Partes, comunicando a la Sala Superior del Tribunal las irregularidades que en su caso advierta (art. 10 inc. r) RITACDF); tramitar y firmar la correspondencia administrativa de su competencia (art. 10 inc. s) RITACDF); y recibir y

conservar bajo su responsabilidad los valores exhibidos por las partes en los juicios (art. 10 inc. t) RITCADF).

8. Secretaría General de Compilación y Difusión.

Se encuentra integrada por dos áreas: Compilación y Difusión, y tiene las siguientes atribuciones, las cuales en su mayoría son de carácter administrativo:

A) Atribuciones de carácter jurisdiccional: compilar y difundir la Jurisprudencia y precedentes importantes, actividad que realiza por conducto del área de Difusión (arts. 11 inc. a) y 13 inc. a) RITCADF).

B) Atribuciones de carácter administrativo: llevar las estadísticas de las actividades propias de la Institución (art. 11 inc. a) RITCADF); coordinar a los Asesores Jurídicos y personal administrativo que dependan de esa área, para el desempeño de sus funciones (art. 11 inc. b) RITCADF); coordinar las áreas administrativas de la Biblioteca y Archivo General (art. 11 inc. c) RITCADF); controlar todos los expedientes concluidos que se encuentren en el Archivo General (art. 11 inc. d) RITCADF); controlar los libros que existan en la Biblioteca del Tribunal (art. 11 inc. e) RITCADF); y realizar las demás tareas que le sean encomendadas por la Sala Superior del Tribunal y desahogar las consultas que le formulen las Salas (art. 11 inc. f) RITCADF).

Las atribuciones administrativas propias del área de Compilación, se encuentran establecidas en el artículo 12 del Reglamento Interior del Tribunal, siendo las siguientes: recabar datos en forma general de las labores que desempeña cada una de las áreas del Tribunal, para poder llevar a cabo un sistema adecuado respecto de la información y Estadística que se requiere en cualquier momento, mediante informes diarios, mensuales y anuales que se harán del conocimiento del Presidente del Tribunal, informes con los que se integrarán las estadísticas de labores realizadas en el año; clasificar, sintetizar y registrar las resoluciones dictadas por la Sala Superior sobre los asuntos que le sean sometidos a su consideración; recabar las noticias publicadas en los diarios capitalinos, relacionadas con el Tribunal; registrar las disposiciones publicadas en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito, así como la jurisprudencia y precedentes importantes del Tribunal Fiscal de la Federación; y entregar, para ser sometidas a estudios y aprobación de la Sala Superior, las tesis de Jurisprudencia, acompañando los expedientes en los que se sustenten.

Las atribuciones administrativas propias del área de Difusión, se encuentran establecidas en el artículo 13 del Reglamento Interior del Tribunal, y son las siguientes: informar de las actividades que desarrolla el Tribunal; ofrecer a

los centros superiores de cultura la colaboración para la óptima difusión de las actividades del Tribunal; y proporcionar la compilación de Jurisprudencia del Tribunal a los interesados para su consulta y análisis.

9. Secretarios de Acuerdos.

Los hay de dos tipos, los adscritos a la Sala Superior y los que pertenecen a las Salas Ordinarias, y tienen las siguientes atribuciones:

A) Atribuciones de carácter Jurisdiccional: practicar las diligencias fuera del Tribunal pero dentro del Distrito Federal, que se le encomienden (art. 26 LTCADF); recibir las demandas que se turnen a la ponencia de su adscripción y preparar el acuerdo que proceda (art. 14 inc. a) RITCADF); recibir contestaciones, recursos, quejas y toda clase de escritos y promociones, relacionados con los asuntos de su respectiva ponencia (art. 14 inc. b) RITCADF) llevar el control de los juicios en trámite que se le haya asignado (art. 14 inc. c) RITCADF); celebrar las audiencias de ley (art. 14 inc. d) RITCADF); elaborar las sentencias que le sean dictadas por el Magistrado de su ponencia (art. 14 inc. e) RITCADF); elaborar proyectos de resolución en los recursos de reclamación y queja (art. 14 inc. f) RITCADF); proyectar Informes previos y justificados que se deban rendir ante los Tribunales del Fuero Constitucional de conformidad con las instrucciones del Magistrado (art. 14 inc. g) RITCADF); dar cuenta diariamente al Magistrado de su adscripción, bajo su más estricta responsabilidad y dentro de las veinticuatro horas siguientes a la de su recepción, con todos los escritos, promociones, oficios y demás documentos que computan a los juicios que se tramitan en sus respectivas ponencias (art. 14 inc. h) RITCADF); autorizar y dar fe de todos los acuerdos, autos o resoluciones, exhortos, actas que se expidan, practiquen, asienten o dicten por el Magistrado de su ponencia (art. 14 inc. i) RITCADF); acordar en los expedientes las certificaciones relativas a términos de prueba y las demás razones que exprese la Ley o las que el Magistrado de su ponencia dicte (art. 14 inc. j) RITCADF); asistir a las diligencias de prueba que ordene expresamente el Magistrado (art. 14 inc. k) RITCADF); expedir las copias certificadas gratuitas que el Magistrado autorice a las partes, y únicamente sobre constancias que obran en autos en su ponencia (art. 14 inc. l) RITCADF); cuidar bajo su más estricta responsabilidad que los expedientes sean debidamente foliados, sellados y rubricados (art. 14 inc. m) RITCADF); remitir a la Secretaría General de Acuerdos, para su resguardo, todos los valores exhibidos en juicio (art. 14 inc. n) RITCADF); conservar en su poder los expedientes que estén a su cargo por trámite (art. 14 inc. o) RITCADF); permitir bajo su estricta vigilancia a los interesados el examen de los expedientes en que fueren parte, estando presente durante el tiempo que dura la consulta, a fin de evitar cualquier pérdida o sustracción de las actuaciones o pruebas respectivas (art. 14 inc. p) RITCADF); remitir al Presidente de la Sala, al Presidente del Tribunal, a la Sala Superior o al Archivo General, los expedientes cuando proceda, previo conocimiento de las partes en sus respectivos casos (art. 14 inc. q) RITCADF); y ordenar y vigilar que se desahoguen y despachen los asuntos a su cargo, así como los oficios que se manden librar en las determinaciones respectivas, dictadas en los expedientes (art. 14 inc. r) RITCADF).

B) Atribuciones de carácter administrativo: inventariar los expedientes que estén a su cargo por trámite (art. 14 inc. o) RITCADF); llevar un libro de control en el que se asienten los asuntos que se turnen al Actuario (art. 14 inc. s) RITCADF); controlar el sello de su respectiva ponencia (art. 14 inc. t) RITCADF); y remitir al archivo los expedientes que se encuentren totalmente concluidos (art. 14 inc. v) RITCADF).

10. Actuarios.

Estos tendrán las siguientes atribuciones:

A) Atribuciones de carácter jurisdiccional: realizar las diligencias que deban practicarse en el Distrito Federal, pero fuera del recinto del Tribunal, cuando así se lo encomienden (art. 26 LTCADF); recabar en su ponencia los asuntos que tenga que diligenciar (art. 18 inc. a) RITCADF); recibir de los Secretarios de Acuerdos los expedientes de las notificaciones personales o de las diligencias que deban llevarse a cabo fuera del Tribunal, firmando los conocimientos respectivos (art. 18 inc. b) RITCADF); practicar las notificaciones personales y las diligencias decretadas por el Magistrado Instructor, dentro de las horas y días hábiles, con excepción de aquellos casos en que se habiliten para actuar en días y horas inhábiles, devolviendo los expedientes a la brevedad posible (art. 18 inc. c) RITCADF); recabar la firma del Secretario de Acuerdos al entregar sus expedientes y las constancias de notificación (art. 18 inc. d) RITCADF); y asentarse en las actuaciones respectivas la razón del envío por correo o entrega de los oficios de notificación, así como de las notificaciones personales y por lista, agregando los acuses de recibo postales y las piezas certificadas a los expedientes (art. 41 LTCADF).

B) Atribuciones de carácter administrativo: llevar un libro en el que se asienten diariamente las diversas diligencias y notificaciones que hayan efectuado (art. 18 inc. e) RITCADF).

11. Coordinación de Asesoría y Defensoría Jurídicas.

Esta se encuentra integrada por un Coordinador; los asesores y defensores que al efecto se designen, los cuales estarán auxiliados cada uno de ellos, por un pasante y dos secretarías. Tanto el Coordinador como los asesores y defensores deberán reunir los siguientes requisitos: ser mexicanos, mayores de veinticinco años, licenciados en derecho, con título debidamente registrado, de notoria buena conducta y no desempeñar ningún otro cargo o empleo, ni ejercer su profesión, salvo en causa propia (arts. 13 y 14 LTCADF y 20 y 21 RITCADF).

El Coordinador será responsable del funcionamiento de dicha unidad ante la Sala Superior; los asesores y defensores lo serán ante el Coordinador, respecto

de las funciones que se les han encomendado; los pasantes de Derecho estarán bajo la dirección y vigilancia de un abogado del Tribunal (arts. 20, 22 y 23 RITCADF).

A) Atribuciones de carácter jurisdiccional: proporcionar defensoría, preferentemente a las personas de escasos recursos en forma gratuita; formular las demandas, vigilar el procedimiento hasta su total resolución dentro del Tribunal, podrán oír notificaciones, podrán interponer recursos, ofrecer y rendir pruebas y alegar en la audiencia, al respecto cabe destacar que no podrán interponer juicio de amparo en contra de las resoluciones del Tribunal; llevar a cabo la recepción, manejo y devolución de documentos y valores con motivo de la atención brindada al público, al momento de devolver los documentos a los particulares, deberán recabar la firma de recibido del interesado o de su representante legal (arts. 34 y 51 LTCADF y 24, 27 y 28 RITCADF), abstenerse de intervenir cuando se demuestre que el particular está en condiciones económicas de contratar un defensor privado o cuando tengan que agotarse instancias fuera del Tribunal (art. 29 RITCADF).

B) Atribuciones de carácter administrativo: el Coordinador llevará un registro de las personas atendidas, asuntos tramitados, resoluciones notificadas y demás datos pertinentes, tanto de Asesoría como de Defensoría, estableciendo con ellos un archivo y control para la mejor información de los interesados (art. 25 RITCADF); atender al público dentro del horario establecido, en días y horas hábiles, sin perjuicio de atender los casos que lo ameritan fuera del horario establecido pero dentro de las labores ordinarias del Tribunal (art. 26 RITCADF); y el Coordinador del área deberá rendir al Presidente del Tribunal un informe mensual y anual de labores (art. 30 RITCADF).

Resulta pertinente destacar que ni en la Ley ni en el Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se establece una planta de peritos adscritos a dicho Tribunal, situación que sí acontece en el Tribunal Fiscal de la Federación, y que a nuestro juicio debería de imitarse con el propósito de complementar la asesoría y defensoría jurídica gratuita que viene prestando el Tribunal de lo Contencioso.

En el artículo 2º del Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, además de los funcionarios anteriormente analizados, se hace referencia a una Coordinación Administrativa y a los empleados generales que prestan sus servicios dentro de dicho Tribunal, debido a que no son considerados por el propio Reglamento empleados judiciales, no haremos comentarios respecto a las funciones que realizan (art. 45 RITCADF).

C.- Su Competencia.

Como ya señalamos con anterioridad con el término "competencia" se hace referencia al ámbito, esfera o campo dentro de los cuales un órgano jurisdiccional ejerce sus funciones. En esa consideración podemos decir que la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es la facultad que tiene, acorde con lo estipulado en los artículos 1º y 21 de la Ley que lo regula, para conocer y dirimir las controversias suscitadas entre los particulares y las Autoridades del Departamento del Distrito Federal, con motivo de las resoluciones administrativas emitidas por estas últimas.

A continuación analizaremos la competencia material del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a la luz del texto en vigor de su Ley, no sin antes referirnos someramente a las reformas que ha sufrido dicha Ley al respecto, con el propósito de poder percatarnos de los cambios que ha sufrido a lo largo de su existencia.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal
(publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de marzo de 1971)
(texto original)

I.- Pleno.

En el texto original de la Ley se facultó al Pleno para: decidir sobre las contradicciones que surgieran entre las resoluciones de las Salas, la decisión que se tomará al respecto tenía fuerza jurisprudencial (art. 19 fracc. IX LTCADF); resolver los recursos que estableciera la Ley (reclamación, arts. 19 fracc. X y 60 LTCADF); conocer y resolver sobre las excitativas de Justicia planteadas por las partes (art. 19 fracc. XI LTCADF); y calificar excusas (art. 19 fracc. XII LTCADF).

II.- Salas.

La competencia de estas quedó establecida en el artículo 21 de la Ley, en los siguientes términos:

"Artículo 21.- Son atribuciones de las salas del Tribunal:

I.- Conocer en los términos de Ley, de los juicios que se promuevan contra cualquier resolución o acto administrativo de las autoridades dependientes del Departamento del Distrito Federal, con excepción de las materias señaladas para la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, en las que el presunto agraviado alegue como causa de ilegalidad;

- a).- Incompetencia de la autoridad;
- b).- Incumplimiento u omisión de las formalidades del procedimiento;
- c).- Violación de la Ley o no haberse aplicado la debida;

- d).- Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar, tratándose de actos discrecionales; y
- e).- La falta de contestación a una petición del particular dentro del término de quince días, a menos que las Leyes o reglamentos fijen otro plazo, o la naturaleza del asunto requiera término diverso.

II.- Atender las quejas que se presenten por incumplimiento de las sentencias que dicten.

III.- Conocer de los recursos de reclamación conforme a lo dispuesto en esta Ley".

De la fracción I del artículo arriba transcrito, en correlación con el diverso 1º de la Ley en comento, podemos desprender la exclusión que se hacía del conocimiento, por parte del Tribunal que se estaba creando, de los asuntos que eran de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967, vigente al momento de expedirse la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en las fracciones I, IV y VIII, de su artículo 22, señalaba, respectivamente, como competencia de dicho Tribunal Federal, conocer de los juicios que se iniciaran en contra de las resoluciones definitivas dictadas por autoridades del Distrito Federal, en las que se determinara la existencia de una obligación fiscal, se fijara en cantidad líquida o se dieran las bases para su liquidación; en contra de multas por infracción a las normas administrativas del propio Departamento del Distrito Federal; y los juicios en los que se reclamara la responsabilidad de funcionarios o empleados también del Departamento del Distrito Federal, quedando en consecuencia dichas materias excluidas de la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1971, se reformó la fracción IV del artículo 22 de la Ley Orgánica supracitada, suprimiéndose lo relativo a las multas administrativas impuestas por el Departamento del Distrito Federal, integrándose de esta manera a la competencia de nuestro Tribunal Local, pero quedando dentro de la competencia del Tribunal Fiscal, las multas fiscales, las resoluciones fiscales anteriormente señaladas y lo relativo a las responsabilidades de los empleados y funcionarios del Departamento del Distrito Federal.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1973)

I.- Pleno.

A la competencia de dicho órgano se agregó, en la fracción X del artículo 19 de la Ley, el conocimiento y resolución del recurso de revisión que se creó mediante la adición del artículo 82 bis.

II.- Salas.

Como ya señalamos en el año de 1973 se volvió a reformar la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en dichas reformas se incluyó al artículo 21 de dicha Ley, modificándose su redacción y suprimiéndose la exclusión que se hacía respecto de los asuntos de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, conservándose sin embargo, la exclusión que se hacía en ese sentido en el artículo 1º de la Ley en comento, ya que dicho precepto no fue comprendido en las reformas de ese año. La fracción I del artículo 21 quedó redactada en los siguientes términos:

"Artículo 21.- Son atribuciones de las Salas conocer:

1.- De los juicios que se sigan contra actos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal que resuelvan un expediente o den fin a una instancia".

La redacción de dicha fracción fue muy criticada en su momento ya que estableció la exigencia de que el acto impugnado ante el Tribunal de lo Contencioso, fuera el resultado de un procedimiento administrativo.

Los incisos a), b), c) y d) de la fracción I del artículo 21 de la Ley, mismos que conformaban las causas de ilegalidad que se podían hacer valer, pasaron a ser, en el artículo 77 bis, las causales de nulidad de los actos impugnados, y el inciso e), del propio numeral, pasó a ser la fracción II. Ante tal circunstancia las hasta entonces fracciones II y III, se recorrieron y pasaron a ser las fracciones III y IV, respectivamente, asimismo se adicionó una fracción V, a través de la cual se dejó abierta la facultad de que las Salas conocieran de los demás asuntos que le señalara la propia Ley.

Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal
(reformas publicadas en el Diario Oficial el 3 de enero de 1979)

I.- Pleno.

La competencia del Pleno no sufrió cambio alguno, quedando en los mismos términos.

II.- Salas.

Con las reformas de 1979, se modificó nuevamente la redacción del artículo 1º, suprimiéndose completamente la exclusión de los asuntos de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

El párrafo inicial del artículo 21, en el cual se encuentra comprendida la competencia de las Salas, se adicionó para quedar de la siguiente manera:

"Artículo 21.- Son atribuciones de las salas conocer de los juicios que se promuevan".

En su momento, se dijo que dicha adición no resultó ser la más adecuada, en tanto que dicho encabezado lo era respecto a las fracciones I, II, y III, pero no así respecto a las fracciones IV, V, y VII, las cuales no se relacionaban con "juicios que se promuevan contra... sino con los recursos de queja (sic) y de reclamación y con el enunciado general "De las demás que señale esta Ley". Ratificándose la impropiedad del encabezado por la fracción VI, al repetir "De los juicios que promuevan las autoridades...". (166)

Al reformarse la fracción I, en el supuesto contenido en esta se hizo referencia a los procesos contra los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal, dictaran, ordenaran y ejecutaran en agravio de los particulares.

Al incluirse en la fracción II el conocimiento de los juicios promovidos en contra de las resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determinara la existencia de una obligación fiscal, se fijara en cantidad líquida o se dieran las bases para su liquidación; las que negaran la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que causara agravio en materia fiscal, se amplió considerablemente la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

La hasta entonces fracción II del artículo 21 pasó a ser el párrafo primero de la fracción III, y se incluyó en su párrafo segundo, la figura de la negativa ficta, respecto de instancias y peticiones no resueltas en el plazo legal o en el de 90 días, figura que no se hizo extensiva al campo de lo estrictamente administrativo.

Mediante la adición de la fracción VI al artículo, se incluye el proceso de lesividad, a efecto de que las autoridades obtuvieran la anulación de resoluciones fiscales favorables a los particulares, excluyéndose nuevamente los asuntos de carácter administrativo.

Debido a las reformas y adiciones arriba comentadas, las fracciones III, IV y V, pasaron a ser, respectivamente, las fracciones IV, V y VII.

Con la extensión de la competencia del tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal sobre los juicios de nulidad en materia fiscal, quedó únicamente, como hasta la fecha, dentro de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación el conocimiento de los juicios en contra de las resoluciones definitivas que constituyan créditos por responsabilidades de funcionarios o empleados del Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

En esa consideración a nuestro juicio resulta indispensable reformar la fracción VIII del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, a fin de que se excluya de su competencia el conocimiento de dichos juicios, limitándose a conocer de las controversias de los empleados federales, en sentido estricto, carácter que no tienen los empleados del Departamento del

Distrito Federal, por lo que resulta justificado el que se le otorgue competencia al Tribunal de lo Contencioso para conocer de dichos juicios, situación que si acontece en otros Estados de la República.

**Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
(reformas publicadas en el Diario Oficial el 16 de Junio de 1986)**

Las reformas que sufrió la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en el año de 1986 vinieron a establecer, como hasta la fecha, la competencia del Tribunal. Al reformarse el artículo 2º, se suprimió el Pleno y se creó en su lugar la Sala Superior, estableciéndose su competencia material, en el artículo 19 de la Ley.

Se reformó nuevamente el párrafo primero del artículo 21, para quedar: "Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:", quitándose la adición efectuada mediante las reformas de 1979, al no resultar del todo apropiada, por las razones ya anotadas.

1.- Sala Superior.

Su competencia material se encuentra establecida en las fracciones I a IV del artículo 19 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y el diverso 4º de su Reglamento Interior.

La fracción I del artículo 19 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece como competencia de la Sala Superior, fijar la jurisprudencia del Tribunal.

La jurisprudencia viene a constituir los principios o criterios constantes y uniformes que se emiten respecto de un punto determinado al aplicar el derecho, y tiene la función reguladora de mantener la exacta observancia de la Ley, unificando su interpretación.

De conformidad con la fracción en estudio, en relación con el artículo 88 de la propia Ley, la Sala Superior es la única competente para establecer la jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso, la cual se formará al emitir sus sentencias, cuando lo resuelto en ellas se sustente en cinco ejecutorias, no interrumpidas por otra en contrario, aprobadas por el voto de cuatro Magistrados, en el mismo sentido. La jurisprudencia tendrá carácter obligatorio tanto para la Sala Superior como para las Salas Ordinarias, y podrá ser invocada en juicio por las partes, haciéndolo por escrito, expresando su sentido y señalando con precisión las sentencias que la sustenten.

Para interrumpir la jurisprudencia, se requiere el voto en el mismo sentido de cuatro Magistrados por lo menos, en una resolución, y para modificarla se

deberán observar las mismas reglas establecidas para su creación. Cuando no se logre la mayoría en dos sesiones, se desechará el proyecto y se designará a otro Magistrado para la formulación de un nuevo proyecto.

La Jurisprudencia dejará de tener tal carácter cuando se pronuncie una resolución en contrario, para lo cual será necesario que se expresen en ella las razones en que se funde el cambio de criterio, haciendo referencia a las que se tuvieron en consideración al establecerla.

La contradicción entre resoluciones sustentadas por las Salas Ordinarias como de la Sala Superior, podrá ser denunciada por los Magistrados, las autoridades o cualquier particular, ante ésta última, en caso de existir la contradicción, la decisión que se adopte al respecto adquirirá fuerza de jurisprudencia.

Las tesis de Jurisprudencia sustentadas por la Sala Superior, así como aquellas que constituyan precedentes y se considere de importancia su difusión, serán remitidas por su Presidente a la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal, para su publicación.

En la fracción II del artículo 19 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se establece como competencia de la Sala Superior, resolver los recursos en contra de las resoluciones de las Salas.

En esta fracción se está haciendo referencia al recurso de revisión previsto en el artículo 86 de la propia Ley. Debido a que el mismo será analizado en un apartado especial no haremos comentarios al respecto, por el momento, a fin de no incurrir en inútiles repeticiones.

La fracción III del artículo en estudio, establece como competencia de la Sala Superior, resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Sala Superior. Al igual que en la fracción anterior, el punto en cuestión será tratado en un apartado especial, por lo que los comentarios que se harán al respecto se reservan para dicho momento.

Por su parte, la fracción IV del artículo en comento, atribuye competencia a la Sala Superior para, conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los Magistrados no formulen el proyecto de su resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros Magistrados, dentro de los plazos señalados por la Ley.

De conformidad con lo estipulado en el artículo 77 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el mismo acto de la

audiencia o dentro del término de los días posteriores a esta, cuando tengan que tomarse en cuenta gran número de constancias, el Magistrado Instructor deberá redactar y engrosar la sentencia.

Conforme a la fracción citada, a solicitud de parte, cuando el Magistrado Instructor no formule el proyecto de sentencia en el plazo de diez días; los Magistrados de la Sala no firmen el proyecto; o un Magistrado que no este de acuerdo con la sentencia, se reserve formular su voto razonado y no lo haga dentro del término de diez días, a partir de la fecha en que se manifiesto su reserva. Las facultades de la Sala Superior, en dichos supuestos, se traduce en exhortar, en su caso, al Magistrado respectivo para que subsane la omisión que se le atribuye dentro del término legal.

Por su parte la fracción V del artículo 19 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y 4º inciso f) de su Reglamento Interior, faculta a la Sala Superior para calificar las recusaciones, excusas o impedimentos de los Magistrados del Tribunal y, en su caso designar al Magistrado que daba sustituirlos.

En forma breve señalaremos que: el impedimento es la causa legal de carácter subjetivo que imposibilita al Juegador para conocer de determinados asuntos; que la excusa es el acto por el cual el Juegador manifiesta estar impedido para conocer del asunto; y la recusación es la actitud que forma alguna de las partes, para que el Juegador no conozca del negocio.

II.- Salas Ordinarias.

Su competencia material se encuentra establecida en el artículo 21 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Debido a que el contenido de sus fracciones I, II, IV y V, serán motivo de análisis en diversos apartados, por el momento nos limitaremos a enunciar su contenido, no así en lo relativo a las fracciones III y VI.

La fracción I del artículo 21 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establece como competencia de las Salas del Tribunal conocer, de los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares.

Por su parte la fracción II del artículo en estudio otorga competencia a las Salas para conocer, de los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal.

El la fracción III del artículo 21 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se le otorga competencia a las Salas del Tribunal para conocer, de los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera.

Mediante las reformas practicadas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en el año de 1986, se derogó el párrafo segundo de la fracción III del artículo 21, donde se contenía la figura de la negativa ficta en materia fiscal, volviéndose a la anterior fórmula del silencio administrativo. A nuestro juicio la figura de la negativa ficta en materia fiscal sigue vigente, acorde con lo dispuesto en el artículo 24 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso, en donde se establece la supletoriedad en dicha materia, tanto de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal como del Código Fiscal de la Federación, donde si se prevé la existencia de dicha figura jurídica.

Ahora bien, nuestra Constitución Política Federal, en su artículo 8º consagra, elevado a la categoría de garantía individual, el derecho de petición; es decir, el derecho que tienen los gobernados para formular y elevar ante las diversas autoridades, entre ellas las administrativas y por supuesto las fiscales, cualquier petición, siempre y cuando se haga por escrito y en forma pacífica y respetuosa.

En contrapartida, al derecho de petición se agrega en dicho precepto constitucional la obligación que tienen los funcionarios y empleados públicos, de respetar el ejercicio de dicho derecho y el de emitir un acuerdo escrito, el cual debe hacerse del conocimiento del peticionario en breve término.

La expresión breve término utilizada en el artículo constitucional, resulta ambigua y se presta a apreciaciones subjetivas. La Suprema Corte de Justicia de la Nación al interpretar el artículo 8º constitucional ha sentado jurisprudencia en el sentido de considerar "que por breve término deberá sustentarse cuatro meses". (167)

En todo caso se deberá estar al término establecido por la ley de la materia.

El silencio administrativo consiste en la conducta de la autoridad administrativa ante una petición o una instancia del particular y ante la cual se abstiene de emitir un pronunciamiento expreso, dando origen, en consecuencia, a la vía contencioso administrativa.

(167) Jurisprudencia 1917-1965 y Tesis sobresalientes 1955-1965. Actualización I Administrativa. Ediciones Mayo, pag. 285.

Frente al silencio de la administración, se pueden adoptar cuatro posibles soluciones:

"1a. Que la petición del particular, vencido el plazo para la decisión del asunto éste pasa de la autoridad que debió resolverlo a otra; 2a. Que de oficio, una segunda autoridad se avoque al conocimiento del asunto que no hubiese concluido en el término inicialmente fijado; 3a. Que expirado el plazo, por una ficción legal, se entienda que la autoridad ha decidido afirmativamente; y 4a. Similar a la anterior se entiende decidido en forma negativa, de manera que puede el particular intentar los recursos administrativos o jurisdiccionales que procedan (formula adoptada por el Legislador en el Código Fiscal de la Federación)". (168)

Conforme a la fracción III del artículo III del artículo 21 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la demora en la contestación a la petición formulada por el particular, dentro del término de treinta días naturales, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera, no produce la presunción de rechazo al derecho reclamado (negativa ficta), sino que el objeto de la acción será el de obtener una respuesta a la petición formulada, la cual podrá ser favorable o adversa. Situación que se confirma con lo estipulado en la fracción III del artículo 79 de la propia Ley, al establecer que "en los puntos resolutivos se deberá expresar, en su caso, el plazo que se dé a la autoridad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto...".

Para el ejercicio de la acción prevista en la fracción III del artículo 21 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se deben dar los siguientes supuestos:

a) Que la omisión de la autoridad sea con motivo de una petición formulada por el particular demandante.

b) Como regla general, es necesario que transcurra un término de treinta días naturales, contados desde la fecha en que se haya presentado el escrito que contenga la petición, sin que la autoridad hubiera emitido y comunicado formalmente al particular la contestación respectiva. Dicha regla tiene dos variantes:

Primera.- Cuando las leyes o reglamentos establezcan un plazo determinado para que la autoridad conteste, pudiendo ser este mayor o menor, a los treinta días que establece la Ley del Tribunal de lo Contencioso.

Segunda.- Cuando la cuestión planteada en la petición requiera para ser resuelta un lapso mayor al término de treinta días que establece la Ley.

(168) Carrillo Flores, Antonio. La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración Pública en México. Citado por de la Garza. Derecho Financiero... Op. cit. pag. 683.

c) Que la petición sea haya formulado ante cualquiera de las autoridades que conforman la administración pública local en los términos establecidos en la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Cabe destacar que el efecto primordial de la acción consiste en la cesación del estado de incertidumbre en que se coloca a los particulares al omitir la autoridad su respuesta a las peticiones que se le plantean.

Ahora bien, la vinculación entre la figura del silencio administrativo y la resolución negativa ficta es esencial toda vez que no puede darse la segunda sin la existencia previa de la primera, en tanto que la resolución negativa ficta viene a constituir una ficción jurídica, creada por el legislador a través de la cual al silencio guardado por el órgano de la administración, una vez interpretado por el legislador le da un sentido estimatorio o afirmativo (positiva ficta), o un sentido desestimatorio o negativo (negativa ficta).

El Lic. Edgar Hernández Carmona, citado por Martínez Rosaslanda, señala como elementos necesarios para la configuración de la negativa ficta, los siguientes:

- a) Instancia o petición formulada a la autoridad.
- b) Silencio de la autoridad.
- c) Que el silencio a que se refiere el inciso anterior se prolongue por un plazo que exceda del que la Ley fije para que la autoridad resuelva la instancia o petición, o que se prolongue por un plazo de 90 días (Código Fiscal de 1966) cuando la Ley no consagre ningún término en el que deba ser resuelta la instancia.

Agrega Martínez Rosaslanda, un cuarto elemento.

- d) Que la instancia o petición formulada a la autoridad, debe ser de aquellas respecto de las cuales la autoridad se encuentre obligada a contestar expresamente y que en este supuesto, la resolución de que se trate sea impugnada mediante juicio contencioso administrativo. (169)

La fracción IV del artículo 21 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal establece como competencia de las Salas del Tribunal conocer, de las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten.

Por su parte la fracción V del numeral en estudio señala como competencia de las Salas conocer, del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala.

(169) Martínez Rosaslanda. Sergio. La Negativa Ficta. Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta Años. Tomo VI. pag. 60.

En la fracción VI del artículo 21 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se establece la competencia de las Salas para conocer, de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal.

A semejanza de los artículos 36 del Código Fiscal de la Federación y 25 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, ésta fracción no viene sino a reconocer la irrevocabilidad de que gozan los actos administrativos dentro de su propia órbita; es decir, las autoridades no podrán modificarlas de manera unilateral ya que se trata de un derecho adquirido por el particular, consecuentemente las autoridades (fiscales) adscritas al Departamento del Distrito Federal se encuentran obligadas, para hacerlo, a acudir al Tribunal de lo Contencioso y promover juicio de lesividad.

Cabe destacar que a diferencia de los ordenamientos federales precitados, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, especifica que las resoluciones impugnadas deberán ser de naturaleza fiscal y que causen una lesión a la Hacienda Pública, lo cual nos lleva a concluir que quedan excluidas todas aquellas resoluciones administrativas no-fiscales y a las que hace referencia la fracción I del artículo 21 de la propia Ley, situación que deja en estado de indefensión a los particulares que obtuvieron una resolución favorable a sus intereses en las diversas áreas administrativas del Departamento del Distrito Federal, por lo que consideramos pertinente se reforme el texto de la fracción en comento y a semejanza del contenido de los artículos 36 del Código Fiscal de la Federación y 25 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se establezca la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer de todas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre y cuando las mismas sean de las materias reservadas al propio Tribunal.

La exclusión anterior se viene a reafirmar con la expresión "... que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal", ya que dentro del Derecho Financiero "la Hacienda representa el tesoro nacional o municipal; el acervo manejado por la dependencia oficial conocida con el nombre de la Tesorería". (170)

En tal orden de ideas al integrarse el acervo que maneja la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, con las percepciones establecidas en la Ley de Ingresos del propio Departamento, es decir, con las contribuciones y sus accesorios en ella establecidas, es obvio que se está haciendo referencia exclusivamente a la materia fiscal, la cual, como ya lo señalamos al analizar la

(170) Aguilar y Caballero, Roberto. citado por Sánchez León, Gregorio. Derecho Fiscal Mexicano. Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1986. pag. 20.

competencia material de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, específicamente la fracción IV del artículo 23 de su Ley Orgánica, comprende todo lo relacionado con los ingresos que perciben la Federación, Estados o Municipios, provenientes de impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y sus accesorios, excluyendo a los productos por ser estos el resultado de la actuación del Estado como un simple particular y no como ente soberano.

Por último la fracción XII del artículo 21 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal le otorga competencia a las Salas Ordinarias para conocer, de todos los demás asuntos que la propia Ley le señalo.

Mediante dicha disposición el legislador trata de abarcar todos aquellos conflictos que pudiesen suscitarse entre los administrados y el Departamento del Distrito Federal que no encuadren dentro de alguna de las hipótesis señaladas en las fracciones anteriores, ya que resulta más que imposible preveer todos y cada uno de los casos que pueden dar origen a una controversia entre la administración y los administrados con motivo de las múltiples relaciones que se dan entre ambas partes, de ahí que el legislador en múltiples ordenamientos haya optado por incluir dicha formula general.

D).- PROCEDENCIA DEL RECURSO DE RECLAMACION.

Dentro de la competencia material tanto de la Sala Superior como de las Salas Ordinarias encontramos la facultad que tienen dichos órganos para resolver el recurso Jurisdiccional denominado de reclamación, el cual a continuación pasaremos a analizar.

I.- Supuestos de procedibilidad.

Acorde con lo dispuesto en el artículo 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el recurso de reclamación procede contra las providencias o los acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal, por el Presidente de cualesquiera de las Salas o por los Magistrados, así como en los demás casos señalados por la Ley, que a saber son los siguientes:

1º. Contra el acuerdo que emita el Presidente de la Sala que conozca del asunto, a través del cual conceda o niegue la suspensión y contra el señalamiento de fianza y contra fianza (arts. 61 párrafo tercero y 57 LTCADF).

2º. Contra la resolución emitida por la Sala, con motivo de la solicitud para hacer efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión (art. 62 LTCADF).

3º. Contra el auto desechatorio de la demanda emitido por el Presidente de la Sala (art. 53 LTCADF). De la debida interpretación de los artículos 53 y 83 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, se puede desprender que el acuerdo a través del cual se admite la demanda, también podrá ser impugnado mediante este recurso situación que cumple con el principio procesal denominado "equilibrio de las partes".

De no ser factible la situación comentada en segundo término provocaría que se dejara a la parte demandada, por lo general a las autoridades, en la imposibilidad de combatir la admisión de las demandas que resultasen notoriamente improcedentes.

4º. Contra el desechamiento de pruebas en la audiencia, la cual es presidida por los tres Magistrados integrantes de la Sala, por consiguiente el desechamiento es imputable a la Sala en general (arts. 75 y 74 LTCADF).

II.- Término para su interposición.

El artículo 84 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, señala que el recurso de reclamación deberá interponerse dentro del término de tres días, contados a partir de la fecha de notificación del acto recurrido.

El cómputo del término arriba señalado, viene a constituir un caso de excepción a lo dispuesto en los artículos 40 y 44 fracción I de la Ley del Tribunal de lo Contencioso, los cuales disponen, respectivamente, que "las notificaciones surten sus efectos a partir del día siguiente en que sean hechas" y que "el cómputo de los términos comenzará a correr desde el día siguiente al en que surta sus efectos la notificación. Consideramos pertinente reformar el citado artículo 84 a fin de que se esté a lo dispuesto en la regla general.

III.- Órgano ante el cual deberá interponerse.

Tomando como base el órgano jurisdiccional o la persona a quien emite el auto recurrido, el recurso deberá interponerse ante la Sala Superior, cuando el acuerdo haya sido emitido por el Presidente del Tribunal (art. 19 fracc. III LTCADF), como superior jerárquico, conoce de los recursos de reclamación interpuestos en contra de los acuerdos emitidos por las Salas con motivo de las solicitudes para hacer efectivas las garantías otorgadas por la suspensión, y a través de las cuales se desechen las pruebas en la audiencia; el recurso se interpondrá ante las Salas cuando se controviertan acuerdos emitidos por su Presidente o de sus Magistrados Integrantes, en los que se conceda o nieguen la suspensión, se refieran al señalamiento de la fianza o contrafianza y los que desechen la demanda (art. 21 fracc. V LTCADF).

IV.- Sustanciación del recurso de reclamación.

Los artículos 84 y 85 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, establecen la forma en que se sustanciará el recurso, siendo esta la siguiente:

Como toda promoción deberá presentarse por escrito, expresando los agravios que le cause a la recurrente, dentro del término de tres días contados a partir de la fecha de notificación, ante la Sala a la que se encuentre adscrito el Magistrado o el Presidente que haya emitido la providencia o acuerdo controvertido.

Una vez admitido el recurso se dará vista a las demás partes, por un término de tres días, a fin de que expongan lo que a su derecho convenga.

Transcurrido el término arriba señalado la Sala Superior o la Sala Ordinaria, según sea el caso, deberá emitir su resolución.

CAPITULO CUARTO

EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL Y SU COMPETENCIA EN MATERIA FISCAL

I.- DIVERSAS CLASES DE SENTENCIAS ADMINISTRATIVAS.

El examen de las sentencias, nos llevará a precisar el concepto de las sentencias administrativas, o sea las dictadas por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, motivo por el cual pasaremos a citar los conceptos que la doctrina y la legislación han dado al respecto.

La palabra sentencia viene del Latin sententia que significa dictamen o parecer que uno tiene o sigue.

Chiovenda expone que: "la sentencia, en general, es la resolución del Juez que, acogiendo o rechazando la demanda la ley que le garantiza un bien, o lo que es igual, respectivamente, la del actor, afirma la existencia o inexistencia de una voluntad concreta de inexistencia o existencia de una voluntad de ley que le garantiza un bien al demandado". (171)

Hugo Rocco, al dar el concepto de sentencia dice que: "es aquel acto por el que el Estado, a través del órgano jurisdiccional destinado a tal fin, al aplicar la norma al caso concreto declara que tutela jurídica concede el derecho objetivo a un interés determinado". (172)

La sentencia definitiva es para Carnelutti, la que: "cierra el proceso en una de sus fases y se distingue de las interlocutorias en que éstas se pronuncian durante el curso del proceso sin determinarlo". (173)

Para Escriche, sentencia: "es la decisión legítima del Juez sobre la causa controvertida en su tribunal" y al concretarse sobre la sentencia definitiva la define como "aquella en la que el juzgador, concluido el proceso resuelve finalmente sobre el negocio principal, condenando o absolviendo al demandado". (174)

El Licenciado Jesús Toral Moreno, al hablar de sentencia expone que: conceptualmente sólo debería llamarse sentencia, la resolución que decide el fondo del negocio y que dentro de la terminología de la ley y de la práctica judicial la sentencia en sentido amplio podría definirse; como una resolución que decide todo el proceso o sólo un incidente después de un procedimiento contradictorio .

Los doctores Rafael de Pina y José Castillo Larrañaga expresan con respecto a la sentencia: "se aplica este término a las resoluciones judiciales

(171) Chiovenda Guiseppe. Instituciones. Tomo I. Madrid 1936. pag. 174.

(172) Rocco, Hugo. Derecho Procesal Civil. México 1939. pag. 279.

(173) Pallares, Eduardo. Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, S.A., México 1960. pag. 647.

(174) Estuda, Joaquín. Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Ed. Librería Rosa y Bourot. Primera Edición. Paris 1956. pag. 1452.

de muy distinto contenido y finalidad; contenido porque pueden ser una sentencia penal, civil, administrativa; y finalidad porque puede ser interlocutoria o definitiva". (175)

Para Eduardo Pallares sentencia: "es el acto jurisdiccional por medio del cual el Juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o los incidentes que hayan surgido durante el proceso". (176)

El Código Federal de Procedimientos Civiles en su artículo 220 señala que: "las resoluciones judiciales son sentencias, cuando deciden el fondo del negocio".

Según el artículo 79 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal: "son sentencias interlocutorias las resoluciones que resuelven un incidente promovido antes o después de dictada la sentencia; y definitiva la resolución que resuelve el fondo del negocio".

La Suprema Corte de Justicia ha establecido que por sentencia definitiva debe entenderse: "la que dirime el punto principal de la controversia estableciendo el derecho en vista de la acción y de las excepciones que hayan motivado la litis contestatio". (177)

Asimismo ha señalado que la Ley de Amparo considera como sentencias definitivas: "las que deciden el juicio en lo principal y respecto de las que las leyes comunes no conceden más recurso que el de casación u otro similar". (178)

Una vez examinado el concepto de sentencia tanto a la luz de la doctrina como de la ley, podemos apreciar que la sentencia según su género es una resolución de los tribunales, y que al emanar de un tribunal contencioso-administrativo nos da la nota definitiva de sentencia administrativa que nos sirve para diferenciarla de las demás: civil, penal, laboral, et.

En base a lo anterior podemos afirmar que la sentencia administrativa es la resolución dictada por un órgano jurisdiccional de naturaleza administrativa, a través de la cual se dirime con congruencia la litis planteada por las partes, y que puede ser definitiva o interlocutoria. Definitiva cuando resuelve el fondo del negocio e interlocutoria cuando resuelve un incidente antes o después de dictada la definitiva.

(175) Pina, Rafael de y Castillo Larrañaga, José. Instituciones de Derecho Procesal Civil, Ed. Porrúa, S.A. México 1974. pag. 283.

(176) Pallares, Eduardo. Op. cit. pag. 647

(177) Semanario Judicial de la Federación. Tomo XXII. pag. 810.

(178) Semanario Judicial de la Federación. Tomo XIX. pag. 739.

Las sentencias se han clasificado en definitivas, que ponen término al juicio en una instancia e interlocutorias que suelen resolver incidentes o cuestiones secundarias. Son sentencias firmes aquellas contra las cuales no cabe recurso alguno ordinario ni extraordinario, o cuando, procediendo recurso, se deja transcurrir el plazo legal sin interponerlo. Las sentencias que mediante la oportuna ejecución han producido todos sus efectos, se dice que están ejecutoriadas. Y se denomina sentencia ejecutoria la que desde luego puede llevarse a cumplimiento por haberse hecho firme.

Sin embargo también se han clasificado de acuerdo con el criterio siguiente:

Por el fin. De acuerdo con su fin, se pueden subdividir en:

a) Las Declarativas se dan cuando se deniegue la actuación de una pretensión de cualquier clase, ya que al denegarse la pretensión se declara la existencia jurídica creada por el acto impugnado.

b) Las Constitutivas se dan cuando el órgano jurisdiccional se limite a actuar una pretensión constitutiva.

c) Las sentencias de condena, se dan cuando actúe una pretensión de condena.

Por el concepto. Refiriendonos al concepto del derecho positivo, no doctrinal, las sentencias pueden ser:

a) Estimatorias, que actúan la pretensión.

b) Desestimatorias, que no actúan la pretensión.

c) Sentencias que no entran al fondo, el caso más frecuente en nuestro derecho procesal administrativo, son aquellas sentencias que estiman la falta de algún requisito procesal.

Por sus efectos procesales. Las sentencias pueden ser:

a) Firmes, cuando no quepa contra ellas recurso alguno ordinario ni extraordinario, ya por su naturaleza, ya por haber sido consentidas por las partes.

b) No firmes, cuando quepa contra ellas recurso alguno ordinario o extraordinario.

Al examinar la primera clasificación realizada (declarativas, constitutivas y de condena), podemos determinar en que campo quedan encuadradas las sentencias administrativas.

Sentencia Declarativa. Para Jesús González Pérez. "la sentencia declarativa es aquella que se limita a la constatación, fijación o expresión de una situación jurídica ya existente". (179)

Las sentencias declarativas, sirven a la necesidad social de esclarecer determinadas relaciones jurídicas, por la eficacia de esta mera declaración. La declarativa tiene, pues, una finalidad autónoma, la de la declaración de la certeza de la protección jurídica.

Rocco, al referirse a la clasificación de las sentencias dice que las declarativas "tienen el efecto de la determinación innegable de la resolución concreta (cosa juzgada) y de la simple declaración no puede nunca derivar la ejecución forzosa". (180)

Chiovenda, al referirse a este tipo de sentencia nos dice que, "en su sentido más restringido las sentencias de pura declaración que estiman la demanda del actor cuando tiende, no a la realización del derecho, sino cuando se limita a pedir que sea declarada la existencia de su derecho o la inexistencia del derecho ajeno (declaración positiva o negativa)". (181)

En base a lo anterior podemos concluir que la sentencia declarativa es aquella que solo declara la existencia o inexistencia de un derecho trayendo como consecuencia la certidumbre jurídica, en tanto que se concreta a hacer cierto el derecho. En tal virtud podemos encuadrar a la sentencia administrativa dentro de las sentencias declarativas.

Sentencia Constitutiva. Este tipo de sentencia, nos dice Jesús González Pérez, "se da cuando se produce una situación jurídica que antes no existía, o bien cuando el órgano jurisdiccional se limite a actuar una pretensión constitutiva". (182)

Rocco, al hablar de las sentencias constitutivas expresa que: "las pretendidas sentencias constitutivas tienen como función la de dar vida a una relación o estado jurídico nuevo". (183)

Chiovenda por su parte nos dice que: "la sentencia constitutiva se presenta como figura por sí. Por una parte se aproxima a la sentencia de condena, no porque alguno ha sostenido el juez mande con ella al demandado no ejecutar -

(179) González Pérez, Jesús. La Sentencia Administrativa su Impugnación y Efectos. Ed. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1954. pag. 86.

(180) Rocco, Hugo. Op. cit. pag. 297.

(181) Chiovenda Giuseppe. Op. cit. pags. 229 y 230.

(182) González Pérez, Jesús. La Sentencia Administrativa... Op. cit. pag. 87.

(183) Rocco, Hugo. Op. cit. pag. 298.

el negocio o relación, anulando o rescindido, sino porque prepara un cambio en el estado de cosas actuales; por otra parte, se aproxima a las sentencias de pura declaración, porque produciéndose el cambio en virtud de la sentencia misma, no es necesario ningún acto ulterior de ejecución; pero la sentencia de declaración, declara una voluntad de ley preexistente y no lleva consigo otro efecto que el cese de la incertidumbre del derecho; la sentencia constitutiva declara una preexistente voluntad de ley, que tiende al cambio de otra voluntad de ley y lleva consigo este cambio mismo. La actividad del juez en la sentencia constitutiva, es, pues, puramente jurisdiccional; puesto que el efecto se produce, por ley, en virtud de la declaración, no hay por qué pensar que junto a la actividad jurisdiccional de declaración se dé una actividad administrativa de producción del efecto jurídico". (184)

En conclusión podemos decir que la sentencia constitutiva, es aquella que crea o constituye en lo esencial un estado jurídico que con anterioridad no existía. Por lo tanto ya que los tribunales administrativos existentes en nuestro sistema jurídico, se limitan a reconocer la validez o declarar la nulidad del acto impugnado, consecuentemente nuestras sentencias administrativas no pueden encuadrar en esta categoría.

Sentencia de Condena. González Pérez nos dice al respecto "esta se dará cuando se impone una situación jurídica al sujeto pasivo, o cuando se actúe una pretensión de condena". (185)

Rocco por su parte nos dice: "en las sentencias de condena se encuentra la declaración y la intimación y si al juicio lógico se agrega un acto de voluntad del juez, tenemos las sentencias de condena, que se distinguen de las de mera declaración merced a este criterio. Estas sentencias se caracterizan porque derivan a la ejecución forzosa" (186)

Chiovenda al respecto considera que: "el caso más frecuente de sentencia estimatoria, es decir favorable al actor, es la sentencia de condena". "la sentencia de condena tiene como fin la ulterior actuación de la voluntad de la ley, o sea prepara la ejecución". (187)

En conclusión, la sentencia de condena está constituida por una declaración de una preexistente voluntad de ley que tiende a la ejecución forzosa, consecuentemente la sentencia administrativa si puede ser considerada como una sentencia de condena, porque tiende a la ejecución forzosa, aunque para ello sea necesario hacer uso de las instancias o medios de defensa establecidos para tal efecto.

(184) Chiovenda, Op. cit. pags. 214, 215 y 216.

(185) González Pérez, Jesús. La Sentencia Administrativa... Op. cit. pag. 87.

(186) Rocco, Hugo. Op. cit. pag. 298.

(187) Chiovenda Giuseppe. Op. cit. pags. 201 y 243.

II.- PRINCIPIOS QUE RIGEN A LAS SENTENCIAS ADMINISTRATIVAS.

Los principios a que se encuentran sujetas las sentencias administrativas son aquellos conceptos y expresiones legales que por su generalidad se destacan dentro del cuerpo de la propia sentencia, siendo estos los siguientes:

A) Principio Constitucional de la Debida Fundamentación y Motivación.

Este principio establece la obligación para los Tribunales (y toda autoridad en general) de expresar los motivos y fundamentos de su resolución. Esta necesidad se acentúa en el caso de los actos jurisdiccionales y muy especialmente en la sentencia ya que esta es la culminación del proceso jurisdiccional (art. 16 CPEUM).

B) Principio de Legalidad.

Se puede decir que este principio viene a ser consecuencia del anterior, el cual viene a significar que todas las sentencias emitidas por los Tribunales Administrativos deberán estar debidamente apegadas a derecho, así como a la jurisprudencia sustentada por estos y a la de los Tribunales Judiciales, por ser a este Poder a quien le está encomendada ejercer la función de Juzgar (Suprema Corte de Justicia y Tribunales Colegiados de Circuito).

C) Principio de Estricto Derecho.

Este principio establece que no se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda; es decir, la resolución deberá estar acorde con lo solicitado, no pudiendo existir suplencia de la deficiencia de la queja.

D) Principio de Exhaustividad.

Este principio establece que en el cuerpo de la sentencia se deberán examinar todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, es decir, se tienen que ver y resolver todos los actos, hechos, figuras procesales y pruebas que hayan sido vertidos durante el proceso, no dejando fuera de la sentencia ninguno de ellos así como tampoco ninguna de sus consecuencias.

E) Principio de Congruencia.

"Por congruencia ha de entenderse aquel principio normativo dirigido a delimitar las facultades resolutorias del órgano jurisdiccional, por el cual, debe existir identidad entre lo resuelto y lo controvertido, oportunamente, por los litigantes, y en relación con los poderes atribuidos en cada caso, al órgano jurisdiccional por el ordenamiento jurídico". (188)

Es decir, que el principio de congruencia debe entenderse como la correspondencia o relación que deberá existir entre lo aducido por las partes y lo considerado y resuelto por el tribunal.

(188) Aragonese, Pedro. Sentencias Congruentes. Citado por Gómez Lara, Cipriano. Teoría General... Op. cit. pag. 323.

F) Principio de Publicidad.

Este principio se refiere a la publicidad que debe haber de la emisión del fallo y que implica en sí un principio de seguridad jurídica, ya que ello conlleva a que las partes puedan conocer públicamente las resoluciones jurisdiccionales contenidas en la sentencia.

G) Principio de Formalismo Expreso.

Al establecerse en la propia Ley que regula el proceso administrativo, las causales por las cuales deberá declararse la ilegalidad de una resolución administrativa, la sentencia deberá acatar dichas reglas específicas de anulación, entre las cuales encontramos las siguientes:

- 1.- Incompetencia de la autoridad emisora del acto impugnado.
- 2.- Incumplimiento u omisión de los requisitos formales exigidos en las leyes para la emisión del acto controvertido.
- 3.- Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular.
- 4.- Cuando los hechos que motivaron el acto controvertido no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada.
- 5.- Violación de la ley o no haberse aplicado la debida.
- 6.- Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar.
- 7.- Cuando la resolución administrativa dictada en el ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confía dichas facultades.

III.- REGULACION Y CARACTERISTICAS DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Las sentencias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se encuentran reguladas por el Capitulo X de su Ley, especificamente en los artículos 78 al 81.

Así tenemos que, las sentencias que emitan las Salas del Tribunal no necesitarán formulismo alguno, pero deberán contener:

1.- La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido:

2.- Los fundamentos legales en que se apoyan para producir la resolución definitiva; y

3.- Los puntos resolutivos, en los que deberán expresarse los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; el plazo que se dé a la autoridad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto o bien la orden de reponer el procedimiento. Las Salas deberán, al pronunciar sentencia, suplir las deficiencias de la demanda, con excepción de los asuntos de competencia fiscal, pero en todo caso, se contraerán a los puntos de la litis planteada (art. 79 LTCADF).

La sentencia se pronuncia por unanimidad o por mayoría de votos de los Magistrados integrantes de la Sala Correspondiente (art. 78 LTCADF).

Las sentencias que declaren fundada la demanda, dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos (art. 81 LTCADF).

Las fases por las que atraviesan las sentencias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal para su formación son las siguientes:

a) Fase de Deliberación. La cual supone el intercambio de opinión y discusión entre los Magistrados integrantes de la Sala respectiva, lo cual tiene lugar después de formulado el proyecto de sentencia por el ponente. El Magistrado instructor o ponente expone a la deliberación de la Sala los puntos de hecho y las cuestiones de derecho sobre las que debe versar el fallo, si hubiere discusión el Presidente hará un resumen de ella y someterá a votación los puntos de hecho y de derecho sobre los que haya de recaer el fallo.

b) Fase de Votación. La votación se tomará por mayoría sin perjuicio de que haya voto particular y se pasa a la siguiente fase.

c) Fase de Redacción de la Sentencia. Terminada la votación viene la redacción de la sentencia que se hará por el Secretario del Tribunal y será firmada por todos los Magistrados, aún por aquellos que hayan formulado voto particular, el cual tendrá derecho a insertar su voto en el texto de la propia resolución. Una vez firmado el fallo, el Tribunal, no lo podrá variar ni modificar, pero sí podrá hacer las aclaraciones o adiciones que estime pertinentes, actuación que podrá ser de oficio o a instancia de parte.

d) Fase de notificación. Por tener la sentencia el carácter de resolución definitiva dentro del proceso, su notificación deberá efectuarse en forma personal a las partes.

Una vez analizadas las diversas clases de sentencias administrativas, los principios que las rigen y su regulación dentro de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, nos encontramos en aptitud de señalar las características de las sentencias emitidas por nuestro Tribunal Administrativo Local.

Las sentencias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal pueden clasificarse como declarativas cuando dicho órgano Jurisdiccional se limita a declarar la nulidad o inexistencia del acto impugnado; condenatorias, cuando se condene a la autoridad a contestar una petición del particular o bien cuando se ordene la reposición del procedimiento.

Las sentencias del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal como todo acto de autoridad que produce efectos para terceros, deberán observar los requisitos establecidos por el artículo 16 de nuestra Carta Magna, es decir, estar debidamente fundadas y motivadas, cumpliendo de esta manera con el principio constitucional de la debida fundamentación y motivación.

Acorde con lo dispuesto en el artículo 79 fracción II de la Ley del Tribunal de lo Contencioso, sus sentencias deberán estar debidamente apegadas a derecho y observar tanto la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los Tribunales Colegiados de Circuito, como la jurisprudencia establecida por el propio Tribunal (arts. 88 LTCADF y 192 y 193 LA), observándose de esta manera el principio de legalidad.

En lo que respecta al principio de estricto derecho, cabe manifestar que la regla general consiste en que las Salas del Tribunal de lo Contencioso, deberán al emitir sus sentencias suplir las deficiencias de la demanda, con excepción de los asuntos de competencia fiscal, por lo que podemos afirmar que dicho principio solamente opera en materia fiscal (art. 79 fracc. III LTCADF).

El principio de exhaustividad se contiene en el artículo 79 fracción I de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y que menciona que en la sentencia se fijarán claros y precisos los puntos controvertidos; es decir, se tienen que ver y resolver todos los actos, hechos, figuras procesales y pruebas que hayan sido materia del Juicio.

Debido a la existencia de la suplencia de la demanda, dentro del proceso que se desarrolla ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, excepción hecha de la materia fiscal, se puede decir que no se cumple en sus justos términos con el principio de congruencia, en tanto que a través de dicha figura las Salas en la sentencia podrán hacer referencia a cuestiones que no han sido materia del litigio, ni de las posiciones de las partes.

Por otra parte las sentencias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal sí cumplen con el principio de publicidad, ya que estas deberán ser notificadas a más tardar el tercer día siguiente a aquel en que se pronunció la resolución (art. 36 LTCADF).

La notificación de la sentencia a los particulares se hará personalmente o por correo certificado, y a las autoridades mediante oficio (art. 39 fraccs. I y II inc. d) LTCADF).

La notificación de la sentencia surtirá sus efectos a partir del día habilitado siguiente al en que sean hechas (arts. 38 y 40 LTCADF). La notificación emitida o irregular se entenderá hecha a partir del momento en que el interesado se haga sabedor de la misma, salvo cuando se promueva su nulidad (art. 42 LTCADF).

Acorde con el principio de formalismo expreso la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en su artículo 80 establece como causas de nulidad de los actos administrativos impugnados, las siguientes:

I.- Incompetencia de la Autoridad.

Esta causa de anulación deriva de la competencia constitucional, consagrada en el artículo 16 de nuestra Carta Magna, la cual tal y como se encuentra en el texto del artículo 80 fracción I de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, implica que los actos administrativos deben ser emitidos por la autoridad legalmente facultada para hacerlo o ejecutados en el ejercicio de sus propias atribuciones jurídicas, las cuales se encuentran establecidas en las leyes, reglamentos, acuerdos y disposiciones generales de carácter administrativo para el Departamento del Distrito Federal, atendiendo a la estructura orgánica de dicha entidad, a la materia, al territorio y por razón de grado.

En base a lo anterior tenemos que la incompetencia por razón de la materia se da cuando la autoridad emite un acto cuyo contenido sustancial no queda comprendido dentro de las atribuciones que le confieren los ordenamientos legales que regulan su existencia y el ejercicio de sus atribuciones. La incompetencia en razón del territorio se actualiza, cuando una autoridad emite o ejecuta un acto respecto de personas o bienes que no se encuentran dentro de la circunscripción espacial que se le asignó para el ejercicio de sus atribuciones. La incompetencia en razón de grado se configura cuando una autoridad realiza un acto que sólo podía ser emitido por otra autoridad jerárquicamente superior, salvo la existencia en ley de una delegación de atribuciones.

II.- Incumplimiento u omisión de las formalidades legales.

Los actos administrativos que al emitirse no observen las formalidades del procedimiento a que se encuentran sometidos, para lo cual se deberá estar a lo dispuesto en la ley o reglamento que lo regula, serán ilegales. Sin embargo cabe destacar que a nuestro juicio sólo darán lugar a la nulidad del acto, el incumplimiento a las formalidades sustanciales, como lo son las que se relacionan con la defensa de los particulares (garantía de audiencia), la fundamentación y motivación del acto y la firma de la autoridad emisora del acto, y en cambio las formalidades de carácter secundario por no tener influencia decisiva en la producción del acto su omisión o incumplimiento, en la mayoría de los casos, no debe producir su anulación. En base a lo anterior resulta indispensable reformar la fracción II del artículo 80 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para establecer, a semejanza de lo dispuesto en el artículo 238 fracción II del Código Fiscal de la Federación, que la omisión de las formalidades legales deberá afectar las defensas del particular y trascender al sentido de la resolución impugnada.

III.- Violación de la ley o no haberse aplicado la debida.

Se configura esta causa de nulidad cuando la autoridad emisora del acto no ajusta su actuación a las normas legales que rigen el acto, incurriendo de esta manera en una interpretación equivocada de la norma o en incorrecta apreciación de las circunstancias de hecho generadoras del acto.

IV.- Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar.

Como podemos observar esta causa de anulación constituye lo que doctrinalmente se conoce como desviación de poder, lo cual tiene lugar cuando la autoridad que emitió el acto impugnado persigue una finalidad distinta de aquella que deriva expresamente de la ley, excediéndose de esta manera en el ejercicio de las potestades que le han sido conferidas.

IV.- MATERIAS RESPECTO DE LAS CUALES EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL PUEDE SUPLENIR LAS DEFICIENCIAS EN EXPRESION DE AGRAVIOS DE LA DEMANDA.

Como ya lo mencionamos el legislador tomó del juicio de amparo la figura de la suplencia de la queja, e impuso a las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal la obligación de aplicarla en el momento de dictar sus sentencias. Dicha figura implica la posibilidad que tiene el juez o el tribunal de traer al proceso los razonamientos o las argumentaciones no aducidas por una parte torpe o débil en su demanda al tener ésta omisiones, errores o imperfecciones, con lo cual se viene a contrariar el principio de estilicito derecho, según el cual se debe sentenciar según lo alegado y probado.

En la Exposición de Motivos de la Ley, al respecto se señaló:

"...Además, siempre será carente de formalidades y para que el propósito no se desvirtúe, el Tribunal en bien del quejoso, suplirá la deficiencia de la demanda, lo que especialmente se propone en beneficio de la clase económicamente desvalida, en donde es más frecuente la imposibilidad o la dificultad para pedir Justicia". (189)

En el texto original de la Ley del Tribunal de lo Contencioso, específicamente en el párrafo último del artículo 77, se señaló:

"Las Salas deberán, al pronunciar sentencia, suplir las deficiencias de la demanda". (190)

Dicho texto dió origen a diversas interpretaciones por parte de las Salas, todas ellas encaminadas a determinar el alcance de la suplencia. Nava Negrete comenta al respecto:

"Hubo sin embargo cierto acuerdo en que la suplencia comprendía la insuficiente, deficiente e incluso inexistente invocación de disposiciones legales. Interpretación que era consecuente con el sistema implantado en la propia ley de servicio de asesoría a los particulares para litigar en el Tribunal, servicio facilitado por éste último. Pero donde las opiniones se dividieron sin llegar a formar corrientes precisas, fue en si la suplencia implicaba que el Juezador debía tener en cuenta al dictar su sentencia conceptos de nulidad o agravios no hechos valer en la demanda, pero si advertidos por el propio sentenciador".

"Imposible cerrar la puerta a cualesquiera de las opiniones, el texto era muy lato: suplir las deficiencias de la demanda. Daba ocasión a que las

(189) Nava Negrete, Alfonso. Legislación Comparada... Op. cit. pag. 204.
(190) Diario Oficial de la Federación de 17 de marzo de 1971. pag. 29.

Salas ampliaran su poder de tutela en favor de los particulares. Esto implicaba por otra parte, completa desigualdad procesal para las autoridades demandadas". (191)

Con el propósito de poner fin a dicha disparidad y equilibrar la situación procesal de defensa de la autoridad se reformó en el año de 1973 el artículo en comento, para quedar en los siguientes términos:

"Artículo 77 fracción III.- Los puntos resolutivos, en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; el plazo que se dé a la autoridad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto o bien la orden de reponer el procedimiento. Las salas deberán, al pronunciar sentencia suplir las deficiencias de la demanda, pero en todo caso se contraerán a los puntos de la litis planteada". (192)

De esta manera se precisó que la suplencia de la queja no podría consistir en que el juez o la Sala invocaran conceptos de nulidad no hechos valer en la demanda.

A través del Decreto por el que se reforma y adiciona la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1979, el artículo en cuestión, pasó a ser el numeral 79, quedando la parte correlativa, en los siguientes términos:

"Artículo 79 fracción III.- Los puntos resolutivos, en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; el plazo que se dé a la autoridad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto o bien la orden de reponer el procedimiento. Las salas deberán, al pronunciar sentencia, suplir las deficiencias de la demanda, con excepción de los asuntos de competencia fiscal, pero en todo caso, se contraerán a los puntos de la litis planteada". (193)

Del texto anterior (actualmente en vigor) podemos desprender que la regla general en el proceso seguido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, viene a ser la suplencia de la deficiencia de la demanda, entendiéndose de los actos administrativos y a los cuales hace referencia el artículo 21 en su fracción I, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, siendo la excepción el principio de estricto derecho, mismo que se encuentran obligadas a observar las Salas del Tribunal entendiéndose de los asuntos a que hace referencia el artículo 21 fracción II, de la Ley precitada, es decir, respecto de los asuntos de naturaleza fiscal.

(191) Nava Negrete, Alfonso. Grandeza y Decadencia del Tribunal... Op. cit. pag. 273.

(192) Diario Oficial de la Federación de 4 de enero de 1973. pag. 12.

(193) Diario Oficial de la Federación de 3 de enero de 1979. pag. 27.

De acuerdo con los términos del invocado artículo 21, fracción I, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la competencia del Tribunal, en función de la materia, queda circunscrita, en primera instancia, a los actos meramente administrativos, provenientes de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, con exclusión de aquellos asuntos cuyo conocimiento corresponde al Tribunal Fiscal de la Federación, y que en la actualidad viene a ser los juicios que se interpongan en contra de las resoluciones definitivas que constituyan créditos por responsabilidad contra servidores públicos del Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades (art. 23, fracc. VIII LOTFF).

Las principales autoridades que conforman la administración pública local, además del Jefe del Departamento del Distrito Federal, son: los Secretarios Generales de Gobierno; Planeación y Evaluación; de Obras; de Desarrollo Urbano y Ecología; de Desarrollo Social; y de Protección y Vialidad; Oficial Mayor; Contraloría General; Delegados; Tesorería y Procuraduría Fiscal (cabe hacer notar que éstas últimas dependencias realizan en su mayoría actos de naturaleza fiscal). La organización del Departamento del Distrito Federal se complementa con su Reglamento Interior, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de agosto de 1985 (arts. 3º y 12 LODDF y 2º RITCADF).

V.- MATERIAS RESPECTO DE LAS CUALES EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL NO PUEDE SUPLIR LAS DEFICIENCIAS EN EXPRESION DE AGRAVIOS DE LA DEMANDA.

Si bien la función del Juez fiscal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal está incluida en su función de Juez administrativo, dicha materia se encuentra sujeta a ciertas reglas particulares de respeto, como las señaladas en los siguientes artículos:

Artículo 21.- Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

II.- De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal.

...

VI.- De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal.

Artículo 24.- Los juicios que se promuevan ante el Tribunal se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señale esta ley. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; en materia fiscal, a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y al Código Fiscal de la Federación, en lo que resulten aplicables.

Artículo 28, párrafo segundo.- En materia fiscal deberán agotarse los recursos previstos en la Ley de Hacienda del Distrito Federal.

Artículo 43, párrafo segundo.- Cuando se pida la nulidad de una resolución favorable a un particular, la demanda deberá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución, salvo que dicha resolución haya originado efectos de tracto sucesivo, caso en el cual la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier época, pero los efectos de la sentencia, en caso de nulificarse la resolución favorable, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

Artículo 59.- Tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, se concederá la suspensión si quien lo solicita garantiza su importe ante la Tesorería del Distrito Federal, en alguna de las formas siguientes:

I.- Depósito en efectivo;

II.- Prenda o hipoteca;
III.- Embargo de bienes; o

IV.- Fianza de compañía autorizada o de persona que acredite su solvencia con bienes raíces inscritos en el Registro Público de la Propiedad. Los fiadores deberán renunciar expresamente a los beneficios de orden y excusión y someterse también expresamente al procedimiento administrativo de ejecución.

La suspensión dejará de surtir efectos, si la garantía no se otorga dentro de los cinco días siguientes al en que quede notificado el auto que la hubiere concedido.

Artículo 79.- Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal no necesitarán formulismo alguno, pero deberán contener:

III.- Los puntos resolutivos, en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; el plazo que se dé a la autoridad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto o bien la orden de reponer el procedimiento. Las salas deberán, al pronunciar sentencia, suplir las deficiencias de la demanda, con excepción de los asuntos de competencia fiscal, pero en todo caso, se contraerán a los puntos de la litis planteada.

Acorde con lo dispuesto en el transcrito artículo 79, fracción III de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, las Salas del tribunal al pronunciar sus sentencias deberán suplir las deficiencias de la demanda, con excepción de los asuntos de competencia fiscal, lo cual nos obliga a determinar y precisar lo que debemos entender por materia fiscal, a nivel local o estatal, a fin de poder precisar cuales son los juicios, atendiendo a la materia, en los cuales las Salas se encuentran impedidas a suplir las deficiencias de la demanda.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación al respecto ha omitido las siguientes tesis jurisprudenciales:

"MATERIA FISCAL. QUE DEBE ENTENDERSE POR. Por materia fiscal debe entenderse todo lo relativo a impuestos o sanciones aplicadas con motivo de la infracción a las leyes que determinan dichos impuestos".

Quinta Epoca:

Tomo XLI, Pág. 944.- Limantour José Ives.
Tomo LIII, Pág. 3054.- Pineda Vda. de Arenas Alberta.
Tomo LIV, Pág. 414.- Rivera Pascual y Coags.
Tomo LX, Pág. 1582.- Cia. Minera Kildún y Anexas.
Tomo LXI, Pág. 2938.- Madrazo José Antonio.

Tesis Relacionadas.

"MATERIA FISCAL (Pesas y Medidas).- Por adeudo fiscal debe entenderse aquel que procede de obligaciones relativas a impuestos o infracciones de leyes

fiscales que los rigen, por lo que, cuando se trata de hacer efectiva una multa por infracciones a la Ley de Pesas y Medidas, no se está en el caso de un adeudo fiscal".

Quinta Epoca: Tomo LXI, Pág. 1875.- Camberos Miguel G.

"MATERIA FISCAL. SIGNIFICACION. Por materia fiscal debe entenderse lo relativo a la determinación, la liquidación, el pago, la devolución, la exención, la prescripción o el control de los créditos fiscales, o lo referente a las sanciones que se impongan con motivo de haberse infringido las leyes tributarias".

Séptima Epoca, Tercera Parte, Vol. 69, 51.- A.D. 3683/73. Petróleos Mexicanos.- Unanimidad de 4 votos. (194)

Por último, nuestro más alto Tribunal, en la R.F. 658/70, señaló que "por fiscal debe entenderse todo aquello que se refiere al cobro y cuantificación de los impuestos y a las multas que se fijan por violación a las leyes impositivas". (195)

Como podemos observar las dos primeras tesis sustentadas por nuestro más alto Tribunal, resultan incompletas ya que únicamente se limita al concepto de impuesto y las multas que se derivan por la omisión en el pago, dejando fuera a las demás contribuciones (federales), como lo son: los derechos, aportaciones de seguridad social, aprovechamientos y contribuciones de mejoras. Con la tercer jurisprudencia se amplía un poco el contenido de las dos primeras al introducirse conceptos o figuras jurídicas propias de las contribuciones, como la determinación, liquidación, devolución, exención y la prescripción, sin embargo se incurre en el error de introducir en la definición el concepto a definir, ya que al tratar de conceptualizar la materia fiscal se pretende efectuarlo en base a los conceptos crédito fiscal y leyes fiscales o tributarias, consecuentemente no puede constituir una definición en sí, ya que no es correcto utilizar el concepto a definir a fin de lograr su propia definición.

La falta de precisión de lo que se debe entender por materia fiscal también la encontramos en la Doctrina.

Para Flores Zavala, la materia fiscal viene a ser "...toda cuestión que se refiere a la Hacienda Pública..." a la cual define como "...el conjunto de bienes que una entidad pública posee en un momento dado por la realización de sus atribuciones, así como de las deudas que son a su cargo con el mismo motivo" (196)

(194) Jurisprudencia. Apendice 1917-1985. Tercera Parte. Segunda Sala. pags. 459 y 460.

(195) Semanario Judicial de la Federación, 1957, Vol. VI. Tercera Parte, pag 100.

(196) Flores Zavala, Ernesto. Elementos de Finanzas... Op. cit. pags. 20 y 21.

De la Garza, por su parte nos dice que "por fiscal debe entenderse lo perteneciente al Fisco, que es la parte de la Hacienda Pública que se forma con las contribuciones, impuestos y derechos". (197)

Nava Negrete, define a la materia fiscal como "toda cuestión relativa a los tributos", a los cuales clasifica en: impuestos, derechos y aprovechamientos que se relacionen con los dos primeros, excluyendo a los productos". (198)

Como anteriormente lo manifestamos, coincidimos con el Lic. Nava Negrete, en considerar que por materia fiscal debe entenderse todo lo relacionado con los ingresos que percibe el Estado, via impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y los accesorios de dichos conceptos, excluyendo a los productos por derivar de la actuación del Estado como particular y no como ente soberano, sin embargo toda vez que el Legislador les otorga el carácter de fiscal, estos se pueden controvertir ante los tribunales administrativos correspondientes.

(197) Garza, Sergio Francisco de la.- Derecho Financiero ... Op. cit. pag. 67.
(198) Nava Negrete, Alfonso.- Derecho Procesal ... Op. cit. pag. 332.

VI.- PROCEDENCIA DEL RECURSO DE REVISION.

Dentro de la competencia material de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (art. 19, fracc. II LTCADF), encontramos la facultad que tiene para conocer y resolver el recurso Jurisdiccional denominado de revisión.

Este recurso se estableció en la Ley del Tribunal, mediante las reformas que sufrió en el año de 1973, al adicionarse el artículo 82 bis, siendo un recurso exclusivo para las autoridades. A través del Decreto de reformas publicado en el Diario Oficial de la Federación el 3 de enero de 1979, el artículo en cuestión se suprime, pasando su contenido al artículo 86. Posteriormente mediante Decreto de fecha 26 de abril de 1986, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio del mismo año, se modifica el contenido de dicho precepto disponiéndose que este recurso podrá ser hecho valer por cualquiera de las partes.

1.- Supuestos de Procedibilidad.

Acorde con lo dispuesto en el artículo 86 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el recurso de revisión procede contra las resoluciones de las Salas del Tribunal que:

- a) DeCRETEN o nieguen sobreseimientos;
- b) Las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo; y
- c) Las que pongan fin al juicio.

2.- Término para su interposición.

El artículo 84 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, señala que el recurso de revisión deberá interponerse por escrito, dentro del plazo de diez días siguientes al en que surta efecto la notificación de la resolución que se impugna.

El cómputo del término arriba señalado, se deberá ajustar a lo dispuesto en los artículos 40 y 44, fracción I de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

3.- Organó ante el cual deberá interponerse.

Este recurso deberá interponerse por escrito ante la Sala Superior en términos de lo dispuesto por la fracción II, del artículo 19 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

4.- Sustanciación del recurso de revisión.

De conformidad con lo estipulado en los artículos 86, en relación con el diverso 20, fracción VI, ambos de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la Sala Superior al admitir a trámite el recurso designará a un Magistrado ponente y se mandará correr traslado a las demás partes por el término de cinco días, a fin de que expongan lo que a sus derechos convenga.

Una vez transcurrido el plazo arriba señalado el Magistrado ponente deberá formular el proyecto de resolución y dar cuenta del mismo a la Sala Superior dentro del término de quince días. Cabe destacar que el precepto en comento no menciona el término dentro del cual la Sala Superior deba resolver sobre el proyecto y en consecuencia respecto de la resolución definitiva, sin embargo se presume que ello deberá tener verificativo en la sesión inmediata a su revisión.

VII.- LA QUEJA COMO INSTANCIA PARA EL CASO DE INCUMPLIMIENTO DE ALGUNA SENTENCIA PRONUNCIADA POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Como ya lo manifestamos, dentro de la competencia material de las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, encontramos la facultad que tienen para resolver la instancia de queja por incumplimiento a las sentencias que emitan, de conformidad con lo estipulado en la fracción IV, del artículo 21 de la Ley del Tribunal.

1.- Supuestos de Procedibilidad.

Acorde con lo dispuesto en el artículo 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la instancia de queja procede en caso de incumplimiento de la sentencia emitida por alguna de las Salas del Tribunal.

2.- Término para su interposición.

Cabe destacar que el numeral en comento no señala término alguno para la interposición de la queja, motivo por el cual deberá estarse a lo dispuesto en los ordenamientos de aplicación supletoria, siendo estos el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; en materia fiscal la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y el Código Fiscal de la Federación (art. 24 LTCADF).

Respecto al Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal no pueden invocarse como supletorias las disposiciones relativas al recurso de queja que éste regula por no ser útil para resolver las quejas por incumplimiento de las sentencias. Sin embargo el artículo 137 de dicho ordenamiento establece que cuando no se señale término para la práctica de algún acto judicial, o para el ejercicio de algún derecho, se tendrán por señalados los siguientes:

- a) Cinco días para interponer el recurso de apelación de sentencia definitiva;
- b) Tres días para apelar de autos;
- c) Tres días para la celebración de juntas, reconocimientos de firmas, exhibición de documentos, dictamen de peritos; el cual podrá ser ampliado a criterio del juez; y
- d) Tres días para los demás casos.

Por su parte el Código Fiscal de la Federación al regular la queja por incumplimiento de sentencia en su artículo 239 TER., fracción II, establece el término de quince días para su interposición, contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación del acto que la provoca.

A nuestro juicio resulta aplicable el término de tres días señalando en la fracción IV del artículo 137 del citado Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, máxime que el mismo coincide con el término señalado en el artículo 82 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para que se le de vista a la autoridad responsable a fin de que manifieste lo que a su derecho convenga, con lo cual se estaría cumpliendo con el principio procesal de equilibrio de las partes, lo cual no acontecería si al actor se le otorgara el plazo de quince días señalado en el artículo 239 TER., fracción II del Código Fiscal de la Federación y a la autoridad el término de tres días.

3.- Órgano ante el cual deberá interponerse.

La queja deberá interponerse ante la Sala que emitió la sentencia que no se cumplió.

4.- Sustanciación de la queja.

Una vez admitida a trámite la queja se le dará vista a la autoridad responsable por un término de tres días para que exprese lo que a su derecho convenga.

Una vez transcurrido dicho término la Sala respectiva resolverá si la autoridad ha cumplido o no con los términos de la sentencia. En el caso que determine que la autoridad ha sido omisa la requerirá para que cumpla con lo señalado en la sentencia y en ese momento lo amonestará y prevendrá de que en caso de renuencia se le impondrá una multa de cincuenta a cien veces el salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal.

En caso de persistir la autoridad en su actitud omisa, la Sala Superior resolverá, a instancia de la Sala respectiva solicitar al Jefe del Departamento del Distrito Federal, que consigne al funcionario responsable para que dé cumplimiento a la sentencia emitida por el tribunal, sin perjuicio de que se reitera cuantas veces sea necesario, la multa impuesta.

La Sala Superior a proposición de su Presidente o de las Salas, hará del conocimiento del Presidente de la República, en su calidad de titular del Gobierno del Distrito Federal, aquellos casos en los que el propio Jefe del Departamento no dé cumplimiento a las resoluciones del tribunal, a efecto de que las acate.

Las sanciones anteriores serán procedentes, cuando no se cumplimente en sus términos la suspensión decretada respecto del acto reclamado en el juicio.

VIII.- PROPUESTA PARA QUE LAS SENTENCIAS PRONUNCIADAS POR EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL SEAN DE JURISDICCION PLENA.

Nuestra Carta Magna no establece limitante alguna para que los tribunales, ya sean Judiciales o administrativos, se encuentren en posibilidad de hacer cumplir sus propias resoluciones, ni para que puedan señalar en sus fallos los términos que deberán seguir las autoridades condenadas, lo que nos lleva a concluir que a fin de lograr una eficaz impartición de Justicia debe dotarse a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo la plena Jurisdicción.

A fin de apoyar la propuesta anterior cabe mencionar lo dispuesto en los párrafos segundo y tercero del artículo 17 constitucional, reformado por Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1987, en los cuales se señala:

"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, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales.

Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones".

El precepto anteriormente transcrito al exigir que los organismos jurisdiccionales (Judiciales o administrativos), impartan Justicia a través de la emisión de resoluciones de manera completa y que las leyes regulen los instrumentos necesarios para la debida ejecución de dichas resoluciones, se convierte en el fundamento constitucional de la plena Jurisdicción de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo como los instaurados en los Estados de México, Guerrero, Yucatán, Queretaro, Baja California Norte y Veracruz.

Quando no existe la posibilidad de que se señalen con precisión los alcances y efectos de las sentencias, se provoca, en la mayoría de los casos que el acto administrativo anulado sea reexpedido sin las correcciones jurídicas adecuadas, lo cual propicia que se impugne nuevamente, retardando así la efectiva y pronta impartición de Justicia administrativa.

Es decir, el sólo nulificar las resoluciones administrativas implica únicamente declarar su ilegalidad, en cambio con la plena Jurisdicción se aniquilarán los errores de la decisión y se conminará a la autoridad a un hacer o a un no hacer, siendo de esta manera mucho mayor la tutela proporcionada a los gobernados.

La necesidad en que se ha visto el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, siguiendo al Tribunal Fiscal de la Federación, de dictar sentencias de nulidad "para efectos", a fin de ejercer la plena jurisdicción sin texto legal que lo reconozca, refuerzan nuestra convicción para propugnar por la plena jurisdicción en todos los tribunales administrativos, ya que será mucho mayor la tutela proporcionada a los gobernados a través de las resoluciones de plena jurisdicción, en las que el Tribunal, además de nulificar o modificar el acto impugnado, tendrá la atribución para ordenar a la autoridad a una determinada conducta administrativa de índole positiva o negativa, salvaguardando los derechos de los particulares. Para la realización práctica del contenido de sus determinaciones, aún en contra de la voluntad de las autoridades demandadas se deberá contar con los medios coactivos indispensables para dicha ejecución forzosa.

CONCLUSIONES .

1.- El contencioso administrativo no existió en la época precolombina en tanto que los fallos emitidos por los órganos encargados de administrar justicia, encabezados por el rey, no eran apelables, consecuentemente los gobernados se encontraban ante la falta de recursos o medios de protección, en total estado de indefensión frente a los actos emitidos por el monarca.

2.- En la época colonial los tribunales encargados de impartir la justicia administrativa se encontraban adscritos al Poder Judicial, no teniendo plena autonomía para actuar ya que lo hacían en nombre del rey, en quien residía la Suprema Jurisdicción, no teniendo dichos tribunales la independencia que en la actualidad es uno de sus modernos caracteres.

3.- Durante la lucha por nuestra independencia se dictaron leyes, destacando entre estas los Elementos Constitucionales, los Sentimientos de la Nación, la Constitución de Apatzingán, estableciéndose en dichos ordenamientos en forma estricta el principio de división de poderes, haciendo de esta manera imposible la existencia de un tribunal radicado en el Poder Ejecutivo.

4.- En el México Independiente, durante el período comprendido de los años de 1821 a 1853, los ordenamientos que se expidieron insisten en la separación de los Poderes Estatales, impidiendo de esta manera la creación y el desarrollo de tribunales administrativos.

Cabe destacar que las Bases Constitucionales del 15 de diciembre de 1835, son las que instituyen por primera vez el procedimiento contencioso fiscal, al señalar en su Décima Cuarta Base, el establecimiento de un tribunal de revisión de cuentas, mismo que se encontraba radicado en el Poder Judicial.

5.- Los primeros ordenamientos a través de los cuales se instituyó un tribunal administrativo en nuestro país, lo vienen a ser la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento, ambos de 1853, cuya creación se debe al jurista Teodosio de Lares, quien se inspiró en la doctrina y jurisprudencia francesa. Quien afirma que el contencioso administrativo no viola el principio de división de poderes, en tanto que la función de administrar consiste en conocer y decidir acerca de los actos de la administración, y que conocer y decidir acerca de los actos de la administración es administrar, y que administrar corresponde al Poder Ejecutivo el cual no puede ejercerse por el Poder Judicial.

Estableciéndose en dicha Ley un proceso de justicia retenida, ya que las resoluciones emitidas por el Consejo de Estado constituían meros proyectos los cuales se encontraban sujetos a la revisión y aprobación del titular del ramo administrativo de acuerdo a la materia del asunto controvertido.

El procedimiento, se encontraba regulado en el Reglamento de la Ley, y constaba de dos partes una fase "amistosa", la cual se llevaba a cabo en forma directa ante el ramo de la Administración Pública a cuyo cargo se encontraba la materia sobre la que versara la inconformidad; y la otra denominada "contenciosa" la cual se tramitaba ante la Sección Contenciosa del Consejo de Estado.

Debido a la agitación política que imperaba en nuestro país en esa época, la vigencia de la Ley y su Reglamento, fue efímera lo cual no permitió apreciar sus ventajas o inconvenientes.

6.- Dentro de la vigencia de la Constitución de 1857, se atacan a los tribunales administrativos, a que hacía referencia y creaba la Ley de Lares, argumentándose que dichos tribunales violaban el contenido de los artículos 97 en relación con el 97 fracción I, 13, 14, 16 y 17 constitucionales, al violar el principio divisorio de los poderes; al establecerse un tribunal especial; que a los únicos tribunales a los que hace referencia la Constitución, son los judiciales; y la prohibición que tiene el Poder Público de hacerse justicia por sí misma, aunado a que el artículo 97 de la propia Constitución otorga competencia a los tribunales adscritos al Poder Judicial, tales como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales de Circuito y los Tribunales de Distrito, para conocer de la materia contencioso administrativa, pero siempre respetando las garantías individuales y la soberanía de la Federación y los Estados. Doctrinalmente se manifestó que el Poder Judicial de la Federación era el encargado de conocer de las controversias suscitadas por actos de la administración y que la justicia federal sustituiría a los tribunales administrativos, mediante el juicio de amparo.

Tanto la Suprema Corte de Justicia de la Nación como la doctrina contemporánea han llegado a considerar que los artículos 50 y 49, de las constituciones de 1857 y 1917, respectivamente tienen cierta elasticidad permitiendo la posibilidad de reunir u otorgar facultades materialmente judiciales o legislativas al Poder Ejecutivo; funciones materialmente administrativas y legislativas al Poder Judicial; y funciones materialmente administrativas y judiciales al Poder Legislativo. Y por otra parte que la prohibición contenida en el artículo 13 Constitucional, se refiere a la creación de tribunales especiales, los cuales son creados expreso, para cierta clase de gentes o asuntos en especial, los cuales una vez resueltos tienden a desaparecer. En lo relativo al artículo 14 Constitucional se ha dicho que la falta de términos expresos permite que se encuadren en él los procedimientos seguidos ante los tribunales que no tengan el carácter de judicial. Por último que al tener el Juez administrativo autonomía plena para emitir sus resoluciones con independencia de la administración activa, no puede argumentarse que se está haciendo justicia por sí misma.

7.- Las principales teorías sobre la interpretación del artículo 97, fracción I de la Constitución de 1857, son tres: la que señalaba que lo contencioso cabía dentro de la incumbencia de los jueces adscritos al Poder Judicial y que sin la reglamentación de dicho numeral, era posible tramitar en juicio ordinario las controversias de carácter administrativo; la que afirmaba que sin ley reglamentaria no resultaba posible la tramitación de las contiendas administrativas; y la que señalaba que al no existir derechos civiles entre los particulares y la federación, cuando actuaba como autoridad, las controversias suscitadas entre dichas partes no podían ser solucionadas al amparo del artículo en cuestión, al no encuadrar en las hipótesis previstas en él.

De las tesis señaladas, la más acertada lo es sin lugar a dudas la que pugna por la reglamentación de un procedimiento para resolver las cuestiones contencioso administrativas, a fin de evitar violaciones en contra tanto del particular como de la administración.

8.- Al quedar abrogada la Ley Lares, la materia contencioso administrativa se volvió a organizar bajo el sistema de justicia administrativa judicialista, siendo el juicio de amparo y el proceso de legalidad que culminaba en tercera instancia con el recurso de súplica, los medios jurídicos para la solución heterocompositiva de las controversias administrativas, los cuales se hacían valer ante los Tribunales Federales, rompiéndose dicha tradición judicialista al entrar en vigor la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, cuando se estableció nuevamente un órgano especializado adscrito a la órbita del Poder Ejecutivo, facultado para conocer de controversias administrativas.

9.- En uso de las facultades extraordinarias otorgadas al Ejecutivo el 30 de diciembre de 1935, y ante la insuficiencia del juicio de amparo para lograr una eficaz tutela jurisdiccional frente a la Administración se crea por primera vez un Tribunal Administrativo, con competencia para conocer de las controversias administrativas, específicamente las de carácter tributario. Este órgano lo es el Tribunal Fiscal de la Federación.

10.- El Tribunal Fiscal de la Federación, fue concebido e inspirado en la teoría francesa en torno a los tribunales administrativos, ubicados en la estructura del Poder Ejecutivo, sin estar sujeto a autoridad alguna de las que integran ese poder, con autonomía e independencia para emitir sus fallos. Características que se encuentran garantizadas en diversos artículos de su Ley Orgánica, específicamente en los artículos 3º, 7º, 10 y 16, en los cuales se establece, respectivamente, la inamovilidad de los Magistrados, lo cual da certeza de que su permanencia en el tribunal no depende del órgano designante; la no reducción de los emolumentos que reciban el Magistrado durante el término de su encargo, lo cual evita que como medida de presión se emplee la disminución de percepciones; la prohibición para los Magistrados, Secretarios y Actuarios para desempeñar otro cargo o empleo excepto los de carácter docente y honoríficos y para ejercer su profesión salvo en causa propia, lo cual tiene por objeto que dichos profesionistas impartan justicia en forma imparcial; la

facultad de expedir su Reglamento Interior, con lo cual se elimina que un órgano externo limite sus facultades y comprometa sus decisiones.

11.- Resulta aconsejable institucionalizar la carrera judicial dentro del Tribunal Fiscal de la Federación, a fin de evitar que motivos políticos, de amistad, influencias, etc., decidan el nombramiento de los funcionarios que integran dicho tribunal.

12.- Desde sus inicios el Tribunal Fiscal de la Federación fue concebido como un tribunal de anulación, sin embargo las funciones que desarrolla van más allá de la simple anulación en algunos casos, en los cuales indica las bases conforme a las cuales la autoridad demandada deberá dictar su nueva resolución, lo cual es propio del contencioso de plena jurisdicción, hecho que se reafirma con el establecimiento del procedimiento de queja por incumplimiento de una sentencia firme, atribuyéndosele cierta facultad de imperio respecto de sus sentencias.

13.- La estructura del Tribunal Fiscal de la Federación ha sido regulada por cuatro ordenamientos, a saber: La Ley de Justicia Fiscal de 1936, el Código Fiscal de la Federación de 1938 y su Leyes Orgánicas de 1967 y 1978.

14.- Originalmente el Tribunal Fiscal se componía de 15 Magistrados, y funcionaba en Pleno y 5 Salas, aumentándose el 31 de diciembre de 1947 a 7 el número de Salas, y por lo consiguiente el número de Magistrados aumentó a 21, posteriormente en 1962 se aumentó dicho número a 22, con el propósito de que el Presidente del Tribunal no integrara Sala, a menos que tuviera que suplir la falta temporal, inferior a un mes, de un Magistrado.

15.- La desconcentración y regionalización territorial del Tribunal Fiscal de la Federación, se inicia con la expedición de su Ley Orgánica en el año de 1978, tomando su estructura actual: Una Sala Superior, compuesta de 9 Magistrados, número que en la actualidad resulta excesivo al haberse excluido de su competencia la tramitación y resolución del recurso de revisión; 17 Salas Regionales, número al cual se llegó al entrar en funcionamiento la Segunda Sala en la Región Hidalgo-México, en consecuencia se puede afirmar que existen dos tipos de Salas Regionales las que comparten una jurisdicción territorial y las que tienen jurisdicción coincidente con los límites de una región.

16.- La regionalización del Tribunal Fiscal de la Federación debe continuar a fin de que exista una Sala por lo menos en cada entidad federativa, y en lo futuro en los Municipios de mayor importancia económica.

17.- Dentro del personal integrante del Tribunal Fiscal de la Federación, se encuentran los Magistrados, los cuales pueden ser de Sala Superior, de Sala Regional, Supernumerarios e Instructores; Secretario General de Acuerdos, Oficial Mayor; Secretarios, los cuales pueden estar adscritos a la Sala Superior o alguna Sala Regional; Actuarios; Peritos y demás personal administrativo.

18.- En sus inicios el Tribunal Fiscal de la Federación sólo tenía competencia para conocer únicamente de las controversias suscitadas entre los particulares y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en materia tributaria ampliándose su competencia a campos no proplamente fiscales, extendiéndose a otros tipos de actos administrativos, con la expedición de la Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal el 31 de diciembre de 1941, iniciándose en ese momento la proyección de dicho órgano hacia la competencia general de lo contencioso administrativo; es decir, hacia su transformación en un Tribunal Administrativo Federal, transformación que no se encuentra muy lejana en nuestros días.

19.- En la actualidad a la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación le compete fijar la jurisprudencia del tribunal, resolver los juicios con características especiales, conocer de las excitativas de justicia que promuevan las partes, calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los Magistrados, y resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las partes.

20.- La competencia material de la Sala Superior tomó su forma actual a partir de las reformas que sufrió tanto la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación como el Código Fiscal de la Federación en el año de 1968, suprimiéndose el recurso de queja que era el medio de defensa a través del cual se hacía exigible la observancia de la jurisprudencia sustentada por el propio tribunal. Excluyéndose de la competencia de la Sala Superior el conocimiento y resolución del recurso de revisión, pasando ésta facultad a los Tribunales Colegiados de Circuito, en aras de una expedita impartición de justicia y la descentralización de la vida nacional, convirtiéndose de esta manera el Poder Judicial de la Federación en tribunales de alzada, lo cual no resulta idóneo en tanto que la finalidad de dichos tribunales consiste en garantizar a los gobernados la conducta constitucional de las autoridades y disminuye la jerarquía del Tribunal Fiscal de la Federación así como la confianza a la que debe de responder dentro del Poder Ejecutivo, en razón de los fines de autocontrol para los que fue instituido.

21.- La competencia que se le otorgó a la Sala Superior para conocer de los juicios con características especiales va en contra de la regionalización del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que concentra dichos juicios en la capital del país.

22.- Las Salas Regionales tienen competencia en razón de la materia y territorio.

Respecto a su competencia material podrán conocer de las resoluciones definitivas a través de las cuales las autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, determinen la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, de las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación indebidamente percibido por el Estado, de las que

impongan multas por infracciones a las normas administrativas federales, de las que causen un agravio en materia fiscal distinto a los señalados anteriormente, de las dictadas en materia de pensiones militares y civiles, sobre la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, celebrados por la Administración Pública Federal Centralizada, de las que constituyan créditos por responsabilidades, de las que requieran que el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros y de todas aquellas resoluciones que por disposición de otras leyes puedan impugnarse ante dicho tribunal, así como de las resoluciones favorables a un particular, y resoluciones negativas fictas relativas a las materias ya señaladas.

23.- La paulatina y constante ampliación de la competencia material del Tribunal Fiscal de la Federación, a campos no propiamente fiscales, pone de manifiesto la necesidad de transformar dicho tribunal en un tribunal federal administrativo, con competencia para conocer de todas las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes administrativas, para lo cual se han elaborado varios proyectos destacando los realizados en los años de 1964, 1973 y 1981.

24.- A través de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946, al adicionarse un segundo párrafo a la fracción I del artículo 104 de nuestra Carta Magna, se establece la base jurídica constitucional para la creación de tribunales administrativos federales en nuestro país, fecha a la cual el Tribunal Fiscal de la Federación tenía 10 años funcionando. Asimismo, el establecimiento del recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a favor de las autoridades y en contra de las resoluciones desfavorables al interés público dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación.

25.- La reforma que sufrió el artículo 104 Constitucional en el año de 1967, vino a ratificar que solo a través de una Ley Federal se podrían crear tribunales administrativos, sentando las bases para la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal.

26.- En el año de 1987 se derogó el segundo párrafo de la fracción I del artículo 104 Constitucional debido a que de manera impropia y contra toda técnica legislativa, se encontraba dentro de la parte relativa a la organización del Poder Judicial, pasándose al artículo 73 Constitucional, numeral encargado de regular las facultades del Congreso de la Unión. Asimismo se derogaron los párrafos tercero y cuarto, los cuales fueron sustituidos por la fracción I-B, manifestándose en ella la existencia del recurso de revisión y modificando la competencia del órgano encargado de su resolución y conocimiento.

27.- El Estado de Derecho se caracteriza por la ausencia de arbitrariedad en el ejercicio del poder; por la sujeción de los órganos gubernamentales y de sus funcionarios a la ley; y por el reconocimiento a principios básicos superiores al Estado mismo. El mecanismo jurídico creado para hacer realidad esa sujeción, lo es sin lugar a dudas la justicia administrativa, compuesta por

recursos administrativos y jurisdiccionales, a través de los cuales se puede modificar o anular los actos de los poderes públicos que lesionen los derechos de los gobernados.

28.- Nuestra legislación contempla dos formas de organización administrativas: La centralización y la organización administrativa paraestatal, quedando comprendido dentro de la primera el Departamento del Distrito Federal.

29.- Tanto la doctrina como la legislación distingue dos fases de la Justicia administrativa: a) Fase oficiosa, dentro de la cual quedan comprendidos los recursos administrativos; y b) Fase contenciosa, en la cual quedan comprendidos los recursos o acciones jurisdiccionales ante tribunales administrativos o ante tribunales comunes. Caracterizando a la primera fase, la no existencia de litis o intereses contrapuestos entre administrado y órgano de la administración; haciéndose valer el medio de impugnación ante la propia autoridad de la que emana el acto administrativo. En contraposición, en la fase contenciosa no se dan dichas circunstancias.

30.- La materia contencioso administrativa comprende las controversias suscitadas entre los particulares y la Administración Pública con motivo de los actos que esta realiza invocando sus facultades regladas, excepción hecha de los actos de gobierno y los que realiza como sujeto de derecho privado, las cuales son resueltas por un tribunal administrativo.

31.- El contencioso administrativo puede verse desde dos puntos de vista: a) El formal, que está constituido por el conjunto de órganos encargados de resolver los conflictos ya sean dependientes del Poder Ejecutivo o Judicial; y b) Material, lo cual se presenta cuando hay una controversia entre un particular y la administración respecto de un acto que ésta emite.

32.- La doctrina señala diversas clases de contencioso administrativo, teniendo mayor relevancia el contencioso administrativo de anulación u objetivo, el cual tiene por finalidad la protección del derecho objetivo para restablecer el imperio de la legalidad quebrantada por un acto administrativo, los fallos que emiten los tribunales en este tipo de contencioso son declarativos de nulidad o de la confirmación de legalidad del acto impugnado; y el contencioso administrativo de plena jurisdicción o subjetivo, cuya finalidad consiste en buscar la reparación del perjuicio consistente en la violación de un derecho subjetivo, la decisión del Juzgador en este tipo de contenciosos debe abarcar no solo la anulación del acto, sino reformar, sustituir o adicionar el acto impugnado, para que el perjuicio causado sea reparado.

33.- El proceso por virtud del cual se resuelve la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos ha recibido diversas denominaciones, a saber: Recurso contencioso administrativo, Justicia administrativa, fase contenciosa del procedimiento administrativo, y procedimiento contencioso administrativo.

34.- El Código Fiscal de la Federación vigente, denomina a dicho proceso, procedimiento contencioso administrativo, término que resulta criticable en virtud de que equipara los términos procedimiento y proceso, siendo que, existe una distinción entre dichos conceptos, ya que el proceso se caracteriza por su finalidad compositiva del litigio y el procedimiento se reduce a una coordinación de actos ligados entre sí por la unidad del efecto jurídico final que puede ser el de un proceso o un fragmento suyo; aunado a que con el término contencioso administrativo, se está haciendo alusión a la contienda nacida por el obrar de la Administración Pública, tanto en su seno mismo como fuera de ella quedando comprendido dentro de dicho concepto el proceder de la administración activa al resolver un punto contencioso, formando de esta manera los recursos administrativos parte de éste; asimismo el término contencioso resulta más, si tomamos en consideración que la única verdadera y genuina jurisdicción es la contenciosa, resultando de esta manera claro que la jurisdicción siempre recae sobre una controversia.

En base a lo anterior a través del concepto proceso administrativo queda debidamente identificado el medio de defensa que se tramita ante los tribunales administrativos.

35.- Sin dejar de reconocer su trascendencia en el desarrollo actual de nuestras sociedades, dada la concepción moderna del Estado, la teoría de la división de poderes, como la entendía Montesquieu, resulta completamente anacrónica, efectuándose sólo en teoría, ya que la en la doctrina moderna se ha transformado en un principio de colaboración de poderes.

36.- De la interpretación que se ha dado al principio divisorio de los poderes, se han establecido tres sistemas respecto a la jurisdicción contencioso administrativa:

- a) El sistema administrativo, continental europeo o francés. El cual se caracteriza por la existencia de una jurisdicción administrativa formada por tribunales administrativos, excluyéndose a los tribunales judiciales el conocimiento de los asuntos contenciosos de la Administración;
- b) El sistema judicialista o anglo-americano. El cual se basa en la interpretación rígida del principio de la división de poderes, por lo que todos los litigios relativos a la Administración son de la competencia de los tribunales judiciales y se regulan por el derecho común; y
- c) Sistema mixto; el cual propone la creación de organismos autónomos, no influenciados por ningún poder, al no formar parte, ni formal ni materialmente de ninguno de los tres poderes instituidos.

37.- El sistema adoptado por México, es el administrativo o francés, sin embargo el procedimiento contencioso administrativo que se desarrolla en nuestro país, puede ser calificado de sui generis, en tanto que rebasa la naturaleza que se le atribuye en Francia al contencioso de anulación, ya que en ciertos casos llega a ser un contencioso de plena jurisdicción.

38.- Nunca ha existido precepto legal alguno que determine la naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación, sin embargo durante su existencia a dictado numerosas sentencias que se asemejan más al contencioso de plena jurisdicción, ya que sus sentencias no se detienen o terminan con la anulación del acto, sino que de un modo indirecto regula la emisión del nuevo acto que sustituirá al anulado.

39.- En nuestro país se han creado tribunales administrativos con plena jurisdicción, como aconteció al crearse el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en la actualidad los tribunales dotados de dicha característica lo son Los Tribunales de lo Contencioso Administrativo instaurados en los Estados de México, Guerrero, Yucatán, Querétaro, Baja California Norte y Veracruz.

40.- La adición de la fracción XXIX-H al artículo 73 Constitucional, en el año de 1987, tuvo por objeto darle su correcta ubicación a lo señalado en el párrafo segundo de la fracción I del artículo 104, también de Nuestra Carta Magna, ya que en forma indebida la facultad otorgada al Congreso de la Unión, para instituir tribunales de lo contencioso administrativo Federales y en el Distrito Federal se encontraba prevista en los artículos constitucionales relativos a las facultades del Poder Judicial.

41.- Las reformas al artículo 116 Constitucional en el año de 1987 obedecen también a la aplicación de una mejor técnica legislativa, encaminada a evitar la repetición de preceptos colocados en diversos artículos como ocurría con los artículos 46 y 116, los cuales versaban sobre la misma materia. Así como la reubicación de algunas fracciones del artículo 115 Constitucional, con el propósito de que el mismo únicamente contenga las normas básicas de la organización municipal.

En la actualidad la base constitucional para el establecimiento de tribunales de lo contencioso administrativo en la esfera estatal, se encuentra en la fracción IV del artículo 116 Constitucional.

42.- El tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal tiene los mismos antecedentes históricos del Tribunal Fiscal de la Federación, siendo este último el modelo a seguir, constituyéndose de esta manera en el segundo tribunal administrativo que se instituyó en nuestro país, naciendo a la vida jurídica, sin el vicio de inconstitucionalidad como su antecesor, el 17 de marzo de 1971, entrando en funcionamiento el 17 de julio del mismo año.

43.- En sentido estricto, se puede decir que la Ley que creó al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en primera instancia lo fué la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1970, al hacer referencia a dicho tribunal en su artículo 6°.

44.- Las fuentes que inspiraron la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal fueron: a) El Tribunal Fiscal de la Federación, del cual obtuvo la simplicidad de la estructura del proceso; b) El Juicio de amparo, del cual tomó la suspensión del acto administrativo y la suplencia de la queja; y c) La Justicia administrativa francesa, de la cual tomó la Justicia de plena Jurisdicción, característica que le fue quitada en el año de 1972, y las causales de anulación.

45.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, fue concebido siguiendo las líneas clásicas de los tribunales administrativos franceses. Esto es, ubicado dentro del Poder Ejecutivo, pero con absoluta autonomía e independencia de cualquier autoridad administrativa para dictar sus fallos. Características que se encuentran garantizadas por diversos artículos de su Ley, específicamente en los numerales 3º, 7º, 14 y 19 bis, fracción X en los cuales se establece, respectivamente, a semejanza del Tribunal Fiscal de la Federación, la inamovilidad de los Magistrados, la no reducción de las percepciones que reciben los Magistrados durante el término de su encargo, la prohibición para los Magistrados, Secretarios y Actuarios para desempeñar cualquier otro cargo o empleo excepto los de carácter docente y honoríficos, así como para ejercer su profesión salvo en causa propia, y la facultad de expedir su Reglamento Interior.

46.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en sus inicios fue concebido como un tribunal de plena Jurisdicción, específicamente en el artículo 77, fracción III, de su Ley, ejerciendo dicho poder durante año y medio, ya que el 4 de enero de 1973, se reformó su Ley, transformándolo en un tribunal de simple anulación. Ante la nefasta reforma el Tribunal de lo Contencioso al amparo del actual artículo 87 de su multicitada ley, ha encontrado el camino para ejercer la plena jurisdicción a través de las llamadas sentencias para efectos.

47.- La estructura del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ha sido regulada por una sola ley, la cual fue publicada el 17 de marzo de 1971 en el Diario Oficial de la Federación misma que ha sido reformada el 4 de enero de 1973, el 3 de enero de 1979, el 16 de junio de 1986 y el 21 de diciembre de 1987.

48.- En sus orígenes el tribunal de lo contencioso, se componía de 10 Magistrados numerarios y de los Supernumerarios necesarios para integrar hasta 2 Salas, y funcionaba en Pleno y en 3 Salas.

49.- Mediante las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 1986, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, adquiere su estructura actual creándose la Sala Superior y suprimiéndose el Pleno, conservándose el mismo número de las Salas Ordinarias.

50.- Dentro del personal que integra al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, encontramos a los Magistrados, los cuales pueden ser de Sala Superior, de Sala Ordinaria, Supernumerarios, Instructores y Visitadores, al Secretario General de Acuerdos, los Secretarios Generales de Copilación y Difusión, los Secretarios de Acuerdos, los cuales pueden estar adscritos a la Sala Superior o alguna Sala Ordinaria, el Coordinador y los Asesores y Defensores Jurídicos, Actuarios, la Coordinación Administrativa y empleados en general.

51.- La competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es la facultad que tiene, para conocer y dirimir las controversias suscitadas entre los particulares y las autoridades del Departamento del Distrito Federal, con motivo de las resoluciones emitidas por este.

52.- En sus orígenes se excluían de la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el conocimiento de los juicios que se iniciaran en contra de las resoluciones definitivas dictadas por autoridades del Distrito Federal, en las que se determinara la existencia de una obligación fiscal, se fijara en cantidad líquida o se dieran las bases para su liquidación; en contra de multas por infracción a las normas administrativas del propio Departamento del Distrito Federal; y de los juicios en que se reclamara la responsabilidad de funcionarios o empleados de dicho Departamento, por ser dichas materias de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. En la actualidad dentro de la competencia de dicho tribunal Federal, únicamente quedan comprendidos los juicios relativos a la cuestión citada en última instancia, específicamente en el artículo 23, fracción VIII de su Ley Orgánica, por lo que resulta aconsejable reformar la citada fracción, con el objeto de que se limite a conocer de las controversias de los empleados federales, en el sentido estricto de la palabra.

53.- Actualmente a la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, le compete materialmente, fijar la jurisprudencia del tribunal, resolver los recursos en contra de las resoluciones de las Salas, resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite, dictados por el Presidente de la Sala Superior, conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, y calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los Magistrados.

54.- Conforme a su competencia material las Salas Ordinarias podrán conocer de los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal, dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares; en contra de las que determinen la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal contra la falta de contestación de las citadas autoridades; conocer de las quejas por

incumplimiento a las sentencias que se dicten; conocer del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala; y conocer de los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal.

55.- La regla general en el proceso seguido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, viene a ser la suplencia de la deficiencia de la demanda entratándose de los actos meramente administrativos, situación que no acontece respecto de los asuntos de naturaleza fiscal.

56.- Por materia fiscal debe entenderse todo lo relacionado con los ingresos que percibe el Estado, via impuestos, derechos, aportaciones de seguridad social, aprovechamientos, contribuciones de mejoras y los accesorios de dichos conceptos, con la exclusión de los productos por derivar de la actuación del Estado como particular y no como ente soberano, sin embargo toda vez que el legislador les otorga el carácter de fiscal, estos pueden controvertirse ante los tribunales administrativos correspondientes.

57.- La sentencia administrativa es la resolución dictada por un órgano jurisdiccional de naturaleza administrativa, a través de la cual se dirime con congruencia la litis planteada por las partes y que pueden ser definitivas o interlocutorias.

58.- Las sentencias se clasifican de acuerdo con su fin en: Declarativas, Constitutivas y de Condena. Por el concepto en: Estimatorias, Desestimatorias y las que no entran al fondo del asunto. Por sus efectos procesales en: Firmes y no Firmes.

59.- Los principios a que se encuentran sujetas las sentencias administrativas son: El de la debida fundamentación y motivación; el de legalidad, el de estricto derecho; el de exhaustividad; el de congruencia; el de publicidad; y el de formalismo expreso.

60.- Las sentencias emitidas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pueden clasificarse como declarativas, cuando dicho órgano jurisdiccional se limita a declarar la nulidad o inexistencia del acto impugnado; y condenatorias, cuando se condene a la autoridad a contestar una petición del particular o bien cuando se ordene la reposición del procedimiento. Cumpliendo con todos y cada uno de los principios a que se encuentran sujetas las sentencias administrativas, excepción hecha de los asuntos meramente administrativos, donde opera la suplencia de la queja, dejándose de observar los principios de estricto derecho y de congruencia.

61.- El recurso de reclamación procede ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, contra las providencias o acuerdos de

trámite dictados por el Presidente del Tribunal, por el Presidente del cualesquiera de las Salas o por los Magistrados; contra el acuerdo que conceda o niegue la suspensión; contra el señalamiento de fianza y contra fianza; contra la resolución emitida con motivo de la solicitud para hacer efectivas las garantías otorgadas con motivo de la suspensión; contra los autos admisivos y desechatorios de la demanda; y contra el desechamiento de pruebas en la Audiencia.

62.- El recurso de revisión procede contra las resoluciones de las Salas del Tribunal que decreten o nieguen sobreseimientos; las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo; y las que pongan fin al juicio.

63.- La instancia de queja procede en caso de incumplimiento que la sentencia emitida por alguna de las Salas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

64.- La necesidad en que se ha visto el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de dictar sentencias de nulidad para efectos, a fin de ejercer la plena jurisdicción, sin texto legal alguno que lo reconozca pone en evidencia la conveniencia de otorgarle la plena jurisdicción, no sólo a nuestro tribunal local, sino a todos los tribunales administrativos, ya que al no existir la posibilidad de que se señalen con precisión los alcances y efectos de las sentencias, provoca, en la mayoría de los casos, que el acto administrativo sea reexpedido, sin las correcciones jurídicas adecuadas, lo cual propicia que se impugne nuevamente, retardando de esta manera la efectiva y pronta impartición de justicia administrativa, tal y como lo previene nuestro artículo 17 Constitucional.

BIBLIOGRAFIA.

- Aralenta Calderón, Gonzalo.- El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, Editorial Textos Universitarios. México, 1977.
- Auby y Drago.- Traité de Contentieux Administratif. Tomo II. Librairie Générale de Droit et Jurisprudence. Paris, 1962.
- Bielsa, Rafael.- Derecho Administrativo. Editorial la Ley, S.A.. Editora e Impresora. Buenos Aires, 1964.
- Bernard, Michel.- El Consejo de Estado Francés, Juez Administrativo y Juez Fiscal. Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta Años. Tomo I.
- Bonard, Roger. Procis Elementaire de Droit Administratif. Recueil Sirey. Paris, 1926.
- Carballo Balvanera.- Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo. Justicia Administrativa. Editorial Trillas S.A. de C.V.. México, 1987.
- Carrillos Flores, Antonio.- La Defensa del Particular frente a la Administración on México. Editorial Porrúa, S.A.. México, 1939.
- Carrillo Flores, Antonio.- La Justicia Federal y la Administración Pública. Editorial Porrúa, S.A.. México, 1973.
- Cruzado, Manuel.- Derecho Administrativo. Antigua Imprenta de Eduardo Munguía. México, 1895.
- Chiovenda, Guiseppe.- Instituciones de Derecho Procesal Civil. Tomo I. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid 1954.
- Díaz González.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación comentada. ECASA. Primera Edición. México, 1988.
- Esquivel Obregón, Toribio.- Apuntes para la Historia del Derecho en México. Tomo I. Editorial Polis. México, 1937.
- Estuda, Joaquín.- Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia. Editorial Librería Rosa y Bouret. Primera Edición. Paris, 1956.
- Florenti Bartolomé, A.- Manual de Derecho Administrativo. Editora Abeledo Perrot. Buenos Aires, 1968.
- Flores García, Fernando.- Implantación de la Carrera Judicial en México. Primer Congreso Mexicano de Derecho Procesal. Instituto Mexicano de Derecho Procesal. México, 1960.

- Flores Zavala, Ernesto.- Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Editorial Porrúa, S.A.. México, 1977.
- Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A.. México 1963.
- García Oviedo, Carlos.- Derecho Administrativo. Editorial EISA. Madrid, 1968.
- Garza, Sergio Francisco de la.- Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa S.A.. México 1983.
- Gómez Lara, Cipriano.- Teoría General del Proceso. Textos Universitarios. UNAM. México, 1981.
- González Pérez, Jesús.- Derecho Procesal Administrativo. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1957.
- González Pérez, Jesús.- La Sentencia Administrativa su impugnación y Efectos. Editorial Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1954.
- Heduan Virues, Dolores.- Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. Compañía Editorial Continental, S.A.. México, 1961.
- Kayo, Dionisio.- Derecho Procesal Fiscal. Editorial Themis. Primera Edición. México, 1989.
- Lares, Teodosio.- Lecciones de Derecho Administrativo. Editado por la Dirección General de Publicaciones. Primera Reimpresión. UNAM. Coordinación de Humanidades. México, 1978.
- Lomeli Cerezo, Margarita.- Estudios Fiscales. Tribunal Fiscal de la Federación. Colección de Estudios Jurídicos. Volumen VI. México, 1984.
- M. Landis, James.- El Poder Administrativo. UNAM. México, 1983.
- Margain Manatou, Emilio.- Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. México, 1983.
- Martínez López, Luis.- Derecho Fiscal Mexicano. ECASA. Cuarta Edición, Séptima Reimpresión. México, 1985.
- Martínez Rosalanda, Sergio.- La Negativa Ficta. Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta Años. Tomo VI.
- Montiel y Duarte, Isidro Antonio. Derecho Público Mexicano. Imprenta del Gobierno en Palacio. México, 1871.
- Nava Negrete, Alfonso.- Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa, S.A.. México, 1959.

- Nava Negrete, Alfonso.- Legislación Comparada de Justicia Administrativa. Obra Conmemorativa del 45º Aniversario de la Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. México, 1987.
- Pallares, Eduardo.- Diccionario de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, S.A.. México, 1960.
- Pallares, Jacinto.- El Poder Judicial. Editorial Imprenta del Comercio de Nabor Chávez. México, 1874.
- Pina, Rafael de y Castillo Larrañaga, José.- Instituciones de Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, S.A.. México, 1974.
- Rocco, Ugo.- Derecho Procesal Civil. Tr. de Felipe de J. Tena. Porrúa Hermanos. México, 1939.
- Sánchez León, Gregorio.- Derecho Fiscal Mexicano. Editorial Cárdenas Editor y Distribuidor. Séptima Edición. México, 1986.
- Sayeg Helg, Jorge.- Introducción a la Historia Constitucional de México. Primera Edición. Instituto de Investigaciones. UNAM. México, 1978.
- Serra Rojas, Andrés.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A.. México 1977.
- Tena Ramírez, Felipe.- Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A.. México, 1977.
- Tena Ramírez, Felipe.- Leyes Fundamentales de México 1804-1983. Décimasegunda Edición. Editorial Porrúa, S.A.. México, 1983.
- Villegas Basavilvaso, Benjamín.- Derecho Administrativo. Tipográfica Editora Argentina. Buenos Aires, 1949.

REVISTAS.

- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Tesis sustentada por el Pleno del Tribunal durante los años de 1937 a 1948.
- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Año XIX. Primer Semestre 217 a 222, enero a Junio de 1955. Loweli Cerezo, Margarita.- El Pago de lo Indevido en Materia Fiscal.
- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. de julio a-septiembre de 1956.
- Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Tercer Número Extraordinario. México, 1973. Carrillo Flores, Antonio.- Orígenes y Desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación. Un Testimonio.

Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Número 2, de 17 de Julio de 1973. Volumen I. Nava Negrete, Alfonso.- Notas Sobre lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Cronología de los Tribunales.

Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México. Primer Número Extraordinario 1978. Naucalpan Estado de México. Nava Negrete, Alfonso.- Grandeza y Decadencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Revista de la Facultad de Derecho. Tomo XXIV. Números 133, 134 y 135, enero-junio de 1984. Nava Negrete, Alfonso.- Días y Trabajos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

OTROS.

Los Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Cosntituciones. Librería Manuel Porrúa, S.A.. México, 1978.

Jurisprudencia 1917-1965 y tesis sobresalientes 1955-1965. Actualización I Administrativa. Ediciones Mayo.

Semanario Judicial de la Federación. Tomos XIX y XXII.

Osvaldo Faveia, José. Las reformas y adiciones a la Ley del Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal. Legislación y Jurisprudencia, enero-abril de 1979.

Apuntes tomados en la cátedra de Derecho Administrativo I. Facultad de Derecho. Ciudad Universitaria. México 1983. con el Lic. Horacio López Basilio.

Apuntes tomados en la cátedra de Derecho Constitucional. Facultad de Derecho. Ciudad Universitaria. México, 1983. con el Li. Enrique Sánchez Bringas.

Programa Nacional de Justicia.

LEGISLACION.

Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

Bases Constitucionales de 1833.

Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.
Bases para la Administración de la República de 1853.
Código Civil para el Distrito Federal.
Código Federal de Procedimientos Civiles.
Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.
Código Fiscal de la Federación de 1938.
Código Fiscal de la Federación de 1966.
Código Fiscal de la Federación de 1981.
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1857.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.
Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana.
Leyes Constitucionales de 1836.
Ley de Amparo.
Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal.
Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.
Ley de Justicia Fiscal.
Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.
Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
Ley del Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores.
Ley del Seguro Social.
Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Ley Orgánica del Poder Judicial de 1934.

Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978.

Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo y su Reglamento.

Leyes para la Calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y la aplicación de las Penas correspondientes de 1924.

Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo en materia Económica.

Ley sobre Contribuciones directas que se causen en el Distrito Federal.

Ley de Obras Públicas.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Reglamento del Código Fiscal de la Federación.

Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Reglamento de Visitas a las Salas Ordinarias y Auxiliares del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

ABREVIATURAS.

Art	Artículo.
Arts.	Artículos.
Fracc.	Fracción.
Fraccs.	Fracciones.
CCDF	Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal.
CFF	Código Fiscal de la Federación.
LFIF	Ley Federal de Instituciones de Fianzas.
LFRSP	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
LGTOC	Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.
LISSFAM	Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas.
LISSSTE	Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado.
LJF	Ley de Justicia Fiscal.
LOAP	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
LODDF	Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.
LOP	Ley de Obras Públicas.
LOTF	Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.
LTCADF	Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
RCFF	Reglamento del Código Fiscal de la Federación.
RITCADF	Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.