



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

TRANSFORMACION DEL TRIBUNAL FISCAL
DE LA FEDERACION EN TRIBUNAL DE
JUSTICIA ADMINISTRATIVA PLENA

T E S I S

PARA OBTENER EL TITULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A

LIZABETA CASTORENA CORTES

ASESOR: LIC. ALFONSO NAVA NEGRETE



CD. UNIVERSITARIA D.F.

1998

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

263916



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS JOSE VASCONCELOS
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PUBLICAS.

Cd. Universitaria, D.F., 27 de mayo de 1998

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que la pasante **CASTORENA CORTES LIZABETA**, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada **"TRANSFORMACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION EN TRIBUNAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA PLENA"**.

Con fundamento en los artículos 8o. fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se

su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad."



Atentamente
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPIRITU"
La Directora

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO FISCAL

[Firma manuscrita]
LIC. MA. DE LA LUZ NUÑEZ CAMACHO

Lic María de la Luz Nuñez Camacho.

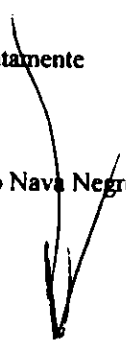
Directora del Seminario de Derecho Fiscal.

Presente:

Me permito informarle la aprobación de la tesis "Transformación del Tribunal Fiscal de la Federación en Tribunal de Justicia Administrativa Plena" de la alumna Lizabeta Castorena Cortés, que estuvo bajo mi dirección; la cual considero satisface ampliamente los requisitos para ser autorizada, para que se presente al jurado correspondiente

Atentamente

Lic. Alfonso Nava Negrete.



DEDICO ESTA TESIS A:

MIS PADRES HEBERTO JORGE Y MARIA TERESA QUE
CON SU AMOR, COMPRESION, EJEMPLO, TERNURA Y
SABIDURIA HAN HECHO POSIBLE LA REALIZACIÓN DE
ESTA TESIS.

MI HERMANA GLADYS POR EL AMOR Y EJEMPLO QUE
ME HA BRINDADO

JOSE MANUEL POR EL CARIÑO E IMPULSO QUE ME HA
OTORGADO PARA LA FINALIZACION DE LA TESIS

MI FAMILIA POR SU AFECTO.

MIS AMIGOS POR SU CORDIALIDAD

MIS MAESTROS DE LA FACULTAD POR LAS
ENSEÑANZAS QUE DE ELLOS APRENDI

AGRADECIMIENTOS

A MI ASESOR LIC. NAVA NEGRETE POR EL TIEMPO QUE ME HA PRESTADO, PARA REVISAR MI TESIS Y POR SUS SABIOS CONSEJOS

A LA LIC. MA. DE LA LUZ CAMACHO POR LAS FACILIDADES OTORGADAS

A LA FACULTAD DE DERECHO POR TODO LO QUE ME HA DADO

A LA UNAM POR TODAS LAS OPORTUNIDADES QUE ME HA PRESTADO

Abreviaturas usadas

C.C. Código Civil

C.F.F. Código Fiscal de la Federación

D.O.F. Diario Oficial de la Federación

I.M.S.S. Instituto Mexicano del Seguro Social

INFONAVIT Instituto Fondo Nacional a la Vivienda de los Trabajadores

ISSSTE Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

L.O.A.P.F. Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

L.O.T.F.F. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación

L.T.C.A.D.F. Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal

S.C.J.N. Suprema Corte de Justicia de la Nación

S.H.C.P. Secretaría de Hacienda y Crédito Público

T.C.C. Tribunales Colegiados de Circuito

T.F.F. Tribunal Fiscal de la Federación.

T.S.J.D.F. Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal

UNAM Universidad Nacional Autónoma de México

Introducción

Esta tesis se realizó con el fin, de establecer un organismo jurídico que garantizara al ciudadano en contra de toda violación que realizara la autoridad en materia administrativa. En el primer capítulo se presenta el marco conceptual, se analiza que se entiende por Estado de Derecho; las características que tiene este, los tipos de controles que existen, y cual es el más adecuado; que entendemos por justicia administrativa, y los elementos del contencioso administrativo.

En capítulo segundo, se hace una análisis de derecho comparado en los países que consideramos más adelantados en la impartición de justicia administrativa ; con el fin de ver como solucionan sus conflictos administrativos; también por la influencia que ha tenido en nuestro sistema y observar que instituciones podemos aprovechar para mejorar nuestra justicia administrativa.

El capítulo tercero se refiere al marco histórico, analizamos el desarrollo de los contencioso administrativo y fiscal en México las diferentes etapas, las reformas recientes.

El capítulo cuarto presentamos como funciona los dos tribunales en materia administrativa más importantes del país: el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal Contencioso Administrativo Mexicano.

En el Capítulo quinto en la primera parte se hace una comparación de la forma de resolver los conflictos administrativos en las diferentes entidades federativas; también indicamos en ese capítulo, algunas de las propuestas que se han presentado para la transformación del Tribunal Fiscal de la Federación en un Tribunal Administrativo Federal; al final de ese capítulo exponemos nuestra propuesta para dicha transformación.

El propósito principal de este trabajo es hacer un estudio profundo y realista de la justicia administrativa desde una perspectiva histórica, conceptual y comparativa para modificar la justicia administrativa que se imparte en nuestro país; con fundamentos teóricos, sociales equitativos. Hacerla funcional y expedita para todos los gobernados, que tengan acceso a impugnar las resoluciones administrativas que pronuncien las autoridades, estableciéndose una estructura autónoma de plena jurisdicción, que es factible en un régimen de derecho.

Un país que se precie de vivir en un Estado de Derecho debe contar con una justicia administrativa plena, que garantice la seguridad jurídica en materia administrativa.

CAPÍTULO 1

**CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO**

1. Estado de Derecho

Duguit al referirse al Estado de Derecho nos habla de una regla de derecho superior al Estado mismo, que se impone a todos grandes y pequeños gobernantes y gobernados; la cual limita el poder publico y le impone sus deberes,

“El derecho sin la fuerza no es poder pero la fuerza sin el derecho es barbarie.”¹

Solamente esa fuerza debe estar dirigida y limitada por el derecho, cuando la fuerza interviene para realizar una meta contraria al derecho esta debe estar anulada.

El Estado es limitado por el derecho, existe un principio del derecho moderno que se ha convertido en intangible y es esencialmente protector del individuo llamado principio de legalidad.

En los Estados modernos esta consagrado en las leyes positivas (con el objeto de asegurar las normas jurídicas es cierto que la costumbre juega un papel importante pero no tanto, en este Estado cuando se administra o se juzga no se puede actuar sino conforme a la ley, es decir los agentes administrativos y jurisdiccionales no pueden hacer ningún acto que no sea permitido u ordenado por la ley , en el caso de que lo hicieran el acto se consideraría nulo.

El Estado puede ser parte en sus jurisdicciones y se encuentra ligado a sus decisiones como un simple ciudadano.

La ley debe ser por definición racional y socialmente, una disposición de cumplimiento general y que esa generalidad constituya al individuo una protección eficaz.

Para que el principio de legalidad produzca sus efectos, es necesario admitir un segundo principio que le complete y que es también indispensable ya que sin el no hay respeto al principio de legalidad. El principio de jurisdiccionalidad.

¹ León Duguit *Droit Constitutionnel, La Theorie General de L' Etat* Tome 3 Paris p596

En todo régimen que viva bajo un Estado de Derecho es necesario que existan jurisdicciones fuertemente organizadas, compuestas de hombres competentes y absolutamente independientes de poder político y que reconozcan las decisiones tomadas por esas jurisdicciones siendo reconocidas cuando se imponen; igualmente respecto a los gobernantes y gobernados y se necesita que todos los órganos públicos desde el parlamento hasta el más humilde de los agentes se sometan delante de ella es decir que todos reconozcan que el Estado mismo esta ligado por la decisión de sus tribunales.²

En los regímenes donde existe una Constitución se da el Estado de Derecho el cual surge en contra del absolutismo y la arbitrariedad.³ En el cual la actividad de la administración únicamente se realiza cuando la establece en la ley, el poder solo se da por que así se estipula en la norma.

Del antiguo régimen en el que el gobernados solo tenía obligaciones sin obtener nada a cambio, el gobernante tuvo que reconocer los derechos de su gobernado; el medio adecuado para hacerlo fue la ley, en la que se fueron consagrando todos sus derechos, y se conformo la parte dogmática de las constituciones, pero no fue suficiente que se establecieran los derechos para los gobernados era necesario tener en cuenta: la separación de funciones, la regulación jurídica del proceso de la elaboración de los actos del Estado y el control de ellos en defensa de los derechos, es decir se requerían de medios que aseguraran que el príncipe respetara los derechos, en otras palabras la garantía que hicieran efectiva y reales los derechos de los particulares.⁴

Para que se diera el Estado de Derecho fue necesario un largo proceso.

En el mismo se necesita que el juez se someta a la ley, el legislador se sujete a la norma. El derecho establece su creación misma, la conducta estatal solo se realiza

² León Duguit Op. Cit, p 596

³ Nava Negrete Derecho Procesal Administrativo Editorial Porrúa México 1958

⁴ Op Cit.

porque así lo establece el derecho. En sus diferentes funciones la administrativa, la judicial y la legislativa.⁵

Estado de Derecho como normación jurídica de la vida del Estado ; y encuentra su expresión más importante en la Constitución se podría considerar un sinónimo Estado de Derecho y Estado Constitucional.

Adolfo Posada define al Estado de Derecho “ Estado que elabora y realiza un derecho propio, aplicable a todas las manifestaciones de la actividad del Estado y al Estado mismo como generador de esa actividad.”⁶

De aquí se desprende dos principios autolimitación del Estado por el Derecho y autodominación que a continuación explicaremos.

- El de autolimitación del Estado por el Derecho, se refiere tanto a la creación del derecho como su cumplimiento, esto con el fin de que se respeten los derechos de los particulares; los cuales también se limitan si así se exige el derecho de la mayoría, estas restricciones que se consagran en los derechos fundamentales y en la división de poderes los cuales forman la parte dogmática y orgánica de las constituciones son las características principales del Estado de Derecho.⁷

Hay otros principios importantes, que son el principio de legalidad y el de controlabilidad los cuales explicaremos en los siguientes párrafos.

- Principio de legalidad.- el cual consiste en que ningún órgano del Estado podrá tomar una decisión individual sino esta anteriormente establecido en una norma, es decir que tenga competencia para actuar y que lo haga según la ley.
- Si no se tiene competencia o no se actúa conforme a ley entra en función el principio de controlabilidad el cual se da en tres aspectos: legislativo

⁵ Op Cit

⁶ Posada , Adolfo Tratado de derecho Político , pag 450

⁷ Op Cit

administrativo y jurisdiccionales. De acuerdo al sistema de control puede que se den los tres.

Los tres principios fundamentales autolimitación, legalidad y control son la parte orgánica que estructura el Estado de Derecho. Carl Schmitt cuando se refiere al Estado de Derecho dice, que debe seguir los principio de distribución y organización y mensurabilidad. El de distribución se refiere a que la libertad del individuo es ilimitada y la del Estado limitada. El de organización en que el poder del Estado se divide y se encierra en un sistema de competencias circunscritas.⁸

A continuación se explicara en cada una de las tres funciones legislativa ejecutiva y judicial.

a)-En la función Legislativa.- no se puede decir que en el Estado de Derecho imperara la ley, porque se calificaría de inexacta; en el antiguo régimen también había un órgano legislativo pero la ley se creaba a voluntad del príncipe no como el Estado jurídico en que la ley sigue los lineamientos establecidos por la norma que le da facultades, esto significa que el derecho establece los principios a los que debe sujetarse el legislador.

Carl Schmitt dice que el imperio de la ley significa “ el legislador mismo queda vinculado a su propia ley y su facultad de legislar no es el medio para una dominación arbitraria.”⁹

El legislador se debe sujetar a normas de tipo sustantivo, que le dan su competencia. Es decir en la ley se estatuye tanto el procedimiento para la creación de una ley como la competencia para que se produzca la ley ; esto ha sido llamado Estado legislativo.

b)- En la función judicial.- El juez al igual que el legislador deberá someter su actuación tanto normas sustantiva, como adjetivas; aparte de cumplir con el

⁸ Carl Schmitt Teoría de la Constitución Editora Nacional México 1960 p147

⁹ ibidem p 162

requisito de generalidad principio que establece el artículo 13 Constitucional. “ nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales” los jueces contarán con independencia y arbitrio judicial.

Este arbitrio judicial, es la facultad o autorización que la misma ley establece. El juez no solo debe seguir las leyes que produce el legislador sino; también las que se establecen en ejercicio de la facultad reglamentaria que se consagra en el artículo 89 fracción I constitucional.

Independencia judicial, la cual se entiende como dependencia del juzgador al Derecho no existiendo ninguna otra fuente, lo que se permite en la Constitución es que base sus resoluciones en los principios generales de derecho art. 14. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos .

En el Estado de Derecho, una de las principales funciones del juez es el control jurisdiccional de la administración. Por este control se habla de un Estado de justicia siendo necesario el surgimiento de una justicia administrativa especial.¹⁰

- En la Función Administrativa.- anteriormente la voluntad y capricho del príncipe eran las que regulaban la actuación administrativa; por lo cual el gobernado busco un Estado de Derecho en el que su base fuera la ley.

Nava Negrete al referirse a la función administrativa nos define al el Estado de Derecho como “la normación jurídica de la administración, en la producción de los actos administrativos, es la no injerencia de la administración en los derechos e interés legítimos de los administrados; sino con arreglo al derecho y control de la legalidad de los actos administrativos con intervención de órganos jurisdiccionales
11..

¹⁰ Nava Negrete Op Cit P 35

¹¹ ibídem P.35

Del anterior concepto se puede desprender que, para que exista un Estado de Derecho es necesario el principio de legalidad, el de controlabilidad a través de órganos jurisdiccionales, los cuales garanticen la no violación de los derechos de los gobernados por parte del Estado administrador.

En el Estado de Derecho, lo más importante para la vida del Estado es la ley, la cual será el control jurídico y jurisdiccional de sus actos esto es principio de legalidad y la justicia administrativa.

Para proteger al administrado; primero se definió sus derechos fundamentales y se dio la división de poderes; la cual se estableció en la ley fundamental. Creándose después los sistemas de control de los actos administrativos que consisten en las defensas y garantías de sus derechos ante la administración.

El medio de control más importante ha sido el jurisdiccional, por ser el más eficaz para proteger al administrado. El Estado administrador se debe sujetar a las leyes establecidas por el Estado legislador.

1.1.1. Estado de Derecho

A continuación formulare una definición de lo que entiendo por Estado de Derecho: Es aquel estado que existe una Constitución, que consagra los derechos fundamentales de los individuos, existe una separación de poderes, donde toda actuación de la autoridad esta sometida a la ley, en caso de violación de los derechos de los gobernados estos cuentan con los instrumentos adecuados para restablecerlos

1.1.2. Estado social de derecho

Debe cumplir con los requisitos del Estado de derecho , pero también debe reconocer los derechos sociales, económicos y culturales de los diversos grupos sociales y atribuyendo al Estado la función de lograr el bienestar social.¹²

Al mencionar los principios fundamentales del Estado de Derecho, se dijo que para garantizar el principio de legalidad se necesita el control jurídico el cual a continuación analizaremos.

2. Control Jurídico sobre la administración

Después de la caída del Estado absolutista no se tenía la credibilidad de que el Estado sujetara sus actos a lo que le marcaba la ley por lo que se crearon los sistemas de control jurídico.

El Estado estaba regulado por el derecho, no podía extralimitarse de lo permitido en el orden jurídico; esto con el fin de dar una seguridad jurídica de sus derechos al administrado. El control jurídico se divide en tres sistemas orden legislativo o parlamentario administrativo o gubernativo y judicial o jurisdiccional.¹³

2.1. Control parlamentario

Los controles que existen son control parlamentario o político el control administrativo y el control jurisdiccional.

El control parlamentario se realiza por los entes que representan la voluntad popular, con el fin de controlar, criticar y dar publicidad de todos los actos del Estado.

Pero no puede modificar este control ninguno de los actos estatales solo puede hacer un análisis crítico. Es decir hacer una investigación de las faltas que cometa la

¹² Fix Zamudio, Héctor *Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, Colegio Nacional, México, 1983 p.18.

¹³ Nava Negrete Op Cit P 39

administración. Mas no tiene la facultad de cambiar las actuaciones; tiene tres formas de expresión:

a) Interpelación.- Es la que compete a las cámaras de acuerdo al reglamento interior, para dirigir preguntas sobre asuntos administrativos al gobierno o algún ministro, la objeción es que no obliga a quien se dirige, ni siquiera tienen la obligación de contestar. El objeto de este control es dar a conocer los hechos ocurridos dentro de la administración para someterlos a la crítica de las cámaras de diputados o senadores.

b) Resolución.- Es la facultad que da las cámaras a la administración de rectificar olvidos u omisiones en la actividad administrativa. Estos acuerdos se denominan resoluciones pero no obligan a los ministros lo que genera es un voto de desconfianza.

c) Investigación.- Es la atribución con la que cuenta el poder legislativo para nombrar comisiones que se encarguen de la investigación de hechos que se den dentro de la administración. Las comisiones tienen amplias facultades para investigar y solicitar que se presente cualquier persona a quienes les cuestionan respecto al acto administrativo. Esta investigación sólo la limita los principios constitucionales y legales respecto a los derechos de los particulares.¹⁴

2.2. Control Administrativo.

Este tipo de control se desarrolla dentro de la misma administración y ve tanto la ineficacia como la ilegalidad del acto, ve tanto el acto que va emitirse como los ya dictados. El interés de este medio es el funcionamiento de una buena administración. El beneficio que obtiene el particular de la misma es indirecta. Lo

¹⁴ Fiorini Bartoleme *La Justicia Administrativa* Editorial Alfa buenos Aires 1944 P 162

importante es vigilar que la actividad de la administración no sea ilegítima ni injusta, cuidando el orden jurídico.

Esta fiscalización puede darse por iniciativa del particular o de oficio ante órganos competentes con el objetivo ya mencionado.

Cuando es la misma administración, sean órganos coordinados o jerárquicamente dependientes se llama autocontrol y el fin es que se cumpla la ley dando la mayor satisfacción del interés público. Pero existe ciertas limitaciones a este autocontrol; en el caso de que se hayan creado relaciones jurídicas que beneficien a un particular, En este supuesto no se pueden modificar las relaciones jurídicas preexistente causándole un perjuicio ya que esto crearía una inseguridad jurídica. En este caso los conflictos se dirimirán ante un órgano jurisdiccional.¹⁵

Según la clasificación dada por Fiorini los controles administrativos son: denuncia, la reclamación, administrativa, la queja y los recursos administrativos.

Denuncia.- No tiene mucha esencia jurídica y consiste en la información que hace un particular ante la autoridad administrativa del mal comportamiento de un funcionario; pudiendo presentarla cualquier persona, aunque no sea el directamente afectado. La autoridad a la que se informa, no tiene ninguna obligación de dictar una resolución contra el hecho denunciado; y solo actuará respecto al beneficio público que considere puede dar la denuncia. La queja se diferencia de la denuncia, en que la primera se tiene que hacer ante una autoridad superior.

Reclamación Administrativa.- Es una petición a la autoridad administrativa, para que ejerciendo sus facultades modifiquen o revoquen un acto; lo puede pedir una persona aunque no se le haya lesionado algún derecho, y el acto este ajustado a la ley y sea eficiente respecto de la reclamación; no existe término y tampoco tiene la

¹⁵ Fiorini Op Cit 164

autoridad ninguna obligación de resolver o emitir una resolución respecto de ella (se le conoce como medida de pronto despido.¹⁶)

Nava Negrete nos dice que cuando la administración se sale de los caminos que le traza la ley, el administrado cuenta en las esferas legales con medios legales para defenderse estos son : la autotutela, la participación del administrado en el procedimiento de elaboración de los actos administrativos, el recurso administrativo.

a) Autotutela.- La cual la desarrolla la propia administración; esto es una buena organización administrativa pero en verdad no es muy efectiva, ya que el administrado sólo se beneficia por reflejo no pudiendo exigir nada a la administración.

Ejemplo de esto sería la simplificación de tramites, exactitud y eficacia del empleador en el desempeño de sus labores, también cuando la propia administración revisa sus actos y los deja sin efecto en caso de no ser legales. En el caso de que un acto realizado por la administración con vicios creé derechos o una situación favorable para el particular, no podrá revocarlo tendrá que ir ante los tribunales administrativos o judiciales para que ellos realicen la revocación (esto es el llamado recurso de lesividad)¹⁷

b) La participación del administrado en el procedimiento de elaboración de los actos administrativos.- Para ver que se cumplan sus derechos (derecho de tanto, esto significa que un tercero se oponga un acto administrativo que afecte sus derechos es el llamado procedimiento de oposición).

Ha habido una confusión respecto si el procedimiento de oposición es un medio de autocontrol o un recurso administrativo.

¹⁶ ibídem p 166

¹⁷ Nava Negrete *Derecho Procesal Administrativo* Editorial Porrúa México

El procedimiento de oposición es preventivo, es decir aquí el particular se opone a que haya un acto por parte de la administración que afecte sus derechos. En cambio para que se interponga el recurso administrativo siempre debe haber un acto de la administración que afecte los derechos de los administrados, y lo que se solicita es un nuevo examen por la administración.

2.2.1. Recursos Administrativos

Dentro de los controles administrativos el recurso administrativo es el que tiene mayor importancia por lo cual nos ocuparemos de él ya que es el más eficaz.

La definición Maestro Nava Negrete Recurso Administrativo "es la denominación que la ley da al procedimiento de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración, generadora de los actos impugnación"¹⁸.

Fix Zamudio se refiere al recurso administrativo diciendo es "un derecho de impugnación que se tramita a través de un procedimiento y que se traduce en una resolución que también tiene el carácter de acto administrativo"¹⁹.

El administrativista González Pérez sostiene que el recurso administrativo puede definirse "como la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de ese carácter"²⁰.

Manifiesta Gabino Fraga, que el recurso administrativo es "un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una

¹⁸ Nava Negrete Recursos Administrativos "Diccionario Jurídico Mexicano" Editorial Porrúa México 1984 1ª edición p2709

¹⁹ Fix Zamudio, Hector *Introducción al Estudio de los Recursos Administrativos*

²⁰ González Pérez *Los Recursos Administrativos* 59 pp 34-35

revisión del propio acto afin de que dicha autoridad lo revoque lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo”²¹

Serra Rojas considera que el recurso constituye” la defensa legal que tiene e particular afectado, para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad pública para que lo revoque, lo anule o lo reforme”²²

Laubadere asienta que es” el recurso por el cual el administrado reclama ante el superior jerárquico la anulación del acto de subordinado, se llama recurso jerárquico”²³

Nuestra definición de recurso administrativo .- Es el medio de impugnación que se establece en la ley en contra de los actos administrativos y que resuelve una autoridad administrativa.

La clasificación de los recursos administrativos por la autoridad administrativa que los resuelve:

a) recurso de Reconsideración reposición si es la misma autoridad quien dictamino la resolución impugnada ;

b) revisión o Jerárquico. Cuando la autoridad que dicta la resolución es la superior jerárquica²⁴.

Siguiendo la clasificación dada por Nava Negrete, los elementos del recurso son : como constitutivo o esenciales : a) Una ley que establezca el recurso; b) un acto administrativo; c) lesión a un derecho o interés legal del administrado; d) la autoridad administrativa competente ante quien se interpone el recurso.

De su naturaleza o carácter: a) plazo dentro del cual se puede hacer valer por el particular; b) formalidades y forma de interposición; c) un procedimiento que ha de

²¹ Derecho Administrativo, O.p. Cit. pp. 445

²² Serra Rojas, Andrés *Derecho Administrativo* O.p. Cit. pp 445

²³Laubadere, André *Tratado de Derecho administrativo*, París Liberia General de Derecho y Jurisprudencia 1980 t. I

²⁴ Nava Negrete, Alfonso *Diccionario jurídico mexicano voz recursos Administrativos* Tomo P-Z editorial Porrúa pag 2709 1ª edición México 1984

seguir la autoridad en el conocimiento y solución del recurso; d) garantías que debe otorgar al administrado para la suspensión del acto que reclama, de ser procedente; e) pruebas decisión administrativa , etc.²⁵

Elementos Constitutivos o Esenciales

a) Que la ley establezca el recurso. Esto es con la finalidad de dar seguridad jurídica al gobernado, porque en el ordenamiento se establece el procedimiento que se debe seguir; y es obligatorio si se cumplen las condiciones requeridas, que la autoridad lo analice no es discrecional. En la ley se establece el derecho del administrado por lo que necesariamente se debe resolver el recurso;

b) Un acto administrativo.- Dentro de esto se hace una clasificación de los actos discrecionales y los actos reglados. No hay un acto discrecional total, los actos discrecionales de la administración cuentan con cierta libertad para actuar; esto con el fin de que la autoridad aprecie las circunstancias en las que se da cada acto. Pero tiene dos límites el principio de la igualdad de los individuos frente a la norma jurídica, y el principio de reserva de ley que ciertas materias solo podrá regularlo quien este encargado de legislar la regulación por normas generales de ciertas materias.²⁶

De los actos discrecionales no son discrecionales totales es decir, dentro de esos mismos actos para que se den debe darse ciertos requisitos, y el administrado podrá impugnar esa parte.

El recurso administrativo, no controla todos los actos del ejecutivo por eso se designa que controla los actos de la administración pública, ya que existen actos denominados de gobierno o políticos que no entran en la competencia del recurso;

²⁵ *ibidem* p 52

²⁶ Fraga, Gabino *Derecho Administrativo* Editorial Porrúa 13ª edición México 1969 p100

son los que realiza el ejecutivo en su calidad de jefe político, y esto es en relación a situaciones que guarda con el Estado, y con los demás poderes del Estado .

c) Lesión a un derecho o interés legítimo del administrado.- Las autoridades tienen que actuar no solo con legalidad, sino que no tienen que afectar la esfera de derechos de los administrados; en el caso de que los afecten se debe contar con un medio a través del cual quite ese acto ilegal que daña sus intereses.

d) La autoridad administrativa competente ante quien se interpone el recurso.- Puede ser la misma que resolvió el acto o una diferente, pudiendo ser su superior jerárquico o una autoridad distinta. Cuando es la misma autoridad la que emite el acto y resuelve el recurso tiene amplias facultades para el examen del mismo; no así si es distinta, pues en ese caso se limita a conocer de los agravios.²⁷

De su Naturaleza o carácter

a) Plazo para interponer el recurso.- Otto Mayer citado por Nava Negrete dice que al fijar el plazo ya se está reconociendo el derecho al recurso, cuando no se presenta en ese plazo el recurso se tiene por consentido el acto, hacen la clasificación : 1) ordinario o común y 2) extraordinario o especial.

b) Forma de interponer el recurso.- Generalmente se presenta personalmente a impugnar el acto, pero en ciertas circunstancias especiales en que quede la residencia o lugar donde habite se encuentre muy lejos lo podrá hacer a través de correo certificado, con acuse de recibo, y la fecha que se tomará en cuenta será cuando lo deposite,²⁸

c) Formalidades del recurso.- Deberá ser por escrito, donde se establezca los daños que cause el acto impugnado, las pruebas, el nombre, el domicilio para recibir notificaciones, la autoridad a quien se le reclamen, los preceptos legales, los derechos violados y lo que solicite;

²⁷ ibidem p 58

²⁸ ibidem p 64

d) Procedimiento administrativo.- La administración no tiene un poder discrecional para el conocimiento del recurso, este debe hacerse conforme lo establece la ley, y en caso de que no se ajuste a esta tanto en competencia forma fin y contenido serán revisados. Esto se consagra en nuestras constituciones en los artículos 14 y 16 las garantías de audiencia y legalidad.

e) Suspensión del procedimiento administrativo de ejecución.- La suspensión no se da por la sola interposición del recurso, esta se otorga cuando lo solicita el recurrente, y se de una garantía suficiente para garantizar el interés económico que pueda perjudicarse con la suspensión. También se tomará en cuenta el hecho de que, de no darse la suspensión se causarían perjuicios irreparables, que dejarían sin efecto la resolución que se fallara a favor del particular, las garantías que solicitan y la suspensión que no se dan inmediatamente son por causa de algunos principios; la administración cuando actúa lo hace con el fin de buscar los intereses colectivos, con la urgencia de resolver las necesidades colectivas, en cambio el particular ve sus intereses propios. Otro principio es que la administración siempre actúa con legalidad y el administrado si impugna debe demostrar lo contrario.

f) Pruebas.- Quien tiene la carga de las pruebas es el administrado, para la presentación y desahogo de las mismas se siguen las reglas del derecho común.

g) Decisión del Recurso.- Un punto importante es el plazo que se tienen para resolver el recurso, por eso el caso de que la autoridad no lo resolviera en determinado tiempo se daría la negativa ficta, es decir por una ficción legal se entiende que se resuelve en sentido negativo; esto con el fin de permitir que el administrado puede acudir a otras instancias; ya sean administrativas o jurisdiccionales²⁹.

Recurso Jerárquico.- Este se da cuando un particular acude ante una autoridad superior administrativa, apelando un acto administrativo, con el fin de que se investigue. Estos medios sirven para evitar la ilegalidad y la injusticia.

²⁹ ibidem p 64

El recurso formal da origen a dos obligaciones: uno para el particular de interponer el recurso en el plazo fijado, teniendo la sanción de rechazarlo o no tomarlo en cuenta sino lo hace; y el otro para la administración de decidir el recurso en forma fundada y motivada basando sus resoluciones en razones de hecho o derecho. Pueden interponer el recurso, las personas que por un acto de la administración, se sientan afectadas en sus derechos o intereses.

El termino que se establece para el recurso esta reconociendo implícitamente el derecho que tiene el particular para interponerlo.

Con el recurso se puede modificar, revisar o revocar el acto recurrido; quien conoce de los mencionados recursos son las autoridades administrativas. Estos pueden confirmar el acto modificarlo en parte o ampliar su efectos y revocarlos.

En el caso del recurso jerárquico, como es la autoridad superior quien toma la decisión es una obligación para el inferior acatar su decisión. Esta es una función administrativa, y no tiene el carácter formal y material de la actividad jurisdiccional.

La critica a este tipo de control administrativo es que no responde a los principios de legalidad y de justicia. Bartolomé Fiorini dice al respecto "Nunca la administración puede ser un buen juez de sus actos toda su labor se realiza por el material humano que la impregna de sus pasiones defectos y méritos". Lo que se critica del mismo es que quien resuelve el recurso es la misma autoridad que emite el acto administrativo ; por lo que no se puede hablar de imparcialidad total. Pero también podemos decir a su favor, que sirve para que la autoridad revise sus actos y corrija sus errores.

Cuando se crea órganos que no tienen la independencia , y sin vinculación para controlar y juzgar la administración, defiende los actos que se recurren como propios olvidándose que la finalidad es el bien público.

Solo se podrá considerar que hay un buen control administrativo de la administración, cuando existen órganos independientes y su fin principal sea el derecho (independencia al decir el derecho).

Estos medios que hemos señalado no son una real garantía o para proteger los derechos .

El contencioso administrativo no debe confundirse con los recursos administrativos.

Aunque se pueden hacer varias criticas a los recursos administrativos es un adecuado mecanismo para controlar a la administración, ya que esta puede hacer una revisión de su actuación y revocar sus actos conforme a derecho .

Además de que sirve de filtro ya, que si no existiera los tribunales administrativos tendrían una carga de trabajo mayor de la que tienen actualmente.

2.3. Opinión respecto a los medios de Control de la Administración

Pensamos que el medio de control legislativo y medio de control administrativo son importantes y necesario. El primero consideramos que es más bien una forma de control político, no es por instancia del gobernado y no tienen una verdadera fuerza respecto al control administrativo que bien empleado es un medio para que la administración corrija sus errores, y es una forma de dar la garantía de audiencia, el inconveniente es que generalmente no se da justicia al administrado y lo único que hace es alargar los términos ya que nos son órganos independientes los que resuelven y piensan que es su obligación darle la razón a la administración.

Por todo esto consideramos que el medio más eficaz para resolver las controversias que se suscitan ente los administrados y la administración es la justicia administrativa lo que debe contar con órganos independientes .

Todos los defectos que podemos encontrar en control administrativo y en el control legislativo, son rectificadas cuando existe una justicia administrativa. Esta no

solamente conoce de las leyes positivas, pues analiza la esencia misma del pensamiento jurídico y de los principios fundamentales.

Se da en aquellos sistemas donde la actividad del Estado esta dentro de los carriles legales, donde cada órgano tiene su competencia, y la administración tiene la obligación de respetar el derecho del particular, la defensa que tiene el particular se convierte en un sistema de recursos formales, con un procedimiento para que se pueda exigir.

3. Régimen Jurisdiccional del Control de la Administración Pública

Retomando la idea los tipos de controles que existen son: el legislativo el administrativo y el jurisdiccional. Los dos primeros como ya mencionamos no ofrecen una verdadera garantía para los derecho de los particulares. Se ha creado una función que da mayor estabilidad esto se da al establece organismo que n o estén subordinados al poder administrador ni dependan del poder legislativo.

Esta labor independiente, únicamente puede ser realizada por los órganos jurisdiccionales.

El control jurisdiccional ha creado una disciplina nueva denominada justicia administrativa que circunscribe su estudio a los controles jurisdiccionales sobre la administración.

La Justicia Administrativa dice Fiorini” es una rama de la justicia que comprende una materia especial con su derecho propio y un procedimiento especial “ el ordenamiento de conocimientos que estudia las cuestiones jurisdiccionales, en la que la administración interviene contenciosamente con otros sujetos de derecho. La

justicia administrativa va conocer de todas aquellas controversias, donde el Estado es parte.

3.1. El Derecho a la Legalidad Administrativa

Por orden jurídico, se entiende el conjunto de reglas de derecho que obedecen únicamente al sistema normativo de un Estado. La función jurisdiccional es la actividad del Estado que tiene como finalidad, que no se viole o lesione el derecho. En el Estado de Derecho, como ya mencionamos el particular se subordina a lo establecido por las normas jurídicas. En el Estado de Derecho no puede existir si es ajurídico o metajurídico. Este Estado de Derecho y el orden jurídico no valdrían nada si el particular no tuviera garantías para que se respete y se asegure el acatamiento de las normas³⁰.

Fiorini dice la respecto “ Todo el poder atribuido al Estado es un deber de cumplir y realizar el derecho; cuando un órgano estatal lesiona o viola una norma de derecho, debe requerirse la intervención de la actividad jurisdiccional para mantener el orden jurídico violado. (no solamente el contenido material y particular también que se cumplan las normas que señalan la competencia el motivo la forma o el fin de un acto)³¹”.

El principio fundamental que garantice una buena función, es la independencia de los órganos jurisdiccionales es lo que le da eficiencia jurídica.

Al tener el Estado la obligación de actuar dentro del orden jurídico, que se impone tanto al particular como a la colectividad, el particular tiene el derecho par a exigir que no sea violado ese orden jurídico por la administración.

Aunque la administración tenga la libertad de acción, la discrecionalidad que se le permite esta establecida por la norma, si se desvía de esta el particular podrá

³⁰ Fiorini Op Cit 184

³¹ Ibidem 186

ejercitar una acción para que se obligue jurisdiccionalmente a actuar dentro de la normatividad que se ha violado. Es decir la administración ya actúe discrecionalmente o reglamentadamente, debe estar dentro del orden jurídico.

El particular tiene el derecho, de que el acto administrativo cumpla la ley y las formalidades y que se a competente.

La administración debe de cumplir los fines que la misma ley establece; todo acto fuera de ella es ilegal, por este motivo existe un control jurisdiccional sobre los actos administrativos.

La misión principal de la justicia administrativa, es el control de la administración, su configuración la recibe de normas orgánicas del derecho administrativo. El surgimiento de la justicia administrativa se dio como respuesta en contra del Estado absoluto, Merckl considera que fueron 3 imperativos que el liberalismo aportaba, la política administrativa, la justicia administrativa la legalidad de la administración y la auto administración.

Por medio de la legalidad se sometió a la voluntad del pueblo, es decir de la ley; con a la autoadministración se ejerció la soberanía de la voluntad del pueblo; y en la justicia se expreso a través de la ley que los actos administrativos no serian influidos incontrolables ni irresponsables.

3.2. *Motivos de la justicia administrativa*

La justificación para crear un tipo de jurisdicción especial, se da en el sentido de que la burocracia al creer erróneamente que los intereses del gobierno y los intereses jurídicos son contrarios y que ellos tienen que proteger los primeros. Por esta causa los funcionarios administrativos no resolverán en definitiva, es decir no tendrán la ultima palabra, sino un órgano jurisdiccional será quien decida; esto es como dice Merckl la justicia administrativa es “ el medio técnico jurídico con el cual sometemos la actividad de órganos dependientes la fiscalización de órganos

independientes³² “ Con esto se eliminan los defectos que pudiera tener el acto administrativo, por su dependencia jurídica y política que tienen los funcionarios. Es un medio de control, para evitar las ordenes antijurídicas del órgano administrativo. Pues el tribunal administrativo impide que el derecho administrativo sea un derecho dispositivo en manos de los órganos administrativos.

La justicia administrativa ofrece la garantía de juridicidad, por su independencia judicial y la posibilidad que con ella se tiene de reclamar a una autoridad administrativa por un acto administrativo irregular.

A continuación expondremos las principales clasificaciones que hace Merckl de la justicia administrativa.

3.3. Tipos de Justicia Administrativa

3.3.1. -Por los Tribunales que Conocen

a)-Por los tribunales Ordinarios.- Es cuando el poder judicial conoce de los asuntos administrativos (aunque casi todos al tener un recurso extraordinario en contra del un acto de autoridad administrativa entraría en este tipo).

b)- Autoridades administrativas revestidas de la calidad de tribunal.- esto se dio en aquellos países que tenían un derecho administrativo más evolucionado, y vieron la necesidad de crear una justicia más especializada; donde los órganos que conocieran de ella tuvieran una preparación más técnica. Es la misma administración quien conoce, con facultades especiales siendo estas establecidas en la ley y además independiente.

Claro que para que se de este organismo deben detener una independencia judicial, sólo se podrá tomar como un verdadero tribunal cuando sea un órgano independiente, y será de justicia administrativa cuando sean asuntos administrativos

³² Merckl Teoría General del Derecho Administrativo p473 Editorial revista de Derecho privado Madrid 1935

los que conozca. Esta independencia que hablamos no solo debe cambiar, ser de hechos sino que lo debe establecer el derecho; sólo en este caso no encontramos ante una autentica justicia administrativa.

c)- Tribunales Especiales.- aquí únicamente conoce de la justicia administrativa (no ven los asuntos de la administración ni los asuntos judiciales ordinarios) En este caso existe una mayor competencia judicial administrativa, este tipo de organización de la justicia administrativa es la que mejor se adapta para conocer y hacer el examen del acto administrativo; cualificados como la ordenanza y para ser la única instancia o instancia suprema.³³

3.3.2. - Por los grados que existen

Dentro de este puede haber varios tipos; que haya un solo tribunal que conozca de todos los asuntos, o que existan diversos tribunales que estén subordinados y limitados en cuanto su competencia y que uno de ellos tenga el papel de tribunal principal.

Con este sistema existe la posibilidad de que un acto del tribunal administrativo sea revisado por un tribunal administrativo superior. Existe una justicia administrativa de segundo grado y hasta de tercer grado,

- Las formas mencionadas pueden darse al mismo tiempo, es decir para algunos asuntos existirá la vía judicial; para otros el recurso ante autoridad administrativa superior con función de tribunal, y como instancia suprema tribunales administrativos unidos o uno o varios tribunales administrativos especiales³⁴.

3.3.3. -Por su función

Merckl hace otra distinción de la justicia administrativa por su función, ya sea que le compete conocer de la juridicidad o del poder discrecional. En el primero se

³³ ibídem p-481

³⁴ ibídem p 482

analiza si el acto administrativo esta conforme al derecho que se tenía que aplicar; En el segundo, el uso que se haya hecho del arbitrio que autoriza el derecho respecto al acto, es decir la adecuación al fin.

En estos medios de control jurídico se sustituye un acto contrario al derecho por otro que se establezca conforme a él, cuando se hace un control de arbitrio, se sustituye un acto jurídicamente correcto pero contrario al fin con uno que si tenga un fin adecuado, y el acto sea jurídicamente correcto.

Dice Merckl que no puede haber una verdadera justicia administrativa sino existe una fiscalización jurídica. Cierta tipo de actos están sometidos a la fiscalización jurídica y otros a la fiscalización de arbitrio³⁵.

3.3.4. Función de los tribunales

Otra clasificación que se hace es atendiendo a la función que los tribunales administrativos protejan al derecho objetivo o al derecho subjetivo, los límites de la competencia de los tribunales administrativos ya sea que protejan contra las lesiones del derecho objetivo o de la violaciones del derecho subjetivo.

a)subjetivo cuando solo puede ejercitar el contencioso administrativo por aquella parte que se cree lesionada en sus derechos por un acto administrativo;

b)derecho objetivo cuando es mayor el número de personas que pueden ejercitar la acción (también que tengan otro tipo de interés simple o a la abogacía del Estado,³⁶

3.3.5. - otro sistema es por el método jurídico para atribuir competencia

a)Método Enumerativo.- La ley enumera taxativamente los actos que serán competencia del tribunal (aquí se fija el contenido, es mas detallado y riguroso.

³⁵ ibidem p 486

³⁶ ibidem p 492

b) Método Cláusula General.- Se aluden a grandes grupos de actos, las materias quedan delimitadas por sus rasgos generales, puede ser que en la norma le de competencia para conocer de todas las disposiciones de las autoridades administrativas; En esta se delimita las áreas de competencia, basándose en la forma de los actos sometidos a su fiscalización; es más flexible, este método favorece a la justicia.

3.4. Naturaleza jurídica

Siguiendo el análisis hecho por Merckl de la justicia administrativa afirmamos

La justicia administrativa es una rama de la justicia que tiene por objeto la administración, no significa que quien imparte la justicia es la administración, sino que la justicia se ocupara de la administración.

Merckl la define Justicia Administrativa “ función ejercida por órganos ejecutivos independientes esto es por tribunales que conoce sobre la materia administrativa (para examinar actos de la administración)”.

Cuando se conoce de los asuntos administrativos por la justicia administrativa de acuerdo al procedimiento judicial administrativo ya no es de naturaleza administrativa sino judicial y resulta de ello una sentencia judicial.

El lugar que ocupa la justicia administrativa, dentro de la justicia en general esta bien señalado por su objeto por el derecho formal y material y por órgano que conoce de los conflictos; el objeto es un acto administrativo, el derecho material es el derecho administrativo y también derecho judicial (derecho procesal); el órgano quien conoce es un órgano jurisdiccional aplicando un procedimiento especial.

Naturaleza Jurídica del contencioso Administrativo

La parte más importante de la Justicia Administrativa es el Contencioso Administrativo

Respecto al contencioso administrativo, se ha discutido mucho de su naturaleza jurídica, unos lo catalogan como una contienda administrativa ya que para que se de el conflicto requiere que haya dos partes que contiendan .

Otros piensan que es un recurso, pero un recurso viéndolo desde el lado procesal y aparte de los recursos administrativos, es el medio con el que cuentan los procesados para impugnar una resolución dada en un proceso. El contencioso administrativo no puede ser un recurso porque es un órgano jurisdiccional, es independiente al resolver.

- Otros los consideran como una pretensión que se daba cuando el administrado presentaba una demanda en contra de la administración por quienes así la definían no estaban dando su naturaleza jurídica sino describiendo como se realizaba.
- Dentro de las clasificaciones la que consideramos más conveniente esta la del proceso. Cuando se afirmó que era una contienda administrativa no se desconocía que esta se presentaba ante un órgano jurisdiccional es decir existía un proceso, se llevo a discutir a quien le tocaba resolver el contencioso administrativo si a tribunales especiales encuadrados dentro del órgano ejecutivo o a los tribunales comunes .

M. Vivien citado por Nava Negrete menciona, que el contencioso administrativo esta formado por una serie de procesos pero estos tienen un carácter especial,

Maurice Hauriou define al contencioso administrativo como el conjunto de procesos suscitados por la actividad de las administraciones.

Se debe reconocer su doble participación en su fase adjetiva y en su fase sustantiva tanto participa como parte especializada por la materia administrativa en el derecho procesal también como una institución administrativa,

Nava Negrete tiene la siguiente noción del contencioso administrativo

“ Un proceso administrativo promovido por los administrados o la administración pública y contra actos de esta última ante órganos jurisdiccionales”³⁷

- Es juicio y contienda administrativa
- Defensa de los derechos e intereses de los particulares
- Control jurisdiccional de los actos administrativos

Conoce de el *latus sensu* la jurisdicción administrativa: tribunales administrativo y poder judicial.

Su fin es conservar ileso el derecho administrativo respecto a las relaciones jurídicas administrativa y procurar su desarrollo.

3.5. Justicia Administrativa

Esta integrada por los medios que disponen los gobernados establecidos en los ordenamientos jurídicos ,con el fin de proteger sus derechos subjetivos e intereses legítimos de la actuación de la administración pública.

3.5.1.1.1.Competencia que no es del contencioso Administrativo

Respecto de los actos que no conoce el contencioso administrativo (o más bien la justicia administrativa) podemos hablar de los actos legislativos estos porque representan a la voluntad soberana.

Refiriéndose a los actos del presidente, una parte si es competente del contencioso administrativo, pero otra no lo es cuando conoce de los actos respecto a las relaciones constitucionales de las cámaras y los actos de gobierno.

³⁷ Nava Negrete Op. Cit.

Como cuando suspende las cámaras o cuando las reúne cláusula del periodo reglamentario (esto porque el gobierno, realiza los actos bajo la acción directa del parlamento). Los actos diplomáticos respecto a las relaciones con otros países ya que estos interesan a la seguridad nacional (no se va poner en peligro los interés nacionales).

3.5.1.1.2.El contencioso administrativo y el judicial

El administrativo:

Tiene naturaleza pública;

Presunción de legitimidad del acto administrativo;

Índole ejecutiva de los actos administrativos ;

Inembargabilidad de los bienes de la administración pública.

Aquí quien tiene la carga de la prueba es el particular, porque como ya se dijo se presume la legalidad de la actuación de la administración pública; y en caso de que una resolución fuera favorable para el particular no podría embargar bienes a la administración , tendrían que esperar que las condiciones financieras fueran favorables a la administración para que le pagaran.

Otra ventaja que tiene la administración es lo que se llama en Francia decisión de prelable; esta consiste en que la administración no necesita iniciar un proceso para ejecutar sus acto, ella puede hacer cumplir coactivamente sus decisiones.³⁸

Entre las diferencias, crean una verdadera desigualdad entre las dos partes contendientes en el proceso administrativo, lo cual no se da con esas características en el proceso civil otras diferencias:

En el civil hay un interés privado en el administrativo uno público

Sujetos: en el Civil, particular- particular; en el Administrativo administración contra particular.

³⁸ Op Cit p 118

Es más rápido y menos formal el administrativo.

Berthélemy hace otras distinciones

El administrativo esta dirigido por el juez y el civil por las partes,

El procedimiento civil es público; el administrativo en parte es secreto.

El civil es oral; el administrativo es escrito.

El administrativo simple y económico; el civil costoso y complicado.

Pero así como hay diferencias podemos también decir que recibe de el civil gran influencia; y como los mencionan algunos códigos, el proceso civil es supletorio. Además por participar ambos de la teoría general del proceso tienen elementos comunes³⁹.

4. Los elementos del Contencioso administrativo:

1- Sujetos

2- Contienda Administrativa

3- Órgano jurisdiccional

4- procedimiento.

4.1. -Sujetos

4.1.1. son: 1) el administrado y 2) la administración pública.

Un cuestionamiento que se hace, es si los organismos descentralizados quedan dentro de la administración pública, y cual es su situación jurisdiccional; es decir si se puede incoar el contencioso administrativo con las actuaciones de estos organismos.

a) Descentralización Administrativa. -Esta nació por la lentitud e incapacidad de la administración centralizada para prestar ciertos servicios por lo cual se crearon

³⁹ Op Cit p 118

otros organismos con el fin de que prestara ciertos servicios públicos con una prestación técnica oportuna y eficaz los cuales contaban con:

- Personalidad jurídica diferente a la administración centralizada
- Provistos de recursos técnicos y financieros
- Se manejan en forma autónoma e independiente

La facultad de creación de este tipo de organismos es del legislador dándole las siguientes características :

- Personalidad jurídica;
- Patrimonio propio;
- Con la obligación de prestar un servicio público o similar;

Gabino Fraga les dio las siguientes características

a) Personalidad jurídica;

b) Patrimonio propio;

c)Autonomía de los citado por la doctrina para especificar las características del organismo descentralizado, en la ley no se ha cambiado de hecho.

- Tradicionalmente se creaba el organismo descentralizado con el fin de la prestación de un servicio público posteriormente se dio otras funciones y ahora ya no es característico la prestación de un servicio público.
- Se le consideraba autónomo, en la leyes se fue omitiendo la denominación de autonomía, por lo que se empezó a dudar de su autonomía y ninguna ley determino, que para que fueran considerados organismos descentralizados, deberían contar con autonomía; además por el excesivo poder del presidente fue centralizando muchos organismos descentralizados al punto de casi extinguirlos totalmente, el único organismo descentralizado que se puede considerar autónomo es la UNAM.⁴⁰

⁴⁰ Nava Negrete, Alfonso derecho administrativo fondo de cultura económica México 1995 p 118

- Conforme con la doctrina tendría personalidad jurídica propia, pero en las leyes que regularon a los organismos descentralizados no se previó hasta la LOAPF de 1976 ;la cual nos da las características de estos organismos:

4.1.1.1.1 Características

- a) Creados por ley o decreto del congreso de la unión por decreto del Ejecutivo federal.
- b) Que tengan personalidad jurídica propia;
- c) Que tengan patrimonio propio;
- d) Que realicen actividades correspondientes a áreas estratégicas o prioritarias;
- e) Que presten un servicio público o social;
- f) Que obtengan o apliquen recursos para fines de asistencia o seguridad social⁴¹.

1.2 Régimen legal.- Las normas a las que se sujeten los organismos son principalmente normas de derecho público como son LOAR Ley General de Bienes Nacionales, Ley General de Adquisiciones y Obras Públicas Ley de Presupuesto y Contabilidad y gasto Público Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos. Otras leyes la Ley del servicio Público de Energía Eléctrica la Ley de Vías Generales de Comunicación Ley Federal de Cinematografía, la Ley Federal de Radio y Televisión , la Ley General de Población, la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Pero también se rigen por leyes mercantiles,⁴²

Control jurisdiccional, no hay tribunal ni procedimiento que controle la legalidad de los actos descentralizados ante los tribunales.

⁴¹ Op Cit ibidem p.167

⁴² Nava Negrete, Alfonso Derecho Administrativo Fondo de Cultura Económica México 1996 p 174

4.1.2. b) Empresas de Participación estatal

Son empresas donde los particulares y el Estado aportan recursos, puede ser con participación mayoritaria del Estado, o con participación minoritaria, la LOAPF da las categorías siguientes:”

I.- Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los términos de su legislación específica;

II.- Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones nacionales de crédito así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas que satisfagan alguno o varios de los siguientes requisitos :

a) Que el gobierno Federal o una o más entidades paraestatales, conjunta o separadamente aporten o sean propietarios de más del 50 % del capital social;

b) Que en la constitución de su capital, hagan figuras de título representativos del capital social en serie especial, que sólo puedan ser suscritos por el gobierno federal

c) Que el gobierno federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del órgano de gobierno, o su equivalente o bien designar al presidente o director general, cuando tenga facultades para vetar los acuerdos del propio órgano de gobierno.⁴³

4.1.3. c) Fideicomisos Públicos

Esta figura es mercantil; donde el fideicomitente persona que aporta los bienes o recursos para los fines del fideicomiso. El fiduciario que se encarga de la administración, en este caso siempre tiene que ser un banco y el fideicomisario que es el beneficiario del fideicomiso.

⁴³ Op Cit p 176

Aquí el fideicomitente siempre es el gobierno federal, el fiduciario un banco propiedad del gobierno, el fideicomisario es la sociedad la colectividad o un fin público.

Los fideicomisos no cuentan con personalidad jurídica propia; quien la tiene es el banco el fideicomitente es la SHCP.⁴⁴

Esto es en cuanto a la administración pública de la cual ya hicimos un análisis. 2) En cuanto al particular puede ser una persona física o una persona moral nacional o extranjera y tanto demandante como demandado.

La administración pública actúa como demandante; esto se da cuando quiere rectificar una actuación que afecte al administrado, en ese caso tiene que entablar un juicio que se llama juicio de lesividad.

El particular también puede intervenir como coadyuvante o tercero que tenga un interés diferente a otro administrado.⁴⁵

4.2. Contienda administrativa

Analizaremos a continuación otro de los elementos necesarios para que se de el contencioso administrativo; es decir la contienda administrativa. Para que se de este debe existir un acto administrativo y de el se desprenden pretensiones contrarias siendo un órganos jurisdiccional encargado de resolver el conflicto.⁴⁶

a) El acto administrativo lo define Nava Negrete como " la expresión o manifestación de la voluntad de la administración pública, creadora de situaciones jurídicas individuales para satisfacer necesidades colectivas."

⁴⁴ ibidem p 180

⁴⁵ Nava Negrete " derecho Proccsal .. p143

⁴⁶ Op Cit P 149

Para que se de el contencioso administrativo, primero debe existir el acto administrativo y sino existe, provocar para que se emita (se puede provocar su creación, solicitando la actuación de la administración pública esperando su contestación o con el solo transcurso del tiempo cuatro meses sin contestación) (la negativa ficta) Esto es una actuación presunta se tiene por contestado por parte de la autoridad en sentido negativo. Este supuesto que requiere primero la actuación de la autoridad para que se de el contencioso administrativo, se llama (decisión de Prelable) pero no es indispensable para la iniciación del proceso; ya que se puede presentar la demanda, aunque no exista el acto. la sanción que causaría sería sobreseerla por improcedente.

b)- Otro de los requisitos del acto administrativo es que haya causado Estado; esto es que antes de acudir al contencioso administrativo se hayan agotado los recursos administrativos de impugnación existentes. Porque si se dejará de agotar siendo obligatorio se tendría por consentido el acto.

Para que se de esto, es necesario que previamente se establezca en una ley. Esto es en cuanto al sistema rígido, pero existe otro llamado flexible en que no es necesario agotar los recursos administrativos de impugnación ya que si quieren pueden acudir directamente al contencioso administrativo (esta tendencia es la que esta operando en las últimas reformas hechas al CFF la cual consideramos muy conveniente.⁴⁷

4.2.1. Naturaleza de los actos

- Dentro de los actos administrativos sólo son objeto del contencioso administrativo los de los órganos administrativos; y dentro de ellos solo los que son materialmente administrativos.

⁴⁷ ibidem 150

De los materialmente administrativos, se hace una clasificación los actos que realiza la administración como sujeto de derecho privado, los actos políticos, los diplomáticos los discrecionales.

Los actos discrecionales merecen también un análisis aunque ya se menciono cuando hablamos de los recursos administrativos, diremos que todas las leyes tiene su parte reglada y la discrecional. En la primera establece la ley, como debe actuar la autoridad; en la segunda se le da cierto margen para que la autoridad, decida de acuerdo con las circunstancias específicas como debe actuar hay actos que son predominantemente discrecionales y actos donde predomina lo reglado. Cuando un órgano jurisdiccional determina la legalidad de esto actos solo analizara la parte reglada.

4.2.2. Tipo de sistema

- a) El de cláusula general. Esto es en una ley o reglamento constitucional se establecerá un principio que declare procedente el contencioso contra todos los actos administrativos señalándose las cualidades que deben reunir esos actos, Aquí quien decide y califica los actos administrativos que se impugnan, es el juez dentro de los límites establecidos en la ley (por ejemplo el consejo de Estado excluye los actos del orden legislativo los tomados por los presidentes de las cámaras legislativa, la del consejo general cuando las leyes de finanzas le dan atribuciones para repartir las contribuciones directas en las alcaldías diplomáticas orden político judiciales etc).⁴⁸
- b) El enumerativo taxativo limitativo.- En este sistema exclusivamente serán materia del contencioso administrativo los casos listados en la ley; se puede dar el ejemplo de los organismos descentralizados, que los casos que son materia del contencioso administrativo son unos cuantos y son los citados en la ley.

⁴⁸ ibídem p160

c) El enunciativo Menciona los actos de las autoridades administrativas; es un método ejemplificado, pero tiene la inconveniencia de que se encuentra en varias leyes, y además no está bien delimitada la materia administrativa, aquí se abre la posibilidad de ampliar su competencia. Este sistema es el que sigue el Código Fiscal de la Federación.

Los tres sistemas tienen ventajas e inconvenientes en uno se les da mayor importancia al juzgador para decidir cuál es su competencia en otros es el legislador quien decide. La adopción de cualquier sistema se ajustará a las condiciones específicas de los países,

c)-Otro de los puntos esenciales para que se presente el contencioso administrativo es que el acto administrativo de la autoridad, sea violatorio de los derechos e intereses legales de los particulares o la administración y que esos intereses o derechos se encuentren establecidos en una norma administrativa.⁴⁹

En el siguiente capítulo analizaremos el órgano jurisdiccional.

En nuestro país han influido dos sistemas.

Conclusiones

De lo anteriormente analizado consideramos, que para afirmar que vivimos en Estado de derecho debemos ajustarnos a los principios de legalidad y controlabilidad, el mejor medio de control que tenemos los gobernados es el jurisdiccional, puesto que es el medio que cuenta con imparcialidad e independencia por lo que sus fallos están apegados a Derecho. y respecto a la materia administrativa el instrumento más adecuado para solucionar los conflictos entre la administración y los administrados es la justicia administrativa.

⁴⁹ ibidem pag 161

Otro punto importante a mencionar es que aunque se ha logrado un gran avance con la justicia administrativa, podemos decir que la administración cuenta con muchas ventajas sobre el administrado, que desequilibran la balanza de la justicia.

La manifestación más importante de la justicia administrativa es el contencioso administrativo.

CAPITULO 2

MODELOS DE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

A efecto de tener un marco de referencia de la justicia administrativa, es necesario analizar en el derecho comparado los más representativos sistemas, como son : el francés, el inglés, el italiano, el estadounidense y el alemán; de los cual no haremos un análisis profundo sino solamente trazaremos un panorama que nos permita comparar con nuestro sistema.

Sistema Francés

Formación

El Consejo de Estado tuvo su antecedente en el Consejo del rey, el cual era un órgano consultivo que resolvía, las diferentes conflictos administrativos que se le planteaban, se debió a la interpretación que se hizo al principio de Montesquieu de separación de poderes por el cual el poder judicial no podía intervenir en los asuntos administrativos; el mencionado principio era tan estricto que se decía, juzgar a la administración era también administrar. Esto fue ocasionado por la desconfianza que se tenía al antiguo régimen, en el cual la jurisdicción ordinaria nunca contradecía lo realizado por el ejecutivo. Por eso cuando termino la revolución, hubo la necesidad de un órgano que garantizara la imparcialidad de los fallos respecto a los conflictos administrativos que le sometieran. Entonces dentro de la administración se creo una jurisdicción especializada para conocer de las controversias administrativas que se plantearan, que al ir evolucionado fue independiente y que daba las mismas garantías que la jurisdicción ordinaria.¹

La evolución del sistema lo podemos clasificar en:

- 1) La incompetencia del juez ordinario en lo contencioso administrativo;
- 2) La instauración del sistema del administrador juez;

¹ Gonzalez Pérez Jesus Ibidem p 272-278

- 3) La creación de una jurisdicción contenciosa administrativa independiente
- 4) La puesta en marcha de un orden jurisdiccional jerarquizado.²

Consejo de Estado

Las atribuciones del Consejo de Estado

Es juez y consejero siendo lo más importante la primer función.

- Como órgano consultivo se encarga de dar opiniones y dictámenes al gobierno, y este tiene la obligación de consultarlo para: los proyecto de ley ; para el ejercicio del poder reglamentario, respecto a las ordenanzas y reglamentos de la administración pública, para los proyectos que modifican los textos legislativos anteriores a 1958, y en las decisiones individuales del gobierno.
- En la Competencia Jurisdiccional.- El Consejo de Estado es juez en primera y única instancia de ciertos asuntos, y es juez de apelación para los tribunales administrativos y juez de casación para todas aquellas jurisdicciones donde la ley no previo una segunda instancia.³

Funcionamiento del Consejo de Estado.

El Consejo de Estado se ha dividido en cinco secciones: hacienda, obras públicas, interior sección social y contencioso. Las cuatro primeras ven asuntos administrativos, la última se dedica a la jurisdicción. Las estructuras administrativa actúan en secciones, en secciones reunidas, en comisión o en asamblea general.

² Rambaud , Patrick “ La justicia Administrativa, en Francia, Introducción Organización y Medidas Cautelares” en la obra colectiva *La justicia Administrativa en el Derecho Comparado* Civitas, Madrid 1993 p278

³ Laubadere, Andre *Manual de Derecho Administrativo* Themis Bogota 1984 p44

Las Estructuras Contenciosas son: 1) La sección de los contencioso que se divide en 9 subsecciones, 2) cada una de las subsecciones; 3) las subsecciones reunidas que se constituyen por 2 subsecciones agrupadas. Los asuntos de mayor importancia los conoce la sección de lo contencioso y se da entonces la sentencia de sección o sentencias de asamblea.⁴

Características de la Jurisdicción administrativa

- La independencia de la jurisdicción administrativa y la propia administración. Los grados de independencia son diferentes;
- Respecto a la judicial es totalmente separada, son dos jerarquías diferentes; El máximo órgano para la administrativa es el Consejo de Estado y la Corte de Casación para la segunda y;
- Con la administración no hay una separación total; para que se considere que tiene una independencia total se necesita que tenga un personal propio y tener garantías de independencia. Pero son al mismo tiempo jueces administrativos y consejeros administrativos, es decir también están relacionados con la administración al dar su opinión; es decir aquí no se excluye totalmente la función administrativa y la jurisdicción administrativa.

Laubadere considera que, estos tribunales cuentan con suficiente independencia; es decir tienen las garantías para que la administración, no influya sobre ellos; respecto a la relación con la administración es simplemente de consulta y no se dedican a administrar.

Un punto a exponer; es que es benéfico para los tribunales, que exista una relación entre la administración y la jurisdicción administrativa; ya que con eso adquieren

⁴ Op Cit. p.42

experiencia sobre la administración y sus necesidades. Esto se refleja en la calidad del tribunal y el carácter realista que tiene.⁵

Tribunales Administrativos

Atribuciones

Son al igual que el Consejo de Estado jueces y órganos consultivos.

- **Atribuciones Consultiva.** Para determinadas materias, necesariamente tiene que consultarse; con la reforma de 1926 de septiembre se suprimieron muchos casos en que el prefecto tenía que oír la opinión de los tribunales.
- **Atribuciones Contenciosas.-** Son distintas del Consejo de Estado, estos son jueces de primera instancia, es decir todos sus autos se pueden apelar ante el Consejo de Estado, se limita el territorio al distrito del tribunal. Es una competencia de derecho común, en cambio el Consejo de Estado tiene la que no se la haya asignado a otro tribunal.⁶

Los principios que rigen actualmente son:

La jurisdicción administrativa solo va tener competencia en aquellos litigios en lo que la administración es parte en el juicio, y de estos exclusivamente los que se refieren a una actividad de servicio público, (las actividades privadas de la administración competen a la jurisdicción ordinaria) dentro de los servicios públicos únicamente los administrativos (esto implica la limitación a la competencia de asuntos legislativos y judiciales) Este principio es absoluto respecto a la actividad de las asambleas; Pero en cuanto a los actos tomados por sus órganos administrativos, la jurisdicción administrativa si es competente. En el poder judicial en principio, no puede conocer de los asuntos en que se juzga al funcionario de

⁵ ibidem p 40,41

⁶ ibidem p 47

justicia ordinaria, pero no así cuando se dan las medidas respecto a la organización de la justicia ordinaria como la creación organización estatuto y disciplina.⁷

Competencia

El reparto de competencia opera: *ratione materie* y *ratione loci*, ninguna de las jurisdicciones administrativas puede declararse incompetente (sino es competente debe reenviar el caso al presidente de la sección de lo contencioso del Consejo de Estado). La competencia en razón de la materia se divide en competencia especial y competencia general. La competencia especial que se limita a un contencioso de carácter particular el cual no estudiaremos

La competencia general.- Existe un reparto fundado en la jerarquía, conocen en primera instancia los asuntos que no competan a otra jurisdicción. Los tribunales administrativos son órganos colegiados de tres miembros. Los tribunales administrativos de apelación Cortes de apelación (*cours administratives d'appel*) son cinco: Burdeos Lyon Nancy Nantes y París son presididos por consejeros de Estado y las salas se integran de cinco miembros o en Pleno de siete miembros.⁸

Cortes administrativas

Se previeron por ley del 31 de diciembre de 1987, se crearon por el decreto del 1 de enero de 1989, recibiendo el 70% de los que se encargaba al Consejo de Estado. Los ordenamientos que regulan las cortes administrativas de apelación son los códigos de los tribunales administrativos y los tribunales administrativos de apelación. Respecto a la competencia territorial de los tribunales administrativos de apelación, el artículo 62 dice que es aquella en cuya jurisdicción tenga sede ese tribunal.

⁷ *ibidem* p 53

⁸ Rambaud Op. Cit. P287

En la ley 87-1127 del 31 de diciembre también se habla acerca de la competencia de los tribunales administrativos de apelación; los cuales son competentes para resolver las apelaciones planteadas, contra las resoluciones de los tribunales administrativos, con excepción de las que se presenten por recursos de apreciación de legalidad, en los litigios relativos a las elecciones municipales y en los recursos por exceso de poder planteados contra reglamentos...y sobre los suplicos de finalidad indemnizatoria, conexos a estos recursos según modalidades fijadas por el Consejo de Estado.

Cada tribunal administrativo de apelación, es presidido por un Consejero de estado en servicio ordinario. Las sentencias dictadas por los tribunales administrativos de apelación pueden ser recurridas en casación, ante el Consejo de Estado.

Competencia del Consejo de Estado

Juez de primera y última instancia.- Conoce de 15 clases de recursos ; resuelve recursos por exceso de poder dirigido contra las *ordonnances* (especie de reglamentos o decreto ley) decretos del presidente del primer ministro y las decisiones de los organismos colegiados, los recursos en materia electoral, de los asuntos que no competen a ningún tribunal administrativo determinado.⁹

Es juez de Apelación .-En los recursos de anulación contra los reglamentos , los recursos de apreciación de legalidad y los recursos relativos a las elecciones locales, recursos de anulación contra actos no reglamentarios, la mayor parte del contencioso de legalidad, le corresponde el contencioso de responsabilidad.¹⁰

Juez de Casación conoce de la legalidad de las sentencia de los tribunales administrativos, la resolución de las jurisdicciones específicas puede analizar respecto al fondo del asunto si así lo justifica el interés de una buena administración

⁹ Ibidem p 289

¹⁰ Ibidem p289

(los recursos son examinados por una comisión de admisión de recursos extraordinarios de casación).¹¹

Juez Resolutorio de Cuestiones Previas Cualquier cuestión previa, nueva de Derecho que presente dificultad y que se presente en varios litigios.

Características del contencioso Administrativo

- Se orienta más a una justicia de calidad, que hacia una justicia rápida;
- Se trata de un procedimiento escrito;
- Que esta abajo el control del Magistrado;
- Es un proceso contradictorio cada una de las partes tienen libre acceso a las actuaciones y responde a las argumentaciones del adversario;
- -Es un proceso inquisitivo es decir la autoridad la tiene el juez que instruye¹²

Proceso administrativo

El punto esencial en un Estado democrático de derecho, es asegurar una protección jurisdiccional frente a la administración. El sistema francés da una protección razonable, el juez administrativo no es el único que puede enjuiciar a la administración, también lo hace la jurisdicción ordinaria, cuando se trata del Estado civil, capacidad de las personas, nacionalidad o las actividades próximas al derecho privado.

Clases de Recursos Contenciosos

Los recursos puede no estar precedidos de un recurso administrativo. Los cuales se califican por las pretensiones de las partes y los poderes correlativos atribuidos al juez.¹³

¹¹ Ibidem p290

¹² Moderne, Frank *La justicia administrativa en Francia Proceso técnica del Control ejecución de sentencias* en la obra colectiva *la justicia administrativa en el Derecho Comparado* Ed. Civitas Madrid 1993 p306

Recursos

Los recursos ante las jurisdicciones administrativas son : el recurso por exceso de poder y el recurso de plena jurisdicción.

Recurso de plena jurisdicción Es muy general y se interpone ante todos los tribunales administrativos; la pretensión del demandante es en torno a una situación jurídica individual, el particular considera que tiene derecho a algo por parte de la administración, es un contencioso subjetivo. Esto se refiere a una situación jurídica subjetiva, los casos típicos del contencioso de plena jurisdicción son: a) contratos b) el contencioso de responsabilidad.¹⁴

En el primero el particular pretende tener ciertos derechos a una situación jurídica individual, en virtud de un contrato celebrado con la administración; En el segundo reclama una indemnización, por ser víctima de un daño cuya responsabilidad atribuye a los servicios públicos, y de lo cual la administración no esta conforme con la legitimidad. En cuanto a la comprobación de la decisión del juez. El juez tiene que comprobar la situación jurídica del particular y la existencia y extinción del derecho que pretende contra la administración; la decisión del juez fija los derechos del demandante y no sólo anula el acto sino condena a restablecer y resarcir esos derechos a la administración.¹⁵

Para interponer un recurso de plena jurisdicción, primero debe provocar una decisión de la administración que le niegue el derecho (o que esta lo haya hecho espontáneamente si la administración no responde en cuatro meses se considera su silencio como un rechazo).

En el recurso de plena jurisdicción hay dos objetos, primero si se acepta la demanda se anula la decisión previa, y el juez la sustituye y dice a la administración cual es su deuda y la condena a pagarla,

¹³ ibiem P 307

¹⁴ Laubadere Op Cit p70 y71

¹⁵ ibidem p 71

Recurso por exceso de poder Este se da sólo en ciertas jurisdicciones, es más sencillo y menos costoso porque no necesita la intervención de un abogado; la pretensión que se plantea es la legalidad de un acto administrativo (es un proceso hecho contra un acto, el demandante considera que un agente de la administración al cumplir un acto se excede en sus poderes) es el contencioso de legalidad, contencioso objetivo ya que plantea la violación de una regla de derecho, aquí la comprobación del juez es decir; si se ha violado o no la regla de derecho, si es o no legal. En la decisión, el juez declara la nulidad en el caso de que compruebe la ilegalidad del acto administrativo, en caso contrario se deniega al demandante. Aquí el papel del juez es más simple que en el de plena jurisdicción.

Existen otros recursos como : El recurso de apreciación de la legalidad que se da en el caso de estar pendiente en un proceso de la jurisdicción ordinaria, la legalidad de un acto administrativo y se remite al tribunal administrativo para que lo resuelva este forma parte del contencioso de legalidad.¹⁶

Existe otros contenciosos especiales: El de interpretación en este recurso se solicita a un tribunal administrativo decir el sentido de un acto administrativo.

Represión penal.- Que permite a la jurisdicción imponer sanciones por si misma

Existen además los recursos de casación, de revisión y de rectificación del error material.

La Instrucción del Proceso Administrativo

a) Modo de conocimiento del juez.- El juez no conoce de oficio sino a instancia del recurrente y se impone la regla de decisión previa; el plazo para interposición del

¹⁶ Ibidem p71

recurso es de dos meses. El modo de presentación es por escrito, que contenga los hechos y fundamentos que amparan la petición;¹⁷

b) La Instrucción.

Sus tres grandes principios son:

- Principio contradictorio.- Las partes podrán responder a toda argumentación susceptible de influir en el proceso, y deben darle a conocer sus comunicados y el tiempo para responder.
- Principio inquisitivo.- El proceso administrativo se encuentra bajo la dirección del juez.
- Principio de no oralidad.- el procedimiento es esencialmente escrito¹⁸

c) El fallo y las vías de recurso.

Las sentencias son emitidas en sesión pública, por un tribunal colegiado, están precedidas por las conclusiones del comisario de gobierno. El juez resuelve solo sobre las pretensiones recogidas en la demanda. La decisión tiene fuerza de cosa juzgada.

Las vías de recurso son ante los tribunales administrativos de apelación, si se trata de resoluciones en materia de plena jurisdicción; ante el Consejo de Estado en recursos por desviación de poder; y casación administrativa solamente ante el Consejo de Estado .

La apelación no tiene efectos suspensivos, pero si un efecto devolutivo, que permite al juez de apelación retomar el asunto en su integridad y, ejercer el poder de avocación y tratar los puntos no examinados.

La casación sólo se admite, tras el examen del recurso por una comisión especializada.(La comisión de admisión de los recursos de casación). En los

¹⁷ Moderne Op. Cit. P 313

¹⁸ Ibidem P 313

recursos de casación solo puede cuestionarse los fundamentos de derecho, que hubieran servido para la resolución del litigio.¹⁹

Técnicas de Control Jurisdiccional de la Actividad administrativa

El juez administrativo se comporta como juez de la legalidad, preocupado por conseguir que la administración se ajuste a Derecho.

1) Las fuentes de Legalidad son:

- a) Las Fuentes superiores : La Constitución los Tratados y Acuerdos Internacionales, aprobados la Ley, las *ordonnances*, los Principios Generales de Derecho.
- b) La Fuentes Secundarias: algunas resoluciones administrativas, la jurisprudencia, los actos administrativos singulares.

Elementos del control de la legalidad.

De la Legalidad externa son: competencia y control. Y de la Legalidad interna: contenido , motivación y fin.

Legalidad externa son los elementos que se refiere a los requisitos de promulgación del acto.

- a) Control de las reglas de competencia.- la competencia se define como la aptitud jurídica de una autoridad administrativa para adoptar un acto;
- b)El control del procedimiento.- deben respetarse las exigencias formales del acto administrativo, respecto a las formalidades esenciales.²⁰

¹⁹ *ibidem* p 316

²⁰ *ibidem* p319

El control de la legalidad interna

Aquí se ve los elementos de fondo de un acto administrativo : control de contenido, de la motivación, del fin del acto.

Control de contenido en relación de la regla de derecho (regla de fondo)es la ley propiamente; contenido del acto administrativo (el acto por su objeto). En el caso de los actos administrativos discrecionales el problema esta en saber si el acto obedece el presupuesto de hecho que justifica el ejercicio de la discrecionalidad, así las sanciones desproporcionadas se anularan.

- El contenido del acto debe adaptarse correctamente a las circunstancias.
- El control de la motivación existen dos tipos de motivaciones de hecho y de derecho.

Motivaciones de derecho .- Es el conjunto de reglas jurídicas que fundamentan el acto; las motivaciones de hecho son las circunstancias facticas que lo justifican. Se requiere que los hechos sean susceptibles de justificar la decisión adoptada (estas técnicas permiten reducir el grado de discrecionalidad) Existe también el error manifiesto de apreciación que es el medio de controlar el poder discrecional. También existe el principio de proporcionalidad, bajo la forma del balance de costes y beneficios de un acto administrativo; su balance debe ser positivo si es negativo se anula el acto. El interés general que representa no siempre basta para compensar los inconvenientes.

El control del fin .- Es el que ha dado lugar, a la anulación denominada desviación de poder, y es otra técnica de desviación de procedimiento. La desviación de poder se produce, cuando el autor del acto ha empleado sus potestades con un fin distinto de aquel para el que estas potestades le fueron confiadas. El caso más típico de desviación de poder es la utilización de una potestad administrativa, en interés privado. Que se utilice con fines de interés general, pero no corresponda a la potestad que se tiene; se utilice para fines distintos de los establecidos.

Las medidas cautelares

Las medidas cautelares son: *Constant d'urgence*, el *référé administratif* y la *sursis à exécution*.

Constat d'urgence por el cual el presidente de la sección del contencioso, en caso de que puedan producirse perjuicios graves puede adoptar todas las medidas útiles para la solución de un litigio. Este puede ser de manera autónoma o accesoria a un recurso principal, las medidas que se adoptan se establecen por medio de *ordonnance*, que es una resolución. El alcance que tiene el *Constat d'urgence* es limitado. Es el medio para el administrado, de preconstituir y salvaguardar la prueba de los hechos litigiosos.²¹

El *référé administratif* da al juez, la posibilidad de adoptar medidas de conservación instrucción o conceder anticipos; y pueden ser a instancias del administrado o de la administración. Son ejecutorias para que la persona adopte un determinado comportamiento, para poner fin a una situación ilegal que dañaría al demandante. Por el principio que prohíbe al juez dictar ejecutorias contra la administración, no debe ni obstaculizar la ejecución de una decisión administrativa, por lo que el juez no puede anular a un acto ni suspender su ejecución, ni implicar un perjuicio sobre el litigio principal, no puede conocer de consideraciones jurídicas, que sean competencia del juez de fondo. De hecho se solicitará cuando el particular previendo la futura interposición de un recurso, le sea necesario obtener de la administración la notificación de resoluciones o informes que le afecten. Es un medio limitado de defensa el *référé administratif*.²²

Sursis à exécution o suspensión de la ejecución de los actos administrativos.

²¹ Rambaud Op Cit 293

²² Ibidem 298

Es una medida provisional, sin fuerza de cosa juzgada; el resultado que se espera es la suspensión de la ejecución de un acto administrativo, cuya legalidad se discute. Esta medida se establece para evitar, que cuando se falla a favor del particular se haya causado un perjuicio irreparable por haber sido ejecutado anteriormente; lo que provocaría que fuera inútil la resolución. Para su otorgamiento existen requisitos de procedimiento y requisitos de fondo.

Los requisitos de procedimiento son:

- 1º Debe existir una norma expresa que conceda la suspensión;
- 2º Es necesario que la petición se encuentre relacionada con la existencia de un recurso de anulación, contra el acto cuya suspensión se solicita. La suspensión seguirá la suerte del recurso; sólo será admisible si el recurso también lo es, la suspensión implica un atento examen del juez.

Los requisitos de fondo son:

- 1º La ejecución del acto debe engendrar consecuencias difícilmente reparables;
- 2º El acto cuya aplicación inmediata se discute, debe ser manifiestamente ilegal y
- 3º La suspensión debe juzgarse oportuna, su concesión no es obligada; aún cuando se cumplan los anteriores requisitos. El juez tiene un poder discrecional para otorgarla, y tiene el poder de levantar anticipadamente la suspensión por propia iniciativa o mediante recurso. Estos requisitos se interpretan restrictivamente, procurando que sea un excepción su otorgamiento.²³

Ejecución de las decisiones Judiciales

En el Estado de Derecho, la administración esta obligada a ejecutar las decisiones judiciales que la condenan; pero en Francia el juez no tiene el poder de emitir ejecutorias frente a la administración lo que consideramos un elemento de flaqueza del sistema francés.

²³ Ibidem 298

Nuestro comentario respecto al Sistema Francés

Este sistema es el que mayor importancia ha adquirido en el desarrollo del proceso administrativo. Ha servido de modelo para varios países el Consejo de Estado; a través de los años y gracias a la jurisprudencia se ha desarrollado y ha obtenido una independencia y gran prestigio, de las características del sistema francés podemos destacar la independencia de la administración y la independencia del poder judicial.

Este sistema es administrativo y no mixto como en el caso de México ya que quien tiene la última palabra en el sistema francés es el Consejo de Estado.

El sistema cuatelar, es importante por que otorga ciertas garantías necesarias para la administración de justicia pero no llega al grado de desarrollo del sistema alemán.

Sistema Inglés

El sistema inglés se caracteriza en que el contencioso administrativo lo conoce el poder judicial. No obstante existen *tribunals* lo cuales si conocen de asuntos administrativos, pero la mayoría de ellos son resueltos por el poder judicial.

Eso se da por la interpretación que se ha hecho de la separación de poderes. Según la cual un poder no debe interferir en atribuciones de otro poder. Ellos consideran que solamente el poder judicial debe resolver los conflictos.²⁴

Esto se sostenía en la época del liberalismo con Dicey, pero la situación cambio desde que el Estado tuvo más intervención, pues aunque participaba para proteger a las mayorías, también afectaba un buen número de ciudadanos sus decisiones,

²⁴ cfr. Lawson " La Jurisdicción administrativa en Inglaterra " revista del Instituto de Derecho Comparado Barcelona num 4 enero- junio 1955 pp141-142

interponiéndose recursos ante el poder judicial, por lo que vieron en la necesidad de crear organismos administrativos que conocieran de dichos conflictos.

La creación de dichos tribunales, fue un avance importante; pero nunca tuvieron la fuerza y la trascendencia que lograron en Francia, ya que gran parte de los asuntos los siguió conociendo el poder judicial.

Además en Gran Bretaña existe otro problema, pues consideran que los asuntos de la corona y sus dependencias no se pueden cuestionar. Primero por el principio de *The King can do no wrong* (el rey no se puede equivocar). actualmente sigue en algunos aspectos existiendo dicho principio.

En el sistema inglés hay *orders* de *mandamus certiorary* e *injunction*. Podemos considerar que no existe una responsabilidad del Estado por los daños que ocasiona este y la Corona.

En Inglaterra hablaremos primero de *Rule in Law*. Conforme al cual como ya dijimos los funcionarios se sometían al derecho común. Pues no existía un derecho especial que regulara la actividad administrativa. Como la administración fue creciendo, la intervención de esta también fue aumentando, y la situación se tuvo que adaptar a las nuevas condiciones, el *Rule in Law* ya no funcionaba en la nueva realidad, primero fue la doctrina la que fue tratando el tema y ya se empezaba a hablar de un derecho administrativo. Al principio con el *Rule in Law*, el conocimiento de los conflictos entre los ciudadanos y el gobierno no constituía una excepción, siendo la jurisdicción ordinaria la que conocía. Posteriormente se crearon órganos administrativo con funciones seudojurisdiccionales. Su dominio era excepcional y muy restringido.²⁵

²⁵ Gonzalez Perez, Jesus *Derecho Procesal Administrativo* Instituto de Estudios Políticos 2ª ed. Madrid 1963 p 363

Había autores ingleses que consideraban que se debería hacer un cambio total al sistema que llevaban, y modificarlo haciéndolo semejante al sistema seguido por Francia. Otra tendencia estaba a favor de hacer unas reformas parciales, unificando el sistema de impugnación de los actos de los órganos administrativos. Considerando que se debería crear una sección especial en la alta corte donde se conociera de los conflictos administrativos, ya que implicaría una especialización de los jueces que vieran dichos conflictos, por otro lado se conservaría el sistema tradicional porque seguiría siendo el poder judicial el que resolviera de dichos conflictos.²⁶

El Tribunal und Inquiries Act.

Desde el principio el gobierno estuvo preocupado por la situación de la justicia administrativa, y en 1929 se creaba una comisión la Donoughmore encargada de conocer lo potestades jurisdiccionales de los ministros y los tribunales no judiciales. Existieron otras comisiones, una de ellas se creo por la indignación que causo la expropiación de los terreros ubicados en Crichel Down. Esta comisión estudio el funcionamiento de los tribunales administrativos y los procedimientos que se seguían ante ellos.

De gran importancia fue el dictamen emitido por la *Franks Commitee*, del cual derivo el tribunal Inquires Act. Con base al cual se creo un consejo quien controlaría la constitución y funcionamiento de los tribunales administrativos. La última palabra para resolver los conflictos administrativos corresponde a las jurisdicciones de derecho común.²⁷

²⁶ Op Cit 370 Cfr. Baraticr, Paul " Le contentieux administratif in Grand Bretagne " en revue de Droit Public et de la Science politique en France al'étranger Paris num 1 enero- febrero 1959 pp 67-70

²⁷ Op Cit.371

Los sujetos del proceso

Órganos jurisdiccionales.- Existen tanto los órganos de jurisdicción ordinaria como órganos especiales que se encuentran en la administración.

A) Los órganos de jurisdicción Ordinaria:

a') La King Bench División de la High Court. quien conoce de las apelaciones en contra de las decisiones de los órganos inferiores incluso de las decisiones de ciertas pseudojurisdicciones administrativas y de los writs de certiorari y de prohibition contra los tribunales inferiores y los tribunales administrativos especializados y de los ministros;

b') La Chancery División de la High Court, la que conoce en materia administrativa de los Writs o mandamus;

c') La Court of Appeal y la House of Lord. Conoce en los casos que es posible la apelación en materia administrativa;

B) Órganos Administrativos.- se puede clasificar en dos: los primeros aquellos en los que conoce en última instancia el poder judicial, aquí permanece el sistema ingles esencialmente judicialista. y los segundos que son los que deciden en última instancia y no se puede impugnar ante ningún otro órgano, estos últimos han recibido varias criticas por las pretensiones ante ellas deducidas, Henry Puget la denominó "recursos cuasi contenciosos".²⁸

Las partes

Las Partes.- No se menciona reglas especiales; por lo cual se seguirá las normas generales del proceso ordinario. Pero si hay ciertas características para la legitimación, en la legitimación activa contara con ella la persona que tenga un interés en el asunto; dependiendo de la naturaleza de la pretensión será el interés. Cuando se pide una anulación, se tendrá que alegar que sufre una lesión por el acto

²⁸ Op. Cit. P473 cfr. Sayagues Laso Enrique *Tratado de derecho Administrativo* Editorial Depalma Buenos aires 1970 p492.

atacado.(el fondo de el asunto dirá si existe o no esa lesión). Para pretensiones declarativas será suficiente el interés que se diga de la situación jurídica.

Legitimación pasiva no se demandaba al organismos sino a la persona física titular del organismo, refiriéndose de los writs of mandamus se admitía frente a las entidades locales pero no así cuando se trataba de los agentes de la corona cuando actuaban en ejercicio de sus funciones. Se podía ejercitar frente a los funcionarios centrales los writs de prohibition y certiorari. El Attorney General actuaba cuando se demandaba a un ministro. Con La Crown Proceedings Act se pudo demandar a la corona en los casos de responsabilidad del poder público.²⁹

El Objeto del Proceso

La pretensión procesal.- Se puede demandar a la autoridad por medio de Writs (orders de mandamus, prohibition y certiorari). En el sistema ingles puede plantearse pretensiones declarativas constitutivas y de condena.

En las pretensiones declarativas.- En ella se solicita al tribunal que constate una situación jurídica, para que se pueda presentar es necesario que no se pueda obtener esa declaración a través de ningún otro tribunal inferior.

Las pretensiones Constitutivas se pueden obtener por las writs de *prohibition* y *certiorary*; y en ellas se pide la anulación de un acto de un organismo publico; para que se de es necesario que sea una decisión de carácter jurisdiccional.

Las pretensiones de Condena. estas se refiere, a la ejecución forzada que se solicita cuando la autoridad condenada no cumple con lo que se establece en la sentencia. En este sistema los jueces no cuentan con grandes facultades para cumplirla por el principio de The King can do no wrong, pero habido ciertos cambios en favor del ciudadano con la Crown Procending Act.

Existe en este sistema ciertas limitaciones para conocer en la materia administrativa, que establece el poder legislativo como los reglamentos dictados en

²⁹ Gonzalez Perez. Op cit 375

ejecución de la ley, y la cláusula decisiva se refiere a una decisión confirmada por un ministro cumple con todas las exigencias de la ley y no se puede impugnar; otra limitación es conceder a los ministros potestad discrecional en términos más amplio.³⁰

El procedimiento

Es muy diferente la forma de actuación conforme a lo que se pretenda ya sea una orden de mandamus certiorary o prohibition, cada una contará con un procedimiento especial. También será diferente el procedimiento, si se refiere al seguidos ante órganos especiales dentro de la administración.

Mencionaremos aquí brevemente el procedimiento que se sigue ante la jurisdicción ordinaria, como ya citamos son muy distintos pero existen principios comunes en ellos que son diferentes al sistema continental, uno de los principios más importantes es el principio de oralidad. Daremos un ejemplo de un procedimiento de prohibition y de certiorary. En el existen tres fases la fase previa, el juicio y la sentencia. En la fase previa comienza con un escrito de demanda, en la que constaran los datos del demandante, y la sentencia que pretende obtener y los motivos por los que la solicita; el tribunal al recibirla deberá emitir una decisión preliminar, acerca de la fundamentación de la demanda llamada Rule nisi. Obteniendo en el caso de ser de prohibition una suspensión ; cuando se trata de certiorari el acto atacado no podrá ser ejecutado.

El juicio.- ocho días antes del juicio, quien demanda presenta un escrito de alegatos llamado *notice of motion*, del cual se correrá traslado a las partes interesadas y a la autoridad que dicto el acto que se impugna; también se deberá presentar la lista de testigos. Teniendo la facultad el juez de llamar a quien considere necesario.

En el juicio cuestionaran a los testigos, primero el abogado del demandante y posteriormente el attorney general. Terminados el interrogatorio, informaran oralmente los abogados. Siguiendo el mismo orden que el interrogatorio,

³⁰ Op Cit.376

ocasionalmente se le ha dado la facultad al abogado del demandante de contestar a las observaciones del Attorney general.

La sentencia. En ella el juez puede considerar fundados los alegatos de la parte demandante y confirmar la rule nisi, transformándose esta en rule absolute. Si se rechaza esta desaparecerá. Se puede interponer un recurso de apelación ante la Court Appeal contra la sentencia.

Efectos

1) Jurídico Materiales.- Directos.- dependiendo de la repercusión del fondo pueden ser, que anule la sentencia pero que reenvíe a la autoridad que dictó el acto para que se pronuncie en un determinado sentido. Esto se da en el caso de la sentencia de mandamus; Las sentencias también pueden examinar la cuestión de fondo que se demanda, dictando de ella un nuevo acto.³¹

Los efectos indirectos.- Es en el caso de que la sentencia sea declarativa; es decir se limitan constatar una situación jurídica.

2) Los Efectos Jurídicos Procesales.

a) Declarativos.- Cuando se da una sentencia esta tiene la calidad de cosa juzgada. Respecto a los efectos que producen entre las partes son limitados. No se da sentencias erga omnes, ni aun tratándose de sentencias de anulación. Sin embargo, las decisiones de los jueces siempre son respetadas y goza de la calidad de cosa juzgada;

b) Ejecutivos. Generalmente las resoluciones de los jueces son seguidas por los administradores, quienes acatan la sentencia sin necesidad de coacción;

c) Económicos.- Una de las desventajas que tiene este sistema es la de ser demasiado oneroso, implicando esto que el número de personas que puede acudir a él es muy reducido, por lo que muchas personas no pueden defender sus derechos violados por la administración. por lo mismo existiría una justicia pero sólo para los

³¹ Op Cit. P 381

ricos. Existe La legal Aid Scheme para aquellas personas que no cuenten con muchos recursos contarán con ciertos beneficios procesales. No impidiendo esto que gran parte de la clase media no puede acudir ante la High Court Of Justice.³²

Judicial Review

De la características que podemos mencionar del sistema inglés, es que no existe una base constitucional para su creación. Otra característica es que aunque existen los *tribunals* (organismos especializados que conocen de la materia administrativa). El mayor número de asuntos administrativos los conoce los tribunales ordinarios Courts en Inglaterra, un juez único de *court of Appeal* y en última instancia la *House of lords* (cámara de los lores.). Cuando nos referimos a la judicial Review se refiere tanto a los asuntos administrativos que conocen los tribunales ordinarios como los que conocen los tribunals. El judicial Review no se basa en una declaración constitucional expresa, sino en dos principios del orden constitucional. Estos principios los mencionan Dicey. El primero; el principio de la supremacía parlamentaria significa que tienen un primer lugar dentro del orden jurídico; por lo que la administración se debe someter a esta. Teniendo la facultad los tribunales para decidir si lo realizó. El segundo principio es rule of law que tanto los tribunales como la administración se deben someter al ordenamiento jurídico y al sistema de responsabilidad civil y criminal.³³

El ámbito del Judicial Review. Se puede afirmar que todos los órganos administrativos son controlables, cuando se refiere al ejercicio o no ejercicio de sus poderes, es decir se controla a los ministros del gobierno central a sus departamentos así como a sus autoridades locales. Pero ha habido cuestionamiento respecto de órganos que no son del gobierno y que no reciben sus funciones a través

³² Javier Barnes Vázquez "la justicia administrativa en el derecho comparado" "

³³ Op. Cit. P. 516

de una ley pero ejercen funciones del gobierno; y de organismos que son gubernamentales, pero ejercen funciones no gubernamentales como contratar o despedir personal. La solución a estos conflictos es conocer de los asuntos que se refiere a aspectos públicos no así lo que no lo son.³⁴

Las Bases del Judicial Review.

En un asunto Lord Diplock dio las bases conforme a las cuales quedaba sometida a control la acción administrativa a través de judicial Review: la primera es la base de la ilegalidad, la segunda la irracionalidad y la última la impropiedad procesal. Afirma que no son las únicas y cabría la posibilidad de adoptar otro principio el de proporcionalidad .

Ilegalidad.- cuando la autoridad no tenía competencia o se coloca fuera de ella y actúa *ultra vires*; o actuando dentro de la competencia lo hace de mala fe o persigue un fin distinto del previsto por la norma, toma en cuenta para sus decisión elementos irrelevantes o ignora elementos decisivos. Respecto a las facultades discrecionales se da la ilegalidad, cuando quien decide delega el ejercicio de una facultad discrecional a una persona no autorizada, o no ejerce correctamente la discrecionalidad, actúa bajo las ordenes de una persona que no tiene competencia o cuando no toma en cuenta las circunstancias individuales del caso.³⁵

El principio de irracionalidad se refiere, a que a la actuación sea completamente absurda (respecto a este principio las demandas que se han hecho, en base este principio son infrecuentes, no se dan las anulaciones por parte de los jueces),³⁶

La impropiedad procesal. Se da cuando una autoridad actúa ilícitamente en el desempeño de sus funciones. El parlamento crea una serie de reglas procedimentales con el fin de proteger los derechos de los individuos afectados. Si alguna autoridad

³⁴ Op. Cit. p.517

³⁵ Himsforth, C.M.G. *Gran Bretaña Judicial Review de los actos administrativos de Reino Unido*. En la obra colectiva " La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado" Civitas 1ª edición Madrid 1993 p521

³⁶ Op Cit p 522

viola esas normas, actúa con impropiedad procesal. Los tribunales tienen también una serie de reglas concebidas por ellos y que se aplican cuando no se puede aplicar otra regla implícita o explícita o señala un procedimiento parcial. Las reglas implícitas formuladas por el poder judicial se conocen como reglas o principios de justicia natural.³⁷

El problema con este tipo de reglas implícitas es que existe mucha inseguridad en su aplicación. Es criticable para algunos la facultad discrecional con la que cuentan los jueces, para aplicar o no las reglas de justicia natural. Por que el poder judicial decide a quien se le beneficiara más o y a quien menos. Otros consideran que es benéfico, puesto que los jueces cuentan con otros medios para defender al particular en contra de la opresión de los órganos del Estado. Se puede decir que tanto ha tenido puntos positivos como negativos.

Procedimientos y Decisiones judiciales (remedies)

Antes de 1980 las normas que existían, dificultaban el acceso a los tribunales por medidas restrictivas como *locus standi*, (suficiente interés en el asunto que se refiere la petición). Lo que paso con estas normas procedimentales es que fueron hechas antes de las normas sustantivas.

El propósito de estos cambios fue quitar las restricciones que existían para simplificar el procedimiento, con el fin de tramitar un mayor número de asuntos en menos tiempo. Y proteger en contra de demandas infundadas.³⁸

El acceso al Judicial Review

a) Como ya se menciona para poder iniciar el proceso se necesita que el demandante tenga *locus standi*, es decir un requisito para la admisión es demostrar

³⁷ Op Cit p.523

³⁸ Op. Cit p 525

interés en el asunto. Las nuevas reglas creadas son más amplias respecto a este principio y menos restrictivas técnicamente.

b) Para que el tribunal conozca del fondo del asunto, el tribunal tiene que realizar el trámite de admisión. No solo con el fin de comprobar el *locus standi*, sino para desechar las demandas notoriamente infundadas. El tiempo para presentar la demanda es de tres meses desde el hecho que origina el recurso.

C) Exclusión al Review. El parlamento tiene una supremacía sobre los otros poderes y tiene la facultad de excluir determinadas materias del conocimiento de los tribunales. Así mismo los tribunales pueden concluir que el acceso al *judicial common law* ha sido restringido por que se haya creado algún recurso o apelación ante un tribunal ordinario o un tribunal especial. Pudiendo ser obligatorio agotar ese recurso antes de acudir al *Judicial Review*³⁹

Tramitación procesal.

Existen en la tramitación los siguientes principios: la tutela cautelar; el control de los tribunales de la aportación (exhibición obligatoria) de documentos que tenga la contraparte y la restricción de la oralidad.⁴⁰

Decisiones judiciales (remedies)

Estos tienen gran importancia, puesto que estas órdenes judiciales dieron origen a las reglas, acciones y procedimientos, para conseguir dichas órdenes; los entes contra los que dirigen las acciones y las bases sobre las que podían utilizarse y las normas de legitimación no existió una homogeneización de derecho administrativo. Solo puntos comunes que se vinculaban a las órdenes judiciales que existían.

Estas órdenes se clasificaban en:

³⁹ Op. Cit. 526

⁴⁰ Op. Cit. Cfr. Lawson, F. H. Lo contencioso Administrativo en Inglaterra en Revista del Instituto de Derecho Comparado Barcelona núm 4 enero- junio de 1965 p 140

a) Especiales: de certiorari (para anular); prohibition (proteger preventivamente) y mandamus (para requerir un acción) son especiales porque revisaban las actuaciones de cuerpos inferiores judiciales y administrativos que contaban con un procedimiento sumario propio .

b) Las ordinarias que eran la declaration e injuction. En estas los daños de derecho privado que sufriera el demandante podían ser indemnizados. La reforma de 1977 se dio por el complicado cuerpo de normas procesales que había, ya que cada decisión judicial tenía un procedimiento diferente, y las decisiones especiales y las ordinarias no se podía obtener en un mismo proceso. En la reforma se creo un solo procedimiento, en el cual podían solicitar diferente ordenes judiciales.

Tutela Cautelar

La tutela cautelar.- Cuando un acción que se considera ilegal es inminente, adquiere gran importancia las medidas cautelares tendientes a proteger los derechos jurídicos (proteger el status quo). En el caso del judicial Review solo habrá incidente de suspensión hasta que tenga lugar la vista sobre las cuestiones sustantivas. Cuando se admite la demanda y lo que se solicita es una prohibition o certiorari, la tutela cautelar consistirá en la suspensión del procedimiento respecto del acto solicitado hasta la decisión final. Respecto a esta normatividad existen dos problemas uno es su vaguedad y el otro es que no se pueden obtener medidas suspensivas contra la corona. Las medidas cautelares que concede el judicial Review es a través de injuction o interdicts (suspensión). Pero a ningún demandante se le otorga automáticamente la decisión judicial, quien decide discrecionalmente del otorgamiento de la misma es el juez. Esto se da, porque en Inglaterra es más una decisión de equidad que un principio legal. Para tener una orientación cualificada de cuando otorgar la suspensión acuden a la Cámara de los Loes. La cual estableció las siguientes reglas: -El tribunal debe estar convencido de que existe una cuestión seria que someter a juicio; -El tribunal debe considerar el equilibrio conveniente

para las partes (la posible o imposible reparación del daño causado al demandante con la ejecución del acto recurrido); -Que el demandante garantice debidamente el cumplimiento de la decisión del juez.⁴¹

Sistema Italiano

En el sistema italiano de justicia administrativa, la competencia se reparte entre el juez ordinario y el juez administrativo. Al principio el único que conocía era el juez ordinario; El juez ordinario podía constatar la lesión y sus efectos, condenando a la administración al resarcimiento de los daños, mientras que se preservaba la autonomía de la acción administrativa, al prohibirse toda injerencia del juez en ella.

42

La justicia administrativa en Italia, está compuesta de varias partes así constituidas: a) algunos procedimientos administrativos de segundo grado de impugnación de actos de órganos de administraciones públicas ante otros órganos administrativos llamados recursos administrativos; b) Por la jurisdicción administrativa que comprende los tribunales administrativos regionales de primer grado, por las secciones jurisdiccionales IV.V y VI; c) por la corte de cuentas; D) Por el especial régimen de las atribuciones jurisdiccionales de la jurisdicción ordinaria, en relación con la administración pública; y, f) Por la Corte de Casación como juez de las cuestiones de jurisdicción.⁴³

En 1889 se creo una cuarta sección del Consejo de Estado que le tocaba decidir sobre los recursos de incompetencia, por exceso de poder o por infracción de ley;

⁴¹ Op Cit p540

⁴² Giandomenico Falcon *La Justicia Administrativa* en la Obra colectiva la justicia administrativa en el Derecho Comparado. ed. Civitas Madrid 1993. p.207

⁴³ Cfr. Massimo Severo Gianni La legislación Italiana Sobre la Justicia Administrativa Revista Judicial Costa Rica AñoXV Nº 49 Marzo 1990 pp27-38

contra las normas y actos de una autoridad administrativa que tenga por objeto un interés de individuos o de entes morales jurídicos. Al comienzo esto no era una tutela jurisdiccional, sino una especie de recurso administrativo. Con el prestigio que fue ganando esta institución; se transformo y se convirtió en una verdadera acción anulatoria de los actos ilegítimo.

Y se estableció una acción de resarcimiento de la que conocía el juez ordinario; y una acción de anulación quien conocía era un juez administrativo para la tutela de los intereses. Solo el juez ordinario podía tener jurisdicción sobre los derechos subjetivos, mientras que la jurisdicción administrativa conocían de todos aquellos asuntos de mero interés que no conformaban un derecho subjetivo. De este modo quedo establecido el sistema entre juez administrativo y juez ordinario.⁴⁴

Derechos subjetivos e intereses legítimos

Como existía el problema que para los derechos subjetivos no se concedía la anulación, en cambio para los interés legítimo si. Esto se soluciono convirtiendo en intereses legítimo los derechos subjetivos, que son objeto de las potestades de la administración con vicios tan grandes que pudiesen considerarse nulos. Cambio radicalmente en la primera mitad de este siglo, la forma de comprender las situaciones subjetivas relativas a la acción administrativa; pues ahora se define en relación a las facultades conferidas a la administración por las leyes administrativas.

Podemos definir al interés legítimo.- como aquel interés que un sujeto tiene a no se lesionado por el ejercicio del poder administrativo. Giannini dice que el interés legítimo” se refiere a la pretensión de una conducta ajena, en el caso de la administración pública, que sea conforme a la norma.”

⁴⁴ Para ver más acerca de la historia de la justicia administrativa Cfr. Massimo Severo Gianni La legislación italiana... P27

Lessona dice el Interés legítimo ocasionalmente protegido.- “tiene por contenido una situación jurídica cuyo reconocimiento se presenta como efecto reflejo de una norma jurídica cuyo fin directo es la tutela del interés público y de aquel solo cuando coincide. El interés legítimo condicionalmente protegido cuyo contenido es una situación jurídica reconocida al individuo, sólo cuando sea compatible y hasta donde sea compatible con el interés público; de manera que la administración pública puede modificarla o extinguirla, si lo considera necesario para satisfacer el interés público.”⁴⁵

Derecho Subjetivo.- La posición a la que no se puede contraponer un acto del concreto ejercicio del poder administrativo.⁴⁶

Giannini dice que el derecho subjetivo “es el bien jurídico material o inmaterial presente o futuro”. Lessona entiende por derecho subjetivo “el que tiene por contenido una situación reconocida al individuo personalmente de forma que la administración pública, en su actividad encaminada a la realización del interés público no puede eliminarla ni modificarla.”⁴⁷

Con estas definiciones y con la forma de comprender las situaciones subjetivas podemos decir que el juez ordinario conoce de los asuntos administrativos sólo excepcionalmente.

Incidencia de la Constitución

La Constitución Italiana contiene reglas importantes sobre la justicia administrativa; donde estipula el predominio de la concepción de la jurisdicción administrativa, como jurisdicción de tipo subjetivo (esto significa que tiene como objeto la tutela de la posición subjetiva del recurrente y no la concepción de carácter objetivo (aquí lo que interesa proteger es el interés público). El artículo 24.1 de la Constitución

⁴⁵ Lessona Silvio Los principios del ordenamiento de la justicia administrativa en italia p162

⁴⁶ Op. Cit. GiandomenicoP 216

⁴⁷ Lessona silvio Op cit.

Italiana⁴⁸ habla de la acción para tutela de los propios derechos e interés legítimos, también en la Constitución se reconoce el papel del Consejo de Estado para conocer de los asuntos administrativo y establece que la jurisdicción administrativa se lleve en dos instancias; con tribunales administrativo de primera instancia como órganos estatales constituidos a nivel regional. En la ley suprema también dispone, que el juez administrativo cuente con las garantías adecuadas de independencia.⁴⁹

Tutela del Interés legítimo

No todos los actos de la administración puede ser impugnado, es necesario que la tutela de los intereses legítimos se limite a los casos de ejercicio ilegítimo del poder administrativo. El sujeto debe ejercitar la acción dentro de los sesenta días, basándose en la ilegitimidad del acto impugnado especificándolo en el recurso. Si el juez considera que alguno de los motivo es fundado, se anulara el acto; el recurso se produce por el interés del recurrente y sus efectos es la desaparición del acto anulado y de sus efectos ex tunc. La anulación va ser muy diferente según haya impugnado un acto lesivo o la delegación lesiva del acto solicitado, o si se solicito por razones formales o procedimentales.⁵⁰

Titularidad del interés legítimo

Se requiere que el interés sea personal esto significa propio y específico de quien se considera lesionado jurídicamente cualificado y no de mero hecho.

Estructura general del Proceso Administrativo

El juez y la Doble Instancia

⁴⁸ Constitución de la República Italiana 27 de diciembre 1947

⁴⁹ Constitución de la República art 100

⁵⁰ GiandomenicoOp. Cit. P220 y 221

Cainello señala que la gran transformación de la apelación, se verificó con la institución de los tribunales administrativos lo que a juicio de dicho autor convirtió en adulto al proceso administrativo.⁵¹

Como ya se indicó, la jurisdicción administrativa se articula en dos instancias por los tribunales administrativos regionales y por el Consejo de Estado. El Consejo de Estado también realiza funciones consultivas, pero no es como en Francia que tiene una doble pertenencia. El juez actúa colegiadamente. El órgano jurisdiccional se integra de tres miembros en los tribunales regionales, y de cinco en Consejo de Estado. También este último puede mandar los asuntos a la Sala Plenaria, que se compone de presidente del Consejo de Estado y doce jueces que pertenecen a las tres jurisdicciones; en el caso de que haya controversia en la jurisprudencia. El tribunal Administrativo de primera instancia se determina mediante reglas de competencia territorial. Cuando se apela el juicio termina por lo general con la sentencia del juez de apelación. Pero el Juez de la anulación puede reenviar la causa a la primera instancia, cuando se anula la sentencia recurrida o por defecto de procedimiento o por vicio de forma, o cuando el tribunal regional hubiese negado su competencia. Se pueden recurrir en la corte de casación, las sentencias del Consejo de Estado por causa de jurisdicción pero ello no constituye una tercera instancia ya que únicamente analiza la subsistencia o insubsistencia de la jurisdicción.⁵²

Las Relaciones con la Vía Administrativa

En Italia no es obligatorio agotar los recursos administrativos para recurrir al juez administrativo. (el problema que se ha ocasionado es que ha sobrecargado a los tribunales administrativos) Es decir puede utilizar el recurso si lo desea, pero no es obligatorio agotarlo. En el caso de que lo interponga si la sentencia le es

⁵¹ Cainello, Vincenzo Dalla Giustizia Amministrativa al diritto processuale amministrativo suggestioni dal pensiero di Aldo Sandulli Diritto processuale amministrativo Rivista Trimestrale anno XIII Fascicolo II giugno p 199

⁵² Giandomenico Op. Cit. p222 y 223

desfavorable puede ser recurrida ante los jueces administrativos⁵³ El problema que se enfrenta en este caso es que el numero de recursos que se tiene que analizar es de 700 000, situación que algunos autores piden que sea modificada.⁵⁴

La Defensa Legal El Principio Dispositivo La Acción Y Las Acciones

En la defensa ante el juez administrativo se requiere que la realice un abogado o procurador. Por el principio dispositivo (es decir solo puede dictar sentencia si ha existido un recurso y debe limitarse a examinar los vicios y presupuestos que se han establecido en el recurso, y no puede dictar un medida que no haya sido solicitada). El juicio ante el juez administrativo, tiene un acción de carácter impugnatorio que cuestiona la legalidad, y tiene por objeto la anulación del acto impugnado, solo de manera excepcional conoce del fondo del acto. Las acciones que existen son :

La acción anulatoria o recurso de anulación; la acción de ejecución de la sentencia que permite al que haya obtenido una sentencia favorable, acudir ante el juez administrativo; el cual puede entrar al fondo del asunto y decretar las medidas necesaria en sustitución de la autoridad administrativa. El juez administrativo tiene jurisdicción no solo sobre los interés legítimos, sino también sobre los derechos subjetivos, en este caso la acción es declarativa del derecho y condena a la administración a un comportamiento de respeto del derecho declarado. Los terceros también serán llamados para que intervengan en el juicio, en el caso de que este los afecte o beneficie es decir puede ser ad adjuvandum (al lado del recurrente) o ad opponendum (a lado de la administración.).⁵⁵

En este sistema se distingue entre la jurisdicción de legitimidad y la jurisdicción de mérito.

⁵³ Giandomenico Op. Cit. P225

⁵⁴ Cfr. Gianochietti Salvatore " giustizia amministrativa alla ricerca dell'effettiva smarritta Diritto Processual Amministrativo Settembre 1996. p466.

⁵⁵ Op. Cit.p229

Jurisdicción de legitimidad.- se pretende comprobar si el acto de la administración esta viciado jurídicamente, comprendiendo en general los recursos contra actos definitivos dictados por autoridades administrativa. Estos recursos pueden fundarse en la incompetencia el exceso de poder, o en la violación de la ley; aquí si se comprueba la violación se anula el acto.

Jurisdicción de mérito.- en este caso se ve si el acto esta viciado administrativamente , es decir si se viola las reglas de buena administración. Aquí se analiza la oportunidad y conveniencia. Es una competencia de excepción establecida por la ley. Comprobándose el vicio se puede sustituir el acto valido inoportuno o injusto por otro también valido pero justo y oportuno.⁵⁶

La carga de la prueba y los medios probatorios

No existe en el proceso administrativo una fase instructora. El recurrente tiene la obligación de fundar las circunstancias en las que base su pretensión; pero no así de demostrar su existencia, será el juez quien pedirá a la administración las aclaraciones a los documento o verificaciones. No se admitirá ningún tipo de prueba en el juicio administrativo de legitimidad.

Técnicas de control jurisdiccional de la Actividad administrativa

Estas son: el reparto de las jurisdicciones y su correspondiente aplicación, las acciones y las facultades de cognición y disposición del juez y los medios probatorios.

El análisis jurídico se conecta al tipo legal de vicio, ya sea por incompetencia infracción a la ley y exceso de poder. En los primeros dos comprende todos aquellos vicios que se traducen en la transgresión de una norma, que imponga modos de

⁵⁶ Lessona Silvio Op cit y Vaázquez Alfaro Op cit. P67.

comportamientos preciso y determinados; pero muchas veces la actuación de la administración esta reglada parcialmente, ya que la administración cuenta con discrecionalidad para determinar sus actos. Por eso existe una tercera categoría de vicios; el exceso de poder incluyendo la desviación de poder la cual es la acepción de poder que se utiliza para una finalidad distinta de aquella que es la institucional del acto; dentro de estas se enumeran: la contradicción entre actos, los vicios de motivación, (ausencia, insuficiencia, contradicciones, oscuridad) la desigualdad de trato, la violación injustificada de la praxis administrativa, la alteración de hechos y la injusticia manifiesta.⁵⁷

La tutela Jurisdiccional Cautelar

Medidas provisionales

Su instrumento principal es la suspensión del acto impugnado. La interposición del recurso no tiene efectos suspensivos, esto impide que la situación que derive del acto se consolide, pero no paraliza sus efectos y no impide que se ejecuten. Pero el juez puede conceder la suspensión, cuando el recurrente presente una demanda junto a su recurso o en auto separado y que se le notifique a las partes. El juez cuenta con una amplia discrecionalidad, para analizar los beneficios al recurrente y los perjuicios que ocasionaría y el interés público. Cuando el particular solicita un acto que la administración le niega, no funcionan las medidas cautelares, ya que lo que solicita no se le puede conceder ; el acto positivo.

Los problema que tiene este sistema son: su excesiva duración. Otro problema es que en la acción de anulación cuando se dicta una sentencia, si se hace a favor del particular en realidad no gana puesto que no entran al fondo, el tercer problema es que como se tutela al interés legitimo, no puede ofrecer una tutela resarcitoria.

⁵⁷ Op. Cit. P235

El *giudicio di ottemperanza*. Este procedimiento tiene como objetivo la ejecución de las sentencias civiles administrativas que la administración se niega a cumplir; los jueces ordinarios únicamente pueden condenar a la autoridad a pagar una suma o a entregar un bien.

El juez administrativo tiene la capacidad para resolver sobre el acto, anulando, modificando o condenando a la administración a desarrollar una conducta específica.⁵⁸

Las ventajas que tiene el sistema italiano son: primera tiene una acción llamada acción de ejecución de la sentencia, la cual permite al juez que exista un verdadero cumplimiento de la sentencia; ya que si alguna autoridad no cumple, puede el juez tomar las medidas necesarias y sustituir a la autoridad respecto a ese acto. Otro punto importante en ese sistema es que se tutela tanto a los intereses legítimos como a los derechos subjetivos.

La carga de la prueba no la tienen el particular, este solo tiene que fundar las circunstancias en los que basa su pretensión. Otra ventaja es que no es obligatorio agotar los recursos administrativos, el inconveniente es que el número de asuntos que ve el contencioso administrativo es excesivo y por lo tanto existe un gran rezago.

Estados Unidos⁵⁹

El desarrollo es muy parecido al que se dio en Inglaterra en el crecimiento de organismos administrativos con funciones aumentaron muchas de sus funciones judiciales por causa de la legislación de seguridad social, durante el período de

⁵⁸ Cfr- Chinchilla Marin Carmen " La ejecución de las sentencias en el ordenamiento italiano *ilgiudizio de Ottemperanza* " Civitas, revista Española de Derecho Administrativo num59 julio- septiembre de 1988 pp 427-442.

⁵⁹ Cfr Schwartz Bernard " Fashioning an administrative law System" *Administrative Law Review* vol 40 num 40 summer 1988 p 415-432.

Roosvelt por su política de New Deal. Los organismos de justicia administrativa que se establecieron a lado de los judiciales, y especializados en justicia administrativa; fueron The United Court of Claims creada en 1855, The United States Court of custom and Patent Appeals de 1910 y the United States Customs custom Court establecidas en 1926.⁶⁰

Por el gran número de organismos administrativos, con funciones jurisdiccionales el presidente Truman expidió el 11 de junio de 1946 la ley de procedimiento administrativo, permitiendo la unificación de los procedimientos que siguen los innumerables organismos administrativos, que ejercen funciones de orden jurisdiccional.⁶¹

La diferencia que existe entre sistema inglés y el sistema americano es que en Estados Unidos tienen una Constitución Rígida y que la forma de gobierno es presidencialista.⁶²

Hay que hacer la distinción entre el sistema Judicial Review Estadounidense o Federal y los sistemas de Judicial Review de los Estados Federados. El que estudiaremos es el Federal. El poder judicial tiene la facultad de crear derecho mediante sus resoluciones y hay que decir que existe un orden judicial especializado en asuntos contencioso administrativos.

Los tribunales judiciales son como en nuestro sistema integrados por los juzgados de distrito, los tribunales de circuito de apelación y la Suprema Corte además existen tribunales especiales; que sus resoluciones pueden ser analizados por la Corte, entre ellos están la Corte de reclamaciones (court of claims) y el tribunal de impuestos (tax Court).

⁶⁰ Fix Zamudio, Hector *Introducción...* p66

⁶¹ Vargas Jiron *Lo Contencioso Administrativo* Universidad de Chile Facultad de Ciencias Jurídicas y sociales 1959 Chile.

⁶² Cfr. Sayagues Laso , Enrique *Op cit* Tratado... p 495.

Las personas que sufran daños por la actividad de la administración pueden reclamar la reparación patrimonial. Si la acción se funda en el incumplimiento contractual de la administración, es competente la Corte de Reclamaciones. Las acciones de responsabilidad extracontractual competente a los tribunales judiciales.⁶³

La posibilidad de control judicial de los actos administrativos

Esto es debido a la interpretación que se hace del principio de división de poderes. Compete a los tribunales, verificar que la actuación de la administración se desarrolla de acuerdo con los límites establecidos por el Congreso, en ley autorizante. Para que se admita el recurso es necesario:

- a) Comprobar la voluntad del legislador. En el derecho administrativo federal existen leyes que expresamente permiten el control judicial de los actos administrativos;
- b) Respecto a las parte litigantes
 - 1) Parte demandante se exige la legitimidad del actor, que se encuentra relacionada al derecho de audiencia ante los órganos administrativos, de manera que se reconoce la legitimidad en vía jurisdiccional al titular de dicho derecho, se encuentra legitimado a quien sufra un daño derivado del acto administrativo que se pretende impugnar; comprendiendo no solo al daño ilícito sino al daño de hecho económico o de otro tipo; por lo que se refiere a la parte contraria es necesario que el recurso se haya interpuesto contra quien pueda ser parte demanda propiamente dicha;⁶⁴
- c) Para que se puede acceder al Judicial Review, es necesario dos condiciones primero que se emplee la acción apropiada de acuerdo al petitum, y las características del acto impugnado; Esto no ocasiona mucha dificultad, porque

⁶³ Sayagues Laso Op Cit. P 495-497

⁶⁴ Rego Blanco, María Dolores *Breve Introducción al sistema Estadounidense o de judicial Review o control judicial de la acción administrativa* en la Obra colectiva *la justicia administrativa en el Derecho Comparado*. ed. Civitas Madrid 1993. p.589

muchas veces se establece en la ley y, hay una tendencia hacia la unificación y simplificación de las acciones utilizables. Las acciones que existen son la declaratory e injunction,(Con su modalidades de prohibitory o mandato) que de ordinario se utilizan en forma combinada. La primera se dirige a obtener del tribunal una resolución declaratoria sobre la ilegalidad de la actuación administrativa; y la segunda se pretende una orden judicial, que prohíba a la administración implicada ejecutar el acto en cuestión; también existe la acción de Habeas Corpus, prevista constitucionalmente para controlar la legalidad de los actos de detención de las personas.

La segunda de las condiciones es, que se haya interpuesto en un momento apropiado. Esto se analiza a la luz de dos teorías: La teoría de la competencia primaria; y la de agotamiento de las soluciones administrativas disponibles; la teoría de la competencia primaria tiene por objeto, determinar a quien corresponde la competencia inicial en un asunto, si a los tribunales o a la administración. Se afirma que al crearse un ente público y conferírsele ciertas materias, automáticamente esa materia se considera en primer momento exclusiva, y despoja a los tribunales de toda competencia inicial. Esto se excepciona, en los supuestos en que están en entredicho cuestiones exclusivamente de derecho, como la interpretación a una norma.

La teoría del previo agotamiento considera, que antes de acceder a la vía jurisdiccional debe de agotar en la vía administrativa los recursos que existan; no es exigible cuando la solución administrativa disponible no otorgue al demandante una tutela adecuada, tampoco en los casos en que el ejercicio de los derechos contenidos en la primera enmienda de la Constitución de Estados Unidos de Norteamérica se encuentre seriamente amenazados; ni cuando el demandante alega infracción del

proceso justo o due process, ni en los casos penales salvo la ley en contrario, ni cuando lo que se cuestiona es la constitucionalidad de la norma aplicada;⁶⁵ y

d) Con relación al acto impugnado, se exige que este maduro para ser controlado judicialmente; la teoría de la madurez tiene una doble razón de ser, garantizar a la administración la no injerencia judicial, antes de que exista una decisión administrativa definitiva con determinados efectos, y evitar al eludir juicios prematuros que los tribunales se enzarcan en razonamientos abstractos sobre políticas administrativas. El requisito de madurez se cumple, cuando del acto administrativo se desprende un impacto o efecto concreto y actual no hipotético.⁶⁶

Dependiendo de las leyes correspondientes, será la ley aplicable. Se puede invocar writs of injunction, prohibición mandamus y habeas corpus.

Suspensión del acto impugnado.- No se da por iniciar el procedimiento, pero el tribunal tiene la facultad para que en determinadas circunstancias, en los casos de daños irreparables, con el objetivo de preservar toda la situación o derechos pendientes de resolución por el procedimiento, se otorgue.

El alcance del control judicial de los actos administrativos

En los supuestos en que existe un expediente administrativo, el proceso de Judicial Review⁶⁷ se convierte esencialmente en un proceso de revisión o apelación el motivo es que cuando ya ha habido un trámite de audiencia o prueba, la decisión del tribunal esta limitada a dichas pruebas, contenidas en el expediente administrativo. El ejercicio del Judicial Review se restringe, a la exclusiva consideración de los asuntos discutidos ante la administración. Otra limitación es la conocida como first

⁶⁵ Op. Cit. P 591

⁶⁶ Op. Cit. p593

⁶⁷ Cfr. Hoberg Allen "Administrative Hearings State Central Panel in the 1990s" *Administrative law Review* Volumen 46 Nº1 Winter 1994 75 y siguientes.; Mocutchet, Peter B "mistakes Precedent and the rise of The administrative State toward a Constitution Theory of the Second Best" *Cornell Law Review* volumen 80 Num 1 noviembre 1994 pp 355-376

Chenery rule, consistente en que; dado que la administración tiene el deber de motivar sus actos, la resolución del tribunal no puede tener en cuenta más que dichas razones; si no se pueden sostener estas se anulara el acto.

En el Judicial Review se hace una distinción, entre cuestiones de hecho y de derecho; corresponde a la administración fijar los hechos y a los tribunales determinar el derecho. Los hechos determinados por la administración no pueden volver a examinarlos. Si la cuestión debatida es de derecho, el tribunal resolverá de acuerdo con su propio e independiente parecer; si es de hecho se limitara a comprobar, que la determinación de los hechos se sustenta sobre pruebas de suficiente evidencia o entidad, lo que se examina es la racionalización de la determinación administrativa de los hechos, para lo que se tiene en cuenta la pruebas aportadas por las dos partes; lo determinante es el criterio de razonabilidad, este criterio sirve también como parámetro del control judicial de otros supuestos de hecho. El control de la discrecionalidad se lleva acabo por los tribunales, y examinan si de acuerdo con el expediente y las circunstancias del caso se ha actuado de manera razonable. Cuando se trata de una cuestión referente al derecho de propiedad, el tribunal examina tanto los elementos de hecho como de derecho.

Sentencia.- podrá declarar ilegal y anular los actos y resoluciones administrativos, la sentencia de condena obliga a los organismos administrativos a que dicten la resolución respectiva.⁶⁸

Critica al Sistema Estadounidense

Este sistema es parecido al sistema ingles, ya que el encargado de resolver los conflictos administrativos es el juez ordinario.

En Estados unidos se hace una diferencia entre cuestiones de hecho y cuestiones de derecho.

⁶⁸ Vázquez Alfaro, José Op cit P87

Hay diversos tipos de procedimientos de acuerdo a la ley en la que este establecido el acto administrativo que se controvierta hay writs of injuction , prohibition mandamus y habeas corpus.

Sistema Alemán

En Alemania se creo una tutela jurisdiccional independiente, efectiva en contra de las actuaciones del poder público. La Grund Gesetz establece que cualquier persona cuyos derechos sean vulnerados por el poder público, podrá recurrir en vía judicial.

Aquí implica que conoce de la universalidad de la jurisdicción, no existen lagunas y hay una efectiva tutela; para que se de el recurso se requiere que haya un acto del poder público y que el mismo haya provocado la violación de un derecho. Un punto importante para aclarar es que los recursos no son contra las actuaciones de los jueces ;los recursos proceden en contra de las acciones violatorias del ejecutivo, hay una excepción a este principio en el que si procede contra el poder judicial, esto se da en el caso de que lesione los derechos fundamentales. Respecto al poder legislativo, es decir para cuestionar la aplicación o no aplicación de una ley, cuando algún tribunal conozca de algún asunto del que considera existe duda sobre la constitucionalidad de la ley aplicable; entonces el tribunal tendrá que presentar la cuestión ante el tribunal Constitucional Federal, que es el único que ejerce el control de rechazo o expulsión del ordenamiento.

Al referirse al sistema Alemán Ovalle Favela dice que lo que lo caracteriza es la existencia de tribunales administrativos especializados, independientes tanto del poder ejecutivo como del judicial.⁶⁹

Es interesante señalar que la tutela judicial establecida en Alemania, comprende a todos los actos del ejecutivo, que sean susceptibles de generar una lesión jurídica sobre los derechos y libertades. Donde se le confiere mayor discrecionalidad al

⁶⁹ Ovalle Favela Op Cit. La justicia P 246

ejecutivo, es en la política exterior donde cuenta con mayor flexibilidad para poder enfrentar los cambios que se producen y por lo tanto disminuye la tutela judicial.

En algunos *Länder* (estados) ciertas asociaciones pueden recurrir actos en el ámbito del medio ambiente. Cuando se protege los derechos no son únicamente los derechos fundamentales, sino todos los que contienen el ordenamiento jurídico; comprendiendo primero todos aquellos derechos subjetivos, es a lo que llaman el ordenamiento italiano y español intereses legítimos.- En estos no se requiere que la ley establezca derecho a algo, con que se deduzca que de la voluntad objetiva del legislador se establece un interés general también se interpreta que se confieren intereses individuales.

Pero para que pueda ser efectiva esa tutela judicial se requiere que se recurra el acto, antes de que la administración ejecute el acto, se consuman los hechos y se causen daños irreparables. Para evitar esto los tribunales otorgan la suspensión, el juez podrá dictar ordenes provisionales para que las autoridades lleven acabo determinadas conductas.

Para evitar decisiones irreparables también existe una tutela judicial preventiva, es decir el tribunal tendrá la facultad para impedir un acto que provocara la violación de un derecho, observando siempre para el otorgamiento de estas medidas: la afectación al interés público y a otros particulares. La tutela cautelar se otorga en casos excepcionales y urgentes; también se tomara en cuenta para su otorgamiento que esto pueda alargar el proceso; lo cual se reflejaría en una disminución de la tutela judicial.⁷⁰

Toda persona que considere lesionado sus garantías, podrá acudir al tribunal Constitucional Federal, una vez agotada la vía judicial.

⁷⁰ Sommerman Peter Karl *La justicia administrativa Alemana* En la obra colectiva la justicia administrativa en el derecho Comparado Civitas 1ª edición Madrid 1993

Existe una cláusula general en la ley fundamental, como en la ley administrativa, (VwGO)⁷¹ donde se le atribuye la competencia a la jurisdicción administrativa, de todos los asuntos jurídicos públicos; entendiéndose por estos, donde se cuestionen las consecuencias o efectos jurídicos derivados de la aplicación del derecho público, (es decir donde se ejerce el poder estatal) Existe una cláusula general, toda persona a la que hayan lesionado en sus derechos por el poder público lo ejercerá por vía judicial. Todos los asuntos del poder ejecutivo se encuentran sujetos al control jurisdiccional a excepción de los: actos de gobierno, jurisdicción voluntaria proceso penal, civil.

Los principios que rigen el sistema alemán son los de oficialidad, investigación oficial del proceso, apreciación razonada o de la sana crítica de las pruebas, publicidad, dispositivo, inquisitivo oralidad. En este sistema existen tres tipos de tribunales administrativos. Los tribunales administrativos los tribunales sociales y los tribunales financieros.⁷²

- Los Tribunales Administrativos de 1ª instancia (tribunales administrativos).
- Tribunal Administrativo Superior (2ª instancia corte judicial administrativo).
- Supremo Tribunal Administrativo.

Tribunales sociales

- a) Tribunales Sociales, b) Tribunales Sociales Superiores c) Tribunal Social Federal.

⁷¹ para ver sobre la ley de procedimiento administrativo Cfr. Schoh, Friedrich " El pensamiento procesal en el Derecho Administrativo General" documentación Administrativa n 235-236 julio diciembre 1993.

⁷² SommermanOp Cit P.69

Tribunales financieros (Finanzgericht) (en dos niveles en entidades federativas y la corte fiscal).

a) Tribunales Financieros)3 jueces profesionales y 2 honorarios.

b) Tribunales financieros federales 5 jueces profesionales. (BundesFinzhof).

Jurisdicción administrativa General.

- Tribunales administrativos 3 jueces profesionales y dos honorarios)(1ª instancia).
- Tribunales administrativos superiores(de apelación)(Oberverwaltungsgerichte).
- Tribunal Administrativo Federal (Bundes verwaltungsgericht) quien resuelve de manera definitiva las controversias de carácter administrativo.⁷³

Los procesos puede ser dos principal o de fondo, y el cautelar. En la jurisdicción contenciosa Administrativa se da tres tipos de acciones que son: constitutiva (Gestaltungsklauf; prestación (Leistungsklage) y declarativa (festellunsKlage). Los procesos son de acción impugnatoria ; la acción de condena a dictar un acto; la demanda general de prestación; la declarativa y el procedimiento para control de normas. Los recursos son: apelación, casación , suplica y el recurso extraordinario de revisión del procedimiento.

En el sistema alemán, es posible deducir tanto pretensiones declarativas constitutiva como de condena es decir el administrado podrá pedir según los casos anulación del acto administrativo o la reforma de la misma o bien la condena de la administración a restituir o pagar una suma de dinero o reparación pecuniaria , sin anulación del acto.⁷⁴

⁷³ Fix Zamudio, Héctor Introducción... pp 68 y 69

⁷⁴ Giannini Massimo Severo " comparación entre los sistemas del Contencioso Administrativo ", en *Revista de la Facultad de Derecho Caracas* núm 33, marzo de 1966 p 27

La tutela cautelar- La suspensión provisional del acto en cuestión, es una orden judicial de carácter provisorio. Actualmente el efecto suspensivo se produce oper legis, sin la intervención del tribunal y es importante en aquellos casos en que por principio no procede la suspensión; No procede en la exención de tributos y costas, ordenes y medidas de las autoridades de ejecución policial que no sean suspendibles, otros supuestos previstos en la ley federal, cuando la ejecución acordada por la autoridad que dicto el acto administrativo sea en virtud del interés público, del interés prevalente de un tercero. El tribunal puede restablecer el efecto suspensivo o ordenar la suspensión aún en aquellos casos donde no proceda. Los tribunales analizaran la ponderación de intereses.⁷⁵

Tutela Judicial Efectiva

El artículo 24.1 C.E. establece que “ todos tienen derecho a obtener la tutela efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e interés legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión” existen tres facultades:

- Acceder al proceso
- La defensa contradictoria
- La efectividad de la sentencia

Toda persona cuyos derechos sean vulnerados por el poder público, podrá recurrir a la vía judicial; sino hubiese otra jurisdicción competente para conocer del recurso, la vía será la de los tribunales ordinarios.

Aquí se establece la cláusula del Estado de Derecho porque el derecho a la tutela judicial efectiva constituye la manifestación más elemental del Estado de Derecho. El objeto es que se garantice los derechos e interés del individuo que sean lesionados por poderes públicos, y esto sólo se conseguirá en la medida en que puedan hacerse valer en caso de conflicto. Esto será la mejor medida para ver la juridicidad en un

⁷⁵ Sommerman Op. Cit. P98

Estado; toda actividad de la administración, que afecte a alguien será revisado por el poder jurisdiccional. El artículo 19 se divide en tres planos fundamentales:

1- Como derecho subjetivo;

2- Como decisión valorativa o de carácter objetivo.y

3- Como garantía institucional.

1.- En el primer plano los puntos fundamentales, son la universalidad de la revisión jurisdiccional y la efectividad de la tutela.

2.- La defensa ante cualquier actuación, es decir el órgano jurisdiccional debe controlar tanto al legislativo como al ejecutivo.

3.- Aquí lo que ve es la obligación del Estado de asegurar que sean efectivas las sentencias; tanto por la profundidad y extensión de la resolución, como por la obtención en el plazo del tiempo adecuado a la naturaleza del litigio.

En la ley fundamental se habla de una tutela judicial general, común para otras jurisdicciones y una tutela específica especializada en la defensa judicial, frente al poder público. La general establece elementos comunes como del orden jurisdiccional: Independencia, el derecho a ser oído, el derecho al juez predeterminado, la prohibición de los tribunales de excepción, derecho a la defensa, claridad y certidumbre, principio de buena fe, lealtad igualdad, igualdad ante la ley, libre desenvolvimiento de la personalidad.

Procedimiento.- El escrito deberá contener los elementos necesarios en los que se pueda ver claramente la pretensión; el juicio oral (que es público) se prepara con los cursos presentados por las partes.

El presidente pedirá a las partes que aclare las peticiones que sean confusas, que complemente los alegatos insuficientes o que proporcionen la información necesaria para la resolución del asunto. La autoridad demandada presentara el expediente respectivo, que estará a disposición de las partes.⁷⁶

Los elementos de la tutela judicial Efectiva

1 Toda persona cuyos derechos sean vulnerados por el poder público podrá recurrir a la vía judicial (sujeto).

2.- Ejercicio del poder público.

3.- lesión jurídica de derechos subjetivos (elemento objetivo).⁷⁷

1.- Toda persona incluyendo el nasciturus, sean nacionales o extranjeros, no así a las personas jurídicas del derecho público; solamente cuando lo que se busque es la inmediata satisfacción o ejercicio de derechos fundamentales.

2.- Por este se entenderá toda relación de dependencia o subordinación entre el Estado y el individuo.

a) Poder Ejecutivo sobre toda acción administrativa revestida de imperio, que pueda lesionar los derechos subjetivos e interés legítimos.

1) Es poder público la administración en cualquiera de sus especies, u organización cuando se somete al derecho público;

2) Algunas estructuras organizativas y acciones de sujetos al derecho privado también son imputables al poder público (la que tienen por objeto la satisfacción de interés de carácter público);

3) Funciona la tutela judicial con independencia de la forma jurídica que sirva de lesión (acto administrativo, simple ejecución de la ley actuaciones

⁷⁶ Vázquez Alfaro, José Luis cfr Vogel Klaus " la tutela jurídica frente al poder público en la Rep Fed Alemana Revista de Derecho y Jurisprudencia y Admnistración monteideo tomo 66 num 78 mayo de 1968 pp153-158

⁷⁷ Barnes, Javier *la tutela judicial efectiva en la Grundgesetz (art19)* en la obra colectiva *la justicia administrativa en el derecho comparado Civitas 1ª edición Madrid 1993.*

sometidas al derecho privado) lo importante es la reparación de la lesión, producida en la esfera subjetiva del ciudadano;

4) No existe actos del ejecutivo dotados de autoridad exentos del control jurisdiccional .

- En los casos de potestades discrecionales se reducirá el control judicial de modo relevante.
- Las decisiones de gracia indultos no son actos del poder público se producen antes del derecho.
- De los actos políticos no se conoce porque no afecta a la esfera jurídica del individuo.

b) Poder Legislativo.- Los actos parlamentarios que carecen de naturaleza legislativa constituye actos del poder público;

c) Poder judicial no es posible impugnar los actos ya quien decide en última instancia es el poder judicial, por lo que las resoluciones jurisdiccionales no constituye ejercicio del poder público.⁷⁸

3.- Lesión jurídica.- La vulneración de algún derecho subjetivo es la condición para solicitar la tutela judicial, la figura de derecho subjetivo es la figura donde se basa la tutela judicial.

A) Derecho subjetivo comprendiendo por esto no solo los derechos subjetivos sino también los intereses legítimos , importante es la vulneración de la situación o posición jurídica del recurrente.

Dentro de las doctrinas de las normas de protección o de atribución de posiciones subjetiva tres son sus puntos esenciales:

1) El alcance protector o de atribución de posiciones subjetivas no se mide por la voluntad del legislador;

⁷⁸ SommermanOp. Cit. p162

- 2) Se debe hacer una interpretación sistemática del entero contexto normativo para llegar a su alcance;
 - 3) De gran importancia son los derechos fundamentales para la labor interpretativa.
- B) Acto Público ilegal.

No sólo debe haber una intervención pública, porque si esta es conforme a derecho no procede la tutela jurídica ya que no hay una violación de situación subjetiva.

Para que proceda la tutela judicial es necesario que la intervención pública sea ilegal y que afecte la esfera subjetiva del demandante. Esto significa que exista un nexo entre el acto de autoridad y la vulneración que exista en la esfera jurídica.⁷⁹

Comentario al Sistema Alemán

En este sistema el tribunal administrativo no pertenece ni al poder ejecutivo ni al poder judicial, es un tribunal independiente que conoce de todos los asuntos administrativos a excepción de los que no afecten a la esfera jurídica del administrados, protegiendo tanto a los derechos subjetivos como a los intereses legítimos. Respecto a la tutela cautelar, es el que mayores garantías ofrece porque la suspensión se da oper legis es decir sin la intervención del tribunal ; a excepción de los casos expresamente previstos en la ley, y aún en estos últimos los tribunales pueden otorgar discrecionalmente la suspensión.

Cuando se analiza los derechos subjetivos no solo se ve lo que dice la letra de un precepto sino que se realiza un análisis sistemático de todo el contexto normativo.

⁷⁹ Op. Cit. P107

CAPÍTULO 3
HISTORIA DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO

El Contencioso Administrativo Mexicano

En este capítulo analizaremos el desarrollo del contencioso administrativo en México, del cual podemos decir inicio en el siglo pasado, y aunque existía una fuerte tendencia a no aceptar que hubiera tribunales fuera del poder judicial, como en otros países la interpretación que se hizo del principio de separación de poderes fue determinante, para establecer el sistema que prevaleció. Se menciona también que por la gran inestabilidad política que predominó en aquella época hubo un gran número de Leyes de distinta naturaleza. Por ejemplo en el periodo de Maximiliano; el cual basándose en el sistema francés creó una Ley que establecía el contencioso administrativo.

Es necesario comentar que durante el siglo pasado fueron pocos los tratadistas que se ocuparon de la justicia administrativa, entre ellos queremos mencionar al gran tratadista Teodosio Lares autor del *Lecciones de Derecho Administrativo*. Se afirma que en México prevaleció el sistema judicialista, ya que eran tribunales judiciales quienes conocían de los conflictos administrativos.¹

Época colonial

Se comentó que durante la colonia las Audiencias reales se encargaban de conocer las apelaciones o recursos presentadas por las partes agraviadas en contra de los actos o decretos del Virrey o Gobernador, los cuales podían ser confirmados o revocados. Pero el virrey o gobernador se podía inconformar ante el Real Consejo de Indias de las resoluciones de las audiencias.²

Posteriormente en 1786 se dio la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España

¹ Fix Zamudio *Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*. Colegio Nacional México P 77 y 78

² Nava Negrete *Derecho procesal Administrativo México*, Porrúa 1959 p. 263

la innovación que tuvo fue la creación de un tribunal de apelación especial llamado Junta Superior de Hacienda encargado de resolver los negocios contenciosos donde se vieran las Rentas o interesado el Real Erario³. En esta etapa la justicia administrativa no tenía autonomía ya que se ejercían a nombre del Rey la jurisdicción, por lo cual no tenía independencia los tribunales.⁴

Podemos señalar que en este mismo periodo encontramos un instrumento similar al amparo que era un interdicto posesorio, el cual se utilizo en contra de los actos de afectación de la autoridades administrativas.⁵

Un antecedente que también consideramos conveniente mencionar fue la nunca vigente Constitución de Bayona, donde se señalaba un contencioso administrativo, en la cual los tribunales no podían intervenir en los asuntos del poder ejecutivo. En este ordenamiento se creaba un Consejo de Estado, encargado de resolver las controversias contenciosas administrativas y los conflictos de jurisdicción entre la administración y los órganos del poder judicial, y de examinar los proyectos de Leyes(artículo 56 y 57).⁶

Constitución de Cádiz

En el período de Independencia prácticamente no se conoció el contencioso administrativo. En la Constitución de Cádiz se establecían la separación de poderes en donde se prohibía que el rey o las cortes conocieran de las causas judiciales, respecto a los tribunales estos se encargarían de juzgar y de ejecutar lo juzgado, El Virrey podía conocer de los actos administrativos, no pudiendo los tribunales

³ ídem

⁴ Pallares Jacinto *El poder Judicial* pags 28 y 29

⁵ Fix Zamudio menciona a Lira González Andrés El Amparo colonial y el juicio de amparo México 1971 pp. 37-69

⁶ Carrillo Flores La Justicia Federal y la Administración Pública Porrúa México 1972 p171

administrativo juzgarlo El rey era inviolable y estaba encargado de cuidar la justicia pronta y cumplirla en todo el reino.⁷

Se menciona a los tres poderes en los Elementos Constitucionales, al igual que en "Los Sentimientos de la Nación " y en el Decreto Constitucional para la Libertad de América Latina, en estos 3 documentos se establece la separación de poderes, y siguiendo la interpretación prevaleciente en esa época era impensable la existencia de un tribunal que se encontrara en el poder ejecutivo, pues esto equivaldría según su exégesis a reunir en un poder funciones jurisdiccionales y ejecutivas. Aunque en algunos artículos se permitía que los ciudadanos reclamaran sus derechos, frente a los funcionarios de la autoridad pública, e instituyendo un tribunal de residencia para los funcionarios y empleados de los poderes que se encargarían de resolver la responsabilidad civil o penal, y no se permitía el contencioso administrativo.⁸ El supremo tribunal de justicia conocía de causas civiles y penales.⁹

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 24 de febrero de 1824.

Su antecedente fue las bases constitucionales, realizadas por el constituyente el 24 de febrero de 1822 y se establecía en la base quinta la separación de poderes y su responsabilidad legal. Por el gran poder que tuvo el constituyente, Iturbide disolvió el Congreso y puso una Junta Nacional Instituyente que aprobó el reglamento provisional del Imperio donde se repite lo establecido por las anteriores

⁷ Nava Negrete Op cit. P 264

⁸ Nava Negrete ídem

⁹ Tena Ramírez *Leyes Fundamentales de México* 10ª ed De México Porrúa, 1981, pp.33 y 34

Constituciones, la separación de poderes que hacía imposible la existencia de un tribunal administrativo, además de que no permitía que los tribunales de poder judicial enjuiciaran los actos del poder ejecutivo pero la redacción de un artículo, decía que si eran responsables de los actos de gobierno sus ministros, en otro artículo establecía que el supremo tribunal podría juzgar a los secretarios de estado y de despacho cuando por queja de parte, se declarará que hubiera responsabilidad, pero en ningún otro ordenamiento se instituyó cuando existiera responsabilidad.

La Constitución de 1824 estuvo influenciada por la Constitución Norteamericana, adoptando no solo ésta sino la organización derivada de la Ley secundaria.¹⁰

También se presentó un proyecto de Constitución Política de la Nación el cual no se llegó a discutir y en su artículo 5º expresaba “ la nación ejerce sus derechos por medio de los senadores que juzgaran a los individuos del cuerpo ejecutivo, a los diputados del legislativo a los magistrados del tribunal supremo de justicia y a los secretarios de estado en los casos precisos que designará una Ley clara y bien pensada.”¹¹

El 31 de enero de 1824 se aprobó el acta constitutiva de la federación, considerada anticipo de la Constitución, en la cual se siguió la idea de separación de poderes y la prohibición para que dos de ellos se reunieran en una persona o corporación.¹²

En la Constitución de 1824 se siguió el modelo establecido por la Constitución norteamericana, donde se disponía la separación de poderes en legislativo, ejecutivo y judicial. En un artículo referente a las atribuciones de la Corte Suprema de justicia se le daba competencia para “ terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el gobierno supremo o sus agentes artículo 137

¹⁰ Carrillo Flores Op. Cit p174

¹¹ Nava Negrete Op . Cit. p.266 Y Fix Zamudio Introducción a la Justicia Administrativa p.78

¹² Nava idem p266

Fracción., Il y de las infracciones de la Constitución y las Leyes generales según se prevenga en la Ley (artículo 137 V sexto), resolviendo que una Ley determinará el modo y grados en que deba conocer la Suprema Corte de Justicia en los casos comprendidos en esta sección. Por la lectura de estos artículos se comprende la existencia del contencioso administrativo del cual conocía el poder judicial cuando un particular quería oponerse a un impuesto a un crédito basándose en el artículo 137 fracción V.¹³

Posteriormente se propusieron reformas a la Constitución, los conservadores querían cambiar a un sistema de gobierno centralista, con lo cual no estaban de acuerdo los liberales quienes querían reformas a la Constitución pero no cambiar la forma de gobierno. En 1835 se hizo un proyecto de bases constitucionales donde se estableció un contencioso fiscal basado en el artículo 14 que decía : una Ley sistematizará la hacienda pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón, organizará el tribunal de revisión de cuentas y arreglara la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo. Este tribunal estaría dentro del poder judicial, pues en su artículo 4º se mencionaba que el ejercicio del supremo poder nacional continuaría dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial no pudiéndose reunirse en ningún caso ni por ningún pretexto. Se establecerá además un arbitrio suficiente, para que ninguno de los tres poderes pueda traspasar los límites de sus atribuciones.¹⁴

Constitución de las 7 Leyes

Otro trabajo elaborado por el constituyente, fue las Siete Leyes (Constitución Centralista), no existía un precepto que estableciera la división de poderes, se

¹³ ídem

¹⁴ Nava Negrete Op Cit. p269

hablaba del poder legislativo, ejecutivo y judicial, mencionado además un cuarto poder, el supremo poder conservador, que tenía control sobre los otros tres poderes, según las condiciones consignadas en el artículo 12 de la segunda Ley constitucional. Se instituyó el proceso contencioso administrativo, en el poder judicial, existía el contencioso administrativo en base a la fracción VI del artículo 12 de la Ley quinta, donde se asienta la competencia de la Suprema Corte de Justicia, para conocer de las disputas judiciales que se promuevan sobre contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno. Y el contencioso fiscal, se establecía conforme al artículo 1º de la Ley quinta; el cual instituía tribunales de hacienda¹⁵ y textualmente expresaba“ el poder judicial de la república se ejercerá por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los departamento, por los de hacienda que establecerá la Ley de la materia y por los juzgados de primera instancia.”¹⁶ Se podía impugnar las sentencias que resolvieran los tribunales de hacienda, ante los tribunales superiores de los departamentos, quienes conocían del recurso de nulidad y en última instancia ante la Suprema Corte de Justicia.¹⁷

Se estableció un medio de impugnación judicial, que se considera de reclamo contra, las declaraciones de expropiación por causa de utilidad pública, que expedieran el presidente o los gobernadores de los estado contenido en la primera Ley Constitucional artículo 2 fracción III del 29 de diciembre de 1836¹⁸

Quien resolvía de las controversias en materia fiscal, era el poder judicial así se establecía en la Ley del 20 de enero de 1837 en su artículo 1º que regulaba la facultad económica coactiva que preceptuaba“ se declaran autorizados a los ministros de la tesorería general de la república, los jefes principales de hacienda de

¹⁵ Armienta Calderón, Gonzalo *El proceso tributario en el Derecho Mexicano* textos Universitarios México Mayo de 1973

¹⁶ Nava Negrete Op.Cit. p269

¹⁷ Hedúan Vinas, Dolores *Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación* p.29

¹⁸ Fix Zamudio Op.Cit. p79.

los departamento, los administradores y, en general todo empleado encargado de la cobranza de las rentas, contribuciones y deudas del erario, con responsabilidad directa pecuniaria, para ejercer las facultades económico coactivas, a fin de hacer efectiva su recaudación y el cobro de los créditos pendientes o que en adelante se causaren, sin ingerirse por esto en la jurisdicción contenciosa que corresponda a los jueces que hasta aquí la han ejercido, o la ejerzan en lo sucesivo legalmente.”¹⁹ Para que se pudiera llevar acabo el contencioso fiscal, previamente se debería haber garantizado el interés económico de la Hacienda pública. También se estableció en esta Ley, promotores fiscales quienes se encargaban de hacer valer las acciones del fisco ante los tribunales.

A causa del descontento que produjo las siete Leyes, se buscó su reforma, así surgió el proyecto de reforma centralista del 30 de julio de 1840, el cual no cambio lo consignado en la Constitución de 1836, a excepción de la separación de poderes y la introducción del contencioso tributario en el artículo 157, siendo el equivalente al artículo 14 de las Bases para la Nueva Constitución de 15 de diciembre de 1835 creando el contencioso fiscal, agregándole un párrafo:” Una Ley sistemará la hacienda pública en todos sus ramos ; establecerá el método de cuenta y razón, organizara el tribunal de revisión de cuentas, y arreglar la jurisdicción económica y contenciosa de este ramo.

El consejo se ocupará inmediately 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 iniciativa que tenga a bien, sin perjuicio de las demás que se hagan con el mismo objeto.”

Se debe mencionar el voto particular realizado por el diputado José Fernando Ramírez donde solicita la supresión del supremo poder conservador, el cual considera como “monstruoso y exótico en un sistema representativo popular” y propuso que se le concediera a la Suprema Corte de Justicia, el control

¹⁹ Nava Negrete Op Cit p. 272 y Armienta Calderón p 62

constitucional de las Leyes del congreso, y de los actos del ejecutivo. Lo cual daría lugar a un contencioso que podrían ejercer solamente cierto número de diputados senadores y de juntas departamentales.²⁰

Las Bases de Tacubaya del 28 de septiembre de 1841, quitaron la vigencia de la Constitución de las Siete Leyes.

En 1842 , un nuevo congreso constituyente, conoció de los proyectos de Constitución . En el primer proyecto se establecía la división de poderes, se prohibía al Presidente de La República ejercer alguna de las atribuciones o facultades reservadas al Congreso, Poder Judicial o autoridades de los departamentos. La materia contenciosa administrativa la conocía la Suprema Corte de Justicia y la Cámara de Senadores.

El Segundo Proyecto de Constitución, que fue un voto particular, formulado por Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octaviano Muñoz Ledo que establecía en su artículo 74 “ 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 negocios de que hablan las fracciones II, V, VI, VIII de la 4ª atribución erigir tribunales especiales o facultar a los de los Estados”. Lo importante es que se facultaba, para los negocios contenciosos administrativos y fiscales a crear un tribunal, que se encargaría únicamente a resolver de tales negocios. Este era un tribunal administrativo, aunque estuviera encuadrado en el poder judicial. También se estatuyó un control constitucional de los actos del ejecutivo y el legislativo de los Estados, que fueran en contra de lo establecido por la Constitución. Hubo otros dos proyectos pero en diciembre de 1842 Nicolas Bravo desconoció al constituyente y se designó a ochenta notables que formarían la Junta Nacional Legislativa, encargada de hacer las bases constitucionales, el cual fue aprobado el 12 de junio de 1843.

²⁰ Nava Negrete Op Cit. p272

Bases Orgánicas de 1843

Continuó esta Constitución con la separación de poderes en, Ejecutivo Legislativo y Judicial, prohibiendo la reunión de dos o más de estos poderes en una sola corporación o persona, ni se depositará el legislativo en un sólo individuo. Quien conocía de la materia contenciosa era la Suprema Corte de Justicia, y subsistían los tribunales especiales de Hacienda.

En su artículo 119 se estipulaba, que la Suprema Corte de Justicia no puede tomar conocimiento alguno sobre asuntos gubernativos de la Nación o de los Departamentos. En su artículo 111 se organiza el Consejo de Estado, que tenía la obligación de dar dictamen al gobierno en todos los asuntos que le exijan estas bases y en los demás que le consulten.²¹

La duración de las bases constitucionales fue hasta 1846. Después de una serie de movimientos en el poder Mariano Salas solicitó el regreso de Santa Anna y que se restableciera la Constitución de 1824 y la convocatoria para un nuevo congreso constituyente, de las comisiones que se firmaron surgieron dos proposiciones una, la de la mayoría que quería el restablecimiento de la Constitución de 1824 y su posterior reforma esta la sostenían Rejón Cardoso y Zubieta ; la otra , de la minoría sustentada por Otero que proponía cambios a la Constitución de 24 y su voto particular dio origen a una de nuestras más gloriosas instituciones el juicio de Amparo.²²

Acta constitutiva y de Reforma de 1847

En esta se restauo el sistema Federal al declarar en vigor la Constitución de 1824, y sus reformas. Por lo cual quien conocía de todas las controversias de lo Contencioso administrativo que se presentarán era el poder judicial.

²¹ Carrillo Flores *La Justicia Federal y La Administración Pública*. Editorial Porrúa P 175 y 176

²² Nava Negrete , Alfonso Op Cit.276

Bases de 1853 y Ley Lares

Las cuales se elaboraron en el período de Santa Anna, y se llamaron “ las Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución se promulgaron el 23 de abril de 1853 y en ellas se hicieron un pequeño esbozo del contencioso administrativo en su artículo 9º se expresaba“ para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos , ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la Hacienda pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un procurador general de la nación...” que en la Suprema Corte de Justicia”...y en todos los tribunales superiores será recibido como parte de la nación.” Junto al procurador se instituyo el Consejo de Estado su principal función era de ser un cuerpo consultivo, para los diferentes ministerios; Leyes posteriores ampliaron su competencia transformándolo en un símil del Consejo de Estado Francés anterior a la Ley del 24 de mayo de 1872, ya que era un órgano de consulta, que elaboraba proyecto de Leyes, resolvía de los asuntos contencioso administrativos y su fallos eran de justicia retenida.

Se debe a Teodosio Lares la creación de este Consejo de Estado establecida en la Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo y su Reglamento del 25 de mayo de 1853. Él dio origen en México a un proceso contencioso administrativo de justicia retenida. Su base principal, es que a las autoridades judiciales no les corresponde el conocimiento de las cuestiones administrativas. Existirá en el Consejo de Estado una sección que conocía del contencioso administrativo, se integraba por cinco abogados consejeros nombrados por el presidente de la República.²³ En el artículo segundo se decía su competencia que era:

- * Las obras públicas;
- * Los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración;

²³ idem p278

- * Las rentas nacionales;
- * Los actos administrativos en las materias de policía, agricultura comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad;
- * La inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos;
- * Su ejecución y cumplimiento , cuando no sea necesaria la aplicación del derecho civil.²⁴

La forma de señalar la competencia era taxativa.

Quien resolvía sobre la competencia de atribución, entre la autoridad administrativa y la autoridad judicial, era la primera sala de la Suprema Corte compuesta para este caso por dos magistrados propietarios y por dos consejeros, designados unos y otros por el Presidente de la República, debiendo ser presidentes de este tribunal el que lo fuera de la misma Sala, que sólo votaría en caso de empate (artículo 6° de la Ley).

Se formaba de tres fases el procedimiento administrativo, y estaba regulado por el capítulo segundo del Reglamento, la primera de ella era voluntaria, en la cual el particular debería presentar una memoria en que se expusiera el objeto y motivo de la demanda, expresando los hechos y fundamentos de su derecho, si transcurrido un mes el ministro resolvía desfavorablemente o no resolvía en ese término, la demanda se remitía a la sección de lo contencioso notificando de ello al procurador general y al demandante, Lo cual señalaba el carácter contencioso del asunto, En la segunda fase, y primera del contencioso se emplazaba al procurador general de la nación para contestar en un plazo de 20 días dando vista de la contestación al promovente, para replicar en 3 días y señalando términos para desahogar las pruebas necesarias para alegar, posteriormente se daba la resolución y se notificaba ésta para su cumplimiento a las partes y a todos los ministros, (aquí se le notificaba a quien no había sido parte). Era necesario que las partes y los ministros estuvieran conformes, para que se ejecutará la resolución. En caso de inconformidad el asunto era llevado en apelación por la sección de lo contencioso. ante el consejo de ministros del

²⁴ Armienta Calderón P67

gobierno, cuya decisión es definitiva y se ejecutará sin recurso. Existían además del recurso de fondo dos recursos el de aclaración.- para depurar las resoluciones contradictorias ambiguas y confusas, y el nulidad procedía contra las actuaciones por defecto del procedimiento o contra la resolución definitiva, por no haber sido llamada la parte al juicio, el no haber sido oída, el no haber sido citada para prueba o para sentencia.

Las partes en el proceso contencioso administrativo eran: la administración y el particular, quienes podían actuar como partes actoras o demandadas, En esta Ley no se indica como inicia el proceso la administración. En los conflictos de jurisdicción entre las autoridades administrativas quien decidía es la sección de lo contencioso.

Las funciones del Consejo de Estado que establecía su reglamento eran : El Consejo de Estado preparará, y redacta los proyectos de ley que el gobierno le encomiende; prepara y redacta todos los reglamentos de la administración Pública que se le encarguen; Da su dictamen sobre todos los negocios en que sea consultado por el gobierno; Conoce de los Contencioso administrativo, en los términos que la ley establezca.

Se expidió la Ley Orgánica de los Jurados y Tribunales de Hacienda el 20 de Septiembre de 1853; en la cual se suprimieron a los juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito y fueron substituidos por los tribunales de hacienda de primera instancia con amplia competencia establecido por el artículo 10 fracción XII en todos los negocios judiciales civiles o criminales en los cuales tenga interés el fisco o el erario nacional o municipal. contribuciones o impuestos a favor de la instrucción pública o de los ayuntamientos. Se organizaron los tribunales superiores de hacienda, como jueces de segunda instancia para los negocios de la primera instancia para ciertos asuntos, principalmente el de responsabilidad civil y criminal de los jueces de Hacienda; en tercera instancia conocía la Suprema Corte de

Justicia. Se creó un tribunal de Competencia similar al tribunal de conflictos en Francia.²⁵

La Ley Juárez sobre Administración de la Justicia del 21 de noviembre de 1855 expedida al término de la Revolución de Ayutla abrogaron las Leyes de administración de justicia que se expidieron desde 1852.²⁶

La Constitución Mexicana de 1857

Comonfort como presidente de la República expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, en el cual se establecía que los tribunales del Poder judicial se les concedía el conocimiento de la jurisdicción administrativa. La Suprema Corte de Justicia conocía de los reclamos promovidos por los particulares, que demandan una concesión, y terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el supremo gobierno o por sus agentes.²⁷

El general Juan Álvarez hizo la convocatoria el 16 de octubre de 1855, para la reunión del Congreso Constituyentes 56-57. La cual originó la celebre Constitución de 1857, en ella se siguió el principio de división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo esto se consagraba en el artículo 50. El contencioso administrativo fue competencia de los tribunales federales. En el artículo 99 se estableció "1º Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: de todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las Leyes federales 2º de las que se deduzcan del derecho marítimo; 3º de aquellas en que la federación fuere parte."²⁸

El artículo 97 fracción I establecía la competencia de los tribunales de la federación, para conocer de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las Leyes federales, esta disposición ocasionó a juicio de Cadena Rojo un

²⁵ idem p72

²⁶ Nava Negrete Op. Cit. p282

²⁷ Idem

²⁸ idem p 284

estancamiento del Contencioso Administrativo.²⁹ En el artículo 98 se atribuyó a la Suprema Corte resolver en única instancia las controversias en que la Unión fuese parte, se le dio el carácter de apelación o de última instancia (artículo 100).

Podemos concluir que, quien conocía de la materia administrativa era el poder judicial a través de la Suprema Corte de Justicia, Tribunales e Circuito y Tribunales de Distrito.

Los juristas de esa época creían la conveniencia de que el poder judicial conociera de los asuntos administrativos. Esto fue debido a la interpretación estricta de la separación de poderes y la consideración de que el juicio de amparo, aventaja el sistema continental para la resolución de asuntos administrativos.

En la interpretación del artículo 97 de la Constitución de 57, hubo tres teorías

La primera formulada por Ignacio L. Vallarta, el cual afirma que “aún sin reglamento es posible tramitar en juicio ordinario una controversia encaminada a impugnar un acto de la administración que contrarie la legislación federal” no estaba de acuerdo con la existencia de un contencioso administrativo del tipo europeo puesto que violaba la Constitución, ya que no podían reunirse en una persona o corporación dos o más poderes. Y que solo tenía competencia para conocer de esos conflictos el poder judicial.

- La segunda expuesta por Federico Mariscal, quien consideraba que no se podía tramitar una contienda entre un particular y la administración sino estaba reglamentado dicho precepto.
- La tercera de Rafael Ortega. El cual opina que el texto sólo rige entre particulares, pero no de particular contra la autoridad. Respecto de esta Carrillo Flores considera que es inadmisibles, porque va en contra de varias disposiciones que permiten conocer de las reclamaciones que los particulares formulen en contra de

²⁹ Cadena Rojo, Jaime *Orígenes Y Desarrollo del contencioso Administrativo en México* DF 1966 2º Nº extraordinario

la validez de los actos del poder ejecutivo una intervención judicial diversa del amparo.³⁰

La Suprema Corte de Justicia de la Nación se baso en la tesis de Vallarta, utilizando como presupuesto el artículo 97 Fracción I de la Constitución el cual le daba competencia para conocer a los tribunales federales de las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las Leyes.³¹

Imperio Ley de Maximiliano

El 4 de diciembre de 1864, en el Segundo imperio se creo un Consejo de Estado que tenía que crear un tribunal de lo Contencioso administrativo, el cual fue creado junto su reglamento el 1 de noviembre de 1865, y se estableció un tribunal de justicia retenida. En este reglamento, se prohibió que el poder judicial conociera de las cuestiones administrativas. Se creo durante el imperio, un tribunal de conflictos, para resolver los problemas de competencia que se presentaran.³²

Después de la Caída del segundo Imperio, fue el Amparo el medio con el que contaron los particulares para proteger sus derechos, En los Códigos de procedimientos civiles de 1897 y 1906, se establecía los procedimientos que debían seguir los particulares en la materias de nacionalidad extranjera, expropiación por causa de utilidad pública patentes, y contra estas decisiones procedía el juicio de amparo.

Como ya se había establecido en la 1ª ley de amparo de 1861 y con la segunda de 1869 fue el medio procesal a través del cual se llevo el contencioso administrativo con la ley de amparo se le confirió a este la facultades de controlar, la legalidad de los actos de las autoridades, por lo que se fortaleció el sistema judicialista. Considerando algunos tratadista como Jacinto Pallares, que no se necesita implantar otro instrumento que era suficiente con el juicio de Amparo.

³⁰ Serra Rojas, Andrés Derecho Administrativo

³¹ Fix Zamudio , Hector *Introducción...* p79

³² Quintana, José Miguel "Reseña Histórica de lo Contencioso Administrativo Fiscal" *Revista de Derecho y Ciencias Sociales* N° 56 Marzo 1943 México

Contencioso Fiscal

En la Constitución de 1917 se siguió el principio de división de poderes, el artículo 49, referente a la división de poderes decía “ no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación , ni depositarse el legislativo en un sólo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la Unión conforme a lo dispuesto en el artículo 29³³ Y no se hablaba de la materia administrativa, y se interpreto los proceso administrativo estaban comprendidos dentro de las controversias civiles³⁴, así fue establecido en las Leyes Orgánicas del Poder Judicial Federal de 1934 y la de 1936. Dándoles competencia para conocer, las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de Leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad, o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas.

Con base a esto, se establecieron los llamados juicios de oposición, los cuales eran regulados por leyes administrativas. Estos juicios se tramitaban en primera instancia ante los jueces federales de distrito y en apelación ante los Tribunales Unitarios de Circuito, se podía interponer, en contra de la sentencia de segundo grado, el juicio de amparo o el recurso de suplica. Estos medios estaban reglamentados por la Ley de Amparo de 1919. Las autoridades solo podían recurrir al recurso de suplica, en cambio los particulares podían escoger entre los dos medios.³⁵

Constitución Política de 1917

En el artículo 104 de esta Constitución, permaneció el sistema judicialista, no se mencionaba la materia administrativa, pero muchos tratadistas están de acuerdo ; en

³³Serra Rojas , Andrés pp.681 y 682

³⁴ Carpizo , Jorge *La Constitución Mexicana de 1917*, México UNAM, 1981 p.21

³⁵ Fix Zamudio *Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano* p82

que no se hacía porque en ese tiempo no había una diferencia entre la materia administrativa y la civil.

La Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal, se publicó el 22 de octubre de 1917 estableció dos vías procesales, para resolver las controversias administrativas: el juicio de amparo y el recurso de suplica ante la Suprema Corte de Justicia de la nación; creándose con esto una tercera instancia en el proceso administrativo.

El recurso de suplica se creó con el fin de revisar en segunda instancia, las sentencias dictadas por los tribunales federales o por los del fuero común en los casos de la jurisdicción concurrente.

El recurso de suplica y el juicio de amparo, fueron dos vías distintas; la primera fue considerada como un proceso administrativo ordinario ante los tribunales federales.

Posteriormente esto fue cambiando, el 18 de enero de 1934, se hizo una reforma constitucional en la que se quitó el recurso de suplica; y los juicios de oposición fueron desapareciendo en las Leyes administrativas.³⁶

En los antecedentes, quien conocía de los conflictos contencioso administrativos, era el órgano judicial, se hizo una diferenciación de la actividad propiamente administrativa y la función contenciosa; de la primera le competía a las autoridades administrativas de la segunda a las autoridades judiciales. Los que resolvían las controversias que presentaban los causantes, ante una autoridad administrativa, y contra un acto de la misma de carácter fiscal hacían una función administrativa; lo contencioso administrativo, era del conocimiento de un juez de Distrito, así estuvo la Ley del 20 de enero de 1837, el decreto del 9 de abril de 1885 sobre contribuciones directas, que se causan en el Distrito Federal, la Ordenanza del 12 de junio de 1891 de Aduanas Marítimas y Fronterizas; del 25 de abril de 1893 la Ley del Timbre; del 1 de junio de 1906 La Ley de la Renta Federal del timbre. Ninguno de estos órganos

³⁶ *Ibidem*

dictaban sentencias, ni eran órganos jurisdiccionales solamente actuaban en su calidad de cuerpos administrativos, que dirimían las controversias a través de un acto administrativo, el cual revocaba, modificaba o confirmaba el recurrido.³⁷

Surgieron órganos de jurisdicción retenida, tales como el jurado de penas fiscales creado por la Ley para la calificación de las infracciones a las Leyes fiscales, del 15 de abril de 1924; la junta revisora introducida por la Ley del impuesto sobre la renta del 18 de marzo de 1925; el jurado de revisión, en la Ley de Organización del Servicio de Justicia en Materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal, del 11 de enero de 1929.

El jurado de penas fiscales

El jurado de penas fiscales, este se creo para imponer multas a los infractores de las Leyes fiscales, las cuales debían ser mayores de 20 pesos³⁸, la exigencia se hacia a través de un pedimento que realizaba la oficina recaudadora, el cual se notificaba a las partes quien tenían que hacer un aseguramiento fiscal. La función del jurado de penas fiscales, era la de fijar la sanción administrativa que le correspondía, por la infracción cometida. Para cumplir con ella, cuando recibía el expediente, admitía las pruebas que ofrecieran los causantes y ordenaba las practicas de las pruebas que considerase necesarias, para dictar su resolución apreciando los hechos y el derecho.

Para determinar la multa tenia plena libertad, entre el máximo y mínimo fijado por la Ley. Podemos afirmar, que el jurado de penas fiscales sólo producía actos administrativos, sanciones administrativas y no su revisión, Contra sus resoluciones existía un recurso de revisión, que se podía interponer ante la Secretaria de Hacienda y Crédito Público³⁹. Este era optativo ya que, podía acudir ante el juzgado de

³⁷ Nava Negrete, Alfonso, Derecho Procesal Administrativo Editorial Porrúa p 297-299

³⁸ Armienta Calderón, Gonzalo Op. Cit. p82

³⁹ Quintana , José Miguel Op. Cit. p.209

Distrito. Tanto la Secretaría de Hacienda como el jurado, cuando resolvía emitían actos administrativos.

La Ley del 9 de julio de 1924 convirtió el jurado de penas fiscales en un órgano revisor de los actos administrativos que imponían una multa. Si los infractores estaban inconformes, y previo el aseguramiento de los impuestos derechos recargos y multas, se remitía el expediente a la dirección correspondiente u oficina superior, las cuales lo remitirían con su dictamen al jurado de penas fiscales dentro de los diez días siguientes, el recurso de revisión se promovía, ante la oficina que hubiera impuesto la pena en los ocho días siguientes a que le dieran a conocer al infractor la sanción. De la promoción debía, enviar una copia al jurado de penas fiscales, posteriormente venía el aseguramiento, después el causante y la Dirección y las oficinas superiores podían presentar pruebas, el jurado las recibía y practicaba entonces todas aquellas que fueran necesaria para su resolución.

El jurado de penas fiscales se integraba, por representantes de la Secretaría de Hacienda y por representantes de los causantes. El jurado se dividía en tres secciones: 1) De comercio e Industria(infracciones a la Ordenanza General de Aduanas, Ley de la Renta Federal del Timbre, Ley Sobre Impuestos Especiales) 2) secciones de alcoholes y bebidas Alcohólicas, y 3) Sección de capitales (infracción a impuesto sobre Herencias, legados y donaciones).

Este recurso también era optativo, ya que el inconforme podía elegir entre acudir al jurado de penas fiscales, o ante el juez de distrito. Las decisiones del jurado eran actos administrativos, era una dependencia de la Administración Pública Federal sus actos eran administrativos.⁴⁰

⁴⁰ Nava Negrete, Alfonso Op Cit p 304 y 305

Jurado de Infracciones Fiscales

Con el decreto del 7 de junio de 1926, se cambió el nombre del jurado de penas fiscales por la jurado de infracciones fiscales, y se hablaba de sanciones y no de penas, el recurso de revisión podía interponerse también verbalmente, la resolución no solo se comunicaba a las oficinas recaudadoras también se comunicaba al interesado. La resolución que emitía era definitiva. Con la reforma hecha el 25 de febrero de 1927, se declaró incompetente al Jurado de Infracciones fiscales para resolver acerca de los recargos de impuestos; ya que este, solo conocía de la revisión de las penas por infracciones a las Leyes fiscales, y los recargos no eran penas. A través de dos circulares que señalaron, que no era suficiente la manifestación de inconformidad, si no que también debía añadirse los hechos, y en la segunda también se le debía añadir una síntesis de las razones que lo motivaron. Se estableció, que admitido el recurso y asegurado el interés fiscal se suspendería el procedimiento de cobro. Por medio de otra circular se dispuso que el jurado al dictar sus fallo haría del conocimiento de la Secretaría de Hacienda las irregularidades que hubiere advertido en la instrucción del expediente. En el decreto de 27 de mayo de 1926, se determinó, que el jurado no tendría competencia para conocer en materia de recargos.⁴¹

Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta

Fue creada el 21 de febrero de 1924, en la Ley para la Recaudación de los Impuestos establecidos en la Ley de Ingresos Vigentes sobre Sueldos, Salarios Emolumentos,

⁴¹ Nava Negrete Op. Cit. pp. 302 y 303

Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas⁴². Esta junta revisora, conocía de las reclamaciones que se formulaban contra las resoluciones de las juntas calificadoras, que se encargaban de calificar las manifestación de los causantes. El recurso de reclamación lo podían interponer tanto los causantes como las oficinas receptora, dentro de los 10 días siguientes a que tuvieran conocimiento de la resolución, y hacer constar los hechos y consideraciones, en que fundaba su reclamación, con las pruebas, enviando el original a la junta revisora y una copia a la junta calificadora, se daba la suspensión si previamente se había asegurado el interés fiscal. En contra de la resolución de la junta, existía el recurso de apelación ante la Secretaria de hacienda. Su resolución, era un acto administrativo nunca un acto jurisdiccional.

Existieron diversa reformas; que modificaron el funcionamiento de dicha junta; como del 18 de marzo de 1925, con la cual sus resoluciones ya no eran apelables, el recurso se promovía por triplicado ante la junta calificadora la que enviaba el original a la junta Revisora y la razones para su calificación. La promoción podían hacer los jefes de las oficinas receptoras y los causantes Posteriormente sufrieron varias reformas. La junta se componía por: representantes de los causantes elegidos por la Secretaria de Hacienda, elementos de la Secretaria de Hacienda y Economía.⁴³

La junta era una dependencia del ejecutivo, cuyas fallos eran actos administrativos revisores, y no actos jurisdiccionales en lo administrativo. Aunque tenían integrantes de diversos organismos; y tuvieran un relativa autonomía frente a otros organismos del ejecutivo.

El jurado de Revisión

⁴² Quintana Miguel p210

⁴³ Nava Negrete Op. Cit p305

Este fue establecido en la Ley, de Organización del Servicio de Justicia en materia Fiscal para el Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial del 7 de marzo de 1929. Se creo el jurado de revisión, como supremo órgano administrativo fiscal para conocer del recurso de revisión,⁴⁴ el cual procedía contra las resoluciones señaladas en el artículo 13 de dicha Ley, el recurso de revisión se promovía verbalmente, si el importe de la obligación materia de la resolución impugnada era hasta 50 pesos, sino se hacia por escrito. El término para interponer el recurso era de quince días, para los causantes y de sesenta días para la autoridad. Para que se suspendieran los efectos de la resolución controvertida, se requería que se garantizará previamente el interés fiscal. El tramite era simple; se presentaba el escrito de inconformidad, se daba aviso a los interesados y en el caso de que lo encontraran conveniente, se adhiriesen al recurso en el plazo de 15 días, después venía la admisión del recurso, si se admitía se fijaba un período probatorio de 20 días prorrogable por otros veinte días más, al final de este se dictaba la sentencia, contra las resoluciones no existía reclamación alguna. Respecto a este organismo, hubo una resolución que nosotros consideramos equivocada conforme la cual la Suprema Corte de Justicia resolvió que el jurado cumplía con funciones jurisdiccionales. El jurado de revisión fue suprimido, por la Ley del 31 de diciembre de 1946. No se puede considerar que estos organismo fueran jurisdiccionales. El único antecedente del Tribunal Fiscal de la Federación, es el Consejo de Estado de Lares; quien se ocupó de resolver la justicia administrativa fue el poder Judicial de la federación.⁴⁵

Proyecto de Código Fiscal de la federación

(El cuál no se llevo acabo) Por medio del decreto emitido el 16 de enero de 1929 se faculto al ejecutivo, para que realizará todas las reformas legales necesarias, para

⁴⁴ Armienta Calderón, Gonzalo *El proceso tributario en el derecho mexicano* Editorial Porrúa p 83

⁴⁵ Nava Negrete, Alfonso Op Cit. p308

expedir un Código Fiscal de la Federación. Este proyecto fue importante para la Ley de Justicia Fiscal, ya que establecía que el servicio de justicia fiscal, tendría a su cargo la resolución y tramitación de inconformidades que presentaran las personas afectadas, por las resoluciones emitidas por las autoridades fiscales. Quien conocería era un jurado fiscal. Para iniciar el trámite se debía de interponer el recurso de revisión, el cual era optativo ya que podían escoger entre este y el juicio ordinario.

Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación

Diario Oficial del 31 de diciembre de 1932, en el cual se encontraban regulados los juicios sumarios de oposición. A través de los cuales podían iniciar juicio sumario los particular en contra de los procedimientos administrativos de ejecución.⁴⁶

Ley de Justicia Fiscal

El ejecutivo de la Unión a través de facultades concedidas por el Congreso de la Unión, en el decreto de 30 de diciembre de 1935; creo la Ley de Justicia Fiscal el 27 de agosto de 1936 en el Diario Oficial de la federación del 31 de agosto de 1936.⁴⁷ Nace el contencioso administrativo, siguiendo el sistema de justicia francés incluyendo por ello elementos del Contencioso administrativo continental europeo. Esta Ley señaló en su exposición de motivos como antecedente la Ley Orgánica de la Tesorería, la Ley para la Calificación de las Infracciones fiscales y la legislación y la jurisprudencia sobre el juicio de amparo. También en la citada exposición de motivos, se realizó un análisis de la fracción I del artículo 104 Constitucional, y que se abandonaba por inconveniente en la materia tributaria la intervención de la autoridad judicial. Señalaba: la constitucionalidad de la competencia atribuida por la

⁴⁶ Quintana, José Miguel p.212

⁴⁷ Armienta Calderón, Gonzalo p.87

Ley al Tribunal Fiscal de la Federación, que el Tribunal Fiscal de la Federación no estaba sujeto a la dependencia de ninguna de las demás autoridades, que integraban el ejecutivo, que debía actuar en representación del propio ejecutivo por delegación de facultades que la Ley creaba un tribunal de justicia delegada, no de justicia retenida, se garantizaba la autonomía del tribunal; el contencioso que regulaba era el contencioso de anulación, se acogía el procedimiento oral, se adoptó la presunción de legalidad en favor de los actos y decisiones de las autoridades fiscales, salvo prueba en contrario cuya carga recae en el actor.⁴⁸

El Tribunal Fiscal de la Federación nació como un tribunal de justicia delegada, pero fue un error histórico-jurídico por la desafortunada redacción de la frase y se le dio la interpretación de que el ejecutivo le delegaba facultades, porque el ejecutivo al expedir la Ley, lo hacía por delegación de facultades legislativas otorgadas por el Congreso de la Unión, y por eso se pensó equivocadamente que delegaba funciones propias, yerro porque el ejecutivo no tenía atribuciones jurisdiccionales que formaron competencia del tribunal.

El tribunal estaba situado en la esfera del poder ejecutivo, era un tribunal de justicia delegada, un tribunal de simple anulación, tenía competencia específica en materia fiscal, siendo un órgano colegiado, que actuaba en pleno y en salas la pretensiones siguieron los lineamientos del recurso de exceso de poder, el procedimiento establecido era sumario y no requería de garantías de interés fiscal, el procedimiento era unistancial, contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación procedía para los particulares el juicio de amparo pero las autoridades no contaban con ningún recurso.⁴⁹ Esta Ley fue abrogada por decreto de 30 de diciembre de 1938.

La constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación fue muy discutida por algunos tratadistas como Gabino Fraga, quien no consideraba que hubiera ningún precepto que autorizará la creación de tribunales administrativos. El ejecutivo envió

⁴⁸ Hedúan Virues, Dolores *Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación* p 50- 51 Compañía Editorial Continental México 1961

⁴⁹ Nava Negrete, Alfonso *Notas Sobre lo Contenciosos Administrativo del Distrito Federal*

en 1937 una iniciativa de reforma del artículo 104 Constitucional, donde se justificaba la creación de tribunales administrativos, por el crecimiento de la administración pública; pero dicha iniciativa no se llevo a cabo ,pero sirvió para la modificaciones constitucionales que se realizaron en 1946.

El Código Fiscal de la Federación de 1938

Este se promulgo el 30 de diciembre e 1938, que conservo casi la misma estructura y principios que se establecían en la Ley de Justicia Fiscal, ya que mantuvo la misma competencia e integración.⁵⁰

Reforma Constitucional de 1946

Antes de la citada reforma, hubo una discusión muy fuerte acerca de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación y de la jurisdicción administrativa. Esta reforma consistió en la adición que se hizo del artículo 104 de la Constitución “En los juicios en que la federación esté interesada, las Leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia, contra las sentencias de segunda instancia, contra las de tribunales administrativos creados por la Ley Federal siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos. La reforma determino las características de estos tribunales. Solo por Ley federal se podían crear, se reservaba al Congreso de la Unión dictar la Ley, por lo cual no les estaba permitido para las legislaturas locales, También se exigió, que lo tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos”. Anterior a esta reforma los particulares podían recurrir la resolución del Tribunal Fiscal de la

⁵⁰ Armienta Calderón, Gonzalo Op.Cit. p.82

Federación, pero no así las autoridades. El Congreso de la Unión con base a dicha reforma expidió una Ley para crear ante la Suprema Corte de Justicia el recurso de revisión fiscal, contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación.

Se reconoció con la reforma, aunque en forma indirecta la constitucionalidad de los tribunales administrativos. Se reformo también El Código Fiscal de la Federación, para elevar el número de salas del tribunal a 7 y el de magistrados a 21.

Reformas de 65

En las reformas establecidas en 1965 se aumento la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación; en el C.F.F artículo 160 referente a las obras pública fracción X; las pensiones civiles del ISSSTE, las fianzas de la Federación del Distrito Federal de los Estados municipios o del IMSS. Dos cambios importantes, fue el establecimiento del contencioso por responsabilidades administrativas y civiles de los funcionarios o empleados de la Federación o del Distrito Federal; y el contencioso de multas , administrativas federales y locales del DF.⁵¹

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y Código Fiscal de 1966

En la Ley Orgánica del T.F.F. se estableció la plena autonomía, se reformo el 1 de abril de 1967 Publicado D.O.F.. El 19 de enero de 1967.

El Código Fiscal también se reformo el 30 de diciembre de 1966. D.O.F. del 19 de enero de 1967, se expidió como consecuencia de las recomendaciones que en materia tributaria formuló, la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo, que tendían a lograr el que los países latinoamericanos hiciesen evolucionar su legislación tributaria, con el objeto de que obtuviesen una correcta tributación para su desarrollos económico. Este reforma no fue un avance para derecho tributario, únicamente se corrigieron algunos errores de técnica legislativa. Las disposiciones referentes a la organización del Tribunal Fiscal de la

⁵¹ cfr Nava Negrete, Alfonso " Administración Pública y Derecho Procesal Administrativo " El Foro quinta época num 17 enero - marzo de 1970 p108 y 109

Federación quedaron establecidas en Ley Orgánica⁵². Se hizo una separación entre Código Fiscal el procedimiento quedo en el Código y se creo la Ley Orgánica donde se establecía la estructura; la modificación tendría una explicación si se hubiera hecho un código sustantivo y un código contencioso y finalmente la ley orgánica, pero aún así va en contra de el principio de unificación procesal. En esta ley permanece el sistema mixto de lo fiscal y lo administrativo. Se puede decir que la reforma de 67 no aporó nada para el contencioso tributario no fue un cambio significativo.

La Reforma Constitucional de 1967 y 1966

Se promulgo en el mes de junio, una reforma del artículo 104 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el 25 de octubre de 1967, y se dio las facultades al legislador, para crear tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía, para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública federal, del Distrito Federal o de los territorios federales.

En esta reforma, se ve la influencia de la doctrina francesa, porque se hace uso de términos correctos. Con esta reforma se constitucionalizo directamente, la creación de tribunales administrativos, se dieron los fundamentos para la creación de tribunales administrativos en el Distrito Federal, se conservo la facultad de revisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se reformo la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y la Ley de Amparo, estableciendo el amparo uninstitucional contra las sentencias definitivas dictadas por los tribunales administrativos, con esta reforma ya no se considero a las sentencias de tribunal, como actos administrativos, porque eran emitidos por órganos jurisdiccionales dotados de plena autonomía. Posteriormente se creo el tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.⁵³

⁵² Cfr. Margain Manatou *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad* 4a Ed. Ed. Porrúa México 1991. p63

⁵³ Vázquez Alfaro p.149

Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal

Se instituyo en la Ley del TCADF que se promulgo el 25 de febrero de 1971 y que entro en vigor el 17 de julio de 1971. Decreto publicado en el DOF el 26 de enero de 1971.

Se creo el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal con base a la reforma de octubre de 68 artículo 104 fracción I de la Carta Federal que dice

“ 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”

El Tribunal Contencioso Administrativo del DF el cual estaba contemplado en la ley orgánica del Departamento del Distrito Federal el cual se creo por ley del 25 de febrero de 1971.

Las reformas más importantes que ha tenido son las siguientes:

1.- La reforma que se publico el 2 de enero de 1973 dentro de los aspectos más importantes 1) La precisión de su competencia; 2) La precisión de las partes que intervienen en el proceso administrativo, aumentando como parte al delegado político del Departamento del Distrito federal cuando el acto reclamado corresponda a su competencia; 3) Un cambio que en vez de mejorar perjudico la situación del tribunal fue que el tribunal se transformó de ser un tribunal de plena jurisdicción a uno de simple anulación, anteriormente se dictaban sentencias de nulidad validez y de condena y dictaba el sentido de la resolución lo cual perdió con dicha reforma; 4) Se creo el recurso de Revisión, ante el pleno el cual únicamente pueden interponer las autoridades administrativas en contra de las resoluciones de las salas que decreten o nieguen el sobreseimiento y las que pongan fin al proceso; 5) Se hace una reglamentación de las pruebas, se establece como obligatoria la presentación del interrogatorio, sólo se admitirán las pruebas que se hayan rendido ante la autoridad demandada⁵⁴ 6) se modifico el concepto de interés tutelado que tenía en la ley de 71

⁵⁴ cfr Ovalle Favela, José *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia* num 9 enero-marzo de 1974 pp 66. Cfr Vázquez Alfaro Op Cit

a interés legítimo con este último para solicitar el juicio ante el TCADF se tenía que demostrar un interés directo, por lo que un menor número de personas podían acudir ante dicho juicio.⁵⁵

2.- La reforma del 3 de enero de 1978 y que entro en vigor el 16 de julio de 1980 (D.O.F. 3 de enero de 1978) Los cambios que tuvo, fue la ampliación de la competencia del tribunal de los proceso contra " los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten ordenen, ejecuten en agravio de los particulares. Ya no se requiere que sea un acto definitivo. Y se dio competencia para conocer de actos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal; en materia tributaria de las que conocía el Tribunal Fiscal de la Federación. Al aumentarse y conocer de esta materia, ya no fue opcional agotar los recurso como es en toda la materia administrativa de la que conoce el tribunal, sino que era necesario agotar los recursos. Se modifico también la duración de los magistrados en su cargo en 1971 duraba en su cargo tres años con la reforma aumento a 6 años la que entro en vigor el 16 de julio de 1980, la previsión de algunos efectos restitutorios de la suspensión de los actos reclamados; se otorgo la suspensión con efectos restitutorios para particulares de escasos recurso, a los cuales el acto de autoridad impida el ejercicio de su única actividad; también se incluyo la posibilidad de revocar la suspensión, en cualquier momento del juicio. Se estableció la queja, anteriormente se le había dado facultades a las salas del tribunal, para conocer del incumplimiento de las sentencias, pero no se estableció el procedimiento con esta reforma se retorno al concepto de interés tutelado y no al interés legítimo y directo establecido en 1973.

3.- La reforma publicada en el Diario Oficial el 16 de junio de 1986, cambio la estructura del tribunal. Se creo una Sala Superior, a la que dieron las funciones del pleno. La Sala Superior se integro por cinco magistrados, y se establecieron tres

⁵⁵ Cfr Nava Negrete, Alfonso *Días y Trabajos de lo Contencioso Administrativo del D.F.* Revista de Administración Pública enero - diciembre 1983 p

salas con tres magistrados cada una. A la Sala Superior se le dio facultades de crear dos salas adicionales conformadas por tres magistrados supernumerarios; los sueldos del TCADF se igualaron a los TSJDF.

4.- La reforma que se publicó el D.O.F el 1 de diciembre de 1987, estableció otra causal de sobreseimiento por la inactividad procesal durante 180 días (caducidad de la instancia); Se creó el recurso de revisión, en contra de las resoluciones de la Sala Superior que se debe interponer ante Tribunal Colegiado de Circuito, de acuerdo al artículo 104 fracción IB de la Constitución cuando se trate de asuntos de importancia y trascendencia y su valor exceda de 20 veces el salario mínimo vigente en el D.F.; se permitió a la sala imponer una multa de 50 a 1000 veces el salario mínimo diario vigente a la autoridad que no cumpla la sentencia en sus términos.

En esta reforma se cambió la Ley Orgánica, para que en vez de la Cámara de Diputados como se hacía anteriormente, fuera la asamblea de representantes quien hiciera la aprobación de los nombramientos de los magistrados, y el deber de estos de rendir protesta ante el citado órgano.

5.- El 19 de diciembre de 1995 se publicó una nueva ley del TCADF, son relevantes los siguientes cambios: 1) que las funciones establecidas para el Presidente de la República le corresponde al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; 2) Dentro de los requisitos para ser magistrado: a) se solicitaba que tuviera tres años de experiencia actualmente se solicita de 5 años; b) El periodo del presidente de la Sala Superior aumento de un año que era como estaba ante a dos actualmente sin la posibilidad de reelección; 3) Se crea una secretaria general de asesoría y defensoría. 4) Dentro de la competencia de las salas del tribunal: a) se aumento para que conociera de los juicios en contra de los actos administrativos de la administración pública paraestatal del D.F. cuando actúe con el carácter de autoridades, b) se habla de la negativa ficta, c) positiva ficta d) de la responsabilidad de los servidores públicos. 5) Se adiciona como supletorio a LTCADF el Código Financiero del Distrito Federal 6) dentro de las partes se agrega al gerente general de la caja de previsión de la

policía preventiva del Distrito Federal; las autoridades de la administración pública desconcentrada y descentralizada del D.F. . 7)Respecto a la suspensión se agrega un tercer párrafo donde se menciona “ excepcionalmente bajo su más estricta responsabilidad el presidente de la sala podrá acordar la suspensión con efectos restitutorios , en cualquiera de las fases del procedimiento hasta antes de la sentencia respectiva” esto nosotros lo interpretamos en que pueden otorgan suspensión con efectos restitutorios a cualquier persona ,si así lo considera el presidente del tribunal; 8)En materia fiscal se suplirán la deficiencia de la demanda si de la narración de los hechos se deduce el agravio. Se establece que la sentencia se establecerá los términos en los que debe ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad, así como el plazo el cual no debe exceder de 25 días a partir de su notificación.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación

La reformas se publicaron en el Diario Oficial el 2 de febrero de 1978, la organización del Tribunal Fiscal de la Federación, se integro por una sala superior y por salas regionales. El principal cambio fue la desconcentración territorial del Tribunal Fiscal de la Federación por la creación de salas regionales, se dividió a país en once regiones cada una de ellas con una sala excepto la metropolitana, con la competencia que anteriormente tenían las salas. Conociendo de las resoluciones dictadas por las autoridades ordenadoras con sede en su circunscripción. La sala superior tuvo las funciones del pleno, y conoció de las funciones administrativas y de las funciones jurisdiccionales en segunda instancia. La sala superior se integro por 9 magistrados, la salas regionales por 3 además de que existan los magistrados supernumerarios. La elección de los magistrados la hacia el presidente de la República con la aprobación del senado . La desconcentración que hizo fue geográfica a través de salas regionales, antes de esta reforma el tribunal funcionaba en pleno con 22 magistrados, los cuales tenían funciones administrativas y jurisdiccionales se tenían siete salas de tres magistrados cada una. El tribunal únicamente desempeñaba funciones en la ciudad de México, con la reforma se

crearon trece sala regionales distribuida en once regiones tres de ellas en el Distrito federal y las diez restante en cada una de las regiones. Se creo el cargo de oficial mayor las regiones eran : 1) la del Noroeste (Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora; 2) la del Norte-centro (Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas); 3) la del Noreste (Nuevo León y Tamaulipas 4) la del Occidente (Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit); 5) la del centro (Guanajuato, Michoacán , Querétaro y San Luis Potosí); 6) la de Hidalgo - México ; la del Golfo centro (Tlaxcala, Puebla , Veracruz); 8) la del Pacifico- centro (Guerrero y Morelos); 9) la del sureste (Oaxaca y Chiapas); 10) la peninsular (Campeche, Tabasco, Quintanaroo y Yucatán), y11) la metropolitana (Distrito Federal).

EL Código Fiscal promulgado en diciembre de 1981, suprimió el carácter oral que existía suprimiendo la prueba y alegatos. Se otorgo al tribunal atribuciones para hacer cumplir las providencias precautorias dictadas por el a través de multas en cuanto a realización de actos o al reposición del procedimiento. se amplio el plazo para presentación de la demanda ampliación y contestación de la demanda.

Reforma de 1987- 1988

Se publicaron en el Diario Oficial el 17 de marzo de 1987, reformas constitucionales de los artículos 17, 46 y 116. Con la reforma al artículo 116 a la fracción IV asienta las bases para que las Constituciones y Leyes de los Estados, instituyan tribunales de lo Contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que surjan entre la administración pública estatal y los particulares.

Con la reforma del 29 de julio de 1987, se movió el texto que faculta al Congreso de la Unión para crear órganos de jurisdicción administrativa en el ámbito federal, y en

el Distrito Federal se cambio al capitulo que establece las facultades del Congreso de la Unión artículo 73 Fracción XXIX - H.

Otra reforma que no gusto mucho a los tratadistas, fue la realizada en el artículo 104 que daba facultades a los Tribunales Colegiados de Circuito, para conocer del recurso de revisión, contra las resoluciones definitivas dictadas por los tribunales de lo contencioso administrativo.

Y la reforma del 5 de enero de 1988, donde se establecieron las reformas a la Ley de Amparo, y a la Ley Orgánica del Poder Judicial, reformándose también el Código Fiscal de la Federación. Limitando el conocimiento de asuntos de la Sala Superior.⁵⁶

Reformas de 1993

En el artículo primero se señala que las disposiciones del Código Fiscal de la Federación, serán aplicables sin perjuicio de lo estipulado por los tratados internacionales de los que nuestro país sea parte.

En el artículo 202 se establece nuevas causales de improcedencia del juicio de nulidad ante Tribunal Fiscal de la Federación esta son :

- a) Cuando la resolución que se impugna pueda combatirse a través de los mecanismos alternativos de solución de controversias, en materia de practicas desleales contenidos en tratados internacionales de los que nuestro país sea parte, el plazo para ejercer ese mecanismo alternativo, tampoco podrá impugnarse en el caso de que se haya optado por dicho mecanismo;
- b) Contra los actos dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias antes citados.

En la reforma se adicionan requisitos para la demanda de nulidad además del nombre, deberá llevar el domicilio fiscal el registro federal de contribuyentes el domicilio para recibir notificaciones del demandante. De acuerdo a la último párrafo

⁵⁶ Vázquez Alfaro p153.

del mismo artículo 208 la omisión de esos requisitos se desechará por improcedente la demanda. En esta reforma la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de comercio exterior quedo establecida en su Ley Orgánica.

Reformas del 1995

Con las reformas publicadas el 15 de diciembre de 1995, se amplía la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, permitiéndole que conozca ahora en contra de las resoluciones de los recursos administrativos, se le otorga el conocimiento del recurso de apelación el que pueden interponer las autoridades, en contra de la sentencias emitidas por las sala regionales también de los asuntos de doble tributación y los establecidos en el artículo 84 de la Ley de comercio exterior.

Se le da facultades al pleno, para decir el número de salas y su jurisdicción. Se aumenta a once el número de magistrados de la Sala Superior, y se divide la Sala Superior en dos secciones con cinco magistrados cada uno; se modifica la formación de la jurisprudencia del Tribunal Fiscal, desaparece el recurso de oposición al procedimiento ejecutivo y lo absorbe el recurso de revisión el cual es optativo.

Un año antes en 1994 el 4 de agosto de 1994 se publica en el DOF la Ley Federal del Procedimiento Administrativo la cual entro en vigor el 4 de junio de 1995. Es decir casi un año dura la vacatio legis, por esta ley en 1995 se le dio mayor competencia al Tribunal Fiscal de la Federación podríamos decir que se convirtió en un Tribunal Administrativo Federal.

Se creo una nueva Ley Orgánica del T.F.F D.O.F 15 de diciembre de 1995 en 1)la ley se suprimio la figura de los magistrados supernumerarios quienes suplían la ausencia de los magistrados de las Salas regionales; 2)Entre los requisitos para ser magistrados a)se quito el ser menor de 65 años, b)se aumento la antigüedad da cinco años de ser licenciado en derecho con título debidamente registrado ante la

autoridad competente, con la reforma las faltas temporales de los magistrados las suplirá el primer secretario de cada magistrado las licencias con goce de sueldo que no excedan de un mes las otorga el presidente del tribunal anteriormente, lo hacia la sala Superior; se aumento un secretario adjunto de acuerdo para cada sección.

Dentro de la Competencia del tribunal se aumento y modifico en los siguiente puntos : 1) se aumenta las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos; 2) una de las reformas más importantes la fracción XIII que le da competencia para resolver los recursos administrativos incluyendo los que se establece el artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo el cual establece el recurso de revisión el cual podrán interponer los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento a una instancia o resuelvan un expediente (pudiendo acudir al recurso o intentar las vías judiciales).

Respecto a la estructura, fue el aumento e los magistrados de nueve a once, la sala puede actuar en pleno o en secciones, el pleno se integra por los magistrados de la Sala Superior y el presidente del tribunal.

Las funciones que tenía la Sala Superior fueron parte del pleno las secciones de la sala superior se integran por cinco magistrados y su competencia es: a) la de materia de comercio exterior, las que estén fundados en un tratado o acuerdo, b) las que el tribunal considere de importancia y trascendencia; c) el recurso de apelación (el cual fue suprimido en la reforma del 30 de diciembre 96 D.O.F; d) resolver de los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la sección e) así como la queja.

Se suprimió la Sala regional de Morelos, se creo una contraloría del tribunal.

En las reformas a la Código Fiscal de la Federación dentro de las modificaciones se estableció que el Tribunal Fiscal de la Federación podrá hacer valer de oficio por ser de orden publico, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución

impugnada y la ausencia total de fundamentación y motivación en dicha resolución. se menciona las formas de establecer la jurisprudencia.

El término para contestar la ampliación de la demanda disminuyo a veinte días hábiles. Se redujo el tiempo para que se configurar la negativa ficta anteriormente era de 4 meses después de la reforma fue de 3 meses. En lo referente a las pruebas se señala específicamente a quién a través del exhorto se le pueden solicitar que realice una diligencia o actuación. Esto beneficia a los particulares porque en muchas ocasiones ciertas autoridades no llevan acabo los exhorto porque en ninguna ley se establece dicha obligación.

Otra figura que se añadió, fue la aclaración de sentencia ambigua o oscura que se señala en el artículo 239 C.F.F; se modifico la queja la cual, cuando exista una resolución definitiva la sala o sección que considere que no procede, ordenan que se instruya como una nueva demanda, es una ventaja porque en muchos casos que era improcedente no se podía ejercer otro medio de defensa con esa modificación se proceda aceptar más demandas.

El recurso de reclamación también se modificó, reuniéndose todos los supuesto en un recurso; quitando la objeción. Este recurso su fin es corregir los errores de la instrucción. Se creo el recurso de apelación que podían interponen las autoridades en contra de las resoluciones de las salas regionales pero este recurso se quito en la reforma de diciembre de 96.

Conclusiones

Podemos afirmar que en México , ha prevalecido el sistema judicialista y que han sido excepciones, cuando ha existido tribunales administrativo. En la etapa colonial no se dio ningún antecedente importante; y después de la independencia sólo podemos mencionar dos que realmente eran tribunales la Ley Lares y el Consejo de Estado en el Imperio de Maximiliano, el problema es que su existencia fue muy efimera; por lo que consideramos que el primer tribunal administrativo

especializado e independiente fue el Tribunal Fiscal de la Federación. El cual no tenía una base Constitucional para su creación, hasta que se hizo una reforma en nuestra Carta Magna en 1946. La reforma Constitucional de 1967 permitió la creación del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal; el cual se baso para su creación en el Tribunal Fiscal de la Federación y en el juicio de Amparo.

El Tribunal Fiscal de la Federación cuando se creo tenía una competencia limitada; pero diversas reformas que se han hecho tanto a su Ley Orgánica como a otras Leyes han ampliado su competencia. Actualmente su competencia no es exclusivamente fiscal. En el capítulo quinto analizaremos las propuestas para convertir al Tribunal Fiscal de la Federación en un Tribunal Contencioso Administrativo Federal.

La reforma de 1988 le quito el recurso de revisión a la Sala Superior, dándole este asunto al T.C.C. y dejando para la Sala Superior los juicios con características especiales. En las ultimas reformas se ha dado competencia en materia de comercio exterior y en las nueva reformas de 95 se amplio la competencia del Tribunal Fiscal porque con las modificaciones puede conocer de los recurso estableciéndose en la Ley del Procedimiento Administrativo lo que le permite, conocer de un gran número de asunto en materia administrativa pero con la última reforma se suprimió el recurso de revisión.

CAPÍTULO 4

TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS

TRIBUNAL FISCAL DE LA
FEDERACION

Tribunal Fiscal de la Federación

Naturaleza jurídica

La Naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación, se deduce del contenido de su ley orgánica. Es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía; su origen esta inspirado en el modelo francés. Se ubica dentro de la estructura del poder ejecutivo federal, con independencia de sus fallos; y con la organización y atribuciones que la ley establece.

Por el contenido de la ley, se establece en un punto intermedio entre el contencioso de anulación y el de plena jurisdicción; en virtud de que no cumple los requisitos establecidos de los tribunales de plena jurisdicción, que la doctrina francesa indica como son : la facultad del órganos jurisdiccional administrativo de anular el acto que se impugna, condenar a realizarlo y hasta sustituir a la autoridad. Interpretando la fracción III del art. 239 del código fiscal que a lo relativo dice: la sentencia definitiva podrá ... III declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos debiendo precisar con claridad la forma y termino en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales. Se elucida, que no es simplemente un tribunal de anulación, porque tiene atribuciones para indicar la forma y términos en que la autoridad debe acatar el fallo.

El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal dotado de plena autonomía, su organización la encontramos, en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del Diario Oficial del 15 de diciembre de 1995.

El Tribunal Fiscal de la Federación se integra, de una Sala Superior, y diecisiete Salas Regionales; que se encuentran distribuidas en once regiones, según lo establece el artículo 28 de LOTFF.

La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, esta integrada por once Magistrados; de entre los cuales se elegirá el presidente. La Sala Superior, funciona en pleno o en secciones. El pleno se conforma, por los Magistrados de la Sala Superior y el presidente; para sesionar, requiere de la presencia de siete de sus integrantes. (art. 12) las sesiones serán públicas, a menos que la moral y el interés públicos o la ley así lo exijan. Las secciones se componen, de cinco Magistrados, de entre los cuales se elegirá a su presidente; bastara la presencia de cuatro de sus integrantes para que pueda sesionar, las Secciones. El presidente del tribunal no forma parte de la sección.

Las Sala Regionales, se integran por tres Magistrados cada una; para que una sala sesione validamente, se requiere de la presencia de los tres Magistrados que la componen. Las sesiones de la sala serán públicas, a menos que la moral e interés público o la ley exijan que sean secretas.

Competencia

El pleno

El pleno tiene funciones administrativas, jurisdiccionales y de régimen interior; las que mencionaremos será las de jurisdicción, como son resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Sala Regionales; fijar o suspender la jurisprudencia del tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación; resolver por atracción los juicios con características especiales; resolver sobre la excitativa de justicia; y calificar los impedimentos recusaciones y excusa de los Magistrados, y las demás que establezca las leyes.

Las Secciones de la Sala Superior principalmente se ocupa de funciones jurisdiccionales, resuelve los siguientes juicios: los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior; cuando la resolución

que se impugne este fundado en un Tratado o Acuerdo Internacional, para evitar la doble tributación, o en materia comercial suscrito por México, o cuando el que demanda haga valer como concepto de impugnación que o se hubiese hecho valer como concepto de impugnación o que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos; resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239 B, resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la sección; así como de la queja y determinar las medidas de apremio; fijar o suspender la Jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación. Así como ordenar su publicación, aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia. fijada por la sección, así como ordenar su publicación, los demás que establezcan las leyes.

La competencia de las salas del Tribunal Fiscal de la Federación

Esta se encuentra establecida, en el artículo 11 de su Ley Orgánica; donde se señala que conocerá de los juicios, que se promuevan contra las resoluciones definitivas siguientes en:

Materia fiscal

- 1.- Las dictadas por autoridades fiscales federales, y organismos fiscales autónomos, en que se determinen la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida, o se den las bases para su liquidación. Por entidades fiscales autónomas se entiende al IMSS e INFONAVIT.
- 2.- Las que nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibidos por el Estado, o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales (Fr. II).

3.- Las que causen agravio en materia fiscal, distinto a la que se refiere los anteriores supuestos (Fr. IV) .

Materia Administrativa

La que podríamos dividir, en multas federales, pensiones, Contratos de Obra Pública, responsabilidad de funcionarios públicos y particulares relacionados; por las demás que establece las leyes y las que le da competencia.

1.- Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales (Fr.. III).

2.- Por Pensiones Civiles, con cargo al Erario Federal o al ISSSTE (Fr.. VI).

3.- Por Pensiones militares (Fr.. V).

4.- La realizadas respecto a la interpretación y cumplimiento de Contratos de Obras Públicas celebrados por las dependencias de la administración Pública federal centralizada (Fr.. VII).

5.- Por responsabilidad de servidores públicos de la federación , del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades Fr. VIII Ley Federal de Responsabilidad de Servidores Públicos;

6.- La que dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, el particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial. En este artículo se establece un medio para alguna persona que haya recibido un perjuicio por la actuación de un servidor público para que sea reconocida, directamente la responsabilidad del Estado para el pago de daños y perjuicios en el caso de que la

entidad se niegue al pago de la administración o no se otorgue, puede acudir a la vía administrativa.

7.- Las que resuelvan los recursos administrativos, en contra de las resoluciones que se indican en las demás supuestos, inclusive aquellos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo este es la fracción que más no interesa por que con el se le esta dando competencia al tribunal, para que conozca de casi toda la materia administrativa el artículo 83 dice “ los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo a una instancia o resuelvan un expediente podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes”, con este artículo se convierte el Tribunal Fiscal de la Federación en un Tribunal Federal Administrativo es decir que en materia administrativa federal conoce de la legalidad de los actos.

8.- La señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal Fr. XIV.

9.- Las que requieran el pago de garantía a favor de la Federación , el Distrito Federal, los Estados y los municipios así como sus organismos descentralizados .

Materia de Comercio Exterior.

1.- Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

El cual establece que podrá ser interpuesto el recurso de revocación, en este juicio se conoce de nueve tipos de resoluciones conociendo de la cuotas compensatorias, medidas de regulación , restricciones no arancelarias en comercio internacional como permisos previos, marcados de país de origen y certificación de origen, investigación en materia de practicas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda; para que proceda el juicios es necesario que se agote el .

recurso¹ . pero el particular puede optar por acudir al Tribunal Fiscal de la Federación o acudir a los mecanismos alternativos de solución de controversias. Lo que han preferido los particulares no acuden al Tribunal Fiscal de la Federación ya que a mi juicio los plazos que se establecen son muy largos por lo cual se necesita acortarlos, para que verdaderamente sea una opción para la solución de controversias.

Como ya se expuso, la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación versa sobre tres materias , consideramos conveniente que en la sala superior se dividiera en tres secciones.

Partes

Son partes en el juicio ante el TFF:

- a) El demandante, que generalmente es la persona física o moral que sufrió un perjuicio; y ocasionalmente puede ser la autoridad, en los casos de los juicios de lesividad;
- b) El demandado, tendrá ese carácter: la autoridad, que dicto la resolución impugnada; el particular, a quien favorezca la resolución cuya modificación o cuya nulidad pida la autoridad administrativa; el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal; Procuraduría General de la República y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de la que dependa la autoridad demandada; La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será parte en todos los juicios, en que se controvierta actos de autoridades de las entidades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios acuerdos de coordinación en materia de ingresos federales; también participara, en los juicios en los que se controvierta el interés fiscal de la federación, debiendo apersonarse en

¹ Cfr. Delgadillo Gutiérrez, Humberto *La Nueva Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación* en la obra colectiva "autonomía y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación " p 16 Tribunal Fiscal de la Federación México 1995

plazo que corresponda a la autoridad demandada; también será demandado el particular en los casos de lesividad;

C) El tercero perjudicado . Es el que tiene un derecho incompatible con la pretensión del demandante; el que no se prevé es la figura de tercero coadyuvante

Es decir se permite un tercero que este de acuerdo con la autoridad pero no así, el que coadyuve con el administrado, también criticamos que para ser parte se solicite un interés jurídico el que es más difícil de probar.

Procedimiento.

Este se realiza de manera diferente que en otras materias, puesto que no tiene audiencia. Lo que existe es un tramite, a través del cual las partes formulen sus alegatos por escrito.

Los juicios promovidos ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se regirán por lo dispuesto en el Código sin perjuicio de lo dispuesto por los Tratados Internacionales de en que México sea parte.

El no tener audiencia, se hizo con fin de ser más expedito el juicio; pero impide que haya un acercamiento del juez y las partes. Respecto a los juicios de plena jurisdicción habría que aclarar el procedimiento si es el mismo el de nulidad si establece otro o es supletorio el código de procedimientos civiles.

Requisitos para iniciar el proceso

Que sea por escrito, a excepción de la negativa ficta debe ser definitivo; el acto es decir, que se hayan agotado los recursos; que cause agravio, esto se refiere a que el acto que se impugna debe afectar o lesionar los derecho o interés jurídicos del promovente; que sea personal o concreto debe haber una afectación a determinada persona.

Termino para la interposición

El término para la interposición de la demanda, se encuentra establecida en el artículo 207 del Código Fiscal; existen dos términos para interposición de la demanda; El primero, que es el general para los particulares y se interpone dentro de los 45 días. El segundo término corre para la autoridad, la cual lo puede presentar dentro de los 5 años, a partir de que se emitió la resolución. Cuando se trate de actos de tracto sucesivo empezará a correr a partir de ese último acto.

Analizando estos dos términos, nos damos cuenta que hay preferencia en favor de la autoridad; por lo mismo no podemos hablar de una igualdad entre las partes.

Todo proceso jurisdiccional se divide en dos etapas, la de instrucción y la resolutive; la de instrucción a su vez se divide en: postulatoria , probatoria y preconclusiva. En la primera, las partes plantean sus pretensiones y resistencias y convienen y aducen los fundamentos de derecho que consideran le son favorables, esta etapa inicia con la presentación de la demanda.

demanda

Iniciación .- principia el procedimiento con la demanda, en la que se solicita la pretensión al órgano jurisdiccional, donde se aportan datos; la demanda debe contener: los hechos que den motivo a la misma; las pruebas que ofrezca; Los conceptos de impugnación. La demanda se dirigirá al Tribunal Fiscal de la Federación ,la demanda además deberá incluir: Nombre y domicilio fiscal y en su caso domicilio para recibir notificaciones del demandante; si actuará a través de un representante, deberá indicar el nombre y domicilio de este, así como el del licenciado en derecho, a que se autorice para recibir notificaciones,

- La autoridad o autoridades demandadas, o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa;

_ El nombre y domicilio del tercero interesado , cuando lo haya;

Respecto del acto, se debe indicar la resolución que se impugna, la constancia de notificación;

Respecto a la Pretensión.- Se debe mencionar los hechos que den motivo al demanda; las pruebas que se ofrezca; la expresión de los agravios que le cause el acto impugnado.

Respecto a la forma deberá ser por escrito y en español, deber ser firmada por el promovente o su representante.

Requisitos Objetivo.

- a) Referentes al acto- que se indique la resolución que se impugna
- b) Referentes a la pretensión: los hechos que den motivo la demanda; las pruebas que ofrezca, la expresión de agravios que le cause el acto impugnado
- c) Requisitos de la actividad .- el lugar donde tenga su sede la sala correspondiente el plazo es de 45 días; la forma será por escrito en español y cumpliendo los requisitos del artículo 208; firmado por quien la formule sino se cumple con esta disposición se tendrá por no presentada.

respecto a la demanda existe la siguiente jurisprudencia.

Demanda.- El escrito debe estudiarse integralmente.- de acuerdo con los principios de la técnica procesal, el juez o la sala que conozca de una demanda debe examinar integralmente, haciéndose cargo de todos los planteamientos que en ella se expongan y no sólo de los que se hagan valer dentro del capítulo de conceptos de nulidad. Por tanto si en un concepto de nulidad se hace un planteamiento genérico que ya en la parte de antecedentes se había expuesto más amplia y específicamente, la juzgadora debe estudiarlo, sin que ello implique variación de la litis ni suplencia de la deficiencia de la queja.

Revisión Nº101-82.- resuelta en sesión de 22 de abril de 1982, por mayoría de 7 votos y 1 más con los puntos resolutivos

Revisión Nº101-82.- resuelta en sesión de 2 de marzo de 1983, por unanimidad de votos

Revisión Nº101-82.- resuelta en sesión de por mayoría de 7 votos y 1 más con los puntos resolutivos

Acertadamente en esta jurisprudencia se señala; que los conceptos de violación deben ser analizado aunque estos se señala en forma genérica y no se puede tomar esto como suplencia de la queja.

Una critica que haríamos, es que la interposición de la demanda no fuera en un plazo tan largo que se acortara a 20 días; y que no se considera como no interpuesta la demanda si faltaren algunos requisitos , primero el Magistrado instructor debería requerir a las partes para que los cubran.

Con la demanda se acompañaran algunos documentos que podemos clasificar de la siguiente manera:

- 1.- Los que fundan todos aquellos documentos de los cuales emana el derecho que se invoca ejemplo Fracción VII del art. 209.
- 2.- Los que justifican los hechos expresado ejemplo fracciones III, IV y VI.
- 3.- Los que acreditan la personalidad, ejemplo fracción II .
- 4.- Las copias del escrito de la demanda y documentos anexos y que servirán para el emplazamiento de la demanda como es la Fracción I .

Cuando no se presente los documentos, el Magistrado requerirá al que promovió para que en el término de cinco días los presente; transcurrido el plazo, en el caso de que no se presenten: las copias, la constancia de notificación, el acto impugnado o el documento que acredite su personalidad; se tendrá por no presentada la demanda, en el caso de las pruebas se tendrá por no presentadas estas.

Efectos

Efectos jurídico materiales.- Con la impugnación se podrá solicitar la suspensión, decidiendo el tribunal si la otorga o no.

Efectos jurídico Procesales.- la litispendencia, respecto al órgano jurisdiccional; indica que el proceso subsistirá, en el mismo estado aun cuando se modifique las situaciones de hecho, salvo que haya una modificación legislativa; en las partes produce el efecto de conservar aquellas características que fijan la limitación; respecto del objeto, es que el proceso queda delimitado y no puede alterarse después, también en la imposibilidad de que se inicie un nuevo proceso, sobre el mismo acto administrativo.

No existe un tramite inicial de admisión, pero existen tramites que deben cumplirse; que determinaran, sobre la decisión de admisión o desechamiento de la demanda. Cuando se reciba la demanda, se turnará al Magistrado instructor quien decidirá sobre la entrada, o desechamiento de la demanda. Además verificar si cumple con los requisitos establecidos, la ley para la demanda.

Se prevé en la ley, la subsanación de algunos requisitos; como los establecidos en las fracciones I, II, III y IV del artículo 208.

Respecto a los documentos, anexos haríamos la misma crítica, es decir que antes de desecharla por improcedente se les requiriera a las partes.

Contestación de la demanda.- por su parte el demandado, también cuenta con 45 días para contestar la demanda, y 20 para su ampliación . Deberá referirse a los incidentes de previo y especial pronunciamiento en su caso; a la improcedencia y sobreseimiento; a cada uno de los hechos de la demanda; a sus argumentos de defensa; a sus pruebas, acompañando con los copia de la contestación, los cuestionarios, y las pruebas documentales, los documentos que acrediten su personalidad.

Los requisitos Objetivos son:

a) Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar ;

b) Las consideraciones que a su juicio, impidan que emita decisión en cuanto al fondo o, demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda; c) Se referirá concretamente a cada uno de los hechos, que el demandante le impute de manera exprese , afirmándolos, negándolos , expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso; d) Los argumentos, por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación; e) Las pruebas que ofrezca; f) Nombre y domicilio del coadyuvante, cuando lo haya².

Requisitos de la actividad.- Se presentaran en el lugar donde tenga su sede, la sala a la que se dirija. El plazo es de cuarenta cinco días, a partir de que se haya hecho el emplazamiento, la forma será por escrito en español.

Cuando exista negativa ficta, deberán expresarse los hechos y el derecho en que se apoye , y en los supuestos de resolución expresa, no podrá cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

La contestación se hará dentro de los 45 días, se empezará a contar al día siguiente de aquel en que se hubiese notificado el emplazamiento. Este plazo también cuenta para que se apersonen y formulen alegaciones el tercero y el coadyuvante. La contestación se formulará por escrito en español y firmado por la parte legitimada.

Si no se contesta la demanda esto ocasionaría, que se considerara por ciertos lo que aduce el actor en la demanda salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados ; respecto a lo siguiente se formula la tesis de la sala superior del Tribunal Fiscal de la Federación al respecto me permito transcribir la jurisprudencia siguiente:

PRESUNCIÓN DERIVADA DE LA FALTA DE CONTESTACIÓN.- SE REFIERE A HECHOS Y NO A DERECHO.- El artículo 203 del código fiscal en la que entre otros

² Art. 213

casos, cuando la autoridad no conteste la demanda se presumirán ciertos los hechos que el actor le haya atribuido, por lo que resulta indebido aplicar ese dispositivo para considerar correctas las cuestiones de derecho planteadas en la demanda

Revisión 1118-80.- Resuelta en sesión de 2 de marzo de 1981.- Mayoría de 6 votos y 1 más con ,os puntos resolutivos .- Magistrado ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretaria: Lic. Ethel Lizette del Carmen Rodríguez Arcevedo

La contumacia en la contestación de la demanda, en materia fiscal se presumen ciertos los hechos salvo que por las pruebas rendidas o por los hechos notorios no es aplicable la regla establecida en la norma adjetiva, de presunción juris tantum; por lo que el juzgador debe avocarse a la cuestiones de derecho planteadas en la demanda.

Respecto al tema la sala superior ha emitido el siguiente criterio.

PRESUNCIÓN DE CERTEZA.- ALLANAMIENTO A LA PRETENSÓN DE LA PARTE DEMANDANTE.- Atendiendo a lo dispuesto por los artículos 213, a contrario sensu, y 212 del Código Fiscal de la Federación, se deduce claramente que para el caso en que la parte demandada, omite producir en su escrito de contestación de la demanda, controvertir o responder a alguno de los hechos o conceptos de nulidad aducidos por la parte demandante, hay una aceptación tácita del mismo, perfilándose la presunción de certeza respecto de las aseveraciones de la parte demandante, máxime que se está sucediendo precisamente al momento de la contestación, con demasiada anticipación al cierre de la instrucción.

Revisión 1646-85 .- Resuelta en sesión de 3 de marzo de 1988 .- unanimidad de 7 votos votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Nava Negrete.- Secretario: Lic.: Mario Meléndez Aguilera.

Considerando que la litis, se genera por los puntos controvertidos sustentados en la demanda y en la contestación de la demanda, cuando la parte demanda omite contestar alguno puntos de la demanda, existe la certeza de reconocer tácitamente la pretensión del demandante.

Ampliación de la demanda

Existe la posibilidad de ampliar la demanda, dentro de los veinte días en que surta efectos la notificación. En los siguientes casos :

1) Cuando se impugne una negativa ficta; 2) Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación; 3) cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado, o que lo fue ilegalmente; 4) Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones, que sin violar el primer párrafo del artículo 215, no sean conocida por el actor al presentar la demanda. El demandado, podrá contestar la ampliación dentro de los 20 días siguientes, a aquel en que surta efectos la notificación de acuerdo que la admite.³

En lo referente a la procedencia de la ampliación de la demanda se transcribe el criterio sustentado en la jurisprudencia siguiente:

AMPLIACIÓN DE DEMANDA.- PROCEDE CUANDO EL ACTOR MANIFIESTA DESCONOCER LOS HECHOS EN QUE SE MOTIVO EL ACTO COMBATIDO.- Si en el juicio de nulidad el actor manifiesta desconocer los documentos anexos en que se apoyo la emisión del crédito controvertido y si la autoridad demandada, al formular su contestación exhibe los mismos, en ese caso , procede darle la oportunidad al actor para que amplíe su demanda, según lo establecía el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación vigente hasta el 15 de enero de 1988, toda vez que, en caso contrario, se le dejaría en estado de indefensión

³ art. 14 CFF

al no poder controvertir los hechos desconocidos en que se apoyo la autoridad para fincarle ese crédito.

Revisión N° . 1463-87.- Resuelta en sesión de 22 de febrero de 1990.- unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: José Antonio Quintero Becerra.- Secretario: Lic. Silvia Fuentes Macías .

El criterio establecido en esta jurisprudencia, es de plena justicia para el demandante al desconocer este, hechos que le son comunicados hasta la contestación de la demanda, por lo que estamos en un caso típico de hechos supervenientes que le da fundamento para realizar la ampliación de la demanda.

En la reforma que mencionamos, se acorto el plazo para la ampliación de la demanda, cuestión que considero muy benéfica, aunque a mi juicio se podría acortar más los plazos.

A mi juicio el procedimiento establecido en el Tribunal Fiscal de la Federación es sumamente formalista , para acceder a el se necesita la asesoría de un técnico en derecho y aun así muchas demandas son desechadas.

Aquí iniciaría la segunda etapa de la instrucción la etapa probatoria.

La Prueba

Son objeto de la prueba, los hechos, las que se practicarán en la fase de la instrucción en el día y hora que señale al efecto la sala, ya que no hay audiencia. Respecto a los medios de prueba, los actos serán escritos, y en español. Las pruebas se practicarán ante el Magistrado instructor en el día y hora que señale al efecto.

El Procedimiento Probatorio

Ofrecimiento.- Las pruebas se ofrecen en el escrito de demanda, y en el de contestación; las supervenientes en cualquier momento antes de la sentencia.

El desahogo de las pruebas.- Cuando se admite la demanda, o la contestación en el mismo acuerdo se requiere a las partes para que en diez días presenten y protesten

los peritos el cargo; posteriormente contarán con un término de 15 días para rendir su peritaje.

respecto a la carga de la prueba existe la siguiente jurisprudencia:

CARGA DE LA PRUEBA.- CUANDO CORRESPONDEN A LA AUTORIDAD.- de conformidad con lo dispuesto por el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación los actos y resoluciones de las autoridades tienen en su favor la presunción de validez. Sin embargo, cuando el particular niega la existencia de los hechos en que se motive una resolución, en los términos del propio precepto, la autoridad se encuentra obligada a demostrar la existencia de esos hechos

Revisión N° . 1257_87.- Resuelta en sesión de 17 enero de 1990.- unanimidad de 7 votos.- Magistrado Ponente: Margarita Lomeli Cerezo.- Secretario: Trinidad Cuellar Carrera

RTFF 3ª época, Año III N°25 , enero de 1990, pag 37

Si bien es cierto, que de acuerdo con el ordenamiento fiscal vigente se presumen validas las resoluciones de las autoridades, también es cierto que existe una excepción ante la negativa del demandante, por lo que la autoridad tiene la carga de la prueba.

Sistema de Apreciación de la Prueba

El cual esta entre el sistema tasado y el sistema libre de apreciación de la prueba. Ya que tasa alguno de los medios de prueba y otros los deja a la libre apreciación del juzgador.

Aquí no es posible que la autoridad envíe su expediente administrativo, por lo cual la autoridad tiene la obligación de expedir las copias certificadas

Existe jurisprudencia respecto a la valoración de las pruebas es la siguiente:

PRUEBAS PERICIALES.- SU ANÁLISIS Y VALORACIÓN EN LA SENTENCIA.- Para que puedan considerarse debidamente analizadas y valoradas en las sentencias determinadas pruebas periciales, no es suficiente mencionarias, pues deben ser objeto de cuidadoso

examen a fin de concluir si son o no eficaces para demostrar hechos y la finalidad que con ellas se persigue además debe expresarse, en cada caso, el razonamiento que justifique la conclusión a que se llegue

Revisiones Nos, 3/84 y 335 /87.- resuelta en sesión de 19 de junio de 1990.- unanimidad de 8 votos.

Magistrado Ponente : Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretario : Lic. Adalberto G. Salgado Borrego.

RTFF. 3ª época, Año III No 30, junio de 1990 pág. 20

En esta tesis nos señala que la valoración de las pruebas, debe realizarse con lógica jurídica para que el juicio tenga sustento legal.

Los incidentes

Que pueden ser de dos tipos: 1) los de previos y especial pronunciamientos y los simples. Los primeros, son los que detienen al juicio, es decir mientras no se resuelva el incidente no se puede seguir el juicio, con la sentencia interlocutoria continuará el proceso los incidentes son : a) incompetencia por razón del territorio, b) el de acumulación de autos; c) el de nulidad de notificaciones; d) el de interrupción por causa de muerte, disolución incapacidad o declaratoria de ausencia; e) la recusación por causa de impedimento.

Existen otros incidentes, pero no son de previo y especial pronunciamiento esto son: el incidente de suspensión que se da cuando la autoridad ejecutora se niega a la suspensión, rechaza la garantía o reinicia la ejecución, en este caso se promoverá ante el Magistrado instructor, que haya conocido del asunto en primera instancia; acompañando con pruebas. La sala dictará resolución, en la que se decrete o niegue la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución o decida sobre la admisión de la garantía ofrecida. Existe la jurisprudencia siguiente que trata sobre el incidente de suspensión.

INCIDENTE DE SUSPENSIÓN DE LA EJECUCIÓN.- SU PROCEDENCIA .- Cuando se promueva el recurso de revocación ante la autoridad administrativa y se niegue la suspensión del procedimiento de ejecución , o se rechace la garantía ofrecida no puede promoverse el incidente a que se refiere el artículo 212 del Código Fiscal de la federación, toda vez que no se ha iniciado el juicio respectivo , en tal virtud dicho incidente se debe seguir en la misma vía que se esta utilizando haciéndose valer ante el superior jerárquico que conozca del recurso en los términos que establece el último párrafo del artículo 157 del Código Fiscal de la Federación. Así mismo se debe seguir la misma vía para impugnar una resolución que niega la dispensa de garantía, pues en la hipótesis examinada se trata de una cuestión accesoria a la suspensión y si esta debe resolverse incidentalmente dentro del medio de defensa que se controvierte la cuestión de fondo , aquella debe plantearse dentro de igual vía procesal de defensa, considerándose improcedente la acción ante este H. Tribunal dándose las causales previstas por lo artículos 190, fracción VII , en relación con el 191, fracción III del Código Fiscal de la Federación.

Revisión 259/81.- Resuelta en sesión de 8 de marzo de 1984.- Mayoría de 6 votos y 1 en contra .- magistrado ponente: Alfonso Nava Negrete. - Secretario: Lic. Miguel Aguilar García

De acuerdo a la hermeneutica jurídica, en esta jurisprudencia se precisa agotar los recursos administrativos antes de acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación de conformidad al orden jurídico vigente.

El incidente de falsedad de documentos se presenta, cuando alguna de las partes sostenga la falsedad de un documento; el incidente se substanciara, corriendo traslado de la promoción a las partes, por el término de 10 días, para que alegue lo que a su derecho convenga.

Suspensión del acto

Esta se dará siempre, que se solicite al órgano administrativo, y se demuestre que se ha garantizado el interés fiscal, esto es, quien conoce del proceso es la administración pública. Pero el tribunal tiene intervención, ya que las partes podrán ante el tribunal promover en cualquier tiempo, el incidente de suspensión de la ejecución, cuando la autoridad ejecutiva niegue la suspensión, rechace la garantía ofrecida o reinicie la ejecución.

Es el tribunal, quien decide en último término el cumplimiento de los requisitos para el otorgamiento de la suspensión. Para darlo, no hay discrecionalidad, siempre que se cumplan con los requisitos que se establecen en el código. Puede solicitar la suspensión, la parte a quien afecte el acto impugnado. Existen también los requisitos objetivos como es: que los actos sean susceptibles de suspensión y que se garantice el interés fiscal;

La suspensión que se otorga en este juicio únicamente tiene efectos conservativos, proponemos que en la materia administrativa y en algunos casos en la materia de comercio exterior y fiscal tenga efectos restitutorios.

Aquí inicia la tercera etapa de la instrucción; donde las partes presentan una serie de consideraciones, y de razones que la parte hace al juez; respecto a las dos fases anteriores.

Cierre de la instrucción y Alegatos .

No existiendo cuestión pendiente, que impida se dicte sentencia, diez días después de que haya concluido la substanciación del juicio; el Magistrado instructor notificará por lista, a las partes para en el término de cinco días; formulen por

escrito sus alegatos, transcurrido el plazo se cerrara la instrucción; con alegatos o sin ellos.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN SENTENCIA DEL.- ALEGATOS.- Es correcta la determinación de una sala del tribunal fiscal de la Federación, al dictar sentencias en un juicio de nulidad, de no tomar en cuenta una cuestión introducida por una de las partes al formular alegatos, pues el contenido de éstos debe ser congruente con los argumentos planteados porque el artículo 235 del Código Fiscal de la federación, no permite que en los alegatos se hagan valer cuestiones ajenas a las planteadas en la demanda en su ampliación y en la contestación de ambas

Amparo directo 1135/89.- Omnibus de México, S.A.: de C. V. - 14 de julio de 1989.- unanimidad de votos.- ponente Ma de Fátima I. Sámano Hernández.- Secretaria: Ma Rocio Rodriguez.

Con buen criterio en esta jurisprudencia, se expresa que para que sean tomados en consideración los alegatos en un juicio de nulidad, estos deben estar en relación a las situaciones planteadas en la demanda. También es preciso mencionar la siguiente jurisprudencia, relativa al termino en que se deben expresar los alegatos.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION . ALEGATOS TERMINO PARA QUE SE FORMULEN LOS, LAS SENTENCIAS QUE SE DICTA DENTRO DEL, IMPLICA UNA VIOLACION AL PROCEDIMIENTO.- Si del análisis de las constancias de autos se advierte que no obstante que estaba corriendo el termino fijado para que las partes formulen los alegatos que estimaran convenientes sin que dicho término legal hubiera concluido y se tuvo por transcurrido, se declaro cerrada la instrucción y se dicto la sentencia reclamada, antes de que en realidad se hubiera completado el plazo de ley, se violan en perjuicio de la quejosa las formalidades esenciales del procedimiento en términos de la fracción VI del artículo 159, de la ley de amparo y, por ende, las garantías de seguridad jurídica que consagran en los artículos 14y 16 de la Constitución

SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

OCTAVA ÉPOCA:

Amparo Directo 1626/89 Jardines de Tlanepantla, S.A. 10 de octubre de 1989 Unanimidad de votos
Amparo Directo 1616/89 Prisma mexicana, S.A. 18 de octubre 1989 Unanimidad de votos
Amparo Directo 726/90 Comisionistas de Lubricantes, S.A. 4 de julio de 1990 Unanimidad de votos
Amparo Directo 826/90 Upjhon, S. A. De C. V. 26 de septiembre de 1990 Unanimidad de votos
Amparo Directo 666/91 Muguía S. A. 21 de agosto de 1991 Unanimidad de votos
tesis 1.6o A. J gaceta número 60 pág. 44, véase ejecutoria en el Semanario Judicial de la federación, Tomo X Diciembre, pág. 240.

El razonamiento planteado en esta tesis de que debe acatarse expresamente los términos establecidos en el procedimiento, es una garantía de la seguridad jurídica que tienen las partes en cualquier juicio fundado en el artículo 14 y 16 constitucional. Los alegatos son importantes, pues son los razonamientos que hacen las partes de porque el tribunal deben fallar a su favor.

Terminación del Proceso

Esta puede ser por forma normal o anormal; la anormal, es cuando se presenta alguna de las causales de sobreseimiento, (Previstas en el art. 203 del C.F.F.) que impiden que se resuelvan a fondo de del asunto, esta son : por desistimiento del demandante, cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia; en el caso de que el demandante muera durante el juicio si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso, si la autoridad demanda deja sin efecto el acto impugnado; en los demás casos en que por disposición legal, haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

La sentencia, es la forma normal de terminación del proceso; termina con esta si no se presenta el recurso de revisión. La sentencia se divide en tres partes: los resultando, que es un relación de los hechos; las consideraciones y fundamentos legales (considerandos); y los puntos resolutiveos. La sentencia del tribunal se fundarán en derecho y examinaran a todos y cada uno de los hechos controvertidos

del acto impugnado; teniendo la facultad de invocar hechos notorios. Las sentencias deberán ser claras y precisas, congruentes con los aspectos planteados en el proceso.

En esta parte iniciaría la segunda parte del proceso la etapa resolutoria.

La sentencia

La sentencia se dictará por la Sala Regional competente constituida por tres Magistrados.

El Magistrado instructor, dentro de los treinta días al cierre de la instrucción formulará el proyecto de sentencia, posteriormente se procederá a la deliberación y votación del proyecto. La sentencia se pronunciará, por unanimidad o mayoría de votos. Cuando la mayoría de los Magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el Magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota en contra de proyecto, o formular voto particular, razonado el cual deberá hacer en plazo que no exceda de diez días, en caso de no hacerlo perderá ese derecho y deberá devolver el expediente; si no lo hiciera incurrirá en responsabilidad. En lo concerniente a lo que tiene que resolverse en las sentencias estas deben considerar todos los puntos establecidos en la litis como se indica en la siguiente jurisprudencia.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SENTENCIAS DEL DEBEN RESOLVER TODOS Y CADA UNO DE LOS PUNTOS CONTROVERTIDOS.- De conformidad con el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, las salas del Tribunal Fiscal de la Federación están obligadas a resolver todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, hechos valer tanto en los conceptos de anulación como en la contestación de la demanda. Por tanto, no obstante que dichas salas consideren fundado alguno de ellos, deben analizar los demás, pues la finalidad del legislador al redactar el precepto invocado en esos términos, es sin lugar a dudas que los tribunales Colegiados de Circuito no resuelvan de manera directa argumentos planteados por las partes y que son materia de la litis sino que únicamente se ocupen de ellos después de que la Sala Fiscal se haya pronunciado al

respecto, bien en la revisión promovida por las autoridades demandadas o bien en el juicio de amparo que instaure el gobernado.

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO

OCTAVA ÉPOCA

Revisión fiscal 14/89 Plaza mediterránea S. A de C.V.; 21 de noviembre de 1989 Unanimidad de votos

Revisión fiscal 11/89 Plaza Europa , S.A. 28 de noviembre de 1989. Unanimidad de votos

Revisión fiscal 18/89 Cárdenas e hijos S de R. L. 17 de enero de 1990 Unanimidad de votos

Revisión fiscal 12/89 Apizaco Automotriz S.A. 9 de marzo de 1990 Unanimidad de votos

Revisión fiscal 12/90 Rosario Pérez Hernández 4 de julio de 1990 Unanimidad de votos

Tesis VI 2ª J/85 Gaceta número 35 pág. 95, semanario judicial de la federación Tomo VI , segunda parte I Pág. 423.

Con un acertado criterio jurídico, en esta tesis se establece que el juzgador debe evaluar todos los puntos controvertidos que integran la litis.

Contra las sentencias de las Sala Regionales, se admite el recurso de revisión, ante el Tribunal Colegiado de Circuito. Si el Magistrado instructor no formula su proyecto de sentencia, o la sala no la dicta en los plazos establecidos. Puede cualquiera de las partes, interponer la excitativa de justicia ante el presidente del tribunal.

El tribunal podrá anular el acto por cualquiera de las causas que se enumeran en el artículo 238 del C.F.F las cuales son :

a) Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado, o tramitado procedimiento del que se deriva dicha resolución; b) Omisión de los requisitos formales exigidos en las leyes, que afecten las defensas del particular y trascienda el sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación en su caso;

c) Vicios del procedimiento, que afecten las defensas del particular, y trasciendan al sentido de la resolución impugnada; d) Si los hechos que la motivaron, no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas; e) Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de las facultades discrecionales, no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

El tribunal fiscal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación de dicha resolución aunque no se hubiese sido alegada, lo que no se puede es anular un acto, que no haya sido impugnado. La sentencia, se dictará dentro de los cuarenta cinco días siguientes; a aquel en que se cierre la instrucción del juicio.

La sentencia definitiva podrá: a) reconocer la validez de la resolución impugnada.; b) Declarar la nulidad de la resolución impugnada; y c) Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses.

Las sentencias pueden ser para declarar la nulidad la cual puede ser ;

a) lisa y llana

- 1) En el procedimiento la resolución es dictada por autoridad incompetente;
- 2) Cuando exista una indebida e inexacta aplicación de la ley.

b) Para efectos la cual es una sentencia constitutiva y de condena, la autoridad tiene que realizar un acto posterior a la sentencia que tiene que estar apoyada en esta misma los casos en que se da son:

- 1) violaciones en procedimiento que trasciendan el sentido de la resolución;
- 2) ausencia de fundamentación y motivación;
- 3) desvío de poder.

Es decir, cualquier sentencia que dicte el tribunal, será para efecto, lo que algunos tratadistas consideran es plena jurisdicción. En las resoluciones de nulidad que pronuncie el tribunal fiscal de la federación, tiene que acatar el mandato legal, el que indique para efectos se declara la nulidad, de conformidad con la siguiente jurisprudencia:

SENTENCIA .- CUANDO DECLARA LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA , DEBE SEÑALAR PARA QUE EFECTOS.- Según lo dispuesto por el artículo 230 del Código Fiscal de la federación (de 1967 , las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación que declaren la nulidad de una resolución, deben señalar los términos conforme a los cuales la autoridad demandada debe emitir su nueva resolución, salvo dos excepciones que consigna el propio artículo, a saber: a) que la sentencia se limite a reconocer la ineficacia del acto en los casos en que la autoridad haya demandado la anulación de una resolución favorable a un particular, o b) que se limite a mandar reponer el procedimiento. De acuerdo con lo anterior , y salvo las excepciones apuntadas, resulta que, en estricto derecho, el Tribunal Fiscal de la Federación no debe emitir su sentencia declarando la resolución impugnada, en forma “lisa y llana” sino que debe indicar para qué efectos. Así pues , cuando se impugna una resolución que recayó a un recurso administrativo y la sentencia declara su nulidad, debe señalarse que ésta es para el efecto de la resolución anulada por ilegal sea substituida por otra que ponga fin al recurso interpuesto, el cual debe ser resuelto por la autoridad administrativa y, por consiguiente , debe concluirlo mediante una nueva resolución que reemplace a la anulada, dictada en los términos que se señale en la sentencia.

Revisión No 1254/79 .- Resuelta en sesión de 10 de septiembre de 1980 , por unanimidad de 8 votos

Revisión No 532/82.- Resuelta en sesión de 24 de junio de 1982, por mayoría de 7 votos

Revisión No 1170/82.- Resuelta en sesión de 2 de marzo de 1983 , por mayoría de 6 votos y 1 en contra

RTFF año V No 46 Octubre 1983 p219

En esta jurisprudencia se vislumbra un viejo propósito de que las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación sean de plena jurisdicción, aunque esto no se ha logrado plenamente pero la exigencia de que cuando se resuelva para efectos algún juicio fiscal, estos deben estar ampliamente precisados por el juzgador en que términos debe dictar la nueva resolución la autoridad salvo los casos de excepción.

La terminación normal del proceso es la sentencia, pero también puede terminar por otros actos o hechos; como el desistimiento, el allanamiento satisfacción extraprocésal de la pretensión. Por caducidad, Por hechos que impidan su continuación, como la extinción del demandante y la reforma legislativa.

Las sentencias que dicte el tribunal; no deben ser únicamente de anulación es cierto que en contratos de obra pública, son de plena jurisdicción , pero para otorgar una verdadera justicia, es necesario que todas las sentencias que dicten el tribunal, sean de condena, es decir que puedan sustituir su sentencia a las resoluciones de la autoridad.

Ejecución de las sentencias

Un problema muy grave, es el cumplimiento de sentencia pronunciadas por el tribunal. Es muy difícil exigir a la administración el cumplimiento de una resolución dictada por un tribunal administrativo. Aunque en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación se dice, que es un tribunal de plena autonomía para dictar sus fallos, no existe un procedimiento de ejecución, por medio del cual se obligue a cumplir a la autoridad coactivamente, las resoluciones que favorezcan a los administrados. Existe el recurso de queja que mas adelante mencionaremos. Pero para obtener, realmente el cumplimiento de una sentencia tenemos que acudir al juicio de amparo, conforme lo establece la jurisprudencia.

TRIBUNAL FISCAL DE. CARECE DE IMPERIO PARA EJECUTAR SUS DECISIONES.- Si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación ejerce funciones jurisdiccionales al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, también es verdad de que carece de imperio para hacer respetar sus decisiones, según se establece expresamente en la exposición de motivos de la Ley de justicia fiscal del 27 de agosto de 1936. Ahora bien , como el imperio es uno de los atributos de la jurisdicción , es forzoso concluir que el Tribunal Fiscal de la Federación no tiene plena jurisdicción.-

Quinta época

Amparo en Revisión 3890/39 secretaria de Hacienda y Crédito Público 1o de abril de 1940 unanimidad de cuatro votos.

Amparo en Revisión 8789/39 Secretaria de hacienda y Crédito Público 7 de octubre de 1940 mayoría de cuatro votos

Amparo en Revisión 170/40 Departamento de Impuestos Especiales de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público 7 de octubre de 1940 unanimidad de cuatro votos

Amparo en Revisión 206/40 Departamento de Impuestos Especiales de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público 7 de octubre de 1940 unanimidad de cuatro votos

Amparo en Revisión 2024/40 Departamento de Impuesto del Timbre y sobre Capitales, de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público 7 de octubre de 1940 unanimidad de cuatro votos.

TRIBUNAL FISCAL EL AMPARO ES PROCEDENTE PARA EL EFECTO DE EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE SUS SENTENCIAS.- Las sentencias del tribunal

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

Sexta Época

Amparo en Revisión 1697/60 Rodolfo L. Flores 29 de junio de 1960 cinco votos

Amparo en Revisión 1695/60 Juan B Carranza . 25 de julio de 1960 cinco votos

Amparo en Revisión 1646/60 Andrés G. Rebolgar. 28 de septiembre de 1960 Unanimidad de cuatro votos

Amparo en Revisión 8126/59 Cia. Minera Asarco, S. A. 8 de marzo de 1961 cinco votos

Amparo en Revisión 2799/60 Sóstenes González Tijerina 10 de mayo de 1961 cinco votos

Segunda sala, tesis 1998, apéndice 1988, segunda parte , pag 3217.

Esta jurisprudencia expresa claramente el vacío existente en el Código Fiscal de la federación en las que las resoluciones definitivas pronunciadas por las salas del Tribunal Fiscal de la Federación carecen de imperio para ejecutar sus sentencias cuando la autoridad no acata dicha resolución el demandante tiene que acudir al juicio de amparo , para que se ejecute la sentencia.

Proponemos que Tribunal Fiscal de la Federación, tenga la facultad de dar cumplimiento a sus sentencias; no únicamente imponer multas, sino tener los elementos con los cuenta el poder judicial.

recursos

Los medios de impugnación, que se prevén son :

1) El recurso de reclamación, que procede contra las resoluciones del magistrado instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación la ampliación de ambas o alguna prueba, que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquellas que admitan o rechacen la intervención del tercero. Este recurso lo resuelve la sala o sección respectiva, y se interpone dentro de los 15 días que se de la notificación de que se trate.⁴

2)El recurso de queja.- procede contra la indebida repetición de un acto o resolución o que se incurra en un exceso o defecto de su cumplimiento, ante el magistrado instructor.

3) El recurso de revisión.- las autoridades podrán impugnar, las resoluciones que decreten o nieguen sobreseimiento y las sentencias; se presentará a través de la unidad administrativa, encargada de su defensa jurídica, ante el tribunal colegiado de circuito competente en la sede de la sala regional, mediante escrito que se presentará dentro de los 15 días siguiente a que surta efecto la notificación, en los siguientes casos.

⁴ Art. 242 CFF

1.- cuando la cuantía es mayor de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del D.F. Cuando se refiere a contribuciones que deberán determinarse en un periodo menor a 12 meses; para hacer el calculo del la cuantía del asunto se considerara el monto que resulte de dividir, el importe de la contribución entre el numero de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

2. Si es menor la cuantía o indeterminada, procederá cuando sea de importancia y trascendencia. Para que se admita el recurso el recurrente deberá razonar esta circunstancia.

3.- cuando la resolución o sentencia se a emitida por la SHCP o autoridades fiscales de las entidades federativa coordinadas, en ingresos federales si el asunto se refiere

a) la interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa;

b) la determinación de los elementos esenciales de las contribuciones;

c) competencia de la autoridad que haya dictado, u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva; o el ejercicio de las facultades de comprobación;

d) violaciones procesales durante el juicio, que afecten las defensas del recurrente y trasciendan el sentido del fallos;

e) violaciones cometidas en las propias resoluciones, o sentencias;

f) las que afecten el interés jurídico de la federación.

4.- Cuando la resolución que se dicte se refiera a ley federal de responsabilidad de los servidores públicos.

5.- Resoluciones en materia de aportación de seguridad social, si se refiere a la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integre la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos de riesgos de trabajo.

Los juicios que se refieran a las resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso solo lo podrá interponer la Secretaria de Hacienda y Crédito Público.

Para evitar que las sentencias sean diferentes, si el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución y la autoridad el recurso cuando el asunto llegue a los tribunales colegiados de circuito el amparo y la revisión se tramitaran en el mismo lugar, y en la misma sesión.. esto evitara complicaciones a la sala que debe cumplir las ejecutorias.

4) El recurso de aclaración.- que procederá, cuando la parte estime contradictoria, ambigua u obscura una sentencia definitiva, del tribunal fiscal de la federación; esta se podrá promover, dentro de los diez días siguientes a aquel que surta efectos su notificación.⁵

Hubo una reforma importante en diciembre de 95, dándole facultades otra vez a la sala superior, para revisar las resoluciones de la sala regionales a través del recurso de revisión, cuestión que se modifico en diciembre de 96 por los problemas que se creaba , al haber términos diferentes con el recurso de revisión ya que las autoridades podían conocer los conceptos de impugnación antes y que se tramitara como improcedente. Y por las criticas que se hacia, de que eran más escalones para la impartición de justicia. Yo considero que no inconveniente que lo conozca la sala superior; lo que hay que modificar son los términos.

Otro punto interesante, es la creación de recurso de aclaración de sentencias; el cual permite que las partes que fueran confusas , fueran aclaradas a las partes.

⁵ Art. 239 C CFF

jurisprudencia

La jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación, depende completamente de las opiniones del poder judicial, es decir, el tribunal carece de atribución para establecer un criterio sustentado en una jurisprudencia propia, contrario a las pronunciados por los tribunales judiciales; esto se funda en el art. 263 del cff.

Nuestra propuesta es, que esta situación cambie; el ejemplo de otros países lo ha demostrado, un gran desarrollo en el procedimiento administrativo se ha debido a su jurisprudencia, no teniendo esta la fuerza que requiere no se logrará el cambio a una justicia administrativa plena.

conclusiones

Creemos que Tribunal Fiscal de la Federación de la Federación, ha sido un gran avance para la justicia administrativa en México; porque permitió que se separará del poder judicial la competencia administrativa.

La crítica que yo haría al, Tribunal Fiscal de la Federación, es que tiene un procedimiento muy largo; a mi juicio cuenta con plazos exagerados. No como al principio de su creación, esto ocasiono que se quitaría la audiencia en este procedimiento; lo cual no permite a las partes y el juez que tengan un acercamiento. Otro punto de crítica, es que las sentencias que dicte el tribunal son únicamente declarativas, es cierto que el tribunal puede dictar sentencias para efectos, y que actualmente, si no se cumple cuenta con medidas de apremio; como multas. Pero si un administrados quiere que se aplique la justicia, y acude al tribunal fiscal y este falle a su favor y la autoridad administrativa no acata el fallo; el particular tiene que acudir al juicio de amparo y si no quieren que les ejecuten; deberán presentar una garantía y pagar un abogado; por lo que muchas veces, las personas se desisten, y

acatan las decisiones de las autoridades. Es decir, en nuestro sistema se tiene todas las ventajas para las autoridades, aparte de contar estas con una presunción de que su actuaciones están realiza con base al derecho; y es el particular a quien le corresponde demostrar lo contrario, yo creo que instituciones, como estas deberían hacerse más sencillas, para facilitar el acceso de los particulares a la impartición de justicia.

Otro aspecto a destacar es el referente a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación; quien desde su creación ha ido incrementando las materias de su competencia; esto se ha dado gracias a que el Tribunal Fiscal ha demostrado que es un verdadero tribunal jurisdiccional, independiente y debido a la imparcialidad de sus fallos. La trascendencia que ha adquirido el Tribunal, el cual no únicamente, se dedica a las materias de competencia fiscal; también conoce de la competencia en materia de comercio exterior, pudiendo los particular elegir este medio o acudir a mecanismos alternativos por lo que consideramos que se deben agilizar los tramites en el tribunal. La competencia aparte de la que ya se consagraba en la Ley Orgánica, también se vio aumentada por la competencia que se le dio para conocer de los fallos del recurso de revisión, establecido en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

Por lo tanto, podemos afirmar que la materia que no le compete conocer al TFF es de las resoluciones de la administración pública paraestatal (aunque conoce sobre las cuotas del INFONAVIT y del IMSS) se excluye, la materia de carácter financiero; pero la ley del banco de México, le da ciertas facultades, en materia electoral, competencia económica justicia agraria y laboral, así como del ministerio público en ejercicio de sus funciones constitucionales.

Por la importancia que tiene actualmente, el Tribunal Fiscal de la Federación, es necesario que sea más expedito su procedimiento; que se divida el tribunal en salas es decir que cada una de ella se divida en materia, la clasificación propuesta será en

materia fiscal, materia administrativa, y materia de comercio exterior. El procedimiento en lo general será lo mismo para los tres pero habrá diferencias .

También proponemos, que sean mejores las medidas cautelares; y en cuanto la sentencia, el tribunal tenga la facultad de dictar sentencias de condena.

Otro punto importantes es por la diversidad de materias de las que actualmente conoce el tribunal; seria necesario crear un instituto de especialización en materia administrativa.

Y para vigilar el funcionamiento interno del tribunal, y para la selección de sus integrantes que hubiera un consejo de la judicatura pero del Tribunal Administrativo.

Para que se garantice la independencia de tribunal administrativo, deben de contar con independencia económica; es decir que su presupuesto lo designe el Congreso de la Unión.

**TRIBUNAL DE LO
CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO DEL
DISTRITO FEDERAL**

TCADF

Organización de lo Contencioso Administrativo

Es un tribunal administrativo en el Distrito Federal, con autonomía y plena jurisdicción para dictar sus fallos; es independiente de las autoridades administrativas. Su establecimiento fue en el año de 1971.

Su naturaleza jurídica. Es un tribunal administrativo, esto significa es un órgano jurisdiccional localizado en la estructura del poder ejecutivo, su función es solucionar los conflictos administrativos tanto los propiamente administrativos como los fiscales.

Se creó el tribunal de lo contenciosos administrativo del DF, con base a la reforma de octubre de 68 artículo 104 fracción I de la carta federal que dice " las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos , que tengan a sus cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del distrito federal y los particulares.

El tribunal de los contencioso administrativo tiene como finalidad ser un instrumento de control de la legalidad en contra de los actos resoluciones de la autoridades DF que afecten a los administrados.

El 19 de diciembre de 1995, salió publicado en el Diario Oficial la nueva Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del DF.

El TCADF ha sido el modelo, para el diseño y creación de tribunales administrativo es las otras entidades federativas.

Composición

Su composición, es de una sala superior y tres salas ordinarias; la primera se integra por cinco magistrados, y las otras por tres magistrados cada una. A juicio de la sala superior se podrá formar salas auxiliares, integradas por tres magistrados. Determinando la sala superior la sede tanto de las salas ordinarias y las auxiliares.

La elección de los magistrados, corresponde al jefe del D.F. con la aprobación de la asamblea de representantes. Los magistrados durarán en sus puesto seis años, con la posibilidad de ser promovidos; de la sala auxiliar a la sala ordinaria y de esta a la sala superior. Cuando se termine el período, podrán ser ratificados o promovidos; en este ultimo caso, solo podrán ser privado de sus puestos en los casos previstos en el titulo IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En la última reforma se consagra la propuesta de la inamovilidad de los magistrados para quienes fueran ratificados, lo cual permite que los fallos de los magistrados no dependan de su conservación en el puesto.

Para ser magistrado del TCADF se requiere:

- a) Ser mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos;
- b) Tener por lo menos treinta años cumplidos para ser magistrado de la sala superior y 25 para ser magistrado de la sala ordinaria;
- c) Ser licenciado en derecho, con titulo debidamente registrado ante la autoridad competente por lo menos, con cinco años de antigüedad a la fecha de su nombramiento como magistrado.

La critica que se hace es, que estos requisitos son muy fáciles de cumplir, y por lo mismo no garantiza que tendremos especialista en la materia; porque únicamente se pide con cinco años de antigüedad, es decir que si en ese tiempo se hubieran dedicado a cualquier otra actividad, no importaría y cumpliría el requisito.

Por la importancia de esta área, se requiere que los magistrados del TCADF sean gente con experiencia pero en el proceso administrativo, como los secretario de estudio y cuenta o gente que provenga de un instituto de formación judicial en materia administrativa .

Competencia

La competencia del tribunal, se encuentra dentro de la jurisdicción contencioso administrativa, la cual indica que el poder jurisdiccional actúa, conoce y resuelve sobre las controversias jurídicas de carácter administrativo. Adopto la ley para delimitar su jurisdicción en razón de materia el sistema de formula general.

Por medio del funcionamiento de las salas, se desarrolla la función propiamente jurisdiccional. Su competencia es la siguiente.

Atribuciones de Sala Superior tiene funciones jurisdiccionales y administrativas como: fijar la jurisprudencia del tribunal; resolver los recursos que se interpongan contra las salas; resolver las contradicciones que se presenten entre las sentencias de las salas ordinarias y auxiliares; conocer del recurso de reclamación, excitativa de justicia; calificar la recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados; adscripción de los magistrados; establecer las reglas para distribución de los negocios y para el despacho pronto y expedito de los asuntos de competencia del tribunal.

Salas del tribunal

La cual podemos afirmar tiene en principio, una norma de competencia genérica; ya que en el art. 23 se establece, que conocerán de los juicios en contra de los actos administrativos de las autoridades de la administración pública central y paraestatal

del D.F. que dicten , ordenen ejecuten o traten de ejecutar en agravio de personas físicas o morales, las asuntos tributarios del D.F.; las de negativa ficta; las de negativa ficta en materia fiscal; la positiva ficta; los juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la positiva ficta; la de queja por incumplimiento de la sentencia; el recurso de reclamación; el juicio de lesividad; la responsabilidad de los servidores públicos el cual es optativo; y las demás que señalen otras leyes.

Respecto a la competencia , con la última reforma se incluyen nuevas figuras que en muchos tribunales administrativos, todavía no son contempladas como la positiva ficta.

Conflictos de Competencia

Los conflictos de competencia, que susciten con la federación o con los estados se resolverán por la Suprema Corte de Justicia mediante lo que denomina Fix como litigio constitucional. Los conflictos que tengan lugar con otros tribunales, del Distrito Federal serán resueltos, por el pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Para que se adopte las resoluciones se requiere, la presencia de mas de dos tercios de sus miembros; y estas se tomaran por mayoría de votos de los magistrados presentes, que no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan un impedimento legal.

Principios del TCADF

Podemos afirmar que el tribunal de lo contencioso administrativo del DF, cuenta con los siguientes principios : el de autonomía; de la antiformalidad, principio de igualdad de las partes.

El de autonomía, ya que quien se encarga de la jurisdicción es un verdadero tribunal que cuenta con plena autonomía e independencia para resolver los conflictos, en contra de las autoridades administrativas del D. F. Esto porque se ha considerado necesario que se les encargue a un grupo especial de juzgadores que sean independientes de la administración pública para que las decisiones que tomen sean imparciales; también se requiere, que el órgano que solucione este tipo controversias lo haga apegándose a la ley; en este caso, es un órgano especializado en materia administrativa, la cual de ninguna manera es contrario a la Constitución, ya que en ella misma se establece los tribunales administrativos como ya se ha reconocido la especialización en diferentes materias;

Es antiformal, ya que la justicia que se imparte en el tribunal es expedita pronta, publica no tiene grandes formalismos; por lo mismo se estableció la suplencia de la queja, dirigido a la clases más desprotegidas las cuales son la que más problemas tienen para el acceso a la justicia.

Igualdad de las partes. Es trascendental, que cuando se realiza un juicio las partes que intervienen en el mismo sean iguales ante los ojos del juzgador, el problema se da cuando se considera que una de las parte lo que busca es interés general y la otra el interés público; en este tribunal lo que va analizar es que lo actos de la autoridad estén apegados a la legalidad. Estos principio se baso en otra figura muy importante en nuestro país el juicio de amparo.

Partes

El actor, que comúnmente es el particular que resulto dañado por la resolución o acto de las autoridades del departamento administrativo; por excepción será a la autoridad administrativa, cuando demande la anulación de un resolución que favorezca al particular y que no se puede revocar de oficio.

El demandado generalmente es la autoridad que ha emitido ejecutado o pretende ejecutar el acto o resolución que se impugna; por excepción la autoridad que solicite la nulidad del mismo.

El tercero interesado, cualquier persona cuyos interés se pudieran ver afectados por la resoluciones del tribunal; es toda persona que tenga interés en la subsistencia del acto o de las resoluciones impugnados en el proceso administrativo que le favorecen, es decir que sus interés son contrarios a los del actor y en excepciones a los del particular demandado cuando la autoridad ha impugnado el acto o resolución.

Impedimentos

Por vínculo de parentesco, de asistencia profesional de amistad o enemistad con alguna de las partes o sus representantes; b) interés personal en el asunto; c) responsabilidad o participación en un juicio similar pendiente de resolución en el tribunal.

Procedimiento

El proceso administrativo se caracteriza por el predominio del principio inquisitorio, plazos breves carencia de formalidades innecesarias e interés público preponderante, todo ellos sin perjuicio de preservar las formalidades esenciales del procedimiento. Se aplica la ley del tribunal contencioso administrativo, pero se establece la supletoriedad en los casos de omisión y en cuanto no se opongan a los que prescriba dicha ley por el Código de Procedimiento Civiles para el D.F. y en, materia fiscal al Código Financiero del D.F. y al Código Fiscal de la Federación.

El procedimiento, que se sigue ante el tribunal es muy sencillo . Se inicia con demanda que puede interponerse en la forma impresa que proporciona el tribunal, indicando la resolución o acto impugnado, las autoridades demandadas , el tercero perjudicado si lo hubiere la descripción de los hechos y de ser posible los fundamentos de derecho, con la firma del actor y si éste no supiere o no pudiere firmar, lo hará un tercero a su ruego , poniendo el primero su huella digital. En el tribunal habrá personal, para llenar las formas impresas de la demanda, con los datos que le proporcione los interesados y los que el propio personal pueda obtener de las dependencias oficiales de las que emana la resolución.

Por lo cual el administrado no tendrá que acudir a un abogado ya que la demanda que presente se hará por personal con experiencia dedicado a esa función.⁶

respecto a la demanda hay la siguiente jurisprudencia:

DEMANDA.- EXTEMPORANEIDAD DE LA.- Es a cargo de las autoridades demostrar que se presento en forma extemporánea la demanda de nulidad, así como también exhibir el documento fehaciente que sirva de base para establecer con toda exactitud el día en que se hizo sabedor el actor de la resolución que se impugna, ya que esa fecha no debe inferirse a base de conjeturas, sino que tiene que demostrarse plenamente.

RRV -441/85-21111/85 parte actora , S.A. 26 de septiembre de 198a.- unanimidad de votos.- magistrado Lic. Pedro Enrique Velasco Albin, Secretario Lic., francisco Campos Salgado

Con esta figura afirmamos quien tiene la carga de la prueba es la autoridad y no como comúnmente sucede en materia administrativa que quien la tiene es el administrado.

La demanda deberá contener: a) nombre y domicilio del actor y o su representante; b) acto reclamado; c) autoridad responsable d) nombre y domicilio del tercero perjudicado; e) pretensión que se deduce; f) fecha en que se presenta; g) descripción de los hechos y, si es posible , los fundamentos de derecho ; h) firma del actor; i) ofrecimiento de las pruebas.

⁶ Flores Zavala Ernesto " El Tribunal de lo Contencioso Administrativo" revista del tribunal de los contencioso administrativo del D.F. N° 1 17 de julio de 1972 P 79

Admitida la demanda , se emplazara a la contraparte para que en un término de cinco días presente la contestación ; en esta se deberá referirse a cada uno de los puntos de la demanda, los fundamentos de derecho que considere aplicables y las pruebas que se ofrezca.

MOTIVACIÓN Y FUNDAMENTACIÓN, SUS ESTUDIO DE OFICIO.- Basta que el actor manifieste en su demanda que el acto impugnado carece de fundamentación y motivación, para que las salas de este tribunal de oficio , realicen en las sentencias que pronuncien un examen exhaustivo de las consideraciones y fundamentos de derecho que sirvieron de sustentación al acto que dio origen al respectivo juicio de nulidad.

RRV-2831/-2067/87.- parte actora Romero Cándano.- 19 de mayo de 1988 .- unanimidad de votos.- Ponente; magistrado. Victoria Eugenia Quiroz Carrillo.- Secretario : Lic. Daniel Ramita Aquino.

Lo afirmado en esta jurisprudencia nos permite corroborar . que quien tramite ante dicho tribunal no se necesita ser un especialista de derecho ya que además de contar con forma escrita para formular su demanda y con abogados que los asesoren. Se establece que con solo manifestar en la demanda que no existe fundamentación y motivación para que el tribunal realice un profundo análisis de los motivos que sirvieron de base del acto.

Una vez que se contestó la demanda, o precluyó el derecho para contestar el presidente de la sala turnara el asunto al magistrado que corresponda por turno; quien se encargara de llevar a cabo la audiencia de pruebas alegatos y sentencia.

Se consideran días hábiles todos los del año excepto los domingos, días de descanso obligatorio y aquellos en que se suspendan las labores. Se tendrá 15 días para interponer la demanda contado desde el día siguiente en que se haya notificado al afectado .

notificaciones

Se establecen las notificaciones personales, dentro y fuera del tribunal por correo certificado y por lista. Por oficio, o personalmente se les comunicará las autoridades. Se notificará personalmente en el domicilio señalado en su escrito cuando : 1) sea la primera notificación; 2) se haya dejado de actuar durante más de dos meses; 3) Lo crea conveniente el tribunal; 4) Se trate de resolución definitiva.

Características del Tribunal

Independencia ya que no hay intervención por parte de la administración activa, en cuanto a la toma de resoluciones o de las sentencias que pronuncian los tribunales

Autonomía porque están en condiciones de darse sus propias normas de actuación obviamente relacionada con la que tiene como base la que expide el poder legislativo y la que adquieren porque lleguen sus ministros o magistrados a ser inamovibles de sus cargos.⁷

Un comentario importante es el que hace el Lic. Castellanos Coutiño, donde menciona que el tribunal podría superar a otras instituciones que se han creado a imagen y semejanza del ombudsman escandinavo, ya que en el caso de la comisión de derechos humanos se llega a la mera recomendación, en cambio el TCADF entra más a fondo a los problemas que los administrados pudieran tener frente a la administración.

Para iniciar el juicio ante el tribunal de lo contencioso administrativo, del DF no es necesario agotar los recursos administrativo, internos ante la administración activa. el procedimiento administrativo es optativo de la acción.

⁷ Castellanos Coutiño, Horacio " la evolución del Contencioso Administrativo en México" revista del tribunal de lo Contencioso Administrativo del DF No 3 17 de julio de 1991 2ª época

Providencias Precautorias

Destacados tratadistas, mencionan que la figura de suspensión, que tiene el TCADF, fue tomada del juicio de amparo⁸, siguiendo por lo mismo los lineamientos de dicho proceso en el cual no se otorgara la suspensión si se sigue a perjuicio de un evidente interés social, contravengan disposiciones de orden público, o deja sin materia al juicio.

Con la reforma de 1978 se dio la posibilidad para que los actos de impugnación que hubieren sido ejecutados afecten a los particulares de escasos recursos económicos y le impidan ejercer su única actividad personal, de subsistencia mientras no se pronuncie la resolución para preservar el medio de subsistencia del particular la sala podrá dictar las medidas cautelares que estime pertinentes.

Nava Negrete sostiene que antes de que se realizara dicha reforma de 73 a la TCADF este otorgo en varias ocasiones efectos restitutorios a la suspensión Cuando se trate de créditos fiscales, se deberá garantizar ante la tesorería del distrito federal los créditos fiscales.

En nuestro derecho, las medidas precautorias únicamente se ocupan, de la suspensión de los actos de ejecución, es decir tienen un carácter conservativo, En el caso del TCADF la suspensión se solicita en cualquier tiempo, ante el presidente de la sala que corresponda, la cual la dar a conocer a las autoridades demandadas, para su cumplimiento. Si los actos que se impugnan, hubieran sido ejecutados y afectan a los demandantes le impidan el ejercicio de su única actividad de subsistencia; o el acceso a su domicilio particular; el presidente de la sala, podrá dictar las medidas cautelares que considere pertinentes para preservar dicho medio de subsistencia.

⁸ Nava Negrete, Op Cit Fix Zamudio OP cit p 102

Excepcionalmente bajo su más estricta responsabilidad, el presidente de la sala podrá acordar la suspensión con efectos restitutorios, en cualquiera de las fases del proceso hasta antes de la sentencia respectiva. No se otorgará la suspensión, si es en perjuicio del interés social, si se contravienen disposiciones de orden público o si se dejare sin materia el juicio. Si varían las condiciones, el presidente en cualquier etapa del juicio podrá revocar la suspensión.⁹

En caso que proceda la suspensión pero pueda ocasionar daños o perjuicios a terceros, se concederá, si el actor otorga garantía bastante, para reparar el daño o indemnización los perjuicios que se ocasionaren, si no obtiene la sentencia favorable.¹⁰ Si el tercero da contra garantía la suspensión quedara sin efectos.

Como ya mencionamos, tiene sólo carácter conservativo; esto es, mantienen las cosas en el estado en que se encuentran mientras se emite la resolución.

La sala tiene la facultad de revocar la suspensión, si varían las condiciones en las cuales se otorgó. En el caso de créditos fiscales, se debe garantizar la suspensión. La suspensión ha sufrido diversas reformas, que le han restado fuerza, posterior a estas reformas, hubo una modificación referente al otorgamiento, que podrán dar las salas mientras se emite la sentencia, de la medida precautoria, que podrían conceder a los particulares de escasos recursos, en el caso de que los actos materia de impugnación hubieren sido ejecutados, afecten a particulares de escasos recursos económicos, impidiendo el ejercicio de su actividad de subsistencia, con el fin de preservar el medio de subsistencia del quejoso.

Consideramos que en materia de suspensión hay un mayor avance en el TCADF ya que en algunos casos cuenta con efectos restitutorios.

⁹ Art. 59

¹⁰ Art. 61

Pruebas

El ofrecimiento se hace en los curso de demanda y contestación; la admisión y desahogo se realiza en la misma audiencia. Se admiten todo tipo de pruebas, excepto la confesional a cargo de la autoridad administrativa y aquellas que fueran contrarias a la moral y al derecho.

Valoración de las pruebas

En la ley se señala que el tribunal valorara, según se prudente arbitrio salvo la documental u la inspeccional es decir que el sistema que impera es el mixto , ya que en la ley se establece como valorar algunas pruebas , y otras es a consideración del magistrado.

Cierre de la Instrucción

El tribunal, dispondrá en la misma audiencia donde se desahogaron las pruebas que las partes aleguen los que su derecho convenga. El alegato, no constituye una argumentación a la que deban seguir obligatoriamente el juez; exclusivamente orienta para la solución de la controversia, permite a los magistrados tener un conocimiento directo de las partes respecto del conflicto.¹¹

Terminación del proceso administrativo

Que puede ser por el acto normal, que pone fin al proceso, que es la sentencia definitivo o por el anormal que es el sobreseimiento.

¹¹ Cfr. Vázquez Galvan García .Armando El tribunal de los Contencioso administrativo del D.F. México editorial Orto 19777 pp 220

El sobreseimiento que coincide con los supuesto estipulados en la ley de amparo estas son a) el desistimiento del actor o demandado en el juicio; b) cuando en la tramitación del juicio sobreviniere una de las causales de improcedencia; c) fallezca el demandante y su pretensión sea intransferibles; d) cuando la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor o revocado el acto impugnado; y e) cuando no se hay efectuado ningún acto procesal durante le plazo de 180 días ni el actor hubiera promovido en ese lapso.

La sentencia

Que es la que pone fin al procedimiento administrativo, aunque en algunos casos proceda el recurso de revisión ante la sala superior. La sentencia de ser fundada la demanda, dejaran sin efecto el acto impugnado y las autoridades quedaran obligadas a restituir el actor en el goce de los derechos, que le hubiesen sido indebidamente afectados o desconocidos. La sentencia debe dictarse por lo general en la misma audiencia, en los caso de en que deba tomarse en cuenta un gran numero de constancias, se concede un plazo de 10 días para dictar el fallo.

Los elementos que debe tener toda sentencia son: a) la fijación clara y precisa de los puntos controvertidos; b) la apreciación de las pruebas; c) los fundamentos jurídicos, y d) los puntos resolutivos. En los juicios de nulidad planteados ante el tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal se deben considerar todos los motivos de nulidad expresados , como se indica en la jurisprudencia siguiente:

**TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL,
ES VIOLATORIA DE GARANTIAS LA SENTENCIA DE, CUANDO NO SE OCUPA
INTEGRAMENTE DE LOS , MOTIVOS DE NULIDAD PROPUESTOS.-** Si la actora en el juicio de nulidad correspondiente en un motivo de anulación diversas circunstancias, y las

la responsable únicamente se ocupa de ellas en parte, omitiendo su examen íntegro, viola con ello garantías individuales .

**TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO
SEPTIMA EPOCA**

Amparo Directo 390/75 Decoradora de Envases de Plástico , S. A. 16 de octubre de 1975. Unanimidad de votos

Amparo Directo 146/76 Arcarena de México . S.A. 10 de junio de 1976 Unanimidad de votos

Amparo Directo 426/76 Arlinda Medina B 8 de octubre de 1976. Unanimidad de votos

Amparo Directo 183/78 Francisco Martínez Pérez emiriz 20 de abril de 1978 Unanimidad de votos

Amparo Directo 236/78 Jesús Casas Gómez 20 de abril de 1978. Unanimidad de votos .

En esta jurisprudencia se plantea, que en los juicios de nulidad deben contemplarse la integridad, los diversos factores, que generan las circunstancias de nulidad.

Las Causas de Nulidad

Son a) la incompetencia de la autoridad, o el incumplimiento u omisión de las formalidades legales, c) la violación de la ley no haber sido aplicada la debida, d)arbitrariedad desproporción desigualdad injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar.

La Suplencia en la deficiencia de la queja

En la ley se señala que al pronunciar sentencia se deben suplir la deficiencia de la demanda, salvo los asuntos de materia fiscal . En todos los casos, únicamente versara a los puntos de la litis planteada. La suplencia de la queja consiste en completar la omisiones o deficiencias del particular en lo referente a los

fundamentos legales que dan base a su pretensión; la suplencia de la queja no comprende medios de prueba, personalidad competencia ni introducción de cuestiones ajenas a la controversia o no aducidas por el actor en su demanda; siempre operan en beneficio del actor; es una excepción de la regla de que el juez únicamente debe considerar los argumentos legales en forma exacta y precisa como lo manifestaron las partes.

la suplencia de la queja es otra de la figuras que permite al administrado una buena impartición de justicia.

Ejecución de las sentencia

Referente a este punto, se ha preocupado no sólo la doctrina nacional, también la de varios países. Cuestión muy delicada es el cumplimiento que debe tener la administración pública, y la forma en que se le debe de exigir.

En la ley orgánica del TCADF contiene un capitulo, que trata del cumplimiento de los fallos favorables a los administrados; donde se establece, un procedimiento inspirado en la Ley de Amparo de ejecución forzada. Este consiste, en un recurso que tiene el particular promovido a través de la queja, por el incumplimiento del fallo. La sala pedirá informe a la autoridad y en caso de considerar que no dio cumplimiento le dará un plazo para que lo haga de no hacerlo se le impondrá una multa, para conminar a la autoridad, que no quiere acatar el fallo sin perjuicio de que reitere las veces que sea necesario la multa Y que puede convertirse en un requerimiento, a las autoridades hasta llegar al jefe de gobierno del D.F. . podrá acudir ante la sala que corresponda y presentar un incidente de queja se le dará vista a la autoridad para que manifieste lo que a su derecho convenga. La sala resolverá si esta ha cumplido, si considera que no lo ha hecho la requerirá la que cumpla amonestando la y previniéndola que en caso de renuencia se aplicara una multa. Si

continua su actitud negligente, la sala ordinaria pedirá al superior solicita al jefe del Distrito Federal, que comine al funcionario responsable a su cumplimiento .¹²

Respecto a la ejecución de sentencias; podemos afirmar que el TCADF cuenta con un buen medio para hacer cumplir sus fallos pero se podría llegar hasta la destitución del funcionario.

Recursos

Reclamación¹³

Procede, contra las providencias o los acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal, por el Presidente de cualquiera de las Salas o por los magistrados, así como en los demás casos señalados por la ley. El recurso, se interpondrá con expresión de agravios dentro de los 3 días, ante la sala del magistrado o presidente, que haya dictado el acuerdo recurrido. La sala suplirá la deficiencia de agravios, pero no los suplirá si no existen; el recurso se substanciará, por un término común de tres días, para que exponga lo que a su derecho convenga, después resolverá la sala.

Apelación.-

Se interpondrá por escrito, dentro de los diez días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación, ante la Sala Superior; en contra de la resolución de la sala del tribunal que decreta o niegue el sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo.

En su admisión, la sala superior designará magistrado ponente, quien correrá traslado a las partes, para que expongan lo que a su derecho convenga. Dándose el término el magistrado ponente, formulará un proyecto y dará cuenta del mismo a la Sala Superior en un plazo de 15 días.

¹² Art. 83

¹³ Art. 84

Revisión

Contra la resolución del recurso de apelación, las autoridades podrán interponer por escrito, dentro de los quince días ante el tribunal Colegiado de Circuito el recurso de revisión en los casos siguientes:

- A. Cuando la resolución que se dicte afecte e interés o el patrimonio del Distrito federal y sea de importancia a juicio de la autoridad fiscal; En la siguiente jurisprudencia se señalan los requisitos a cumplir para la procedencia del recurso de revisión.

TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. RECURSO DE REVISIÓN PREVISTO EN EL ARTICULO 87 DE LA LEY DE DICHO TRIBUNAL. REQUISITO DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA, DEBE PRECISARSE QUE ARGUMENTOS JUSTIFICAN EL PRIMERO Y CUALES EL SEGUNDO.- Confome a lo dispuesto en el artículo 87 de la Ley del Tribunal de los Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cuando el valor del negocio no exceda de veinte veces el salario mínimo elevado al año, la autoridad recurrente debe exponer las razones de importancia y trascendencia del asunto, y si, como sucede en especie, aquélla no precisa qué argumentos aduce para justificar la importancia y cuáles para demostrar la trascendencia del caso, etc Tribunal no puede proceder a analizar si se actualizan dichos requisitos ante la falta de claridad en que se incurre, máxime que está impedido para sustituir a la autoridad que interpone el recurso, a efecto de decidir y escoger las razones por la que es importante el negocio y las diversas por las que deba conceptuarse trascendente.

OCTAVA EPOCA

Amparo en revisión 16/88 Jefe del Departamento del Distrito Federal (Universidad Autónoma Metropolitana) 16 de noviembre de 1988 Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 6/88 Jefe del Departamento del Distrito Federal (Universidad Autónoma Metropolitana) 23 de noviembre de 1988 Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 26/88 Jefe del Departamento del Distrito Federal (Universidad Autónoma Metropolitana) 17 de enero de 1989 Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 36/88 Jefe del Departamento del Distrito Federal (Universidad Autónoma Metropolitana) 25 de enero de 1989 Unanimidad de votos.

Amparo en revisión 16/89. Jefe del Departamento del Distrito Federal (Universidad Autónoma Metropolitana) 27 de abril de 1989 Unanimidad de votos .

En la jurisprudencia que nos ocupa, claramente indica los requisitos de importancia y trascendencia que deben precisarse, por las autoridades en la interposición del recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito.

- B. Cuando se trate de la interpretación de leyes o reglamentos;
- C. Cuando se trate de las formalidades esenciales del procedimiento;
- D. Cuando se fije el alcance de los elementos constitutivos de las contribuciones; y
- E. Por violaciones procesales cometidas durante el juicio siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan el sentido del fallo; o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
- F. En los casos no previsto en las fracciones anteriores, las autoridades podrán promover el recurso de revisión siempre que el negocio sea de importancia y trascendencia debiendo el recurrente razonar esas circunstancias para efectos de la admisión del recurso y el valor del negocio exceda de 20 veces el salario mínimo general vigente elevado al año en el Distrito Federal al momento de emitirse la resolución de que se trate.

El TCADF sus sala superior conoce en segunda instancia de las resoluciones de las salas ordinarias, capacidad que no tiene el Tribunal Fiscal de la Federación.

Conclusiones

En mi opinión el TCADF, es uno de los más avanzados tribunales administrativos en México ya que , tiene muchas figuras; que permiten que se le otorgue una verdadera justicia al administrado, como son la suspensión con efectos restitutorios; el tribunal cuenta con medidas de apremio, para vigilar que se cumplan sus fallos,

tiene modelos de demanda, los que pueden ser llenados por los ciudadanos para incoar el proceso, además de contar con abogados que asesoren a las personas físicas y morales en su defensa contra la administración del D.F. Otro aspecto a señalar es que no solo resuelve los asuntos de la administración centralizada del D.F., sino también la paraestatal. El sistema que tiene para la apreciación de la prueba es el sistema libre; el juicio ante el tribunal contencioso administrativo es simple y expedito no requiere de formulismos. Otra ventaja es que la sala superior de TCADF si puede revisar las sentencias de las salas regionales. Como fue pensado para las clases más desprotegidas por ser un proceso sin formulismos y por lo mismo que no requiera de grandes formalidades los cuales solo grandes especialistas en derechos pueden acudir.

Es cierto que cuando se creó el tribunal de lo contencioso administrativo tenía más facultades ya que anteriormente el art. 77 decía que las sentencias que dictara la sala declarar la nulidad o validez que se declare, la reposición del procedimiento que se ordene, los términos de la modificación del acto impugnado y lo más importante en su caso la condena que se decreta, con base en estas disposiciones, las sentencias de los magistrados pudieron sustituir a las resoluciones de la autoridad; cuestión que no perdonaron las autoridades y por lo cual vino esa nefasta reforma que disminuyó la fuerza del TCADF, otra reforma que también se menciona en el capítulo anterior y que afectó fue el cambio de interés, al que se regulaba ya que al solicitar el interés jurídico no cualquier persona que le afectara una resolución administrativa del D.F. podría acudir ante el tribunal ya que tendría que demostrar el interés jurídico.

Independientemente de los cambios y transformaciones que ha sufrido el TCADF creemos que es un fuerte bastión en la defensa de los derechos de los ciudadanos los cuales requieren instrumentos que les garanticen las atribuciones que se consagran en las leyes.

**CAPITULO QUINTO
PROPUESTAS PARA LA
TRANSFORMACION DEL
TRIBUNAL FISCAL DE LA
FEDERACION**

Estudio comparativo de los órganos de jurisdicción administrativa.

El motivo de este análisis, es con el fin de ver que materias conocen los Tribunales Administrativos en las entidades de el país; si hay un mayor avance jurídico, que instituciones pueden ser tomadas de estas para integrarlas al tribunal que se propone.

Para una mejor comprensión del problema planteado, debemos partir del concepto de competencia; para ello se ha elegido el dado por Ovalle Favela "competencia, es la suma de facultades que la ley da al juzgador para ejercer su jurisdicción en determinado tipo de litigios y conflictos". En el derecho positivo, la competencia se determina; de acuerdo a los siguientes criterios: por materia, por cuantía, por grado y por territorio. Del que nos ocuparemos será de este último.

Originalmente el Tribunal Fiscal de la Federación, fue la base para la creación de tribunales administrativos, tanto en el D.F. como en las demás entidades estableciendo las pautas a seguir; los tribunales administrativos siguieron las directrices, señaladas por el Tribunal Fiscal de la Federación; incorporando novedades trascendentales, para la protección de los gobernados por actos u omisiones de las autoridades administrativas, buscando realizar una mejor justicia.

Es importante señalar, que en algunos estados todavía no existen tribunales administrativos; y se soluciona este problema de dos maneras distintas:

Primer supuesto.- se tiene regulada la jurisdicción administrativa, a través del poder judicial. Como ejemplo en los Estados de Chihuahua, Nayarit, Aguascalientes; es al Supremo Tribunal de Justicia del Estado, a quien le compete conocer de las controversias administrativas. Un caso especial es el de Chiapas; en que el Tribunal Superior de Justicia del Estado, destina una sala administrativa para la solución de controversias que se dan entre el administrado y la administración pública local.

El segundo supuesto, se da en los Estados donde no se legisla la función jurisdiccional administrativa; Estas entidades son : Baja California, Campeche, Coahuila, Colima, Durango, Michoacán, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Tlaxcala y Zacatecas. En estos casos, es al poder judicial federal a quien corresponde que se cumpla la legalidad constitucional a través del juicio de amparo biinstancial; promoviendo el particular la demanda el ante el juez de distrito; y en caso de inconformidad de fallo, podrá acudir a través de un recurso de revisión ante el TCC correspondiente.

Establecido lo anterior, nos abocáremos a analizar la competencia de ciertos tribunales de los contencioso administrativo. De los cuales podemos señalar, que existen tribunales que se ocupan únicamente de lo fiscal; y otros de lo fiscal y lo administrativo. Dentro de ellos, algunos conocen de los actos de los organismo descentralizados y otros exclusivamente de los acto de administración publica centralizada; El más nuevo de los tribunales administrativo, es el de Tabasco; establecido, en el periódico oficial del Estado el 19 de febrero de 1997.

Después de haber estudiado algunas legislaciones de las entidades federativas en materia de lo contencioso administrativo, se puede enunciar aquella que exclusivamente conoce de materia fiscal; como son: el tribunal de lo contencioso administrativo del Estado de Sonora y el juzgado fiscal de Nuevo León.

En lo referente a las entidades administrativas, en que sus ordenamientos legales les dan competencia tanto en materia administrativa y fiscal son : D.F., Sinaloa , Hidalgo, Jalisco, Guanajuato, Querétaro, México, Guerrero, Yucatán, Baja California, Veracruz, Morelos, San Luis Potosí y Tabasco.

De estos es necesario hacer notar, aquellos tribunales de lo contencioso administrativo que también conocen de actos de autoridad, que realicen organismos descentralizados: Estado de México, Guerrero, Tabasco, Jalisco, Querétaro, Veracruz, Yucatán y el DF. (en este último se refiere a las autoridades Paraestatales).

Las Entidades que estudian la responsabilidad de los funcionarios públicos son : Tabasco, Hidalgo, Guanajuato, Sinaloa, D.F., Querétaro, Veracruz, Yucatán y Chiapas.

Las entidades que contemplan la negativa ficta son: Guerrero, Tabasco, Hidalgo, Jalisco, Guanajuato, D.F., Yucatán, Querétaro, Nuevo León y Veracruz.

Contemplan el juicio de lesividad las siguientes Entidades: Hidalgo, D.F. Querétaro; Sonora Veracruz y Yucatán.

Si en un inicio el Tribunal Fiscal de la Federación, fue una fuente jurídica para el establecimiento de lo contencioso administrativo de las entidades federativas: actualmente, por el desarrollo que ha alcanzado dichas instituciones existe la factibilidad que alguno de estos grandes avances de justicia administrativa, puedan incorporarse al TFF para hacer un verdadero tribunal administrativo. Consideramos necesario, hacer un estudio comparativo, de lo contencioso administrativo en las siguientes entidades : D.F. , Estado de México, Estado de Guerrero; estado de Tabasco con relación al Tribunal Fiscal de la Federación.

Naturaleza Jurídica.- En las entidades del DF: Estado de México y la de Tabasco su ley establece que son tribunales administrativos dotados de plena jurisdicción y autonomía. Respecto al Tribunal Fiscal de la Federación, y el contencioso administrativo de Guerrero se establece que son tribunales autónomos para dictar, sus fallos.

En lo referente a la competencia, esta se debería ampliar en el Tribunal Fiscal de la Federación, para que conozca de los juicios en contra de los actos administrativos de la administración pública paraestatal; cuando actúen con el carácter de autoridades como ya se hace en las entidades arriba mencionadas. También se debe ampliar la competencia para el Tribunal Fiscal de la Federación que conozca de los juicios en que se demande la positiva ficta cuando lo establezcan las leyes como y a esta previsto en el TCADF.

En las legislaciones de las entidades aludidas, se proporciona a los interesados formas gratuitas de la demanda; así como servicio de asesoría en la tramitación de los juicios y recursos en el tribunal, y atención en el servicio de consulta ninguno de los cuales, se presta en el Tribunal Fiscal de la Federación.

En las entidades antes mencionadas, el agotamiento de los recurso administrativos o medios de defensa que prevé. las leyes o reglamentos es optativo; y en el Tribunal Fiscal de la Federación el agotamiento de los recurso es la regla y solo en caso de excepción es optativo.

Respecto a los términos establecidos; que rigen los tribunales susodichos son más breves a los términos previstos en el Código Fiscal de la Federación; por lo que es recomendable que se modifique el lapso de los términos en este.

En los tribunales de las entidades federativas de México y Tabasco, se prevé la Suspensión con efectos restitutorios, contra actos privativos de la libertad decretados al particular por la autoridad administrativa; o cuando a juicio de los magistrados sea necesario, otorgarle a estos efectos con el objeto de conservar la materia del litigio o impedir perjuicios irreparables al propio particular; cuando los actos materia de impugnación hubiesen sido ejecutados y afecten a los particulares de escasos recursos económicos impidiendo el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia (esta última también esta prevista por TCADF).

Se precisa resaltar que en el Estado de México y en el Estado de Guerrero el magistrado discrecionalmente, podrá conceder la suspensión sin necesidad de que garantice el crédito fiscal. Esta misma facultad, la tendrá en Tabasco el magistrado cuando el asunto planteado no rebase la cantidad de 150 días se salario mínimo general vigente del Estado . El Tribunal Fiscal de la Federación, no dispone de esa facultad.

En lo correspondiente al cumplimiento de las sentencias, que regulan los ordenamiento legales, de los tribunales de lo contencioso administrativo de las entidades mencionadas; los términos para la interposición, la ejecución de las

sentencias, son más breves que los previstos en el CFF ;el procedimiento para la ejecución de las sentencias opera de oficio o a petición de parte; las multas que se aplican en caso de incumplimiento son más altas que las previstas en el CFF. Y tienen la facultad, en estos tribunales de destituir al servidor público, que no acate la sentencia ejecutoriada previas previsiones previstas en la ley. Y en el caso de que los funcionarios gocen de fuero constitucional; la sala superior formulará ante la legislatura de los Estados en los términos de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos de los Estados y Municipios la excitativa de declaración de procedencia correspondiente. En el Estado de Tabasco, si la ejecución consiste en la realización de un acto material ; la sala podrá realizar en rebeldía la demanda.

En las legislaciones de los Estados que se estudian, la Sala Superior tiene la facultad de revisar los fallos que se emitan; las salas regionales; facultad que actualmente no tiene el Tribunal Fiscal de la Federación.

Proyectos para la Creación de un Tribunal Federal de Jurisdicción Administrativa

Antes de estas propuestas, otros autores ya había mencionado la posibilidad de crear un Tribunal Federal Administrativo entre ellos Carrillo Flores, lo hizo en un discurso por la conmemoración de los XXX aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, El maestro Nava Negrete en su tesis de licenciatura, también hace la propuesta de crear un nuevo tribunal; el actual presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su tesis de licenciatura, también propone crear un nuevo tribunal, considero que son varias voces las que proclamamos por la instauración de dicho tribunal.

I Anteproyecto

En éste último capítulo analizaremos los diferentes propuestas que se han elaborado, para transformar al Tribunal Fiscal la Federación en un tribunal de jurisdicción administrativo. El primero de ellos lo encontramos comentado en la obra “ Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación de la Doctora Dolores Hedúan Virues¹, dicho anteproyecto se realizo en 1964 por una comisión de magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación integrada por Rubén Aguirre Elquezábal, Margarita Lomelí cerezo y Dolores Hedúan Virues, conforme al anteproyecto se transformaba el T.F.F. en un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el cual le confería una amplia competencia.

¹ Hedúan Virues, Dolores *Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación* Academia Mexicana de Derecho Fiscal; publicaciones de la Asociación Nacional de Abogados México D.F. 1971 p301 y sig.

Se encargo a don Alfonso Cortina Gutiérrez y al Lic. Alfonso Nava Negrete el análisis y viabilidad de anteproyecto, por diversas razones el dictamen fue desaprobatario²

Este anteproyecto fue el fundamento para los demás, algunas de las propuestas ya han sido incorporadas a la ley. En el anteproyecto el nuevo tribunal, contaría con plena autonomía para emitir sus fallos , ubicándose dentro de la esfera del ejecutivo.

Su composición.

Se integraría por 28 magistrados que nombraría el ejecutivo, una cuarta parte a propuesta del Pleno del mismo tribunal con una duración de seis años; si al termino de su periodo fueran ratificados serían inamovibles. El tribunal podría funcionar en pleno o en salas.

El pleno se integraba por: el presidente del tribunal, los presidentes de las salas, el magistrado ponente, y el magistrado instructor del juicio con el que se de cuenta

Las Salas resolvería los conflictos en contra de cualquier acto de las autoridades en materia administrativa tanto del poder ejecutivo federal como las del D.F.

La competencia propuesta era conforme al principio de cláusula general y era la siguiente:

Contratos de obra pública, Créditos a cargo del gobierno federal. Los que tengan su origen en la expropiación de empresas petroleras, del ferrocarril, las que su origen sea expropiaciones, para dar tierra y agua a los pueblos, los resultantes de convenios de reclamaciones y cualesquiera otros concertados con países extranjeros, los de fianzas, los de materia tributaria a favor de entidades federativas o municipios. Contra la negativa a conceder haberes de retiro compensaciones, jubilaciones,

² Nava Negrete, Alfonso " Futuro del Tribunal Fiscal de la federación" *Congreso Internacional de Justicia Administrativa* Tomo VI Tribunal Fiscal de la Federación. pp. 166 y 167 México 1997.

pensiones y otras análogas prestaciones de derecho, a cargo del erario federal del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, o de la Dirección de pensiones Militares; o contra la cuantificación de esas prestaciones.

Contra el fallo de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público dictada por causa de las objeciones formuladas por los trabajadores a las declaraciones del patrón para el pago de impuestos sobre la renta como base de la participación de utilidades. El juicio puede intentarse por los mismos trabajadores y por el patrón;

La responsabilidad del Estado en prestación de servicios públicos, juicio de lesividad y o los que ese establecieran en otras leyes como competencia del tribunal.

No era competencia del tribunal

Los actos políticos referentes a las materia de relaciones exteriores, tratados internacionales, defensa de territorio nacional cuestiones electorales, relaciones entre los poderes constitucionales y otros similares. A los que se refiere el art. 3º, al 33 al 123, actos en materia agraria, actos relativos al ejercito multas menores a \$500 pesos.

también en el anteproyecto se señalaban los juicios improcedentes que eran:

- a) actos que deban ser revisados de oficio;
- b) los actos que sean materia de un recurso o medio de defensa que se encuentra pendiente de resolución de una autoridad administrativa. Todos los recursos que se establecían eran de agotamiento optativo, cuando no existía el recurso, la autoridad debía turnarla al tribunal en calidad de demanda;
- c) actos que deban ser materia de juicio, recurso o medio legal de defensa ante otro tribunal cuya resolución pueda modificarlos o dejarlos inexistentes;
- d) actos consentidos expresa o tácitamente y los que sean su consecuencia.

El proceso.

Las partes eran los particulares y las autoridades administrativas, las cuales podían actuar como actores o como demandados, considerándose también como demandada el titular de la secretaria o departamento administrativo del que dependía la autoridad que dictó la resolución, tercero sería aquella persona que tuviera un derecho incompatible con el actor. Participaría la Secretaría de Hacienda en aquellos juicios en que se discutiera ingresos o egresos del erario federal. También participaba la Procuraduría General de la República; pues representa el interés de la Federación. Así mismo, sería parte no solo la dependencia que emitió el acto sino la Federación misma.

El Proceso

Para que pudiera impugnarse los actos administrativos se necesitaba: 1) el agravio sufrido al demandante; 2) que se mencionaran como causas de ilegalidad las que hasta ese momento aparecían en el Código Fiscal como causales para iniciar el procedimientos. Se le da importancia al concepto de desvío de poder que anteriormente solo comprendía a los actos discrecionales, fue ampliado a un gran número de actos reglados; se incluyeron en el anteproyecto nuevas causales de ilegalidad como arbitrariedad, desproporción desigualdad de la ley, otros principio generales de derecho, injusticia, manifiesta o cualquier otra causa que haga inadecuado el acto conforme a l fin que debe perseguir.

Quien dirigía en primera instancia era el magistrado instructor, lo cual garantizaba un expedituz en las resoluciones y garantizaba la unidad de criterio.

Si no se presentaba la contestación a la demanda, o no se remitían los expedientes se consideraban como ciertos los hechos que de manera precisa se imputaban a la autoridad demandada, y esta demandada la obligación inexcusable de remitir el expediente respectivo dentro del plazo señalado; para tal efecto si no la hacía se tendría por confesada la autoridad demandada a la cual se le imponía una multa y el pronunciamiento de una sentencia favorable para el actor.

Respecto a las pruebas, se seguía el principio inquisitivo, es decir, el juez contaba con plena libertad para allegarse de las pruebas que considere oportunas para establecer la verdad de los hechos. No operaba el principio de validez de los actos de las autoridades; cuando el juicio fuera de derecho o cuando la carga de la prueba la tuviera la autoridad.

Procedimiento

Planteaba un procedimiento breve con plazos perentorios, únicamente eran de previo y especial pronunciamiento los incidentes de nulidad de notificaciones, el de acumulación de actuaciones libre apreciación de la prueba. Heduán Virues critica el sistema que estaba vigente en el tribunal, porque consideraba que la audiencia retardaba el procedimiento, por esos comentario fue modificada la ley y se quitó la audiencia en el juicio de nulidad. Se introdujo en el anteproyecto, la caducidad de la instancia y la caducidad de la apelación con la cual quedaba firme el fallo dictado en primera instancia.

Providencias Precautorias

La suspensión de la ejecución del acto impugnado se otorgaba mediante el pago de garantía, esta se tramitaba ante la autoridad responsable, siendo recurribles todas sus decisiones a través de la queja ante el órgano jurisdiccional que conocía del asunto.

Una vez decretada la suspensión surtía efectos hasta que terminará el juicio, en el caso de que la autoridad debiera emitir un nuevo acto o quedara obligada a reponer el procedimiento administrativo mientras no se cumpliera la sentencia subsistiría la suspensión. Dejaba de surtir sus efectos 1) cuando un tercero otorgaba contragarantía con el fin de resarcir de los daños que provocara la ejecución del acto; 2) Cuando la garantía se tornara insuficiente.

No se otorgaba la suspensión, cuando la ejecución de los actos impugnados fueran tendientes a preservar o conservar la salud pública; a combatir la producción y

comercio clandestino de drogas y bebidas alcohólicas, la adulteración de alimentos y otras sustancias ingeribles, a contener el alza de precios de los artículos de consumo necesario; a impedir la operación de centros de vicio y lenocinio, a prevenir actividades delictuosas e impedir su consumación, y en general evitar que de manera grave se lesionará el interés social o se trastomará el orden público.

Recursos.- Se quito el recurso de queja por violación a la jurisprudencia. y se estableció el recurso de apelación ante el pleno del tribunal el cual podían interponer, las autoridades ante el pleno del tribunal que no estuvieren de acuerdo con el fallo de primera instancia. y el particular podía utilizar el juicios de amparo en dicho anteproyecto se suprimía el recurso de revisión fiscal.

Se propuso un atenuado principio de ejecutoriedad de las sentencias dictadas por el nuevo tribunal, con del fin de que ya no fuera necesario acudir al amparo, para el cumplimiento de los fallos, la Secretaria de la Presidencia tenia las facultades, para dar cumplimiento a las sentencias que pusieran fin a un juicio.

El tribunal propuesto era de plena jurisdicción, ya que sus sentencias, además de reconocer la validez o declarar la nulidad ordenaba la reposición del procedimiento administrativo cuando su violación fuera esencial y no hubiese sido subsanada dentro del juicio. La condena se daba, en los juicios de devolución de los indebidamente pagado y sobre depuración de otros créditos particulares.

Este fue in verdadero anteproyecto, que plasmo el deseo de transformar al Tribunal Fiscal de la Federación en un tribunal administrativo federal. Muchas de las propuestas que se hicieron, sirvieron para la creación del TCADF; además de que fue el fundamento para los siguiente propuestas. Algunas modificaciones que se plantearon fueron acogidas, en reformas que se hicieron al CFF como el quitar la audiencia; la cual no consideramos totalmente acertada porque impide que haya contacto entre las partes y el juez.

II Propuesta

Un Segundo Propuesta fue elaborado por un gran procesalista, por el Dr. Humberto Briseño Sierra en la ponencia que presento en el Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal esta ponencia constaba de 22 puntos³:

- a) Debía crearse un Tribunal Federal de lo Administrativo, aprovechando la organización y la experiencia del actual Tribunal Fiscal de la Federación;
- b) Debería integrarse por un grupo especializado de jueces, que tuviera independencia efectiva de la autoridad;
- c) El nuevo tribunal debería tener competencia para dictar sentencias declarativas, constitutivas y de condena, es decir poseer plena jurisdicción;
- d) Debía estructurarse un proceso principal, con incidentes previos o paralelos de suspensión provisorios o preventivos;
- e) Para el otorgamiento de la suspensión sólo debía exigirse la garantía del interés físcal, y sólo en caso de los auténticos impuestos;
- f) Ante el Tribunal debían actuar las dos partes accionantes y los terceros coadyuvantes, litisconsortes y terceristas;
- g) Sería tercero aquel que demostrara tener un interés concreto y directo;
- h) La anulación de un acto violatorio podía intentarse en forma aislada o simultánea con la pretensión de reparación plena;
- i) Para iniciar el juicio no debía exigirse el agotamiento previo de los recursos administrativos, con lo cual se establecería la optatividad de interponer el recurso legal o el juicio administrativo;
- j) Debía seguirse un procedimiento escrito, con plazos breves destinados a la postulación, demostración y conclusiones;

³ cfr. Briseño Sierra, Humberto " *El proceso administrativo* " Memoria del Segundo Congreso Mexicano de Derecho procesal, México, Revista de la Facultad de Derecho número 65 enero-marzo de 1967 de México pp 218-224

- k) La instrucción debía estar a cargo de un magistrado pero la resolución final sería dictada por la sala respectiva, por mayoría de votos;
- l) Se planteaba un proceso de litis cerrada con la posibilidad de escritos aclaratorios (los hechos supervenientes podían ser considerados sólo si el coadyuvado estaba ausente);
- m) El proceso en contumacia debería apegarse a la técnica de la “vía de Prueba “
- n) Para evitar la caducidad procesal, el Tribunal dictaría sus sentencias con apoyo en las constancias de autos , concluidos los plazos para probar o concluir;
- o) El sistema de estimación de la prueba debía combinar el valor legal de los documentos e instrumentos públicos con el arbitrio judicial de la sana crítica;
- p) El cumplimiento de la sentencia debía quedar a cargo de la administración pública. En el caso de condena patrimonial, la Secretaria de Hacienda debía incluir el crédito correspondiente a la partida presupuestaria de egresos. Tratándose de actos constitutivos podría obtenerse del tribunal su realización por vía de queja.
- q) Debería evitarse el reenvío en todo caso. Si el conflicto comprendía vicios de procedimiento al lado de violaciones de fondo deberían ser resueltas estas;
- r) Los fallos del tribunal serían definitivos e inmodificables. Tanto las autoridades como los miembros del tribunal incurrirían en responsabilidad en los casos determinados por la ley
- s) La agilidad del procedimientos estaría en función de la facilidad para solucionar incidentes o accidentes ;
- t) Si bien las diligencias para mejor proveer atentaban contra la igualdad procesal de las partes; su finalidad esencialmente ligada a la adquisición de pruebas, podía obtenerse a instancia de los accionantes, cuando el juzgador señalará la insuficiencia de los medios presentados;
- u) La prueba pericial era el medio más idóneo en cuestiones técnicas. Debía desalentarse la pericial de partes para constituir al dictaminador como auxiliar del juez;

v) La inmodificabilidad del fallo exigía la mayor seguridad en la regularidad procesal y la imparcialidad del juzgador; por tanto, la potestad jurisdiccional debía ser plena ya que el juzgador; podía anular, modificar o revocar sus determinaciones procesales sin más límite que la preclusión de grado; Todo proveído debía ser impugnabile en plazos no mayores de tres días, debiendo limitarse la sustanciación a un escrito de cada parte.

w)Respecto de la sentencia final cabría pensar en un recurso ordinario ante el mismo tribunal (sala de apelaciones), pero una vez que causara estado el procedimiento no sería modificable.

El tratadista Briseño Sierra en su propuesta expone una adecuada técnica jurídica, en lo referente al proceso administrativo. De los puntos que agrega respecto a la propuesta anterior, podemos mencionar la inclusión de tercero coadyuvante; la no exigencia de garantía para el otorgamiento de la suspensión a excepción de los asuntos tributarios; la optatividad de los recursos, la responsabilidad objetiva .

III Propuesta

La propuesta hecha por Armienta Calderón, esta comentada en su Libro “ el proceso tributario en el derecho mexicano” propone que respecto, al concepto de autoridad no se utilice el que priva en el juicio de amparo; si en que se comprendiera también a los organismos o grupos de interés y presión; de los entes públicos descentralizados y de las asociaciones profesionales , en cuanto realizan funciones de colaboración de la administración pública.⁴

En dicho propuesta, se proponía la creación de nueve salas regionales; distribuidas en las nuevas zonas que había establecido geográficamente la desconcentración administrativa de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público. En la propuesta también se establecía la erección de una Sala Superior en la ciudad de México, ante

⁴ Armienta Calderón, Gonzalo *El proceso tributario en el derecho Mexicano*, México Textos Universtario 1977 pp. 452-463

la cual podían cualquiera de las partes interponer el recurso de revisión. Y serviría para unificar criterios; respecto a la competencia tendría la establecida por el proyecto de 1964, que partía de una cláusula general y que solamente se establecía ciertas excepciones. Fix Zamudio nos comenta que en 1978 se tomaron las ideas propuestas en este propuesta para convertirlo en la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación⁵.

En la propuesta hecha por Armienta Calderón se señala la desconcentración administrativa y la misma competencia establecida en la propuesta de 1964. Fue importante los cambios que se propusieron ya que con esta medida se facilitó la impartición de justicia, además de que no solo se analizaría los actos de la administración pública centralizada; sino organismos descentralizados. Este punto ya ha sido acogido en varios tribunales administrativos de los estados pero respecto a los grupos de interés y presión y a las asociaciones profesionales; es una reforma que desafortunadamente no se ha llevado a cabo en ningún tribunal administrativo de México para garantizar el cumplimiento de los derechos humanos es indispensable esa transformación.

IV Propuesta

Esta propuesta fue elaborada por el Dr. Fix Zamudio fue presentado en la ponencia “ denominada “Hacia un Tribunal de Federal de Justicia Administrativa”⁶ presentada durante los festejos de cuadragésimo quinto aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación .

⁵ Fix Zamudio, Héctor “ Hacia un tribunal de Justicia administrativa” , en la obra colectiva Tribunal Fiscal de la Federación cuarenta y cinco años al servicio de la federación, México Tribunal Fiscal de la Federación 1983 pp 379-414.

⁶ Cfr. Fix- Zamudio, Héctor “ Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa “en la obra colectiva *Tribunal Fiscal de la Federación, cuarenta y cinco años al servicio de la Federación* , México , Tribunal Fiscal de la Federación, 1983, pp 399-414-

La Estructura. Se tomara como base Tribunal Fiscal para la creación de un Tribunal de Justicia Administrativa en el ámbito federal, mantendrá el carácter de desconcentración contando con plena autonomía para dictar sus fallos.

Se integraría de una Sala Superior, a la cual le competaría conocer la formación y la modificación de la jurisprudencia, resolver en casos excepcionales de los recurso en contra de los fallos de las Salas Regionales, calificar las recusaciones, excusas impedimentos de los magistrados, resolver los conflictos de competencia que se de en la propias salas; establecer reglas para la distribución de los asuntos entre las salas así como designar al presidente general del tribunal.

Propone que las salas del Tribunal Federal de Justicia Administrativa sea divida por materias; en las regiones de mayor desarrollo ya que en disciplinas administrativas complejas es conveniente la especialización como es el caso de la materia tributaria.

Un aspecto esencial señalado por el Dr. Fix consistió en las garantías judiciales; que son los instrumentos que señalan en los diferentes ordenamientos con el fin de lograr la independencia, imparcialidad y eficacia de los organismo judiciales en general; los cuales se logran con el criterio de designación de magistrados, para ello seria necesario establece un Instituto de Especialización Judicial Administrativa, y a efecto que la elección hecha por el presidente, se basase en las listas elaborada por los colegios de abogados, los mismos tribunales, por las escuelas de derecho, las que estarían acompañadas de un estudio sobre los méritos de los candidatos; que realizaría la Procuraduría General de la República, en caso de los aspirante de magistrados de dicho tribunal; se preferiría para la designación; aquellos que hubieran hecho estudios en el Instituto de Especialización, o los que hubieran prestado servicio satisfactorio en el tribunal o juristas destacados (abogados en ejercicio y profesores en derecho. El organismo de selección, seria el consejo judicial o de la magistratura conformado por jueces y magistrados y por representantes del gobierno y de los cuerpos legislativos.

Otro punto importante, es la estabilidad que comprende a dos instituciones la inamovilidad y la carrera judicial. En su propuesta Fix Zamudio nos dice que a los magistrados del Tribunal Fiscal y del Tribunal Contencioso Administrativo no pueden ser removidos sino en los casos y con el procedimiento que se aplica a los jueces federales y a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal. Critica que en esa época, el período sólo era de seis años con posibilidad de reelección, propone una inamovilidad en sentido estricto, para lo cual habría un período de prueba y si son ratificados serían inamovibles. Esta propuesta fue incorporada en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y en la Ley del TCADF en diciembre de 1995; Respecto a la carrera judicial se refiere el al ingreso, a través de un concurso de selección y que lleven estudios en el Instituto de Especialización Administrativa que ya se había mencionado; las promociones se harán conforme con los méritos de los funcionarios respectivos y quien los calificara será el consejo de la judicatura administrativa.

Otro punto que señala, es la independencia económica, la que no solo comprende la remuneración decorosa, sino que los tribunales cuentan con suficiente presupuesto para poder realizar sus funciones con eficacia.

Competencia

Como se señalaba en los anteriores propuestas, la regla básica que establecía era competencia genérica como la que tiene el Tribunal Contencioso Administrativo del D.F. Es decir, en principio conoce de todos lo actos, resoluciones y omisiones de la Administración Pública Federal que afectaran la esfera jurídica de los administrados. En este propuesta solo se excluía de su competencia, los supuestos señalados de improcedencia de impugnación por la Constitución como: 1) la materia educativa (artículo tercero) declaración de resultados electorales (artículo 60) y 2) las resoluciones en los juicios de responsabilidad de los altos funcionarios (art. 111). Pero en dos sectores, que son los actos políticos y las resoluciones de autoridades

agrarias no hay un rechazo de la inadmisibilidad de la vía judicial, por lo cual la reclamación se podría conocer en Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Respecto a los actos políticos, señala que en la tesis 187 de la jurisprudencia de la SCJN, se declara que la violación de los derecho políticos no da lugar al amparo; por no tratarse de garantías individuales. Y que en otro lugares, se considera a los derecho políticos como derechos de la persona humana; y que estos actos están sometidos a la revisión judicial, salvo excepciones bien delimitadas. Considera, que los actos discrecionales que hasta ese momento fueron excluidos por el hecho de atribírseles calificativos de políticos serían competencia, del Tribunal Federal de Justicia Administrativa sometiéndose los actos a revisión, en cuánto su arbitrariedad desproporción desigualdad manifiesta; conforme a los principios de razonabilidad y desvío de poder. Y sólo serán inadmisibles en los casos, referente a las relaciones exteriores y la seguridad del país, sin que se excluyan de forma genérica.

Respecto a la materia agraria, no se excluiría esta como en los anteriores propuestas sería conocimiento del Tribunal de Justicia Administrativa Federal, la impugnación de las decisiones tomadas en materia agraria, incluyendo las que afectaran a los propietarios por resoluciones presidenciales; dictadas en los términos del artículo 27 fracción XIV de nuestra carta magna. Se proponía crear, una o varias salas regionales del mencionado tribunal, especializadas en materia agraria. Lo proponía como solución intermedia, entre la competencia que a se le daba al ejecutivo y la creación de tribunales agrarios especializados.

Por lo que se refiere a la responsabilidad directa de la Administración Pública Federal, por la defectuosa prestación de los servicios públicos; también sería materia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la que en un principio no se podría adoptar el principio de responsabilidad objetiva; por sus dificultades para su implantación.

Dos aspectos esenciales, de las atribuciones del mencionado tribunal serian: las facultades flexibles para el otorgamiento de medidas Precautorias; y la ejecución imperativa de las sentencias protectoras.

1) En lo referente a las medidas precautorias, debe tener reglas flexibles para su otorgamiento, es decir, se debe evitar que los administrados sufran daños graves que sean irreparables; y que no se puedan subsanar con la simple paralización de la actividad administrativa. Es necesario que se le de efectos parcialmente restitutorios o constitutivos.

2) La ejecución forzosa de los fallos del tribunal, esta es una consecuencia ineludible de su plena autonomía. Este ha sido uno de los problemas más difíciles, para la justicia administrativa; que se podría solucionar superando esos obstáculos dando una reparación específica cuando se trata de daños y perjuicios o a través de una compensación económica.

El tribunal que se propone, no resolvería de manera firme las controversias de su competencia; ya que además de poder acudir en contra de sus fallos sus recurso internos. Seria procedente el juicio de amparo, de única instancia resolviendo en vía de casación los Tribunales Colegiados y la Suprema Corte de Justicia.

Esta propuesta es la que, consideramos más elaborada aunque retoma los puntos establecidos en las anteriores ; aporta nuevos elementos como son incluir en la competencia todas las áreas administrativas en donde haya una afectación del particular por parte de la administración. No conocería de las materias establecidas en la Constitución como excepción. Otro aspecto importante es la carrera judicial y el establecimiento de un instituto de especialización. Respecto a las medidas precautorias, el propone que tengan el carácter restitutorio, y la flexibilidad de su otorgamiento. También señala la importancia de tener medios que garanticen la ejecución de los fallos.

V Anteproyecto propuesto

Antes de entrar al examen del anteproyecto , queremos aclarar unos puntos; cuando originalmente se penso en la elaboración de esta obra, la situaciones eran muy distintas ya que no existía una Ley que se ocupará de todos los proceso administrativos, ni se habían dados las modificaciones a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que fue necesario hacer un replanteamiento de la tesis incluyendo las modificaciones efectuadas en el año de 1995, comentarios a la misma y porque consideramos que aunque fue un gran avances todavía se le puede hacer modificaciones que nos permitirían avanzar hacia una verdadera justicia administrativa.

Mencionaremos por lo tanto en conjunto como consideramos que debía quedar el Tribunal Federal Administrativo.

Motivos para la creación de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa

Debido a la crecimiento del Estado, con el fin de dar cumplimiento a la justicia social; la actividad de la Administración se ha visto incrementada en todos los ámbitos; dándose una fuerte intervención del ejecutivo tanto en la vida privada como pública; por este mismo crecimiento es necesario un organismo que proteja al administrado en contra de las violaciones que pudiera cometer el ejecutivo comprendiendo por este no solamente a la administración pública centralizada sino también la parastatal; y conociendo también de los juicios donde se defiendan los intereses colectivos. El Tribunal Federal de Justicia Administrativa es indispensable para la vida jurídica y democrática del país.

La naturaleza jurídica

Es un tribunal administrativo, con competencia federal, y que contaría con plena jurisdicción para controlar la legalidad de los actos de toda la administración pública; con autonomía presupuestaria financiera y política.

Su organización sería desconcentrada, basándose en el sistema que actualmente tiene el Tribunal Fiscal de la Federación. El Tribunal tendría competencia, para dictar sentencias: declarativas constitutivas y de condena, es decir, un tribunal de plena jurisdicción.

Por autonomía del tribunal entendemos, que no dependería de ninguna autoridad para dictar sus fallos, ni sujeta a ninguna aprobación . Esto se logra siempre que cuente con independencia económica, entendiéndose por esto, que el presupuesto no dependa de la SHCP y que la propuesta del presupuesto la presente el tribunal. En caso contrario la decisión de sus fallos; pues los jueces y los magistrados se influenciarían por el perjuicio que le ocasionaría resolver en contra.

Competencia

La competencia sería de cláusula genérica es decir tendría competencia para conocer de toda la materia administrativa; no solamente el sector centralizado sino también el paraestatal conociendo la responsabilidad de los funcionarios públicos los cuales deberán responder de sus actos contra los particulares. Excluiríamos las excepciones señaladas en la Constitución (materia electoral responsabilidad de altos funcionarios públicos), pero si tendría competencia en los asuntos políticos . La competencia sería genérica; se podrá actuar en contra de toda acción administrativa revestida de imperium, o sea todo hecho que vulnere los derechos subjetivos e intereses legítimos, y cualquiera que sea su forma de expresión. también se incluirían a los sujetos de derecho privado cuando desempeñen funciones públicas y se caractericen por ejercer dichas potestades. No incluiríamos aquellas materias,

en las que no se afecten a los particulares por no tener una eficacia externa y por lo mismo no afecten la esfera jurídica del ciudadano.

Composición del Tribunal

En la estructura del tribunal, se aprovechara la que tenía el Tribunal Fiscal de la Federación. El cambio que debe hacerse es dividir en tres secciones especializadas por materia; la primera sala, se ocuparía de la materia administrativa ; la segunda, de la materia tributaria y la tercera de la materia de comercio exterior.

El tribunal debe contar con garantías judiciales como son: la designación de magistrados, los cuales los elegirá el Consejo de la Judicatura en Materia Administrativa; este sería un órgano independiente del tribunal; al que le competaría todos los asuntos administrativos internos del tribunal, como la selección de personal. Formaría parte del Consejo de la Judicatura Administrativa un Instituto de Especialización en Materia Administrativa. El cual se encargaría de preparar tanto a los magistrados como a los secretarios, y haría los exámenes que permitirían el ascenso a los puestos. Este Instituto estaría conformado por los ex magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación que aprovechando su experiencia impartirían sus conocimientos a los futuros integrantes del Tribunal. El Consejo de la Judicatura Administrativa lo integraría el presidente TCAF, dos magistrados de la sala superior, dos representantes del Congreso de la Unión y un representante del ejecutivo, las funciones como ya dijimos son las funciones administrativas que actualmente tiene el presidente del TFF y el pleno.

La estabilidad es esencial, para que el magistrado mientras dure en su ejercicio no pueda ser removido de su cargo; salvo los casos establecidos para la remoción de los jueces federales y; por lo tanto únicamente se ocupe de impartir justicia.

La inamovilidad busca, que los buenos magistrados permanezcan en su cargo hasta el retiro, previo periodo de prueba.

Partes.

Respecto las partes, debe ampliarse el concepto, a toda persona, que pudiera verse afectada por la cuestión administrativa; incluyendo al coadyuvante en la demanda y al tercero interesado en la acción del demandante.

Procedimiento

El procedimiento que se propone no debe contener formalidades, que impidan el desarrollo de la ley, es decir, debe ser más flexible y rápido y funcional; para que el juzgador pueda apreciar los hechos y las pruebas aportadas por las partes libremente.

Dentro del procedimiento, se propone la reducción del término para el ejercicio de la acción de nulidad, y de la excepción a cargo de la parte demandada; para tal efecto se propone un término de veinticinco días, tanto para presentar la demanda, como para producir su contestación y en su caso la ampliación, y la contestación a la ampliación de la demanda; la restauración de la prevención en caso de las instancias irregulares Restauración de la prevención la cual sustituye con mayores beneficios un término tan amplio; otro punto, sería conveniente diseñar un procedimiento sumario que podría ponerse en marcha de oficio o a instancia de parte, para los asuntos que no presenten especial complejidad o que puedan resolverse de acuerdo con criterios establecidos por la jurisprudencia.

El procedimiento jurisdiccional administrativo, debe ser más expedito menos formal más flexible, los jueces para la apreciación de los hechos y las pruebas presentadas por las partes y por el mismo tribunal contara con mayor libertad. El proceso administrativo tendrá dos instancias la primera ante las salas administrativas y las segundas ante salas de apelación separadas por especialización solo se impugnará las sentencia de las salas de apelación a través del juicio de amparo El procedimiento en el tribunal no contará con excesivos requerimientos, que

obstruyan la protección de la norma obteniendo un desarrollo y determinación de los conceptos .

Medidas Cautelares

En el nuevo tribunal proponemos que; es necesario articular un procedimiento cautelar autónomo, necesariamente incidental, respecto del proceso principal; comprendiendo la protección inmediata de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos; siempre que exista un riesgo razonable o una amenaza grave para la integridad de dichos derechos, aunque ese riesgo, o amenaza no se haya materializados aun en un acto administrativo.

También consideramos que se debe fortalecer los poderes del tribunal, en materia de medidas cautelares contra la administración, que debe comprender tanto la suspensión de actos administrativos, incluyendo decisiones o regulaciones provisionales.

En materia de sanciones, en todo caso procedería la suspensión de la ejecución; a excepción de que la administración justificará la existencia de perjuicios.

Con el fin de evitar que la duración de los procesos, afecte a los administrados es importante las medidas cautelares, que anticipen al menos una parte de los créditos contra la administración cuando estos parezcan como indubitados.

El tribunal que se propone contará con una tutela judicial preventiva, es decir, será capaz para impedir la violación antes de que se produzca la medida infractora. Respecto a la tutela cautelar, consideramos que a cualquier clase de acción, corresponde un recurso cautelar; y que se otorgue de oficio, o sea, cuando se interponga el recurso operará de inmediato la tutela cautelar.

El efecto suspensivo que proponemos en el Tribunal será oper legis, es decir, sin la intervención del tribunal ; con el solo hecho de impugnar el acto .La consecuencia de la suspensión será que no se podrá ejecutar el acto administrativo que se hubiera

dictado contra el recurrente no se dará en los siguientes casos: respecto a los tributos (la suspensión se otorgaría mediante garantía), en otros casos previstos por las leyes, en casos de suma importancia que no puedan suspender en virtud del interés público, del interés prevalente de un tercero (el tribunal aún en estos casos; bajos circunstancias excepcionales podrá conceder la suspensión) Debe estar dotado el mencionado tribunal, de la suspensión del acto reclamado; sin los obstáculos de garantías fianzas y contrafianzas que la imposibiliten o dificulten para su otorgamiento y dispondrá de la suplencia de la queja En este tribunal se prevé el otorgamiento de las medidas de aseguramiento y las de regulación. Las medidas de aseguramiento se otorgan cuando, se teme que por alteración de estado actual, se frustre el ejercicio del derecho del actor o que se afecte substancialmente; cuando se trata de mejorar el estado que tiene las cosas; entonces se aplicarán las medidas reguladoras. Su objeto es la regulación provisional de la relación jurídica en el litigio; en caso de relaciones jurídicas duraderas, o que sea necesaria para prevenir perjuicios sustantivos o evitar daños. (a través de esas se podría otorgar una beca un estudiante o acordar una concesión cautelar de una prestación social).

Para que sea efectiva la tutela cautelar, se adoptaran cuantas medidas cautelares sean necesarias para asegurar la eficacia de la resolución final.

Recursos

En nuestra propuesta optamos por que los recursos que se interpongan ante las autoridades administrativas sean optativos ;si el recurso no proporciona tutela alguna no es necesaria su interposición.

1.a sentencia

La sentencia habrá de gozar de valor de cosa juzgada, y no solo garantizará una revisión amplia de punto de vista de los hechos y punto vista jurídico; sino la obtención de una resolución que por sus efectos y alcances repare la lesión sufrida. La fuerza de cosa juzgada, no solo afectará a la administración demandada sino a todas aquellas administraciones que puedan dictar iguales resoluciones contra el mismo asunto. Se considera esencial que se incrementen los poderes del tribunal de ejecución de sentencia, de modo tal que se incluyan, en su caso la posibilidad de ejecución y la adopción de medidas provisionales. En el supuesto de condenas pecuniaria, se debe prever la posibilidad de embargar caudales públicos o bienes patrimoniales de la administración condenada.

El tribunal debe ser de plena jurisdicción ya que no funciona una justicia en donde la sentencia condena a la autoridad, a un hacer o no hacer pero esta no la cumple y el juez no tiene medios coercitivos para hacerla cumplir, entendiéndose por esto, que debe tener la facultad de imperio y poder contar con la fuerza pública o que se le aplique medidas de apremio al funcionario que no acate la sentencia.

Al ser sentencias de condena tiene la potestad de sustituirse a la autoridad administrativa, con los indicativos concretos, de cómo proceder al reexpedición del acto invalidado.

En su caso si una vez transcurrido el plazo, no se ha dado cumplimiento a la sentencia, la sala solicitará al titular de la dependencia o entidad de la Administración Publica Federal; Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de la que dependa la autoridad que omite cumplir la sentencia, para que conmine a darle cumplimiento al fallo a la brevedad , sin perjuicios de la multa que se le imponga al responsable.

Se deberá regular el contencioso de responsabilidad, limitándose la responsabilidad financiera del Estado a los caso de culpa verdaderamente grave.

puntos conclusivos

Es recomendable capitalizar los conocimientos adquiridos por los integrantes del Tribunal Fiscal de la Federación para la estructura de un nuevo tribunal administrativo. La diversa competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, es uno de los motivos que origina, que los tratadistas consideren en el establecimiento de un tribunal administrativo y no uno que se ocupe exclusivamente de la materia tributaria, lo cual es indispensable, ya que el crecimiento que tiene la administración en la esfera jurídica del administrado, produce la inmanente afectación de sus derechos; por lo que se necesita de un medio, que tutele sus garantías; y que el derecho administrativo obtenga un instrumento especializado que nos asegure el cumplimiento que los organismos descentralizados deben prestar a los administrados: por todas estas consideraciones es imprescindible la formación de un tribunal que garantice el otorgamiento de esos satisfactores.

La ubicación del órgano jurisdiccional ya sea en el ejecutivo o en el judicial, no es tan importante, si el mismo está investido de amplias facultades legales para cumplir eficazmente su cometido y si mantiene una posición autónoma que garantice en plenitud su imparcialidad y que sus funcionarios mantengan una intachable independencia desde su nombramiento además de gozar de dos garantías elementales: estabilidad en la medida que su jerarquía lo amerite y seguridad económica.

Se debe emitir un Código Administrativo, con el fin de concretar una serie de principios que rigen esta materia de manera especial, concluyendo con la reforma procedimental que se ha hecho en materia administrativa. La primera fase se dio con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, ya que con ella se estableció un sólo procedimiento para todos los recursos administrativos; la siguiente fase es la propuesta que se hace para la creación de un Tribunal Federal. La fase que concluya dicha reforma es expedir un Código administrativo, donde se consagre los elementos esenciales de toda la materia administrativa. Para tener una estructura funcional administrativa acorde con el desarrollo de la dinámica del derecho administrativo.

Conclusiones

Primera.- La justicia administrativa que tengamos será la medida, que nos indicará si en verdad vivimos en un Estado de Derecho. En el Estado de Derecho, debemos de contar con medios adecuados, que permitan defender a los ciudadanos contra las arbitrariedades que cometen las autoridades. De los diferentes sistemas de control jurídico que existen el más eficaz es el control jurisdiccional al cual nosotros conocemos como justicia administrativa. Y es el único que garantiza un real control jurídico de la actuación administrativa;

Segunda.- Dos grandes sistemas son los que han influido en la construcción del sistema administrativo Mexicano: el sistema francés con una gran tradición y del que actualmente podemos decir tiene más influencia; y el angloamericano el que determinó en el siglo pasado y a principio de este el sistema judicialista.

El sistema francés es el que más influencia ha tenido en el mundo y ubica a la justicia administrativa, dentro del poder ejecutivo. Este sistema tiene grandes ventajas y es el que estableció varios conceptos importantes para el contenciosos administrativo.

El sistema inglés adopta la forma judicialista, es decir, las controversias administrativas son resueltas por tribunales ordinarios . Aunque ya cuenta con otros organismos como los tribunales administrativos, la mayor parte de las controversias las resuelven en el poder judicial.

Del sistema alemán podemos decir que actualmente es el sistema más avanzado y que cuenta con las mejores medidas cautelares; con una competencia genérica y no pertenece ni al ejecutivo ni al judicial;

Tercera.- Haciendo un recorrido por las diversas etapas del contencioso administrativo, podemos decir, que sólo existieron dos intentos para la creación de un sistema de justicia continental La ley Lares y el establecido en el segundo imperio; los que no tuvieron una aplicación real, pero fueron importantes para sentar las bases de lo contencioso administrativo;

Cuarta.- Se instituyó la justicia administrativa hasta la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, con la Ley de Justicia Fiscal; el cual fue inconstitucional hasta la reforma que se hizo a la Carta Magna en 1946; otra reforma en la Constitución fue la que estableció claramente la existencia del Contencioso Administrativo en 1966. En la historia de los Contencioso Administrativo fue de gran trascendencia la creación de un Tribunal Contencioso Administrativo del D.F. en 1971; el cual contó en su fundación con las instituciones más avanzadas de su época y que era un tribunal de plena jurisdicción lo cual perdió dos años después con un reforma y que afortunadamente recupero con la reforma de 95;

Quinta.- En el devenir del Tribunal Fiscal de la Federación ha habido reformas positivas y negativas dentro de las ultimas se puede mencionar cuando quitaron el recurso de apelación que le competía resolver al Tribunal Fiscal de la Federación, en la reforma de 1988. Dentro de las positivas se encuentra: el aumento paulatino que ha tenido el Tribunal Fiscal de la Federación en asuntos de materia administrativa y dentro de las últimas reformas, se le dio a conocer de los conflictos que se diera en materia de comercio exterior todo esto con motivo del tratado trilateral de libre comercio; Otra reforma trascendente para el tribunal fue la que se introdujo en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en la que le da competencia para conocer del recurso de revisión en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo . Con esta reforma se le da casi la totalidad de la competencia administrativa federal .

Hay uno puntos que todavía no se contemplan como son los actos administrativos realizados por los organismos paraestatales cuando actúan en calidad de autoridades
Sexta.- Era necesario una regulación uniforme en los procedimientos administrativos, paso que se dio con la Ley Federal de Procedimiento Administrativo y la Ley de Procedimiento Administrativo del D.F. ;

Séptima.- El sistema que existe en México es mixto porque en 1ª instancia conoce los tribunales administrativo pero la decisión final la tienen los tribunales del poder judicial;

Octava.- Respecto al Tribunal Fiscal , podemos decir que es un tribunal que ha demostrado ser autónomo y prestar un gran servicio a los ciudadanos pero al cual le podemos hacer ciertas criticas; como la excesiva duración del proceso fiscal; la no ejecutoriedad de sus fallos, es decir ,el particular para que se cumplan las sentencia que fallan a su favor, y que no acata la autoridad tiene que acudir al Amparo;

Novena.- El TCADF como ya dijimos en su origen contó con varias ventajas algunas todavía la tiene como la sencillez de su procedimiento. Contar con efectos restitutorios en el caso que se afecten a personas de escasos recursos y que sea su única fuente de ingresos. Otra ventaja es tener abogados que asesoren a las personas que intentan el juicio contencioso administrativo, y formatos para sus demandas. El tribunal actualmente, conoce tanto de los actos de la Administración Pública Centralizada del D F como de la administración publica descentralizada;

Décima.- En materia administrativa federal, no existía un tribunal que conozca en primera instancia ya que estos tipo de controversias iban directamente al amparo biinstancial;

Décima primera.- Por el excesivo poder que ha adquirido de la Administración Pública para el desempeño de sus funciones, son necesarios mecanismos que la controlen; para ello se requiere la instauración de un órgano administrativo a nivel federal, con facultades de imperio. El Tribunal Fiscal de la Federación ha ido aumentando su competencia, paulatinamente desde que se creo, ya que no se dedica

exclusivamente a conocer de la materia fiscal sino conoce en varias áreas de la materia administrativa. Por lo expuesto, y por haber demostrado su capacidad y eficacia consideramos; que es el órgano idóneo para realizar esta función y convertirse en un Tribunal Administrativo Federal con plena jurisdicción,

Décima Segunda.- Ha sido aceptada por gran parte de la doctrina; la necesidad de transformar el Tribunal Fiscal de la Federación en un tribunal que conozca de toda la materia administrativa federal;

Décima Tercera.- El tribunal debe tener competencia genérica en materia administrativa, salvo ciertas excepciones. Referente a la composición se respetaría la que tenía el Tribunal Fiscal de la Federación; y se crearía salas especializadas por materia. El procedimiento sería sencillo sin formalismos, debería haber garantías judiciales como la designación de magistrados, los cuales se elegirían de los egresados del Instituto de Especialización en materia administrativa; y quien los calificaría sería el Consejo de la Judicatura administrativa. Se debe tutelar la defensa de los intereses de carácter colectivo transpersonal o difuso; Los tribunales propuestos deberán ser autónomos dotados de imparcialidad e independencia. Otro punto trascendente es la responsabilidad patrimonial de la administración centralizada y descentralizada, por la defectuosa prestación de servicios públicos;

Décima Cuarta.- En el propuesta presentada en esta tesis, consideramos necesario que se agilice los procedimientos y hacerlo como cuando se creo un proceso sumario; Consideramos que en materia administrativa, debe haber suplencia de la queja y un grupo de abogados que asesoren los particulares;

Décima Quinta.- Dentro de las medidas precautorias nos basaríamos en el sistema Alemán, donde de oficio se otorga la suspensión salvo excepciones donde se afecte el interés público; o sean de materia tributaria en este ultimo caso se otorgara

mediante garantía. Las sentencias que dictará el tribunal serían constitutivas declarativas y de condena y contaría el tribunal con medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones. Las sentencias que dictara el tribunal las podían impugnar los particulares a través del amparo;

Décima Sexta.- Con la modificación en 1996 a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y en relación con la Ley de lo Contencioso Administrativo Federal se esta dando una nueva competencia al Tribunal Fiscal, para que conozca en materia administrativa Federal. El conocimiento que se le dio al tribunal permite que ya no exista, el amparo de doble instancia administrativo y que sea solo de casación No se esta estableciendo un procedimiento a seguir, en esta nueva competencia, la ley deberá aclarar si será similar al procedimiento tributario o crear uno nuevo;

Décima Séptima.- Sería necesario dentro de las reformas hacer un Código Administrativo Federal;

Décima Octava.- El Tribunal Fiscal de la Federación debe seguir el ejemplo de algunos tribunales administrativos de las entidades federativas, ya que en ellos se consagra las instituciones más avanzadas en materia administrativa, esto con el fin de hacer más accesible a los administrados una jurisdicción plena;

Décima Novena.- No es tan importante a nuestro juicio, donde se encuentre los tribunales administrativos; lo trascendental es que cuenten con independencia y que sean un medio de garantizar a los ciudadanos de sus derechos contra la violación que pueda hacer la administración.

Bibliografía

- Armienta Calderón, Gonzalo. *El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano*, México Textos Universitario 1977.
- Baratier, Paul, “ Le contentieux administratif in Grand Bretagne “, en revue de Droit Public et de la Science politique en France al étranger, Paris , num 1 enero-febrero, 1959 pp 67-70.
- Barnes, Javier. *La Tutela Judicial Efectiva en la Grundgesetz (art19)*; en la obra colectiva *La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado Civitas*, 1ª edición, Madrid, 1993.
- Briseño Sierra, Humberto, “ *El Proceso Administrativo* “ , Memoria del Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal, México, Revista de la Facultad de Derecho, número 65 enero-marzo de 1967, México pp 218-224.
- Cadena Rojo , Jaime,” Origenes y Desarrollo del Contencioso Administrativo en México”, *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 1966 2º N° extraordinario .
- Cainello, Vincenzo, “Dalla Giustizia Amministrativa al Diritto Processuale Amministrativo Suggestioni dal Pensiero di Aldo Sandulli”, *Diritto processuale amministrativo*, Rivista Trimestrale anno XIII Fascicolo II giugno p 199.
- Carrillo Flores, Antonio *La Justicia Federal y la Administración Pública* Porrúa México 1972 p171.
- Castellanos Coutiño, Horacio “ La Evolución del Contencioso Administrativo en México” revista del tribunal de lo Contencioso Administrativo del DF, No 3 17 de julio de 1991 2ª época .

- Chinchilla Marin Carmen “ La Ejecución de las sentencias en el ordenamiento italiano il Giudizio de Ottemperanza “ Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo, num 59 julio- septiembre de 1988 pp 427-442.
- Delgadillo Gutiérrez , Humberto, *La Nueva Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación* en la obra colectiva “Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación “ p 16 Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1995.
- Duguít, León, *Droit Constitutionel, La Theorie General de L' Etat*, Tome 3 París , p596 .
- Fiorini, Bartoleme *La justicia Administrativa*, Editorial Alfa, Buenos Aires, 1944 P 162.
- Fix Zamudio, Héctor *Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*, Colegio Nacional, México 1983 p.18
- Fix Zamudio, Héctor ,“ Hacia un tribunal de Justicia administrativa” , en la obra colectiva *Tribunal Fiscal de la Federación Cuarenta y Cinco años al Servicio de la Federación, México*, Tribunal Fiscal de la Federación, 1983 pp 379-414.
- Fix Zamudio, Hector, *Introducción al Estudio de los Recursos Administrativos*.
- Flores Zavala Ernesto “ El Tribunal de lo Contencioso Administrativo” revista del Tribunal de los Contencioso Administrativo del D.F. N° 1 17 de julio de 1972 P 79
- Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, Editorial Porrúa, 13ª edición, México, 1969, p100.
- Giandomenico, Falcon, *La Justicia Administrativa*, en la Obra colectiva *La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado*, Civitas, Madrid, 1993. p.207.
- Giannini Massimo, Severo “ Comparación entre los Sistemas del Contencioso Administrativo “, en *Revista de la Facultad de Derecho*, Caracas núm 33, marzo de 1966 p 27.
- González Pérez, Jesus, *Los Recursos Administrativos* 59 pp 34-35 .
- Gonzalez Perez, Jesus, *Derecho Procesal Administrativo*, Instituto de Estudios Politicos 2ª ed.,Madrid 1963 p 363.

-Heduán Virues , Dolores, *Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación*, Academia Mexicana de Derecho Fiscal; publicaciones de la Asociación Nacional de Abogados, México D.F. 1971, p301 y sig.

-Heduán Virues, Dolores, *Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación* Compañía Editorial Continental, México, 1961, p 50- 51.

Himsworth,C.M.G.,*Gran Bretaña Judicial Review de los actos administrativos de Reino Unido* .En la obra colectiva “ La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado” Civitas, 1ª edición, Madrid, 1993 p521.

Hoberg Allen “ Administrative Hearings State Central Panel in the 1990s”, *Administrative law Review*, Volumen 46 N°1 Winter, 1994 75 y siguientes.;

-Laubadere, Andre, *Manual de Derecho Administrativo*, Themis, Bogota 1984 p44.

-Laubadere, André, *Tratado de Derecho administrativo*, Libreria General de Derecho y Jurisprudencia, París 1980 t. I.

-Lawson, “ La Jurisdicción administrativa en Inglaterra “, *Revista del Instituto de Derecho Comparado*, Barcelona, num 4 enero- junio 1955 pp141-142.

Lawson , F H., “ Lo contenciosos Administrativo en Inglaterra”, en Revista del Instituto de Derecho Comparado, Barcelona ,núm 4 enero- junio de 1965 ,p 140.

-Mccutchet, Peter B “ Mistakes Precedent and the Riese of The administrative State toward a Constitución Theory of the Second Best “, *Cornell Law Review*, volumen 80 Num 1, noviembre 1994, pp 355-376.

-Margain Manatou, *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*, 4a Ed., Porrúa, México, 1991. p63.

-Massimo Severo Gianni, La legislación Italiana Sobre la Justicia Admnistrativa Revista Judicial Costa Rica Año XV N°49 marzo 1997.

-Merckl, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Revista de Derecho privado, Madrid, 1935, p473 .

- Moderne , Frank, “La justicia administrativa en Francia Proceso técnica del Control Ejecución de Sentencias” en la obra colectiva *La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado*, Ed. Civitas, Madrid, 1993 p306.
- Nava Negrete, Alfonso *Notas Sobre lo Contenciosos Administrativo del Distrito Federal cronologia de Tribunales* Revista del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito federal , México Vol I núm 2 julio 17 de 1973.
- Nava Negrete ,Alfonso, “ *Días yTrabajos de lo Contencioso Administrativo del D.F.* Revista de Administración Pública enero - diciembre 1983.
- Nava Negrete, Alfonso, “ Futuro del Tribunal Fiscal de la Federación”, *Congreso Internacional de Justicia Administrativa*, Tomo VI, Tribunal Fiscal de la Federación, pp. 166 y 167 México, 1997.
- Nava Negrete, Alfonso, “ Administración Pública y Derecho Procesal Administrativo “ El Foro, quinta época num 17 enero - marzo de 1970, p108 y 109.
- Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Administrativo*, Fondo de Cultura Económica, México,1996,p 174.
- Nava Negrete, Alfonso Dicionario jurídico mexicano voz Recursos Administrativos Tomo P-Z 1ª edición, Editorial, Porrúa, pag 2709 México 1984.
- Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo* Editorial Porrúa México 1958 .
- Ovalle Favela, José, *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia* num 9 enero-marzo de 1974 pp 66. Cfr Vázquez Alfaro Op Cit .
- Pallares, Jacinto *El poder Judicial* pags 28 y 29 .
- Posada , Adolfo Tratado de derecho Politico , pag 450 .
- Quintana, José Miguel, “Reseña Histórica de lo Contencioso Administrativo . Fiscal”, *Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, N° 56 Marzo, 1943, México .
- Rambaud , Patrick “ La justicia Administrativa, en Francia, Introducción Organización y Medidas Cautelares”, en la obra colectiva *La justicia Administrativa en el Derecho Comparado* ,Civitas, Madrid, 1993, p278.

- Rego Blanco, María Dolores, *Breve Introducción al sistema Estadounidense o de judicial Review o control judicial de la acción administrativa*, en la Obra colectiva *La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado*,. ed. Civitas Madrid ,1993., p.589.
- Sayagues Laso, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo*, Editorial Depalma, Buenos aires, 1970, p492.
- Schmitt, Carl, *Teoría de la Constitución*, Editora Nacional, México, 1960 p147
- Schoh, Friedrich, “ El pensamiento procesal en el Derecho Administrativo General” documentación Administrativa, n 235-236 julio diciembre 1993.
- Schwartz, Bernard, “ Fashioning an Administrative Law System”, *Administrative Law Review* ,vol 40 num 40 summer, 1988, p 415-432.
- Serra Rojas, Andrés *Derecho Administrativo*, 14ª ed., México, Porrúa, 1984 Tomo II.
- Tena Ramírez, *Leyes Fundamentales de México* ,10ª ed., México ,Porrúa, 1981, pp.33 y 34.
- Vargas Jiron, *Lo Contencioso Administrativo*, Universidad de Chile Facultad de Ciencias Jurídicas y sociales. Chile.1959.
- Vázquez Alfaro , José Luis, *Evolución y Perspectiva de los Organos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano* UNAM México 1991.
- Giancchieti, Salvatore “ Giustizia Amministrativa alla Ricerca della Efektivita Smarritta “ Diritto Processual Amministrativo , Settembre ,1996. p466.
- Sommerman , Peter Karl. *La Justicia Administrativa Alemana*, En la obra colectiva *La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado*: Civitas ,1ª edición Madrid ,1993.
- Lessona, Silvio, *Los Principios del Ordenamiento de la Justicia Administrativa en italia* p162 .

Vogel Klaus " La Tutela Jurídica frente al Poder público en la Rep Fed Alemana"
Revista de Derecho y Jurisprudencia y Administración, Montevideo tomo 66 num 78
mayo de 1968 pp153-158
Costa Rica AñoXV N° 49 Marzo 1990 pp27-38

Diccionarios

Enciclopedia Jurídica Omeba. Buenos aires Argentina . editorial Driskill S.A.
Diccionario Jurídico Mexicano UNAM Editorial Porrúa Segunda Edición México
1987

Legislación

Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos

Código Civil

Código Fiscal de la Federación

Ley de Amparo

Ley de lo Contencios Administrativo del D.F.

Ley Organica de la Administración Pública Federal

Ley Federal del Procedimiento Administrativo

Ley de Comercio Exterior

Jurisprudencia

Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación 1937- 1993 precedentes de las
salas 1988-1993 Tribunal Fiscal de la Federación México 1993

Jurisprudencia 1917-1995 Materia administrativa Semanario Judicial de la
Federación

INDICE

Abreviaturas usadas

Introducción

CAPITULO I

ESTADO DE DERECHO	1
Estado de Derecho	6
Estado social de derecho	7
CONTROL JURÍDICO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN	7
Control parlamentario	7
Control Administrativo.	8
Recursos Administrativos	11
Opinión respecto a los medios de Control de la Administración	17
RÉGIMEN JURISDICCIONAL DEL CONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	18
El Derecho a la Legalidad Administrativa	19
Motivos de la Justicia administrativa	20
Tipos de Justicia Administrativa	21
Por los Tribunales que Conocen	21
Por los grados que existen	22
Por su función	22
Función de los tribunales	23
Otro sistema es por el método jurídico para atribuir competencia	23
Naturaleza Jurídica	24
Justicia Administrativa	26
LOS ELEMENTOS DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO:	28
<u>Sujetos</u>	28
1)El administrado y 2)La administración pública.	28
b)Empresas de Participación Estatal	31
c)Fideicomisos Públicos	31
<u>Contienda Administrativa</u>	32
Naturaleza de los Actos	33
.Tipo de Sistema	34

CAPITULO II

SISTEMA FRANCÉS	37
Formación	37
Consejo de Estado	37
Las atribuciones del Consejo de Estado	38
Funcionamiento del Consejo de Estado.	38
Características de la Jurisdicción administrativa	39
Tribunales Administrativos	40
Atribuciones	40
Competencia	41
Cortes administrativas	41
Competencia del Consejo de Estado	42
Características del contencioso Administrativo	43
Proceso administrativo	43
Clases de Recursos Contenciosos	43
Recursos	44
La Instrucción del Proceso Administrativo	45
Técnicas de Control Jurisdiccional de la Actividad administrativa	47
Elementos del control de la legalidad.	47
Las medidas cautelares	49
Ejecución de las decisiones Judiciales	50
SISTEMA INGLÉS	51
El Tribunal und Inquiries Act.	53
Los sujetos del proceso	54

SISTEMA ALEMÁN	77
Tribunales sociales	79
Tribunales financieros (Finanzgericht)	80
Jurisdicción administrativa General	80
Tutela Judicial Efectiva	81
Los elementos de la tutela judicial Efectiva	83
<i>Comentario al Sistema Alemán</i>	85

CAPITULO III

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MEXICANO	86
Época colonial	87
Constitución de Cádiz	87
Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos 24 de febrero de 1824.	88
Constitución de las 7 Leyes	90
Bases Orgánicas de 1843	94
Acta constitutiva y de Reforma de 1847	94
Bases de 1853 y Ley Lares	95
La Constitución Mexicana de 1857	98
Imperio Ley de Maximiliano	100
CONTENCIOSO FISCAL	101
Constitución Política de 1917	101
El jurado de penas fiscales	103
Jurado de Infracciones Fiscales	105
Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta	105
El jurado de Revisión	106

Las partes	54
El Objeto del Proceso	55
El procedimiento	56
Efectos	57
Judicial Review	58
Las Bases del Judicial Review.	59
El acceso al Judicial Review	60
Tramitación procesal.	61
Decisiones judiciales (remedies)	61
Tutela Cautelar	62
SISTEMA ITALIANO	63
Derechos subjetivos e intereses legítimos	64
Incidencia de la Constitución	65
Tutela del Interés legítimo	66
Titularidad del interés legítimo	66
Estructura general del Proceso Administrativo	66
<i>El juez y la Doble Instancia</i>	66
Las Relaciones con la Vía Administrativa	67
La Defensa Legal El Principio Dispositivo La Acción Y Las Acciones	68
La carga de la prueba y los medios probatorios	69
Técnicas de control jurisdiccional de la Actividad administrativa	69
La tutela Jurisdiccional Cautelar	70
Medidas provisionales	70
ESTADOS UNIDOS	71
La posibilidad de control judicial de los actos administrativos	73
El alcance del control judicial de los actos administrativos	75

Proyecto de Código Fiscal de la federación	107
Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación	108
Ley de Justicia Fiscal	108
El Código Fiscal de la Federación de 1938	110
Reforma Constitucional de 1946	110
Reformas de 65	111
Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y Código Fiscal de 1966	111
La Reforma Constitucional de 1967 y 1966	112
Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal	113
Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación	116
Reforma de 1987- 1988	117
Reformas de 1993	118
Reformas del 1995	119
Conclusiones	121

CAPITULO IV

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN	123
Naturaleza jurídica	123
Competencia	125
La competencia de las salas del Tribunal Fiscal de la Federación	125
Materia fiscal	125
Materia Administrativa	126
Materia de Comercio Exterior.	127
Partes	128
Procedimiento.	129

Termino para la interposición	130
demanda	130
Efectos	132
Ampliación de la demanda	136
La Prueba	137
Sistema de Apreciación de la Prueba	138
Los incidentes	139
Suspensión del acto	140
Cierre de la instrucción y Alegatos .	141
Terminación del Proceso	143
La sentencia	144
Ejecución de las sentencias	149
recursos	151
jurisprudencia	154
conclusiones	154
TCADF	157
Organización de lo Contencioso Administrativo	157
Composición	158
Para ser magistrado del TCADF se requiere:	158
Competencia	159
Salas del tribunal	159
Conflictos de Competencia	160
Principios del TCADF	160
Partes	161
Impedimentos	162
Procedimiento	162
notificaciones	165

Características del Tribunal	165
Providencias Precautorias	166
Pruebas	168
Valoración de las pruebas	168
Cierre de la Instrucción	168
Terminación del proceso administrativo	168
La sentencia	169
Las Causas de Nulidad	170
La Suplencia en la deficiencia de la queja	170
Ejecución de las sentencia	171
Recursos	172
Reclamación	172
Apelación.-	172
Revisión	173
Conclusiones	174

CAPÍTULO V

Estudio comparativo de los órganos de jurisdicción administrativa.	176
---	-----

PROYECTOS PARA LA CREACIÓN DE UN TRIBUNAL FEDERAL DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

I Anteproyecto	181
II Propuesta	187
III Propuesta	189
IV Propuesta	190
V Anteproyecto propuesto	195
Motivos para la creación de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa	195
La naturaleza jurídica	196
Competencia	196
Composición del Tribunal	197
Partes.	198

Procedimiento	198
Medidas Cautelares	199
Recursos	200
La sentencia	201
puntos conclusivos	202

Conclusiones	203
--------------	-----

Bibliografía

Índice