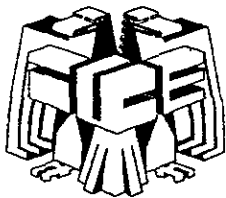


315009



UNIVERSIDAD SALESIANA

2

ESCUELA DE DERECHO

“CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSOS EN MÉXICO”.

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO.
P R E S E N T A:
ELIZABETH BAUTISTA HERNÁNDEZ.

ASESOR: LIC. MIGUEL ÁNGEL PÉREZ SÁNCHEZ.

MEXICO, D.F.

279931

MAYO DEL 2000.



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

¡MIL GRACIAS!

QUIERO DAR GRACIAS A DIOS, PORQUE ÉL HA SIDO LA ROCA FUERTE DE MÍ EXISTENCIA; POR SU FIDELIDAD INCOMPENSIBLE; POR SU GRAN AMOR; PORQUE CUANDO HE CAIDO, ÉL HA ESTADO CONMIGO PARA LEVANTARME Y CURAR MIS HERIDAS, CAMINANDO JUNTO A MÍ, AL RITMO DE MÍ DEBILIDAD.

GRACIAS SEÑOR, POR TODO LO QUE HAS HECHO EN MÍ; PORQUE ME HAS DADO LO MEJOR; PORQUE PERMITES QUE AHORA LOGRE UNA META TAN ANHELADA; POR TODA LA GENTE QUE HA FORMADO PARTE DE MÍ VIDA; PERO EN ESPECIAL ¡GRACIAS! POR TODAS LAS PERSONAS E INSTITUCIONES, QUE DIRECTA O INDIRECTAMENTE, HAN CONTRIBUIDO EN MÍ FORMACIÓN HUMANA Y PROFESIONAL, A QUIENES AGRADEZCO Y DEDICO EL PRESENTE TRABAJO.

DEDICATORIA.

***EN MEMORIA DEL LIC. DN. JOSÉ GONZÁLEZ TORRES.
DIRECTOR Y FUNDADOR DE NUESTRA ESCUELA DE DERECHO.***

POR SU EJEMPLO DE HONRADEZ Y CARIÑO; POR SUS CONSEJOS; POR LA AYUDA Y EL APOYO QUE EN TODOS LOS ASPECTOS ME BRINDÓ, HASTA EL ÚLTIMO MOMENTO DE MIS ESTUDIOS, PORQUE TODO ELLO, ME PERMITE SEGUIR ADELANTE, EN MÍ FORMACIÓN PROFESIONAL.

DEDICATORIA.

A MÍ MADRE:

VIRGINIA HERNÁNDEZ HERNÁNDEZ.

PORQUE INCONDICIONALMENTE, HA DEDICADO SU VIDA A MÍ HERMANA Y A MÍ; PORQUE HIZO SU MAYOR ESFUERZO PARA DARNOS UN MEJOR FUTURO; POR SU EJEMPLO DE TRABAJO; POR SU GRAN ABNEGACIÓN Y CARIÑO, NO EXISTIENDO PALABRAS QUE EXPRESEN LO QUE HA SIGNIFICADO EN EL TRANSCURSO DE MI VIDA.

¡POR ÉSTO Y POR MUCHO MÁS, MÍ MÁS PROFUNDO AGRADECIMIENTO!

A MÍ HERMANA:

ANA MARÍA.

PORQUE SIENDO NIÑAS, EN UN MOMENTO MUY DIFÍCIL DE NUESTRA VIDA, NO OLVIDÓ TOMARME DE LA MANO, PARA QUE JUNTAS SIGUIERAMOS ADELANTE.

CON CARIÑO.

ELIZABETH.

DEDICATORIA.

AL P. THELIAN ARGEO CORONA CORTÉS.

MÍ RECONOCIMIENTO POR LA LABOR QUE REALIZA EN LA FORMACIÓN DE TANTOS JÓVENES, QUE SON EL FUTURO DE NUESTRO PAÍS; Y AGRADECIMIENTO POR EL APOYO QUE ME BRINDÓ, PARA ELABORAR ESTE TRABAJO.

A MIS MAESTROS.

POR LA ENSEÑANZA Y CONSEJOS RECIBIDOS A LO LARGO DE MÍ TRAYECTORIA COMO ESTUDIANTE.

AL HNO. REGULO ROBLES FIGÓN.

PORQUE GRACIAS A SU AYUDA INCONDICIONAL, HE LOGRADO SEGUIR ADELANTE.

DEDICATORIA.

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS:

ROCIO MORALES ESTEFES.

*POR LOS RATOS BUENOS Y MALOS QUE
COMPARTIMOS Y POR EL IMPULSO QUE SIEMPRE
TUVO A BIEN BRINDARME, PARA CONSEGUIR EL
ÉXITO DEL CUAL HOY GOZO.*

***PROFESOR
JOSÉ LUCINO SALAZAR CUEL.***

*POR HABER ESTADO CONMIGO
EN LOS MOMENTOS MÁS
DIFÍCILES.*

JORGE BERAUN RODRÍGUEZ.

*POR SU VALIOSA AYUDA
PARA LA ELABORACIÓN DE
ESTE TRABAJO.*

GRACIAS.

AGRADECIMIENTO.

A LA "ESCUELA LEGARIA", A.C.

(1980 – 1985).

Madre Dolores Luna Arellano.

Padre Jorge Ornelas González.

A LA FAMILIA SALESIANA:

"INSTITUTO SALESIANO NIÑO DOMINGO SAVIO".

(1985 – 1988).

P. José Antonio Villalón. S.D.B.

"PREPARATORIA FEMENINA SALESIANA CIVILIZACIÓN Y CULTURA".

(1988 – 1991).

Sor. Berenice Tena.

Sor. Guadalupe Villicaña.

"UNIVERSIDAD SALESIANA".

(1991 – 1996).

P. Roberto Guzmán Leal. S. D. B.

P. Theliam Argeo Corona Cortés. S.D.B.

Rector de la Universidad Salesiana.

POR EL GRAN APOYO RECIBIDO
DURANTE MI FORMACIÓN
ACADÉMICA, CON GRATITUD
IMPERECEDERA

AGRADECIMIENTO.

AL LIC. MIGUEL ÁNGEL PÉREZ SÁNCHEZ.

Con mi mayor reconocimiento, por su enseñanza y desinteresada asesoría.

AL DESPACHO GONZÁLEZ DE LA VEGA Y ASOCIADOS, S.C.

En especial al Licenciado y Ex – Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, C. LIC. ALBERTO GONZÁLEZ DE LA VEGA SANTAMARÍA.

POR LA CONFIANZA Y CONOCIMIENTOS QUE ME HAN BRINDADO, ASÍ COMO POR EL APOYO RECIBIDO, PARA LOGRAR ESTE OBJETIVO.

AL LIC. GERMÁN AHUACTZI AHUACTZI.

Jefe del Departamento de Ministros de Culto.
Instituto Nacional de Migración.

POR SU GRAN AYUDA, Y POR LA CONFIANZA DESINTERESADA, QUE DEPOSITÓ EN MÍ.

¡MIL GRACIAS!

INDICE.

	Pág.
INTRODUCCIÓN.....	I

CAPÍTULO PRIMERO.

1.- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LO CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.

1.1. Antecedentes Históricos.....	1
1.1.1. Intentos de Introducir el Consejo de Estado.....	3
1.2. Evolución Legislativa.....	4
1.2.1. Ley para el Arreglo de lo Contencioso – Administrativo.....	5
1.2.2. Tesis de Vallarta.....	10
1.2.3. Ley de la Tesorería de la Federación del 10 de febrero de 1927.....	10
1.2.4. Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936 y Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1938.....	11
1.2.5. Código Fiscal de la Federación del 24 de diciembre de 1966.....	14
1.2.6. Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1981.....	15

2.- EL DERECHO CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVO A LA LUZ DE NUESTRA CARTA MAGNA.

2.1. Constitución de 1857.....	18
2.2. Jurisprudencia.....	19
2.3. Constitución de 1917.....	19
2.3.1. Reformas a la Constitución de 1917, que Justifican la Existencia del Contencioso – Administrativo.....	20
2.3.2. Nuestra Constitución Hoy.....	25
A) Del Contencioso – Administrativo Federal (Artículo 73 fracción XXIX-H)	26
B) Del Juicio de Amparo, en Materia Contencioso – Administrativa (Artículo 104 fracción I-B; Artículo 103 fracción I y Artículo 107 fracciones III, IV, V, VI, VII, VIII y XIV).....	26
C) Del Contencioso – Administrativo Estatal (Artículo 116 fracción V).....	31
D) Del Contencioso – Administrativo del Distrito Federal (Artículo 122 Letra C, Base Quinta).....	31

CAPÍTULO SEGUNDO.

1.- EL CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVO.

1.1.	Definición de Derecho Contencioso – Administrativo.....	34
1.2.	Definición de Contencioso – Administrativo.....	34
1.3.	Origen del Contencioso – Administrativo.....	35
1.4.	El Contencioso – Administrativo Formal.....	36
1.5.	El Contencioso – Administrativo Material.....	36
1.5.1.	Elementos del Contencioso – Administrativo Material.....	37
1.5.2.	Sistemas Adoptados para el Conocimiento del Contencioso – Administrativo Material.....	39

2.- LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

2.1.	Justicia Administrativa.....	41
2.2.	La Justicia Administrativa en los Distintos Sistemas de Justicia.....	42
2.2.1.	Sistema Administrativista, Continental o Francés.....	42
2.2.2.	Sistema Judicialista Anglosajón.....	45
2.2.3.	Sistema Judicialista con Tribunales Supremos Administrativos.....	45
2.3.	La Justicia Administrativa Mexicana.....	45
2.4.	Procedimientos Administrativos.....	46
2.5.	Hacia la Integración de Nuestra Justicia Administrativa.....	48
2.6.	Importancia Social de los Tribunales Administrativos.....	53

CAPÍTULO TERCERO.

1.- LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

1.1.	Tribunal Fiscal de la Federación.....	56
1.2.	Antecedentes del Tribunal Fiscal Federal.....	58
1.3.	Competencia Material del Tribunal Fiscal Federal.....	62
1.4.	Autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación.....	66
a).-	El Tribunal Fiscal como Organismo de Justicia Delegada.....	66
b).-	El Tribunal Fiscal como Organismo carente de Plena Autonomía.....	67
c).-	Naturaleza Actual del Tribunal Fiscal de la Federación.....	70
1.5.	Garantías de su Autonomía.....	74
1.5.1.	Autonomía y Textos Constitucionales.....	75

2.- LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

2.1.	Tribunal de lo Contencioso – Administrativo del Distrito Federal.....	77
2.2.	Antecedentes del Tribunal de lo Contencioso – Administrativo del Distrito Federal.....	78
2.3.	Competencia Material del Tribunal de lo Contencioso – Administrativo del Distrito Federal.....	80
2.4.	Características del Tribunal de lo Contencioso – Administrativo del Distrito Federal.....	82
2.5.	Evolución del Tribunal de lo Contencioso – Administrativo del Distrito Federal.....	83
A).-	La Plena Jurisdicción.....	99
B).-	Relación que Guarda la Ley del Tribunal de lo Contencioso – Administrativo, con el Derecho de Petición.....	103
I.-	El Silencio Administrativo.....	104
II.-	La Negativa Ficta.....	104
III.-	La Afirmativa Ficta.....	106
C).-	Suspensión con Efectos Restitutorios.....	108
D).-	Suplencia de la Queja.....	109

CAPÍTULO CUARTO.

1.- DIVERSAS TESIS SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN MÉXICO.

1.1.	Constitucionalidad del Sistema de Tribunales Administrativos en México.....	110
1.2.	Soluciones Adoptadas por la Tesis que sostiene la Inconstitucionalidad de los Tribunales Administrativos.....	112
1.3.	El Juicio de Amparo en Materia Administrativa.....	116
1.4.	Estudio de la Fracción I del Artículo 104 Constitucional y Alcance de su Significación, respecto del Contencioso – Administrativo Material.....	119

2.- JUSTIFICACIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

2.1.	Procedencia de la Jurisdicción Administrativa.....	123
2.2.	Desarrollo y Mejoramiento del Contencioso – Administrativo.....	124
Conclusión.....		127
Bibliografía.....		131

INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo, está encaminado a analizar él por qué de la existencia de Tribunales Administrativos, en nuestro País, toda vez que la estructura orgánica de dichos Tribunales, a simple vista, implica la reunión de dos Poderes, el Ejecutivo y el Judicial, en una sola persona, en Materia Administrativa, representada por el Presidente de la República, tratándose del Tribunal Fiscal de la Federación y por la actual Jefa de Gobierno, en el caso del Tribunal de lo Contencioso – Administrativo del Distrito Federal.

Cabe destacar, que los Tribunales Administrativos, tienen el cometido de dirimir las controversias que se suscitan, cuando el particular gobernado, se ve afectado, por los actos que en su esfera jurídica, emiten las autoridades que forman parte de la Administración Pública Federal; del Gobierno del Distrito Federal o de las Entidades Federativas.

Primeramente, partimos de los antecedentes históricos del Contencioso – Administrativo, examinando la lenta evolución jurídica de este sistema, dedicando un espacio a la Ley para el Arreglo de lo Contencioso – Administrativo “Ley Lares”, así como a la Carta Magna, observando las diversas reformas que ha sufrido la Ley Fundamental, mismas que han sido necesarias, para mejorar el despacho de esta materia, precisando que si bien, llegó a plantearse una controversia, relativa a la constitucionalidad de la adopción de la Jurisdicción Administrativa, porque ello aparentemente implicaba contravenir la teoría política de la División de Poderes, hoy en día, el problema está totalmente resuelto.

Asimismo, se determina el significado del término Contencioso – Administrativo, sus elementos, así como su origen; haciéndose referencia a

INTRODUCCIÓN.

los sistemas adoptados en las distintas legislaciones, para el conocimiento de la Justicia Administrativa, siendo fundamentalmente dos, los que imperan en los diversos países: el Judicialista y el Administrativista, pero aclarando que en la República Mexicana, subsiste un sistema intermedio, es decir, mixto; recalcando la importancia social de los Tribunales Administrativos y enfocándome al estudio de dos de ellos, porque forman parte esencial del sistema Contencioso, que se viene analizando.

Se hace un análisis especial, del Tribunal Fiscal de la Federación, por ser pionero en la Materia Contencioso – Fiscal Federal, y por que dio la pauta para el establecimiento de otros Tribunales Administrativos en México, como lo es el Tribunal de lo Contencioso – Administrativo del Distrito Federal, adentrándome igualmente, en el estudio de este último.

Se examina en forma amplia, la competencia de ambos Tribunales, ofreciendo una panorámica completa, de los avances y retrocesos que a lo largo de su existencia, han logrado y sufrido estas Instituciones; expresando el alcance y significación de los términos “autonomía” y “plena jurisdicción”; incluyendo un apartado, en el que se exponen diversos criterios, en favor y en contra de la organización Contencioso – Administrativa; señalando los motivos que justifican la procedencia de la Jurisdicción Administrativa, misma que constituye la parte procesal de las áreas Fiscal y Administrativa, cuyo objetivo fundamental, es hacer imperar el derecho, en las relaciones entre los gobernados y la Administración Pública, buscando únicamente, que las autoridades, se ajusten a la legalidad.

INTRODUCCIÓN.

Finalmente, establecemos de que manera, nuestra Ley Fundamental, hoy distingue claramente el Contencioso – Administrativo Federal; del Contencioso del Distrito Federal y de los Estatales, porque debido a que los Tribunales Administrativos, demostraron ser eficientes en la protección de los derechos del particular, actualmente cuentan con un fuerte sustento Constitucional, siendo palpables los avances que se han generado, en favor del Proceso Administrativo.

Restándonos únicamente, la tarea de luchar por mejorar día a día, los instrumentos destinados a reparar las acciones u omisiones de las autoridades gubernamentales, que causen agravio a los miembros de la sociedad, al no ajustarse éstas, al contenido de los artículos 14 y 16 Constitucionales, que consagran las garantías de audiencia, seguridad jurídica, debido proceso y legalidad.

CAPÍTULO PRIMERO.

1. ANTECEDENTES LEGISLATIVOS DE LO CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.

1.1. ANTECEDENTES HISTÓRICOS.

“Durante la época colonial, predominó el sistema judicialista, ya que si bien, no existía una separación estricta de las funciones públicas, se encomendaba a los organismos judiciales, es decir, a las Audiencias (de México y de Guadalajara), y en última instancia, al Consejo de Indias, el conocimiento de los conflictos derivados de los actos y resoluciones administrativos, inclusive los provenientes de los virreyes, comprendiendo también los asuntos tributarios, pero estos últimos se atribuyeron, en virtud de las Ordenanzas de Intendentes de 1786, a la Junta Superior de Hacienda, como órgano de apelación en esta materia”.¹

“En esta época, también es posible destacar el funcionamiento del instrumento calificado como “Amparo” (en realidad un interdicto posesorio), el cual se utilizó, si bien no de manera exclusiva, ante el Virrey y las Audiencias, para la tutela de los derechos personales, de posesión y de

¹ Fix - Zamudio, Héctor; “Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano”; pp 77 y 78; 1983.

propiedad de los gobernados, inclusive contra los actos de afectación, provenientes de autoridades administrativas”.²

“Al declararse la independencia, la tradición judicialista de la época colonial, se combinó con la corriente también judicialista del derecho público de los Estados Unidos, por lo que si se analizan los principales ordenamientos constitucionales y legales expedidos durante el siglo XIX, particularmente en la esfera federal (que fueron imitados por los ordenamientos locales), podemos observar que subsistió el principio general de que los conflictos entre los administrados y la Administración, debían plantearse como regla general, ante los tribunales ordinarios, algunos de los cuales, especialmente en las Entidades Federativas, estaban especializados en materia tributaria”.³

“Un aspecto muy restringido de proceso administrativo, fue introducido por el artículo 137 fracción II, de la Constitución Federal de 1824, que confirió a la Suprema Corte de Justicia, la facultad de decidir las controversias sobre los contratos o negociaciones celebrados por el Gobierno Federal o sus agentes, a su vez, el artículo 2º fracción III, de la Primera Ley Constitucional de 29 de diciembre de 1936, introdujo un medio de impugnación judicial, que calificó de reclamo, contra las declaraciones de expropiación por causa de utilidad pública, expedidas por el Presidente de la República o por los Gobernadores de los Estados”.⁴

² Cfr. FIX - Zamudio, Héctor, Op Cit , p. 78.

³ *Ibidem*.

⁴ *Ibidem*, pp. 78 y 79.

El artículo 2º en cuestión establece, que: Son derechos del Mexicano:

III. No poder ser privado de su propiedad, ni del libre uso y aprovechamiento de ella, en todo, ni en parte. Cuando algún objeto de general y pública autoridad exija lo contrario, podrá verificarse la privación, si tal circunstancia fuere calificada por el Presidente y sus cuatro ministros en la Capital, por el Gobierno y Junta Departamental en los Departamentos, y el dueño, sea corporación eclesiástica o secular, sea individuo particular, previamente indemnizado a tasación de dos peritos, nombrado el uno de ellos por él, y según las leyes el tercero en discordia, caso de haberla. La calificación dicha, podrá ser reclamada por el interesado, ante la Suprema Corte de Justicia en la Capital, y en los Departamentos, ante el Superior Tribunal respectivo. El reclamo suspenderá la ejecución, hasta el fallo.

1.1.1. INTENTOS DE INTRODUCIR EL CONSEJO DE ESTADO.

"Existieron dos intentos, ambos incipientes y sin aplicación efectiva, de sustituir la tradición judicialista, por el sistema francés del Consejo de Estado":⁵

"En primer lugar, dicho Consejo fue introducido por el instrumento provisional denominado "Bases para la Administración de la República", del 22 de abril de 1853, debido a las ideas en esta materia, del distinguido tratadista Mexicano, Don Teodosio Lares, quien inspiró la expedición de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso – Administrativo y su reglamento,

⁵ Cfr. Fix – Zamudio, Héctor, Op. Cit., p. 79.

ambos de 25 de mayo del propio año de 1853. Dicho Consejo de Estado, seguía muy de cerca el modelo francés de la época, como organismo de jurisdicción retenida”.⁶

“El segundo ensayo, también infructuoso, se efectuó durante el efímero Segundo Imperio, al crearse nuevamente el Consejo de Estado, como órgano de jurisdicción retenida y regulado por el artículo 18 del Decreto sobre Organización General de los Ministerios, de 12 de octubre de 1865, así como por la Ley sobre lo Contencioso – Administrativo y su Reglamento, ambos del primero de noviembre del mismo año, y que se aproximan a la Legislación Lares de 1853”.⁷

1.2. EVOLUCIÓN LEGISLATIVA.

“Existen en nuestro país antecedentes legislativos posteriores a la Independencia, en los que se aprecia la adopción del sistema de los tribunales administrativos, llamados también de lo contencioso – administrativo”.⁸

No obstante lo anterior, ha sido creencia que los antecedentes históricos de lo contencioso – administrativo en México, se remontan a no más allá de 1937, ignorándose que a mediados del siglo pasado, se expidió y fue declarado inconstitucional, un ordenamiento que se intituló Ley para el Arreglo de lo Contencioso – Administrativo. Se hará referencia a los siguientes antecedentes:

⁶ Cfr Fix - Zamudio, Héctor, Op Cit , p 79.

⁷ Ibidem; p. 80.

⁸ Fraga, Gabino; "Derecho Administrativo"; p. 448; 1992.

a) Ley para el Arreglo de lo Contencioso – Administrativo, del 25 de mayo de 1853.

b) Tesis de Vallarta.

c) Ley de la Tesorería de la Federación, del 10 de febrero de 1927.

d) Ley de Justicia Fiscal, del 27 de agosto de 1936.

e) Código Fiscal de la Federación, del 30 de diciembre de 1938.

f) Código Fiscal de la Federación, del 30 de diciembre de 1966.

g) Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, del 24 de diciembre de 1966.

h) Código Fiscal de la Federación, del 30 de diciembre de 1981.

1.2.1. LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVO.

“A mediados del siglo pasado, influyó decisivamente en el avance del Derecho mexicano, Don Teodosio Lares, tanto en la rama del Derecho Privado, como en la del Público. Influenciado por la legislación francesa y en especial por la existencia del Tribunal, conocido como Consejo de Estado, Don Teodosio Lares, formuló el proyecto de Ley para el Arreglo de lo Contencioso – Administrativo, que al ser aprobado por el Poder Legislativo,

se conoció más por “Ley Lares” que por su propio nombre, debido al “escándalo” que dicha ley provocó en los medios jurídicos mexicanos y que al ser impugnada ante los Tribunales Judiciales Federales, fue declarada inconstitucional”.⁹

Esta ley “estableció, aunque no tuvo ninguna aplicación real, que “no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas”, toda vez que, “es imposible que la administración exista sin la facultad o sin el poder de juzgar lo contencioso – administrativo, porque el conocer y decidir acerca de los actos de la Administración, es administrar”.¹⁰

La “Ley Lares”, “es el embrión de las distintas etapas que han marcado a la justicia administrativa en México, como el medio por excelencia, para que el gobernado se defienda ante la Administración”.¹¹

LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

25 de mayo de 1853.

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

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

⁹ Margán Manautou, Emilio; “De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad”; p.62;1998

¹⁰ Conferencia del Licenciado Pedro Ojeda Paullada, en el evento conmemorativo del vigésimo quinto aniversario de la fundación del Tribunal de lo Contencioso - Administrativo del Distrito Federal; p. 41; 1996.

¹¹ Ibidem

I.A las obras públicas.

II.A los ajustes públicos y contratos celebrados por la Administración.

III.A las rentas nacionales.

IV.A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria; que tengan por objeto el interés general de la sociedad.

V.A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos.

VI.A su ejecución y cumplimiento, cuando no sea necesaria la aplicación del Derecho Civil.

Artículo 3º.- Los Ministros de Estado, el Consejo y los Gobernadores de los Estados y Distrito, y los Jefes Políticos de los Territorios conocerán de las cuestiones administrativas, en la forma y de la manera que se prevenga en el reglamento que se expedirá con esta ley.

Artículo 4º.- Habrá en el Consejo de Estado, una sección que se conocerá de lo contencioso administrativo. Esta sección se formará de cinco consejeros abogados, que nombrará desde luego, el Presidente de la República.

Artículo 5°.- La sección tendrá un secretario que nombrará también el Presidente de la República, de entre los oficiales de la Secretaría del Consejo.

Artículo 6°.- Las competencias de atribución entre la autoridad administrativa y la autoridad judicial, se decidirán en la primera sala de la Suprema Corte, compuesta para este caso, de dos magistrados propietarios y de dos consejeros, designados unos y otros por el Presidente de la República. Será presidente de este tribunal, el que lo fuere de la misma sala, y sólo votará en caso de empate, para decidirlo.

Artículo 7°.- En los negocios de la competencia de la autoridad judicial, nadie puede intentar ante los tribunales una acción, de cualquier naturaleza que sea, contra el Gobierno, contra los Estados o demarcaciones en que se dividan, contra los ayuntamientos, corporaciones o establecimientos públicos que dependan de la Administración, sin antes haber presentado a la misma, una Memoria en que se exponga el objeto y motivos de la demanda. El reglamento determinará la manera en que deberá ser presentada la Memoria y sus efectos.

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

Artículo 9°.- Los tribunales judiciales no pueden en ningún caso despachar mandamientos de ejecución, ni dictar providencia de embargo

contra los caudales del erario o bienes nacionales, ni contra los fondos o bienes de los Estados, demarcaciones, ayuntamientos o establecimientos públicos que dependan de la Administración.

Artículo 10.- Los tribunales en los negocios de que habla el artículo 7º, sólo pueden declarar en la sentencia el derecho de las partes y determinar el pago.

Artículo 11.- Determinado el pago por sentencia ejecutoriada, la manera en que deba verificarse o la autorización de la venta de algunos bienes, si para ello fuere necesaria, es del resorte exclusivo de la Administración, en los términos que expresará el reglamento respectivo.

Artículo 12.- Los agentes de la Administración en los casos que deben representarla en juicio, los Estados, demarcaciones, ayuntamientos, corporaciones y establecimientos públicos que estén bajo la protección y dependencia del Gobierno, no pueden entablar litigio alguno, sin la previa autorización de la autoridad administrativa, de la manera que disponga el reglamento.

Artículo 13.- Los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la Administración, ya sean individuos o corporaciones, por crímenes o delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de la autoridad administrativa.

Artículo 14.- Instalada que sea la sección de lo contencioso, se pasarán a ella los expedientes que correspondan, conforme a esta ley.

1.2.2. TESIS DE VALLARTA.

“Ignacio L. Vallarta, siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo la inconstitucionalidad de la “Ley Lares”, por considerarla violatoria de la División de Poderes que recogía nuestra Constitución, porque la existencia de un tribunal administrativo, implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona: el Ejecutivo y el Judicial, en materia administrativa, en el Presidente de la República”.¹²

1.2.3. LEY DE LA TESORERÍA DE LA FEDERACIÓN DEL 10 DE FEBRERO DE 1927.

“Este ordenamiento estableció en su Capítulo V, un juicio de oposición que se substanciaba ante el Juzgado de Distrito de la jurisdicción del opositor, dentro de los treinta días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y gastos de ejecución; sin que en ningún caso debiera tenerse como garantía, el secuestro llevado a cabo por la autoridad administrativa. Arts. 60 y 61”.¹³

“Transcurrido el término de treinta días, sin que se hubiese formulado la demanda, se tenía por consentida la resolución administrativa - Art. 62 -. Si la

¹² Cfr. Margáin Manautou, Emilio; Op Cit , p 64.

¹³ *Ibidem*; pp 64 y 65.

oficina exactora no recibía aviso oportuno del juzgado correspondiente, de que ante él se había presentado la demanda o no se acreditaba ese hecho con certificado expedido por el juzgado, continuaba adelante el procedimiento de ejecución - Art. 63 -".¹⁴

“No obstante el respaldo que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dio a este juicio, al resolver que el juicio de amparo es improcedente cuando el particular tiene un recurso ordinario de defensa, muy pronto se observó que no era el camino indicado para resolver las controversias ante la Hacienda Pública Mexicana y el contribuyente, porque era un juicio largo y deficiente; no había comunicación entre los Agentes del Ministerio Público y las autoridades fiscales; otorgada la garantía del interés fiscal, el contribuyente perdía interés en continuar el juicio, el cual envejecía por falta de promoción, etc”.¹⁵

1.2.4. LEY DE JUSTICIA FISCAL DEL 27 DE AGOSTO DE 1936 Y CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1938.

“Al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación de 1936, mediante la expedición de la Ley de Justicia Fiscal, se puso en tela de duda la constitucionalidad de dicho tribunal administrativo, afirmándose que era un tribunal cuya existencia pugnaba con las ideas expuestas por el Ministro

¹⁴ Cfr. Margáin Manautou, Emilio, Op Cit., p. 65.

Vallarta en el siglo pasado, con criterio sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, aún más, de juristas al servicio del Estado”.¹⁶

“Permitir que la Administración, a través de un órgano autónomo, no subordinado jerárquicamente al Presidente de la República o al Secretario de Hacienda, tuviese la oportunidad de corregir sus propios errores a través de un procedimiento, cuyos resultados el particular podría aún impugnar a través del juicio de amparo, fue una solución que hoy puede ya calificarse como certera, pero suprimir la intervención de la justicia federal en materia fiscal, a través de un juicio que por casi un siglo había existido en nuestras leyes, parecía, y era, un paso muy audaz en 1935”.¹⁷

“Este tribunal se estableció inicialmente, con competencia exclusiva sobre materia tributaria, pero mediante diversas reformas se le ha ido ampliando, para agregarle la posibilidad de conocer sobre problemas de naturaleza administrativa”,¹⁸ “como del I.M.S.S.; el conocimiento de multas por infracción a cualquier norma administrativa federal; asuntos sobre pensiones y demás prestaciones de los miembros del Ejecutivo, de la Fuerza Aérea o de la Armada Nacional; sobre pensiones civiles; sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas de cualquier dependencia federal; sobre responsabilidad de Servidores Públicos Federales, etc. En el orden federal, es el único tribunal de justicia administrativa que se encarga de aplicarla, quedando inexplicablemente todavía fuera del control de los

¹⁵ Carrillo Flores, Antonio; Citado por Margáin Manautou, Emilio; “El Tribunal Fiscal de la Federación”, Un Testimonio; 1966.

¹⁶ Cfr. Margáin Manautou, Emilio; Op. Cit., p. 65

¹⁷ Cfr. Carrillo Flores, Antonio; Op. Cit., p. 19.

¹⁸ Cfr. Margáin Manautou, Emilio; Op. Cit., p. 66

Tribunales de lo Contencioso - Administrativo, áreas administrativas de la competencia federal, como son la de comunicaciones y transportes, de comercio, industria, gobernación y otras. Con ésto, se permite que subsistan las defensas de los particulares, sólo mediante el juicio de amparo, que pueden presentar ante los Juzgados de Distrito, los que siguen conociendo de actos de autoridades, de estas ramas del derecho administrativo. A la fecha, este hecho puede resultar contrario a lo establecido en la fracción I del artículo 104 Constitucional”.¹⁹

“La Ley de Justicia Fiscal, tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938 y el 1º de enero del año siguiente, entró en vigor el Código Fiscal de la Federación, que recogió el contenido de la Ley de Justicia Fiscal y, además, incorporó todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico – coactivo e infracciones y sanciones”.²⁰

“La expedición del Código Fiscal de la Federación, constituyó un extraordinario avance para la legislación tributaria mexicana, observándose en forma curiosa, que por desconocimiento de la materia, eran principalmente contadores los que litigaban ante el citado Tribunal Fiscal”.²¹

“Hasta el momento de su derogación, 31 de marzo de 1967, dicho Código Fiscal no originó mayores problemas para la Hacienda Pública y los contribuyentes. Los defectos de técnica legislativa de que adolecía, se fueron

¹⁹ Treviño Garza, Adolfo J.; “Tratado de Derecho Contencioso Administrativo”; p. 17; 1997.

²⁰ Cfr Margáin Manautou, Emilio; Op. Cit., p. 66.

²¹ *Ibidem*.

corrigiendo mediante diversas reformas que se le hicieron, durante sus 28 años y 3 meses de vigencia”.²²

1.2.5. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DEL 24 DE DICIEMBRE DE 1966.

“Este Código, que entró en vigor el 1° de abril de 1967, se expidió como consecuencia de las recomendaciones que en materia tributaria formularon 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 de sus habitantes, en bien de su desarrollo económico”.²³

“La OEA – BID, encargó a un grupo de distinguidos jurisconsultos sudamericanos, la elaboración de un moderno código tributario, sobre el cual nuestro legislador se orientó, para estructurar el Código Fiscal de la Federación de 1966”.²⁴

“Este ordenamiento no constituyó un avance para el Derecho Tributario Mexicano, como lo fue el Código Fiscal de la Federación de 1938, por cuanto que en el nuevo ordenamiento, simplemente se hizo una reestructuración del anterior, agrupándose las disposiciones, en los términos del citado modelo de código tributario, corrigiéndose errores de técnica legislativa, así como subsanándose algunas de las lagunas existentes. Se eliminaron del mismo, las

²² Cfr. Margián Manautou, Emilio; Op. Cit., p. 66

²³ *Ibidem*; pp. 66 y 67

²⁴ *Ibidem*; p. 67

normas relativas a la organización del Tribunal Fiscal de la Federación, que se consignaron en la Ley Orgánica del mismo”.²⁵

“En este Código se encuentra como novedad, un capítulo relativo a recursos. Los particulares sólo tenían a su disposición el recurso de queja; en cambio, las autoridades podían agotar, al igual que los particulares, el de queja, y en forma exclusiva el de revisión, ante el Tribunal en Pleno, así como el recurso de revisión, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El recurso de queja contra las sentencias emitidas por las salas del Tribunal Fiscal de la Federación, procedía cuando se emitían violando una jurisprudencia establecida por el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación y se tramitaba ante el propio Pleno. Además, para los efectos del amparo, se consideraba obligatoria su interposición”.²⁶

1.2.6. CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN DEL 30 DE DICIEMBRE DE 1981.²⁷

Este ordenamiento se publicó en el Diario Oficial de la Federación, del 31 de diciembre de 1981, debiendo entrar en vigor el 1° de septiembre de 1982. Pero por los problemas que surgieron a raíz de la crisis económica en que se vio envuelto el país en ese año, el Congreso de la Unión dispuso que entrara en vigor hasta el 1° de abril de 1983, pero con motivo de las reformas que se le hicieron en diciembre de 1982, se estableció, en disposición transitoria, que el Código entrara en vigor el día 1° de enero de 1983,

²⁵ Cfr. Margáin Manautou, Emilio, Op. Cit., p. 67.

²⁶ Cfr. Treviño Garza, Adolfo J.; Op. Cit., p. 16.

²⁷ Cfr. Margáin Manautou, Emilio; Op. Cit., pp. 67 y 68.

excepción hecha del Título VI “Del Procedimiento Contencioso”, que entró en vigor hasta el 1º de abril de ese año.

Las principales novedades de este Código, se resumen en lo siguiente:

- a) El concepto de tasa o derechos, se circunscribió para la explotación de bienes o prestación de servicios, sobre los cuales el Estado ejerce un poder de monopolio.
- b) Se reconoce, por primera vez, la existencia de la contribución especial, a través de las aportaciones de seguridad social y por reformas posteriores de la contribución de mejoras, pero restringida a obras hidráulicas.
- c) Se centraliza todo lo concerniente a los recursos administrativos.
- d) Se acogen las multas fijas para determinadas infracciones, especialmente para sancionar las omisiones de contribuciones.
- e) Se regulan por separado todo lo relativo a los derechos y obligaciones de los contribuyentes, de las facultades de las autoridades fiscales.
- f) Se elimina el uso de la palabra causante y en su lugar se adopta, correctamente, el término de contribuyente.

g) A partir de 1990, sólo se prevé el recurso de revisión que las autoridades demandadas puedan hacer valer, contra las sentencias emitidas en su contra, por las Salas Regionales y Sala Superior del citado Tribunal.

Lamentablemente, desde su vigencia, se le han introducido infinidad de modificaciones, abusándose de la delegación de facultades, no sólo en favor del Ejecutivo Federal, sino también en favor de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y hasta de un organismo descentralizado, como lo es el Banco de México.

**2. EL DERECHO CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO A LA LUZ DE
NUESTRA CARTA MAGNA.**

2.1. CONSTITUCIÓN DE 1857.

Esta Constitución, estableció en su artículo 97 fracción I, que la justicia administrativa en México, estaría a cargo de los Tribunales de la Federación, los que tuvieron competencia para conocer de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales.

“La anterior disposición, tuvo aplicación a través de los Códigos Federales de Procedimientos Civiles de 1897 y 1908, que regulaban algunos procedimientos en los juicios seguidos por los administrados, en contra de las autoridades administrativas federales, en los campos de nacionalidad y extranjería, expropiación y patentes. Sin embargo, careció de una presencia relevante durante muchos años, hasta el 10 de febrero de 1927, año en que se promulgó la Ley de la Tesorería de la Federación”.²⁸

“Al interpretar el precepto antes citado, los ilustres Juristas, Don Ignacio L. Vallarta y Don Ignacio Mariscal, consideraron que el Poder Administrativo carecía de competencia, para conocer cuestiones jurisdiccionales”.²⁹

²⁸ Cfr Treviño Garza, Adolfo J., Op. Cit., pp 14 y 15

²⁹ Cfr Ojeda Paullada, Pedro, Op. Cit., p 42.

2.2. JURISPRUDENCIA.

“Ni los ensayos constitucionales anteriores a 1857, ni la Constitución de 1917 en su contenido original, contemplaron la posibilidad franca de colocar fuera del Poder Judicial, órgano jurisdiccional alguno, para dirimir contiendas entre los particulares y las autoridades administrativas”.³⁰

“Fue hasta 1929, cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación sustentó en Jurisprudencia, que las leyes federales podían establecer medios de defensa para el gobernado, cuyo conocimiento se atribuyera a una autoridad distinta de la Judicial y determinó incluso, la necesidad de agotar esos medios, antes de acudir al Juicio de Amparo”.³¹

“Esta Jurisprudencia, allanó el camino para la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, de 27 de Agosto de 1936, que creó el primer tribunal formalmente administrativo, especializado en materia fiscal, denominado Tribunal Fiscal de la Federación”.³²

2.3. CONSTITUCIÓN DE 1917.

Como antes se indicó, esta Constitución (que actualmente nos rige), no contempló en su contenido original, la existencia de un contencioso – administrativo formal, es decir, el Congreso Constituyente, no legisló respecto de la existencia de tribunales separados del Poder Judicial, como tampoco

³⁰ Cfr. Ojeda Paullada, Pedro, Op Cit., p. 41.

³¹ *Ibidem*, p. 42.

consideró la posibilidad de que la Administración fuera juez de sus propios actos.

No obstante lo anterior, en 1936 fue creado el primer tribunal administrativo en México (Tribunal Fiscal de la Federación), por lo que dicho organismo, así como las leyes fiscales de la época, venían careciendo de fundamento constitucional, lo que daba lugar a críticas, respecto de la constitucionalidad de tal dependencia. Sin embargo, fue hasta una década después, cuando nuestra Constitución, empezó a sufrir reformas, que otorgaron a los tribunales administrativos, el fundamento constitucional por ellos requerido.

2.3.1. REFORMAS A LA CONSTITUCIÓN DE 1917, QUE JUSTIFICAN LA EXISTENCIA DEL CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVO.

La primera disposición que otorgó sustento constitucional al contencioso – administrativo, justificó la existencia de los tribunales administrativos, al reconocer las sentencias dictadas por éstos, pero no profundizó en la conformación de dichos tribunales, limitándose a señalar que los Tribunales Administrativos debían:

- a) Ser creados por ley federal, y
- b) Estar dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

Observemos como se fue avanzando en cada reforma:

³² Cfr. Ojeda Paullada, Pedro, Op. Cit., p 42

PRIMERA.- Del 16 de diciembre de 1946, en la que se reformó el artículo 104 Constitucional, estableciéndose que:

“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 o contra las de tribunales administrativos, creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos”.³³

SEGUNDA.- De 19 de junio de 1967.

TERCERA.- Del 25 de octubre de 1967, en la que se reformó nuevamente el artículo 104 Constitucional, mismo que entró en vigor el 28 de octubre de 1968, en la que se determinó:

“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 y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.³⁴

³³ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 30 de diciembre de 1946

³⁴ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 25 de octubre de 1967

CUARTA.- Del año de 1974, en la que se agregaron dos párrafos a la fracción I del artículo 104 Constitucional, quedando en definitiva, de la siguiente manera:

“Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia, contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso – administrativa...La revisión se sujetará a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución, fije para la revisión en amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo”.³⁵

QUINTA.- De 29 de julio de 1987,³⁶ en la que se adicionó la fracción XXIX-H al artículo 73 y la fracción I-B al artículo 104.

(El párrafo segundo del artículo 104, referente a la institución de Tribunales de lo Contencioso - Administrativo, pasó íntegramente a ubicarse dentro de las facultades del Congreso).

³⁵ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 8 de octubre de 1974

³⁶ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de agosto de 1987 y en vigor el 15 de enero de 1988.

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso - Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones...”

(El recurso de revisión quedó como párrafo 1-B del artículo 104 Constitucional, pero asignado a la competencia para su conocimiento, de los Tribunales Colegiados de Circuito).

Artículo 104.- ...

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

SEXTA.- Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 5 de enero de 1988, quedando como se indica a continuación:

“De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución, fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito, no procederá juicio o recurso alguno”.

SÉPTIMA.- Publicada mediante decreto de 25 de febrero de 1987, reformándose el artículo 116 Constitucional, cuya fracción IV quedó como sigue:

“Las Constituciones y leyes de los Estados, podrán instituir Tribunales de lo Contencioso - Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.³⁷

OCTAVA.- Asimismo, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 22 de agosto de 1996, se adicionó una fracción IV al artículo 116 Constitucional, por lo que se recorrieron en su orden las fracciones IV, V y VI, para quedar como V, VI y VII; lo que indica, que actualmente, el artículo 116 Constitucional, en su fracción V, dispone que:

“Las Constituciones y leyes de los Estados, podrán instituir Tribunales de lo Contencioso – Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.

2.3.2. NUESTRA CONSTITUCIÓN HOY.

Expuestas las reformas que ha sufrido nuestra Constitución, para otorgar legitimidad al contencioso – administrativo, pasará al estudio de nuestra Carta Magna, vigente en 1999, con el fin de determinar cuales son las disposiciones que actualmente fundamentan la existencia y el funcionamiento del contencioso – administrativo.

³⁷ Publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de marzo de 1987.

A) DEL CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVO FEDERAL. (ARTÍCULO 73 FRACCIÓN XXIX – H).

La primera disposición que propiamente hace referencia al contencioso – administrativo, es el artículo 73 constitucional, en los términos siguientes:

Artículo 73.- El Congreso tiene facultad:

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso – Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones;

B) DEL JUICIO DE AMPARO, EN MATERIA CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVA. (ARTÍCULO 104 FRACCIÓN I-B; ARTÍCULO 103 FRACCIÓN I Y ARTÍCULO 107 FRACCIÓNES III, IV, V, VI, VII, VIII, Y XIV).

Asimismo, el artículo 104 Constitucional, establece:

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

I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso – Administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e)

del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;

El artículo 107 constitucional, establece la procedencia del Juicio de Amparo, en materia contencioso – administrativa; pero antes de entrar al estudio de esta disposición, haré mención del artículo 103 constitucional, únicamente para efectos del artículo 107 antes citado, ya que su contenido, no hace alusión propiamente, al contencioso – administrativo.

Artículo 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

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

Artículo 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

III. Cuando se reclamen actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, el amparo sólo procederá en los casos siguientes:

a) Contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de las cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o reformados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo;

b) Contra actos en juicio cuya ejecución sea de imposible reparación, fuera de juicio o después de concluido, una vez agotados los recursos que en su caso procedan; y

c) Contra actos que afecten a personas extrañas al juicio;

IV. En materia administrativa el amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal. No será necesario agotar éstos cuando la ley que los establezca exija, para otorgar la suspensión del acto reclamado, mayores requisitos que los que la ley reglamentaria del Juicio de Amparo requiera como condición para decretar esa suspensión;

V. El Amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

b) En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los Amparos Directos que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

VI. En los casos a los que se refiere la fracción anterior, la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución señalará el trámite y los términos a que deberán someterse los Tribunales Colegiados de Circuito y, en su caso, la Suprema Corte de Justicia, para dictar sus respectivas resoluciones;

VII. El Amparo contra actos en juicio, fuera de juicio o después de concluido, o que afecten a personas extrañas al juicio, contra leyes o contra actos de autoridad administrativa se interpondrá ante el Juez de Distrito bajo cuya jurisdicción se encuentre el lugar en el que el acto reclamado se ejecute o trate de ejecutarse, y su tramitación se limitará al informe de la autoridad, a una audiencia para la que se citará en el mismo auto en el que se mande pedir el informe y se recibirán las pruebas que las partes interesadas ofrezcan y oirán los alegatos, pronunciándose en la misma audiencia la sentencia;

VIII. Contra las sentencias que pronuncien en Amparo los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito procede revisión.

Esta misma fracción, señala que la Suprema Corte de Justicia conocerá de la revisión, en los casos a que se refieren los incisos a) y b) siguientes; casos que no comprenden propiamente el contencioso – administrativo, por lo que no plantearé sus contenidos.

La fracción continua señalando que:

La Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador General de la República, podrá conocer de los Amparos en revisión, que por su interés y trascendencia así lo ameriten.

En los casos no previstos en los párrafos anteriores, conocerán de la revisión los Tribunales Colegiados de Circuito y sus sentencias no admitirán recurso alguno.

XIV. "... se decretará el sobreseimiento del Amparo o la caducidad de la instancia por inactividad del quejoso o del recurrente, respectivamente, cuando el acto reclamado sea del orden civil o administrativo, en los casos y términos que señale la ley reglamentaria. La caducidad de la instancia dejará firme la sentencia recurrida;

**C) DEL CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVO ESTATAL. (ARTÍCULO 116
FRACCIÓN V).**

Artículo 116.- El poder público de los Estados se dividirá para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

V. Las Constituciones y leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso – Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

**D) DEL CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.
(ARTÍCULO 122 LETRA C, BASE QUINTA).**

El artículo en comento esencialmente establece lo siguiente:

Artículo 122.- Definida por el artículo 44 de este ordenamiento la naturaleza jurídica del Distrito Federal, su gobierno está a cargo de los Poderes Federales y de los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de carácter local, en los términos de este artículo.

Son autoridades locales del Distrito Federal, la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades locales del Distrito Federal se sujetará a las siguientes disposiciones:

A. Corresponde al Congreso de la Unión:

II. Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal;

C. El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se sujetará a las siguientes bases:

BASE PRIMERA.- Respecto a la Asamblea Legislativa:

V. La Asamblea Legislativa, en los términos del Estatuto de Gobierno, tendrá las siguientes facultades:

g) Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos;

n) Expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso – Administrativo para el Distrito Federal;

BASE SEGUNDA.- Respecto al Jefe de Gobierno del Distrito Federal:

II. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal tendrá las facultades y obligaciones siguientes:

b) Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos.

BASE QUINTA.- Existirá un Tribunal de lo Contencioso - Administrativo, que tendrá plena autonomía para dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades de la Administración Pública local del Distrito Federal.

Se determinarán las normas para su integración y atribuciones, mismas que serán desarrolladas por su ley orgánica.

CAPÍTULO SEGUNDO.

1.- EL CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO.

1.1. DEFINICIÓN DE DERECHO CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO.

“De manera tradicional, el Derecho Contencioso Administrativo se ha considerado como el conjunto de normas que regulan las defensas que el particular tiene, frente al Poder Ejecutivo”.³⁸

1.2. DEFINICIÓN DE CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO.

“Por influencia de la terminología francesa, entiéndese por contencioso - administrativo, el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional, situado dentro del Poder Ejecutivo o del Judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial, las controversias entre los particulares y la Administración Pública. También se conoce esta institución en el derecho mexicano, con los nombres de Justicia Administrativa o Proceso Administrativo”.³⁹

³⁸ Cfr. Treviño Garza, Adolfo J.; Op. Cit., p. 5.

³⁹ Instituto de Investigaciones Jurídicas, "Diccionario Jurídico Mexicano"; p. 685, 1996

Lo contencioso - administrativo es: "La jurisdicción encargada de resolver las cuestiones surgidas entre los particulares y la Administración".⁴⁰

1.3. ORIGEN DEL CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO.

La actuación de la Administración Pública en los Estados Modernos, ha sido de suma importancia para el desarrollo de los distintos sistemas sociales, motivando dentro de cada uno de esos sistemas, entrar al análisis de la situación que guardan los particulares, frente a los actos de la Administración. Asimismo, se han establecido diversos mecanismos de defensa, destinados a proteger los derechos de los administrados.

Han sido diversos los sistemas adoptados en las legislaciones de los distintos países, respecto de los órganos que deben controlar jurisdiccionalmente la actuación administrativa: mientras en unos países existe apenas una diferenciación en el seno mismo de la Administración, en otros son competentes los tribunales ordinarios que integran el Poder Judicial, en tanto, que en los demás, dicho control es puesto en manos de tribunales independientes del Poder Judicial y también desvinculados de la Administración activa, o sean, los tribunales administrativos.

Con la búsqueda de los medios adecuados que permitieran ejercer un control jurisdiccional de los actos de la Administración, se dio nacimiento a lo que ahora se conoce como: **CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO.**

⁴⁰ Cabanellas, Guillermo, "Diccionario de Derecho Usual", Tomo I, p. 491; 1962.

El Doctor Gabino Fraga, se dio a la tarea de analizar el contencioso - administrativo, tanto desde el punto de vista formal, como desde el punto de vista material, por lo que enseguida me permito hacer alusión al estudio por él realizado, insertando las notas que considero de trascendental importancia, para el desarrollo de la presente tesis.

1.4. EL CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO FORMAL.

“Desde el punto de vista formal, el contencioso - administrativo se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos órganos son tribunales especiales, llamados tribunales administrativos”.⁴¹ “Es decir, el contencioso - administrativo significa, toda controversia suscitada por un acto de la Administración, que entra en la competencia de la jurisdicción administrativa”.⁴²

“La anterior definición, parte fundamentalmente del órgano que decide la controversia”.⁴³ “Es el órgano el que da configuración al sistema”.⁴⁴

1.5. EL CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO MATERIAL.

“Desde el punto de vista material, existe el contencioso - administrativo, cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y la Administración, con motivo de un acto de esta última”.⁴⁵

⁴¹ Cfr. Fraga, Gabino; Op. Cit., p. 443.

⁴² *Ibidem*; p. 446.

⁴³ *Ibidem*; p. 444.

⁴⁴ *Ibidem*; p. 446.

⁴⁵ *Ibidem*; p. 444.

“Sólo se toma en cuenta la materia de dicha controversia”.⁴⁶

“Desde este punto de vista, puede llegar a hablarse de contencioso – administrativo, aun en el caso de que la contienda se someta por la ley, al conocimiento del Poder Judicial ordinario”.⁴⁷

1.5.1. ELEMENTOS DEL CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVO MATERIAL.

1) EL ACTO:

El acto que provoca la controversia, debe ser un acto administrativo.

En la práctica se incurre en serias confusiones, considerando contencioso – administrativa una controversia, por el simple hecho de que la Administración intervenga para resolverla, ejemplo:

En el procedimiento agrario, la Administración resuelve una controversia entre un particular dueño de tierras y los campesinos que las solicitan en la vía de dotación o de restitución, faltando por tanto, un acto administrativo, que sea el que provoque la contienda.

El acto administrativo debe reunir caracteres especiales, para que pueda ser la base del contencioso – administrativo:

⁴⁶ Cfr Fraga, Gabino; Op Cit , p 444.

⁴⁷ Ibidem

Primero.- El acto debe tener, respecto a la Administración, el carácter de definitivo, es decir, que se haya agotado la vía administrativa y que la última autoridad de ese orden, haya dictado su resolución.

Sin embargo, hay una tendencia a considerar que cuando hay un recurso administrativo, el particular puede optar entre agotarlo o intentar juicio ante el Tribunal Contencioso – Administrativo.

Segundo.- El acto administrativo debe ser dictado en uso de una facultad de la Administración, ligada por las disposiciones de la ley, es decir, que no constituya un acto discrecional de la autoridad.

No obstante, un acto realizado en uso de la facultad de índole discrecional, puede provocar una contención, pues tal facultad, debe entenderse limitada, por tanto, la violación a esas limitaciones, puede dar motivo a la controversia.

2) LA ADMINISTRACION:

La Administración puede realizar sus actos, bien con el carácter de Poder Público, bien sujeta a la legislación común o a la legislación civil especial.

Los primeros forman materia de la contención administrativa.

Los segundos, quedan fuera de ella, pues aunque sea la misma Administración la que intervenga, el régimen legal de los actos respectivos,

tiene soluciones que bastan para proteger los derechos que con ellos se estimen lesionados, sin que necesiten tener la consideración de un régimen especial, como lo es el del contencioso – administrativo.

3) EL PARTICULAR:

La otra parte en la contención, es el particular que resulta lesionado por el acto administrativo.

“Cuando hay lesión de un derecho, existe lo contencioso; pero también en un régimen de legalidad, debe admitirse que exista, cuando hay violación a un interés, siempre que éste sea personal y directo, pues de otro modo, se llegaría hasta la admisión de la “acción popular” como vía legal, para remediar las ilegalidades de la Administración, y bien sabido es que esa acción, sólo excepcionalmente se otorga en el estado actual de la legislación positiva”.⁴⁸

1.5.2. SISTEMAS ADOPTADOS PARA EL CONOCIMIENTO DEL CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVO MATERIAL.

“Para el conocimiento del contencioso – administrativo material, se pueden clasificar en dos grupos los sistemas adoptados en las diversas legislaciones: el sistema de los tribunales administrativos y el sistema de los tribunales ordinarios”.⁴⁹

⁴⁸ Cfr. Fraga, Gabuno; Op. Cit., p. 446

⁴⁹ Ibidem.

“La adopción de cada uno de esos sistemas, ha dependido de la interpretación diversa que se ha dado al mismo principio: El de Separación de Poderes”.⁵⁰

“El sistema de los tribunales administrativos, llamado también de la justicia administrativa, consiste en la existencia de una jerarquía de tribunales, completamente distinta de la que forma el Poder Judicial”.⁵¹

⁵⁰ Cfr. Fraga, Gabino, Op. Cit., p 446

⁵¹ *Ibidem*.

2. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

2.1. JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

“Debemos entenderla, como un sistema que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido, para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los gobernados, frente a la Administración”,⁵² “como la base sustantiva, para garantizar y consolidar el Estado de Derecho. Ésta debe constituirse en una práctica cotidiana, en un modo de ser que favorezca la acción de los particulares, para el libre ejercicio de sus derechos, en armonía con la respuesta correcta y justa del gobierno”.⁵³

“Hablar de la justicia administrativa, que aspira a abarcar de manera integral toda actividad de la autoridad ejecutiva, implica antes que cualquier otra cosa, entender que ella opera dentro de un sistema formado por un conjunto muy numeroso y heterogéneo de elementos, cuyo funcionamiento armónico, debe garantizar el cumplimiento de sus objetivos generales, y el que cada una de las partes tenga encomendado”.⁵⁴

⁵² Cfr. Ojeda Paullada, Pedro; Op. Cit., p. 35.

⁵³ Ibidem; p. 43.

⁵⁴ Ibidem; p. 36.

2.2. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN LOS DISTINTOS SISTEMAS DE JUSTICIA.

El Estado Moderno se finca en el Principio de la División de Poderes, ya que como lo afirmó Montesquieu, este principio “asegura la libertad” porque “el poder se limita con el poder”.⁵⁵

“La actividad administrativa debe cumplir los fines del Estado, por lo tanto, aquélla debe organizarse y funcionar de tal manera, que sea capaz de satisfacerlos, en beneficio de la sociedad”.⁵⁶

“La búsqueda de la mejor manera de hacerlo, es parte de la historia, y los recursos científicos y tecnológicos modernos con que contamos, nos permiten conocer los abundantes estudios y esfuerzos que ha realizado la humanidad, en esa tarea interminable”.⁵⁷

“Largo ha sido el proceso de formación de un sistema que arranca desde la creación del Estado Moderno, a fines del siglo XVIII en Francia, y en nuestro país a mediados del siglo pasado”.⁵⁸

2.2.1. Sistema Administrativista, Continental o Francés:

Reporta el Doctor Gonzalo Armienta Calderón, en su artículo, “El Sistema Mexicano de Justicia Administrativa”: “La justicia administrativa nació en Francia, y ese país puede considerarse como el ejemplo más acabado

⁵⁵ Cfr. Ojeda Paullada, Pedro; Op. Cit., p. 39

⁵⁶ *Ibidem*.

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ *Ibidem*; p. 35

de régimen administrativo sustentado en la especificidad, autonomía y publicación de una rama jurídica, donde la jurisdicción contencioso - administrativa, aparece distinta y separada de los tribunales ordinarios”.⁵⁹

Asimismo, Pierre Fanachi, en su libro, “Le Justice Administrative”, señala que, por ley del 16 y 24 de agosto de 1790, La Asamblea Francesa proclamó la siguiente interpretación del Principio de División de Poderes: “Las funciones judiciales son distintas y se mantendrán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán alterar, a riesgo de ser acusados de prevaricación, en forma alguna, los actos de los cuerpos administrativos, ni podrán citar para comparecer ante ellos, a los administradores, en razón de las funciones que desempeñan”.⁶⁰

A partir de la Constitución del año VIII, la jurisdicción administrativa fue puesta en marcha bajo su forma moderna, el Consulado Napoleónico instituyó al Consejo de Estado, facultado de acuerdo al Artículo 52 de la citada Constitución, para resolver “las dificultades que pudieren surgir en materia administrativa”.⁶¹

“Al lado del Consejo de Estado, fueron creados, a nivel local, los Consejos de Prefectura”.⁶²

En un principio, el Consejo de Estado fue un “tribunal administrativo de justicia retenida”, que no dictaba sentencias, sino que sólo formulaba proyectos de resoluciones y carecía de autonomía. Sin embargo, al

⁵⁹ Cfr. Ojeda Paullada, Pedro, Op. Cit., p. 40.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Ibidem*.

consagrarse la República, la Asamblea General proclamó la ley del 24 de mayo de 1872, que instauró una justicia administrativa plenamente independiente.⁶³

Señala Bernard Stirn, que a partir del surgimiento del Consejo de Estado, facultado para resolver los problemas en materia administrativa, se evolucionó, hasta crear un sistema plenamente independiente, que lo dotó de autonomía, como “tribunal administrativo de justicia delegada”.⁶⁴

“Fue hasta 1953, cuando los Consejos de Prefectura fueron reemplazados por Tribunales Administrativos Regionales, con competencia para conocer de los conflictos administrativos en primera instancia, y el Consejo de Estado se convirtió en un Tribunal de Apelación”.⁶⁵

“Ya en 1987, fueron creados los Tribunales Administrativos de Apelación, como organismos intermedios. Es de esta manera como entiende el sistema administrativista, a la División de Poderes”.⁶⁶

“Por lo que ocurre en Italia, el Maestro Universitario José Ovalle Favela, refiere que éste se asemeja mucho al sistema Francés, en cuanto se basa en el establecimiento de una jurisdicción administrativa especializada, formalmente adscrita al Poder Ejecutivo, pero dotada de autonomía”.⁶⁷

⁶² Cfr. Ojeda Paullada, Pedro; Op. Cit., p. 40.

⁶³ Ibidem.

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Ibidem.

⁶⁶ Ibidem.

⁶⁷ Ibidem.

2.2.2. Sistema Judicialista Anglosajón:

“Este sistema, adoptado fundamentalmente por Inglaterra y Estados Unidos, postula que los conflictos entre la Administración Pública y los administrados, deben ser conocidos y resueltos por los tribunales ordinarios. Este principio ha ido debilitándose por la creación sucesiva, tanto en Inglaterra como en Estados Unidos, de tribunales administrativos, por lo que en el propio sistema judicialista, existe la posibilidad de impugnar las decisiones administrativas, ya no ante órganos de la jurisdicción ordinaria, sino ante tribunales administrativos”.⁶⁸

2.2.3. Sistema Judicialista con Tribunales Supremos Administrativos:

“Como una variación del sistema judicialista, existen países como Alemania y Austria, con tribunales supremos administrativos, que aunque pertenecen al Poder Judicial, funcionan independientemente de la jurisdicción ordinaria. En España, los conflictos administrativos se sujetan al conocimiento de órganos judiciales especializados, y aunque forman parte del Poder Judicial, se encuentran separados de la jurisdicción civil”.⁶⁹

2.3. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA MEXICANA.

“Una característica que puede apreciarse en nuestro país, es que los Tribunales Administrativos Federales, están dotados de absoluta independencia para el dictado de sus fallos, así como de autonomía orgánica,

⁶⁸ Cfr Ojeda Paullada, Pedro; Op. Cit., pp 40 y 41

⁶⁹ Ibidem; p 41.

tanto del Poder Judicial, al que nunca han estado adscritos, como del Poder Ejecutivo, del que han obtenido una independencia formal”.⁷⁰

“En nuestros días, ante la Reforma del Estado, la justicia administrativa adquiere especial relevancia. Hay quienes con una perspectiva judicialista, consideran que los asuntos que constituyen la competencia materia de los tribunales administrativos, deben integrarse al Poder Judicial, en cuyo ámbito se ventila la figura jurídica más importante de nuestro país, el Juicio de Amparo. Asimismo, hay quienes bajo la óptica administrativista, han señalado todas las ventajas que conlleva la existencia de tribunales administrativos especializados autónomos”.⁷¹

2.4. PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.

“La justicia administrativa se imparte en los tribunales correspondientes, pero no sólo en ellos. Ésta debe lograrse desde la propia emisión del acto administrativo de cada autoridad. Estos actos se fundan en las disposiciones contenidas en un extenso y abigarrado conjunto de leyes y reglamentos administrativos. Desde siempre, ésto ha implicado uno de los principales problemas para la constitución de un Estado de Derecho. Las leyes deben ser tales, que contengan normas adecuadas para cada una de las materias que abordan”.⁷²

“Conforme a nuestros Principios Constitucionales, esas leyes deben respetar las Garantías Individuales y promover las Garantías Sociales.

⁷⁰ Cfr. Ojeda Paullada, Pedro; Op. Cit., p. 41

⁷¹ Ibidem.

⁷² Ibidem; p. 44.

El Principio de Legalidad, debe tenerse presente en todo tiempo. Todo acto de gobierno debe realizarse, respetándolo escrupulosamente”.⁷³

Radbruch por su parte señala: “No se colocó la última piedra del Estado de Derecho, hasta que se implantó la justicia administrativa”.⁷⁴

“Para el funcionamiento de los tribunales encargados de impartirla, es necesario que las leyes que establecen lo que la autoridad debe hacer, establezcan también los medios de defensa que el gobernado tiene, en los casos en que afecten indebidamente sus derechos, o sea, que éstas establezcan con claridad, los recursos que puedan plantearse, ante las propias autoridades emisoras. De lo anterior se deriva, que para lograr una acción unitaria, congruente y sistemática de la Administración Pública Federal, era necesario que contáramos con una Ley Federal de Procedimiento Administrativo y las correspondientes Leyes Estatales”.⁷⁵

“La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que entró en vigor el 1º de Junio de 1995, excluye de su aplicación a la Procuraduría General de la República, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Procuraduría Agraria, Procuraduría Federal del Consumidor, Instituto Federal Electoral y al Banco de México, así como a las Empresas de Participación Estatal, Fideicomisos Públicos y Asociaciones Similares a éstas. En cuanto a competencia por materia excluye a lo Fiscal, como también la Materia Fiscal, la de Responsabilidad de los Servidores Públicos, la de la Competencia

⁷³ Cfr. Ojeda Paullada, Pedro; Op. Cit., p.44.

⁷⁴ Ibidem.

⁷⁵ Ibidem; p 45

Económica, y excluye también por otra parte, a la Justicia Agraria y Laboral”.⁷⁶

“Este enunciado demuestra, que siendo esta ley un paso hacia adelante, se requerirá encontrar la mejor fórmula que facilite al particular su defensa, directamente ante las autoridades emisoras o ante los tribunales respectivos”.⁷⁷

2.5. HACIA LA INTEGRACIÓN DE NUESTRA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

“Mucho está en juego, cuando se habla de un sistema nacional de justicia. Al referirnos a la justicia administrativa, no podemos soslayar que la cabal integración de ésta en el sistema nacional, presenta incógnitas trascendentes, que deben emplearse”.⁷⁸

“Si no podemos imaginar que dejen de existir los organismos del Poder Judicial y los tribunales administrativos, es pertinente reconocer que se requieren cambios para una debida integración. La integración de la justicia administrativa es fundamental, para asegurar el imperio de la ley, sobre el poder mismo del Estado, lo que propicia la racionalización de la autoridad y el ejercicio de los derechos. Ésta debe resultar como el remedio contra la arbitrariedad, la extralimitación y el abuso del ejercicio del poder, como un esfuerzo constante y sistemático, para dar sentido a la libertad y a la convivencia en un Estado de Derecho”.⁷⁹

⁷⁶ Cfr. Ojeda Paullada, Pedro; Op. Cit., p 45.

⁷⁷ *Ibidem*.

⁷⁸ *Ibidem*.

⁷⁹ *Ibidem*.

“El Maestro e Investigador Emérito, Doctor Héctor Fix-Zamudio, desde 1983, propuso la creación de un tribunal de justicia administrativa y con prudencia reflexionó sobre la complejidad de la materia, precisando que se debe entender como justicia administrativa, al conjunto de instituciones muy complejas y que al lado de los tradicionales tribunales administrativos, están las Leyes de Procedimiento Administrativo, como instrumentos para lograr la orientación y participación de los afectados. A lo anterior debe sumarse la institución del Ombudsman, recientemente instalado en México, para la defensa de los Derechos Humanos”.⁸⁰

“José Luis Vázquez Alfaro, en su libro “Evolución y Perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano”, de 1991, relata que desde 1964, se han elaborado varios proyectos para la creación de un Tribunal Federal de Jurisdicción Administrativa. En ese año, los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, Rubén Aguirre, Margarita Lomelí y Dolores Heduán, propusieron este tribunal, excluyendo las materias agraria y laboral”.⁸¹

En un estudio de 1994, el Doctor Gonzalo Armienta Calderón, postula la necesidad de establecer ese tribunal, en el que “quedarían comprendidos los recursos administrativos y un amplio contencioso – administrativo, destinado también, a ser cauce de solución de los litigios relativos a la responsabilidad patrimonial del Estado, por daños y perjuicios causados en la prestación de un servicio público, así como a la protección de

⁸⁰ Cfr Ojeda Paullada, Pedro; Op. Cit., pp 45 y 46

⁸¹ Ibidem; p. 46

los intereses difusos, aspectos que, por ciento, no se encuentran protegidos por el Juicio de Amparo”.⁸²

“Por su parte, el Doctor Pedro López Ríos, en su libro sobre “La Justicia Administrativa en el Sistema Federal Mexicano”, de 1995, propuso la creación de un Tribunal Administrativo Federal”.⁸³

El 3 de junio de 1996, en una conferencia relativa al “Control Jurisdiccional sobre los Actos de los Poderes Constituidos”, dictada en el auditorio del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, la Maestra Emérita, Doctora Aurora Arnaiz Amigo, propuso “La creación del Tribunal Administrativo de lo Contencioso, con su gran Recurso de Casación, para solucionar jurisdiccionalmente la protección al particular, frente a la Administración”. Por la referencia a propuestas de 1983, 1991, 1994, 1995, y de 1996, ahora citadas, todas ellas coincidentes, en el sentido de que se constituya el Tribunal Federal Único para lo Contencioso - Administrativo, resulta oportuno y prudente, recapitular sobre los distintos argumentos expresados en favor de la propuesta, y al mismo tiempo, reparar en los obstáculos y dificultades que ella enfrenta.⁸⁴

Esta recapitulación debe comenzar con el hecho de que, como lo refiere Carlos del Río, Presidente del Tribunal Fiscal, al celebrarse los 30 años de su fundación en 1966: “el Presidente fundador, Don Octavio R. Velasco, al

⁸² Cfr. Ojeda Paullada, Pedro; Op Cit , p 46

⁸³ Ibidem.

⁸⁴ Ibidem.

inaugurar el Tribunal expresó: La única explicación de la existencia de este cuerpo, radica en el exacto cumplimiento de la ley”.⁸⁵

También debe tomarse en cuenta, que en el discurso pronunciado por el ilustre Antonio Carrillo Flores, sobre los orígenes y desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación, en esta misma ceremonia del año de 1966, expresó: “ Sigo pensando, como lo expuse en un viejo libro de 1939, que en México debería existir un Tribunal Federal de lo Contencioso, con potestad para controlar la legalidad de la acción estatal, en todas las ramas de la Administración Pública; y no veo que haya razón que impida que sea el Tribunal Fiscal, el que, previas las reformas legales necesarias y perdiendo su nombre actual, asuma ese carácter y esas funciones”.⁸⁶

“Por otra parte, es necesario aprovechar la experiencia de la aplicación de la nueva Ley Federal de Procedimiento Administrativo, para los ajustes que en varios aspectos fundamentales, han sido propuestos en distintas instancias del foro mexicano”.⁸⁷

El Licenciado Carlos del Río, como Ex - Magistrado del Tribunal Fiscal y Ex - Presidente de la Corte, manifiesta: “Creo que hay una reforma que es la que se debe meditar a fondo en todas las jurisdicciones. Cuando hay jurisdicción administrativa con revisión judicial, no puede revisar la jurisdicción judicial a la jurisdicción administrativa. En México existe un procedimiento que se llama Juicio de Amparo, de manera que hay una mixtificación muy grande. Estoy absolutamente de acuerdo, en que debe haber

⁸⁵ Cfr. Ojeda Paullada, Pedro; Op Cit., p. 46.

⁸⁶ *Ibidem*; pp. 46 y 47.

⁸⁷ *Ibidem*, p. 47.

una revisión; que necesitaríamos una reforma constitucional, que prohibiera la promoción del Juicio de Amparo en contra de los fallos, cualquiera que sea, de los tribunales administrativos. De otra forma, no tiene sentido que lo que han resuelto once o treinta y tantos especialistas en una materia, sea propiamente, entre comillas, revisado mediante un amparo directo, un amparo casación, por tres magistrados”.⁸⁸

Señala el Licenciado Pedro Ojeda Paullada: “No divido en dos partes a quienes postulan una u otra consideración extrema, la judicialista y la administrativista; hay una intermedia, como es la que está ocurriendo no sólo en México, sino también en otros países”.⁸⁹

“Qué intervención llegará a tener el Poder Judicial o no. Recordando al Maestro Ignacio Carrillo Flores, él decía que una de las últimas participaciones que tuvo en esa materia, recién fundado el Tribunal Fiscal, fue cuando en 1946, él fue autor mismo del proyecto de iniciativa de reforma constitucional, que vincula precisamente al Tribunal Fiscal con el Amparo, o sea, en ese sentido, es el Maestro Carrillo el que establece este enlace que parece poco ortodoxo, si quisiéramos señalar las dos posibilidades como la única, creo que por lo menos en aquél momento, fue muy afortunado que se hiciera esa reforma, precisamente por la duda que existía, sobre si el Tribunal Fiscal realmente llegaría a ser independiente, para que realmente pudiera dar justicia fiscal; porque en ese sentido, era lógico que tenía uno que acudir necesariamente, automáticamente, al Poder Judicial Federal, pensando en el Juicio de Amparo”.⁹⁰

⁸⁸ Cfr. Ojeda Paullada, Pedro, Op. Cit., p. 47

⁸⁹ Ibidem

⁹⁰ Ibidem, p. 48.

“Si ahora se pensara de otro modo, podríamos decidir los campos y hacernos más administrativistas o más judicialistas”.⁹¹

“Puede haber tribunales especializados, sin que sean necesariamente parte del Poder Judicial, y puede haber en contra de sus resoluciones, el Amparo Directo, ante los Colegiados”.⁹²

“Creo en primer término, que están debidamente acreditados los tribunales administrativos, que son muy respetables y respetados. Podemos seguir avanzando en ello”.⁹³

“Siempre hemos pensado, que no basta con copiar lo que han hecho algunos que tienen éxito, sino que conviene en todo caso, conforme a nuestra idiosincrasia y desarrollo social, ver cuál es la mejor solución para nosotros, en cada momento”.⁹⁴

2.6. IMPORTANCIA SOCIAL DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

“Desde 1936 a la fecha, se ha avanzado permanentemente, para completar y perfeccionar las instituciones creadas sobre la idea de que la Administración Pública pretende cumplir sus objetivos, con estricto respeto a los derechos de las personas que se encuentran dentro de su área de competencia. Ante la enorme dificultad de que todos los actos cumplan con las leyes, por la naturaleza imperfecta de toda obra humana y, desde luego, también de las propias instituciones, éstas deben mantener el indeclinable

⁹¹ Cfr Ojeda Paullada, Pedro; Op Cit., p 48.

⁹² *Ibidem*

⁹³ *Ibidem*; pp. 48 y 49.

propósito de contar con medios eficientes, para reparar las acciones u omisiones, que agravien a los miembros de la sociedad”.⁹⁵

“La justicia, como la honradez, así como la eficiencia, al igual que otros valores, en sentido muy estricto, podrían juzgarse de manera extrema, con carácter absoluto; y por ello, postular que simplemente existen o no. El grado en que se tiene alguno de esos valores, puede calificar no sólo la relatividad de éstos, sino también, el grado de eficiencia o de justicia de un sistema”.⁹⁶

“Debemos luchar infatigablemente, por todos los medios, para evitar los actos arbitrarios e indebidos, o sea, para evitar la ilegalidad de los actos de la Administración, y por ello, debemos tener medios eficaces, para subsanar las acciones intencionadas o simplemente erróneas, negligentes o imprudentes. Sabemos que en la medida en que seamos capaces de reparar lo negativo y de restituir al gobernado sus derechos, se fortalece la conciencia social de respeto y confianza en las instituciones”.⁹⁷

“El mal ejemplo cunde”, expresa el dicho popular, tanto cuando el particular no acata las normas, como cuando la autoridad las infringe: ambos son negativos para la sociedad.⁹⁸

“También el buen ejemplo puede cundir, por eso, el funcionamiento adecuado de un sistema reparador de la injusticia y de la

⁹⁴ Cfr. Ojeda Paullada, Pedro; Op. Cit , p 49.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 36.

⁹⁶ *Ibidem*

⁹⁷ *Ibidem*, pp 36 y 37.

⁹⁸ *Ibidem*, p 37.

ilegalidad, genera sin duda, una corriente de acción colectiva, en la que se suman las voluntades y esfuerzos de muchos, no sólo para que la norma se aplique, sino para que ésta se mejore, en aras de una mayor convivencia armónica. No es utópico afirmar que podemos postular una dinámica social, que impulse un cambio virtuoso. La sociedad cambia permanentemente y, para que el cambio sea benéfico, debe contarse con los órganos que garanticen la justicia administrativa”.⁹⁹

“Parte esencial de la justicia administrativa son sus tribunales especializados”.¹⁰⁰

⁹⁹ Cfr. Ojeda Paullada, Pedro; Op. Cit , p. 37.

¹⁰⁰ *Ibidem*; p 35.

CAPÍTULO TERCERO.**1.- LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.****1.1. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.**

El Tribunal Fiscal de la Federación, es como lo dispone el artículo 1° de su Ley Orgánica, un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que dicha Ley establece.

“El Tribunal Fiscal de la Federación, es un organismo formalmente administrativo, porque depende directamente del Poder Ejecutivo y sus facultades son delegadas por éste, toda vez que al Ejecutivo, corresponde en forma originaria el ejecutar las leyes fiscales y proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia, atribución que realiza fundamentalmente a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como resolver los litigios que tengan lugar por actos de las autoridades administrativas que lesionen los derechos de los particulares, facultad que delega en el Tribunal Fiscal de la Federación y en el Tribunal de lo Contencioso - Administrativo del Distrito Federal. Pero materialmente el Tribunal Fiscal de la Federación, es un organismo jurisdiccional, porque su función es dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, sean personas físicas o morales, de orden

privado o público, siendo tal jurisdicción delegada, es decir, con poder suficiente e independiente para dictar sus propios fallos”.¹⁰¹

“Dentro de las características o peculiaridades del Tribunal Fiscal, encontramos principalmente tres, que son”:¹⁰²

Primera: es un organismo dotado de plena autonomía, según lo consagra el artículo 1º de su Ley Orgánica, ésto significa que no está sujeto a ninguna de las demás autoridades que integran al Poder Ejecutivo;

Segunda: su competencia es limitada, ya que como organismo estatal sus atribuciones son restringidas a la única fuente que es la legislación positiva;

Tercera: su función se reduce a reconocer la legalidad o a declarar la nulidad de los actos que se sometan a su conocimiento, sin contar con las facultades propias de un órgano jurisdiccional que puede modificar el acto e incluso pronunciar condena y por esto mismo carece de facultades para emitir resoluciones encaminadas a la ejecución de sus fallos.

“Del artículo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se infiere la competencia limitada que tiene el Tribunal Fiscal de la Federación, al señalar que tendrá las “atribuciones que esta ley establece”, no obstante ésto, en la fracción XIV del artículo 11, se amplía su competencia a los casos señalados en las demás leyes como competencia de ese Tribunal,

¹⁰¹ “Semanario Judicial de la Federación”; Tribunales Colegiados de Circuito; Octava Época, Tomo X- Julio, p. 419, No de Registro: 219, 013 Aislada; Materia Administrativa

¹⁰² *Ibidem*

debiendo entenderse que tal supuesto debe estar expresamente consignado en la ley...”¹⁰³

“El Tribunal Fiscal de la Federación, ante quien se ventila el juicio contencioso – administrativo, fue creado como un órgano jurisdiccional independiente de la administración activa de la cual provienen las resoluciones administrativas de cuya legalidad conoce, dotado de plena autonomía como ya se refirió y que, como tal, tiene por función no la de revisar como superior jerárquico los actos de sus inferiores, sino la de impartir justicia. En este sentido, la litis en el juicio de nulidad no puede consistir simplemente en la revisión de lo resuelto por la Administración, en el recurso, como tampoco puede agotarse en las cuestiones planteadas en el mismo, porque a diferencia de dicho recurso, en el juicio de nulidad se deduce propiamente una pretensión del particular dirigida a un órgano imparcial que, para encontrar la verdad legal, debe conocer de todos aquellos argumentos del accionante dirigidos a patentizar cualquier motivo de ilegalidad del acto administrativo”.¹⁰⁴

1.2. ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL FISCAL FEDERAL.

“El 30 de diciembre de 1935, el Congreso de la Unión, concedió al Presidente de la República, en aquél entonces el Gral. Lázaro Cárdenas, facultades extraordinarias para la organización de los servicios públicos hacendarios y éste, haciendo uso de tales facultades emitió, con fecha 27 de

¹⁰³ “Semanario Judicial de la Federación”, Tribunales Colegiados de Circuito; Octava Época; Tomo X - Julio, p. 419; No de Registro: 219, 013 Aislada; Materia Administrativa.

¹⁰⁴ “Semanario Judicial de la Federación”, Tribunales Colegiados de Circuito; Octava Época; Tomo I Segunda Parte - I; p. 71, No de Registro. 230, 896 Aislada; Materia Administrativa.

agosto de 1936, la Ley de Justicia Fiscal, la cual entró en vigor el 1º de enero de 1937”.¹⁰⁵

“Este ordenamiento, por vez primera en México, pretendía regular las controversias suscitadas con motivo de las resoluciones emitidas por las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo Federal en materia fiscal, a través de un organismo jurisdiccional especializado, independiente, tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como de cualquier otra autoridad administrativa”.¹⁰⁶

Dicho organismo, por disposición expresa del artículo 1º de la señalada ley, fue denominado, “TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN”.¹⁰⁷

“El Tribunal Fiscal de la Federación, a su nacimiento absorbió la competencia que hasta esa fecha habían tenido diversos organismos de carácter fiscal, tales como: el Jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, organismos que quedaron suprimidos al entrar en funciones el nuevo órgano jurisdiccional”.¹⁰⁸

“Igualmente se derogaron los preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Civiles que establecían y regulaban un juicio sumario de oposición en materia fiscal ante los Tribunales Federales; conforme a lo dispuesto por el artículo 5º transitorio de la referida Ley de Justicia Fiscal”.¹⁰⁹

¹⁰⁵ “Tribunal Fiscal de la Federación”; Cuarenta y cinco años; Tomo II; Ensayos - II, p 165; 1982

¹⁰⁶ *Ibidem*

¹⁰⁷ *Ibidem*.

¹⁰⁸ *Ibidem*.

¹⁰⁹ *Ibidem*, p 169.

“La creación del Tribunal Fiscal, originó arduos problemas tanto para los estudiosos del derecho como para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a la cual se le planteó el problema de la constitucionalidad del nuevo Tribunal, atacado de vulnerar el principio de la división de poderes”.¹¹⁰

“Doctrinariamente, esta cuestión fue resuelta mayoritariamente en favor de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal, ya que siguiendo la línea francesa de pensamiento se consideró que la existencia del Tribunal Administrativo, no rompía los principios de nuestra estructura político – jurídica y que por lo mismo su existencia era valedera y procedente conforme al nuevo y moderno desarrollo de la Administración Pública, como se consigna en la propia exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, que se transcribe a continuación”.¹¹¹

“En cuanto al problema de la validez constitucional de la ley que crea un tribunal administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues si bien como unánimemente se reconoce en la doctrina mexicana, no pueden crearse tribunales administrativos independientes en absoluto, esto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos ya al examen de ninguna autoridad, dado que existe sujeción, a los tribunales federales en vía de Amparo, nada se opone, en cambio, a la creación de tribunales administrativos que aunque independientes de la Administración activa, no lo sean del Poder Judicial.

¹¹⁰ Cfr “Tribunal Fiscal de la Federación”; Op Cit , p. 169.

¹¹¹ *Ibidem*.

Por lo demás es innegable que la jurisprudencia mexicana, a partir sobre todo de 1929, ha consagrado de una manera definitiva que las leyes federales, y en general todas las leyes, pueden conceder un “recurso o medio de defensa para el particular perjudicado”, cuyo conocimiento atribuyan a una autoridad distinta de la autoridad judicial y naturalmente, en un procedimiento diverso del Juicio de Amparo. Más aún, la jurisprudencia de la Suprema Corte, ni siquiera ha establecido que ese recurso o medio de defensa sea paralelo respecto del Juicio de Amparo, sino que inclusive ha fijado que la prosecución de aquél constituya un trámite obligatorio para el particular, previo a la interposición de su demanda de garantías. Esta tesis de la Corte, no solamente ha sancionado los recursos propiamente administrativos (el de oposición ante la propia autoridad, llamado entre otros de “reconsideración” y el jerárquico) sino también los procedimientos jurisdiccionales: la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, el Jurado de Infracciones Fiscales y el Jurado de Revisión del Departamento del Distrito Federal (para no citar sino unos cuantos ejemplos típicos) han podido funcionar sin que en ningún momento la Suprema Corte, haya objetado su constitucionalidad.

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

Él más alto tribunal de la República, fijó estas tesis frente a organismos y a procedimientos que no presentaban todos los caracteres de organismos y

procedimientos jurisdiccionales, particularmente en lo que toca a su independencia frente a la Administración activa; por ello confía el Ejecutivo, en que con mayor razón se reconocerá la constitucionalidad de un cuerpo como el Tribunal Fiscal de la Federación, que desde los puntos de vista orgánico, formal – en cuanto a formas de proceder y no a poder en que está colocado – y material, será un tribunal y ejercerá funciones jurisdiccionales”.¹¹²

“Independientemente de la solución doctrinaria del problema, el mismo fue resuelto en forma definitiva mediante la reforma (antes citada) que sufriera la Constitución Política de México en su artículo 104 fracción I, por Decreto de 16 de diciembre de 1946”.¹¹³

“Con lo anterior, se sentaron las bases constitucionales para la existencia de Tribunales Administrativos independientes del Poder Judicial”.¹¹⁴

1.3. COMPETENCIA MATERIAL DEL TRIBUNAL FISCAL FEDERAL.

La competencia del Tribunal, a estudio se encuentra plenamente determinada en el artículo 11 de la “Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación”,¹¹⁵ estableciéndose que el Tribunal Fiscal, conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, enlistadas en las catorce fracciones contenidas en el artículo en comento, siendo las siguientes:

¹¹² Cfr. “Tribunal Fiscal de la Federación”; Op. Cit., pp. 169 y 170.

¹¹³ *Ibidem*.

¹¹⁴ *Ibidem*

¹¹⁵ “Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación”; pp 112, 113 y 114; 1999

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

II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.

III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.

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

V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o

tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra 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.

IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.

X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

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

XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquéllos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

XIV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

“... las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

1.4. AUTONOMÍA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

a).- EL TRIBUNAL FISCAL COMO ORGANISMO DE JUSTICIA DELEGADA.

“La disyuntiva para los creadores de la Ley de Justicia Fiscal, la constituyó el dilucidar si el nuevo tribunal debería ser de justicia retenida o bien de justicia delegada”.¹¹⁶

“Por justicia retenida debe entenderse la que se ejerce por competencia propia, ésto es, cuando se actúa por mandato y bajo los lineamientos establecidos por el superior jerárquico, al que se representa; en tanto que, la justicia delegada implica la inexistencia del vínculo de jerarquía y una independencia administrativa en la actuación, ya que el superior jerárquico delega sus atribuciones en el inferior, el cual las ejerce conforme a su criterio; o, como tan claramente lo explicara el Maestro Alfonso Cortina, Magistrado fundador del Tribunal Fiscal de la Federación, en su conferencia sustentada el 14 de febrero de 1939”.¹¹⁷

“...justicia delegada administrativa existe cuando la autoridad administrativa que dicta la resolución, entrega, a consecuencia de una delegación derivada de la ley, la facultad decisoria, de un órgano autónomo desvinculado de la Administración Pública y tan sólo ligado con ella por el aspecto formal que consiste en que tanto la autoridad de la que emana el acto como la autoridad encargada de fallar el juicio dependen del Poder Ejecutivo; así pues, existe justicia delegada cuando el órgano administrativo tiene una

¹¹⁶ Cfr. “Tribunal Fiscal de la Federación”; Op. Cit., p. 172

¹¹⁷ Ibidem

plena autonomía para fallar, sin intervención de los órganos de la administración activa...”

“En esa situación, la idea original fue, conceder al nuevo Tribunal, autonomía orgánica respecto del Poder Ejecutivo en el que, al menos formalmente, quedaba encuadrado”.¹¹⁸

“En ningún momento se pensó que el Tribunal Fiscal de la Federación, fuese un organismo de plena jurisdicción, ni mucho menos el que formara parte del Poder Judicial; pues, siguiendo los lineamientos de la Doctrina Francesa, se consideró que la justicia administrativa debería existir independientemente del Poder Judicial y dentro del Poder Ejecutivo”.¹¹⁹

b).- EL TRIBUNAL FISCAL COMO ORGANISMO CARENTE DE PLENA AUTONOMÍA.

“El hecho de que el nuevo organismo jurisdiccional fuera de justicia delegada, originó que el mismo no alcanzara su plena jurisdicción, lo cual, a su vez, se reflejó en dos limitantes de su actuación, a saber”:¹²⁰

1.- Que sus resoluciones definitivas fuesen meramente declarativas; y

2.- Que el Tribunal, careciese de imperio para hacer cumplir sus decisiones.

¹¹⁸ Cfr. “Tribunal Fiscal de la Federación”, Op Cit , p 173.

¹¹⁹ Ibidem.

¹²⁰ Ibidem

“Por lo que toca al primer punto, ello implicó que el Tribunal, debería limitarse en sus fallos a resolver la legalidad o ilegalidad de los actos o resoluciones de autoridad sometidos a su jurisdicción, pero sin que pudiera sustituirse a la autoridad, emitiendo la resolución que en derecho procediera, en lugar de la que había declarado ilegal”.¹²¹

“Esta posición, además de encontrarse precisada en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, fue adoptada oficialmente en el fallo emitido por el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión de 8 de agosto de 1938, en el cual se sostuvo substancialmente que el Tribunal Fiscal, carecía de competencia para dar instrucciones acerca de la actitud que debían adoptar las autoridades fiscales para cumplimentar las sentencias pronunciadas por el Tribunal Fiscal”.¹²²

“En lo que respecta a la segunda consecuencia de la ausencia de jurisdicción total del Tribunal Fiscal, consistente en la incapacidad que el propio Tribunal, tiene para hacer efectivas sus resoluciones. Aunque esta segunda situación es un efecto colateral de la ya señalada con anterioridad, reviste, sin embargo, la importancia suficiente para considerarla como una característica autónoma en sí misma”.¹²³

“En efecto, habiéndose establecido que las resoluciones del Tribunal, eran meramente declarativas; la consecuencia inmediata era de que el

¹²¹ Cfr. “Tribunal Fiscal de la Federación”; Op Cit., p. 173

¹²² Ibidem.

¹²³ Ibidem

Tribunal, carecía de imperio legal necesario para hacer cumplir sus fallos, además de que los mismos no resultaban ejecutables, en sí mismos”.¹²⁴

Al respecto, cabe hacer varias observaciones:¹²⁵

El Poder Judicial, tal como se encuentra estructurado dentro de nuestro sistema jurídico, tiene como objetivo fundamental el de resolver las controversias suscitadas por la aplicación de las leyes; para ello, tanto la Constitución, como las leyes que de ella emanan dotan a este poder de las atribuciones suficientes para hacer cumplir sus fallos.

Sin embargo, tal situación impera sólo en cuanto al derecho común, en el cual el conflicto por aplicación de leyes se origina entre particulares y por ello no se encuentra en juego el imperio estatal o soberano del Estado.

De lo expuesto resulta fácilmente comprensible que el Estado ejerza su facultad de imperio, a través del órgano jurisdiccional, sin ninguna limitación, ya que las partes sometidas a su competencia se encuentran en un plano de subordinación.

No ocurre lo mismo en el área del derecho público, bien sea concretado al ámbito administrativo o fiscal. En esta segunda hipótesis, las partes de la contienda jurisdiccional no son dos particulares sino que uno de ellos es ineludiblemente el Estado, el que no puede renunciar a su carácter soberano ni a su posición de supraordinación.

¹²⁴ Cfr. “Tribunal Fiscal de la Federación”, Op. Cit., pp. 173 y 174

¹²⁵ *Ibidem*, p. 174

Es por ello que el Estado, aún en su posición de parte sometida a la jurisdicción de un organismo imparcial, también de carácter estatal, no llega a ver afectado su patrimonio en la forma y proporción que éste lo es tratándose del particular. No existe el embargo en bienes del Estado, como sí acontece tratándose de los administrados con obligaciones pecuniarias a favor del órgano público; tampoco existe la obligación de la garantía, ya que el patrimonio estatal se reputa suficiente para cumplir con las obligaciones de derecho contraídas por éste.

Sobre estas consideraciones es que la doctrina administrativa francesa desarrolló una jurisdicción administrativa diversa de la del Poder Judicial. Jurisdicción que organizada primeramente bajo el principio de la justicia retenida y posteriormente como de justicia delegada, sostuvo en toda una época como principio básico que el Estado, no podía ejercer coerción sobre el propio Estado, razón por la cual los fallos en contra del Estado, no podían más que ser declarativos.

Fue bajo la influencia de las anteriores ideas, que los juristas mexicanos, consideraron conveniente que el nuevo Tribunal Fiscal, careciera de la serie de atribuciones de carácter ejecutivo de que disponen los órganos jurisdiccionales del fuero común para hacer cumplir sus decisiones.

c).- NATURALEZA ACTUAL DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

A partir de la reforma sufrida por el artículo 104 fracción I de la Constitución Política de México, en decreto de 16 de diciembre de 1946; se

estableció la posibilidad de la existencia de Tribunales Administrativos creados por Ley Federal, que no se encuentren ubicados en el ámbito del Poder Judicial. La reforma constitucional condicionó la existencia de dichos Tribunales, a la necesidad de que los mismos “estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos”.¹²⁶

La esencia de la autonomía del Tribunal Fiscal, para dictar sus fallos ha experimentado, en sí, una gran transformación, pues, en tanto, que a la luz de la Ley de Justicia Fiscal y del Código Fiscal de 1938, el Tribunal debería dictar sus fallos “en representación del Ejecutivo de la Unión”, lo que dio origen a la famosa figura de la justicia delegada que, hasta cierto punto, pugna con la idea de plena autonomía del Tribunal, en sus fallos. La situación varió substancialmente a partir de la entrada en vigor de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de 1967, ya que tal ordenamiento legal, en su artículo 1º expresamente estableció que: “el Tribunal Fiscal de la Federación, es un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía”, autonomía que fue ratificada por la actual Ley Orgánica de dicho Tribunal, la que igualmente en su artículo 1º señala: “que el Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos”.¹²⁷

“El reconocimiento pleno de la autonomía de este organismo jurisdiccional, suprimió por vez primera, la declaración que hasta ese entonces había campeado en la Ley, en el sentido de que el Tribunal Fiscal dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, ésto es, por vez primera en la historia del derecho administrativo mexicano, el mismo se desprendía del

¹²⁶ Cfr “Tribunal Fiscal de la Federación”. Op. Cit., p 192

¹²⁷ Ibidem; pp 192 y 193

Poder Ejecutivo, de donde había surgido, para adquirir plena autonomía en su desarrollo”.¹²⁸

“El Tribunal Fiscal de la Federación, no llegó, con esta declaración, a formar parte del Poder Judicial, sino que sólo adquirió la independencia jurídica del Poder Ejecutivo, necesaria para integrar un área jurisdiccional autónoma tanto del Poder Judicial, como del propio Poder Ejecutivo”.¹²⁹

“Con lo anterior, la justicia administrativa mexicana adquirió un desarrollo similar al de la justicia administrativa francesa, la cual, desprendiéndose del seno del Poder Ejecutivo, en el cual se originara, ha alcanzado merced a un desarrollo propio, la independencia de este poder, constituyendo una segunda esfera jurisdiccional, en un plano de igualdad con los Tribunales Judiciales o del derecho común, con los cuales sólo se diferencia en razón de la materia y de la especialización alcanzada por cada una de estas dos entidades jurisdiccionales”.¹³⁰

“Las reformas constitucionales y legales citadas, han puesto las bases suficientes para considerar que la autonomía que en un principio se le otorgara al Tribunal, no es la misma que la de que actualmente goza, pues en tanto que a la creación del Tribunal, era el Poder Ejecutivo el que por delegación otorgaba al Tribunal, su facultad jurisdiccional (posición que resulta contradictoria, de origen pues el Poder Ejecutivo no es el receptáculo constitucional de la función jurisdiccional); a partir del Código Fiscal de 1967, es el Poder Legislativo el que a través de la ley le otorgó esa atribución, con el

¹²⁸ Cfr. “Tribunal Fiscal de la Federación”, Op. Cit., p. 184.

¹²⁹ *Ibidem*, pp. 184 y 185.

¹³⁰ *Ibidem*; p. 185.

cual se rompió el vínculo jurídico requerido para que pueda darse la figura de la justicia delegada, concluyéndose de ello que esta clase de justicia ha desaparecido para dar paso a una justicia autónoma, piedra de toque de una verdadera “autonomía” del Tribunal, en el campo jurídico, sustentada en la independencia formal y material que este organismo ha alcanzado cada vez en mayor medida”.¹³¹

“El Tribunal Fiscal de la Federación, resulta ser en la actualidad, un organismo jurisdiccional totalmente independiente del Poder Ejecutivo y plenamente autónomo en el ámbito jurídico; un organismo, que ha iniciado un proceso de estructuración de un área jurisdiccional administrativa dentro del derecho público, paralela a la del Poder Judicial, en la esfera del derecho privado”.¹³²

En síntesis:¹³³

1.- El Tribunal Fiscal de la Federación, surgió como un Tribunal, de justicia delegada en materia fiscal, como consecuencia de la gran influencia ejercida por el derecho administrativo francés en el desarrollo de la Administración Pública mexicana.

2.- Como consecuencia de las diversas reformas sufridas tanto por la Constitución, como por las leyes que han regido al Tribunal Fiscal y de su propia evolución; este organismo ha pasado a ser, de un Tribunal de justicia delegada a un Tribunal jurisdiccional totalmente autónomo, desvinculado de

¹³¹ Cfr. “Tribunal Fiscal de la Federación”; Op Cit., p 193.

¹³² Ibidem; pp. 194 y 195.

¹³³ Ibidem; p 195.

su dependencia de origen con el Poder Ejecutivo, en el plano jurídico; y adquiriendo una completa y verdadera autonomía en el ejercicio de su función jurisdiccional.

3.- En lo que respecta a su área de competencia, el Tribunal Fiscal de la Federación, se ha transformado desde el punto de vista formal, de un Tribunal, con competencia en el área fiscal, en un Tribunal Administrativo.

4.- En razón de las características anteriores el Tribunal Fiscal de la Federación, se encuentra en un proceso de integración de toda una esfera jurisdiccional administrativa, similar a la del Poder Judicial.

1.5. GARANTÍAS DE SU AUTONOMÍA.

“Vienen a asegurar la independencia del Tribunal, frente a la Administración activa las normas adoptadas en la ley como garantías para los magistrados que lo integran”.¹³⁴

De acuerdo con el artículo 3° de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, los magistrados deben ser nombrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado y en sus recesos, de la Comisión Permanente.

“De esta manera se ha pensado que al sujetar sus nombramientos a la aprobación del Senado, los magistrados del Tribunal se sentirán con la

¹³⁴ Cfr Fraga, Gabino; Op. Cit., p 461

confianza de que ocupan sus puestos no por voluntad exclusiva del Ejecutivo, sino por la de éste y uno de los elementos del Congreso de la Unión”.¹³⁵

“En el mismo precepto se establece que los magistrados durarán en su encargo seis años y no podrán ser removidos sino en los casos en que pueden serlo constitucionalmente los funcionarios del Poder Judicial de la Federación”.¹³⁶

“Finalmente, se completa el sistema de garantías estableciendo que los emolumentos de los magistrados del Tribunal, no podrán reducirse durante el término de su encargo (art. 7º)”.¹³⁷

1.5.1. AUTONOMÍA Y TEXTOS CONSTITUCIONALES.

"A pesar de que nació el Tribunal Fiscal de la Federación, en forma inconstitucional, por no tener bases en la Constitución, siendo hasta el año de 1946, cuando el Tribunal encontró su base en el artículo 104 constitucional, revisando la exposición de motivos de la iniciativa que mandó el Presidente de la República, para la reforma del precepto, se puede ver cómo se enfatiza, cómo se subraya que el Tribunal Administrativo, es un Tribunal autónomo; cómo en el texto de aquél en 1946, se habla de la creación de tribunales administrativos, plenamente autónomos; de allí, a las reformas que ha sufrido esta materia, a la hecha al artículo 73 constitucional fracción XXIX, letra H, nuevamente se puntualiza que el Congreso de la Unión, puede crear tribunales administrativos, plenamente autónomos. Yo creo, que ésto es un poco de

¹³⁵ Cfr Fraga, Gabino, Op. Cit., p. 461.

¹³⁶ *Ibidem*.

¹³⁷ *Ibidem*

desconocimiento por quienes hacen este tipo de reformas, acerca de lo que es un auténtico tribunal".¹³⁸

"Un tribunal se gana su autonomía por el trabajo de los magistrados, a pesar de los textos constitucionales, a pesar de los rumores, a pesar de todo; un tribunal gana su prestigio gracias a la autonomía de sus magistrados; por ello esa declaratoria, a mí me parece anacrónica, obsoleta, insultante, no sólo al ahora Tribunal Fiscal de la Federación, que cumple más de 60 años y que todavía se le tenga que decir que es autónomo".¹³⁹

"Si no fuera autónomo un tribunal, no sería tribunal, por esencia un tribunal es autónomo, y si deja de ser autónomo, ya no es tribunal. En la medida que la población, o el usuario de la justicia, no confía en un tribunal, se busca otra vía más rápida de obtener justicia. Cuando se deja de confiar en una institución del país, es grave la situación, pero cuando oímos, todos, platicamos en distintos foros y sitios, que alguna institución nos merece respeto, confianza, eso no quiere decir que se debe a la Constitución, a la ley, se debe a los que prestan el servicio, a lo que hacen los magistrados, los jueces, los ministros".¹⁴⁰

"Por ello, a mí me parece, que hoy (después de más de 60 años del Tribunal Fiscal y casi 29 del Tribunal Contencioso - Administrativo del Distrito Federal, y además de que todos los tribunales que han ido naciendo en los distintos Estados de la República, no son nacimientos o surgimientos

¹³⁸ Nava Negrete, Alfonso; "La Autonomía de los Tribunales Administrativos en México"; Revista del Tribunal de lo Contencioso - Administrativo del Distrito Federal, Número 5, p. 35; 1995.

¹³⁹ *Ibidem*; pp. 35 y 36.

¹⁴⁰ *Ibidem*; p. 36.

silvestres, no son espontáneos de la naturaleza, son producto del reconocimiento de que el Tribunal Contencioso - Administrativo del Distrito Federal, como el Tribunal Fiscal de la Federación, son modelo para una buena justicia), la susodicha declaratoria constitucional y legal, es vacua, anacrónica".¹⁴¹

"Quizá ya no sea necesario que la Constitución Federal, ni las Constituciones de los Estados, ni las propias Leyes Orgánicas de los tribunales, digan que somos autónomos, a estas alturas de nuestras instituciones, de nuestros tribunales administrativos, ya eso de autonomía debiéramos quitarlo, ya nos la ganamos, con muchos sacrificios, porque juzgar al Poder Público, es todo un paquete".¹⁴²

"El Tribunal Fiscal de la Federación, como otros, sí tienen mucho poder, pero esto no quiere decir que con él, no dejemos gobernar a los Poderes Ejecutivos, falso, simplemente lo que se busca, es que gobiernen, pero conforme a la ley".¹⁴³

2.- LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

2.1. TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

El artículo 1º de la Ley del Tribunal de lo Contencioso - Administrativo del Distrito Federal, dispone que el Tribunal de lo Contencioso – Administrativo del Distrito Federal, es un tribunal administrativo, con la

¹⁴¹ Cfr. Nava Negrete, Alfonso, Op. Cit., p. 36.

¹⁴² Ibidem: pp. 36 y 37

organización y competencia que dicha Ley establece, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos e independiente de las autoridades administrativas.

De igual manera, el artículo 9° del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal, señala que la función jurisdiccional en el orden administrativo estará a cargo de un Tribunal de lo Contencioso – Administrativo, que contará con plena autonomía para dictar sus fallos a efecto de dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública del Distrito Federal y los particulares.

2.2. ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

“El Tribunal Fiscal de la Federación, abrió el camino para el establecimiento de otros tribunales administrativos y con el reconocimiento de su constitucionalidad hecha por las reformas de 1946 y 1967 al artículo 104 de la propia Constitución, que autorizó a las Leyes Federales para instituir tribunales de lo contencioso – administrativo dotados de plena autonomía para dirimir controversias sobre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, la ley de 26 de febrero de 1971 (D.O. de 17 de marzo de 1971) creó el Tribunal de lo Contencioso – Administrativo del Distrito Federal”.¹⁴⁴

El Tribunal de lo Contencioso – Administrativo del Distrito Federal, se estableció con apoyo en la iniciativa de Ley enviada al Congreso de la Unión,

¹⁴³ Cfr. Nava Negrete, Alfonso; Op. Cit , p 38.

¹⁴⁴ Ibidem; pp 465 y 466

por el Ciudadano Presidente de la República, Licenciado Luis Echeverría Álvarez, el día 30 de diciembre de 1970.

“La Ley del Tribunal de lo Contencioso – Administrativo del Distrito Federal que se aprobó por el Congreso de la Unión, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1971, y no es sino hasta el día 17 de julio de dicho año, cuando esta Institución inicia ya sus labores, dentro del ámbito del Distrito Federal”.¹⁴⁵

De la Exposición de Motivos de la ley que creó el Tribunal de lo Contencioso – Administrativo del Distrito Federal, iniciada por el Ejecutivo Federal, se desprenden los rasgos más característicos del sistema mexicano de impartición de justicia administrativa:¹⁴⁶ “...plena autonomía; la justicia debe ser expedita, pronta y pública. Además, siempre será carente de formalidades y para que el propósito no se desvirtúe, el Tribunal en bien del quejoso, suplirá la deficiencia de la demanda, lo que especialmente se propone en beneficio de la clase económica desvalida, donde es más frecuente la imposibilidad o la dificultad para pedir justicia”.

Agrega la Exposición de Motivos que “La razón que justifica todas estas medidas es que el Tribunal tendrá que conocer principalmente, de actos o determinaciones que en su mayoría afectan a personas pertenecientes a los sectores menos favorecidos de la población, y por ello es preciso que se le facilite el medio de hacer valer sus inconformidades y sus quejas; que se les atienda con amplio espíritu de equidad y con el verdadero propósito de poner

¹⁴⁵ Velasco Albin, Pedro Enrique; en el evento conmemorativo del vigésimo quinto aniversario de la Fundación del Tribunal de lo Contencioso - Administrativo del Distrito Federal, p. 13, 1996

¹⁴⁶ Cfr. Ojeda Paullada, Pedro, Op Cit, p. 43.

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

la justicia al alcance del pueblo sin formalismos que lo estorben ni tecnicismos que lo dificulten”.

2.3. COMPETENCIA MATERIAL DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

(LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL – 1996).

Artículo 23.- Las Salas del Tribunal son competentes para conocer:

I.- De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio de personas físicas o morales;

II.- De los juicios en contra de los actos administrativos de la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal, cuando actúen con el carácter de autoridades;

III.- De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por la Administración Pública del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal;

IV.- De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones

presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;

V.- De los juicios en contra de resoluciones negativas ficta en materia fiscal, que se configurarán transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por el o los demandantes, a menos que las leyes fiscales fijen otros plazos;

VI.- De los juicios en que se demande la resolución positiva ficta, cuando la establezcan expresamente las disposiciones legales aplicables y en los plazos en que éstas lo determinen;

VII.- De los juicios en que se impugne la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la positiva ficta, cuando así lo establezcan las leyes;

VIII.- De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;

IX.- Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala;

X.- De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a las personas físicas o morales y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal;

XI.- De las resoluciones que dicten negando a las personas físicas o morales la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente; y

XII.- De los demás que expresamente señalen ésta u otras leyes.

2.4. CARACTERÍSTICAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.¹⁴⁷

El Tribunal de lo Contencioso – Administrativo del Distrito Federal, es una institución jurídica dotada en la ley de tres características distintivas fundamentales:

AUTONOMÍA: Que comprende la independencia absoluta para dictar sus resoluciones desvinculada absolutamente de toda influencia de cualquier autoridad que pudiera pretender intervenir en la toma de decisiones de este órgano jurisdiccional.

PROCEDIMIENTO: Desde el proyecto de Ley de esta Institución en el año de 1971, se contempló la necesidad de dotarla de un procedimiento que resultara de fácil interpretación, aún para las personas no doctas en materia jurídica, a quienes está verdaderamente dirigida y que es el núcleo mayoritario de la población, razón por la que, al aprobarse la primera ley del Tribunal de

¹⁴⁷ Cfr. Velasco Albin, Pedro Enrique, Op. Cit., p. 14.

lo Contencioso – Administrativo del Distrito Federal, se logró que se integrara con un procedimiento lo más sencillo posible, con el mínimo de requisitos jurídicos y eliminándose los formalismos legales que pudieran dar motivo a laberintos y trampas insalvables para el común de la población.

IGUALDAD DE LAS PARTES: En la que sin distinción alguna entre autoridad y particular, permite a éste tener la plena confianza, seguridad y certeza de que al instaurar su demanda en contra de la autoridad administrativa que haya dictado el acto de afectación, ésta al comparecer, acude despojada de sus privilegios y actúa simplemente como parte en igualdad de circunstancias con el particular administrado, quien tiene el carácter recíproco de contraparte.

Características fundamentales que hicieron al Tribunal de lo Contencioso – Administrativo del Distrito Federal, emerger desde su nacimiento, como un verdadero instrumento de legalidad por medio del cual el ciudadano del Distrito Federal, puede encontrar una solución ágil y verdaderamente eficaz para resolver los problemas que nacen entre ellos y las autoridades administrativas de esta Ciudad Capital.

2.5. EVOLUCIÓN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

“El Tribunal de lo Contencioso – Administrativo del Distrito Federal, inició sus labores el 17 de julio de 1971. Su ley publicada cuatro meses antes le fijaba una competencia sólo administrativa, más no fiscal. Incluso, establecía un deslinde muy claro entre las atribuciones de las Salas del Tribunal Contencioso y las facultades del Tribunal Fiscal de la Federación.

Así, el artículo 21 fracción I de la ley original del Contencioso Administrativo, establecía¹⁴⁸:

Artículo 21. Son atribuciones de las Salas del Tribunal:

I. Conocer, en los términos de ley, de los juicios que se promuevan contra cualquier resolución o acto administrativo de las autoridades dependientes del Departamento del Distrito Federal, con excepción de las materias señaladas para la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, en las que el presunto agraviado alegue como causa la ilegalidad.

“Cabe destacar que el Tribunal de lo Contencioso – Administrativo del Distrito Federal, inició sus funciones con plena jurisdicción; es decir, no sólo tenía la facultad de dejar sin efecto un acto ilegal de la autoridad local, sino que podía señalar en sus sentencias el sentido de la nueva resolución que debería dictar la autoridad, en sustitución del acto administrativo anulado; ésto se consagraba en el artículo 79 de la ley, que establecía¹⁴⁹”:

Artículo 79. Las sentencias que declaren fundada la demanda, dejarán sin efecto el acto impugnado y fijarán el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad administrativa, para salvaguardar el derecho afectado.

“El 4 de enero de 1973 se publica la primera reforma a la ley del Tribunal. Ésta contenía cuatro aspectos sobresalientes que debemos analizar. El primero fue la reforma al artículo 32, que establecía que sólo las personas

¹⁴⁸ Castañeda Rivas, César y Cedillo Hernández, Miguel Ángel, “Evolución y Perspectivas del Tribunal de lo Contencioso - Administrativo del Distrito Federal”, p. 61; 1996.

¹⁴⁹ Ibidem.

con un interés legítimo podían intervenir en el juicio. El segundo aspecto fue, la fijación clara y expresa de las causales de nulidad, que se señalaron en el artículo 77 bis (ahora artículo 81). Ahí, se establecieron de manera concisa las cuatro causales que darían pie a la anulación de las resoluciones ilegales de las autoridades”.¹⁵⁰

Artículo 77 bis. Serán causas de nulidad de los actos impugnados de las autoridades demandadas:

- I. Incompetencia de la autoridad;
- II. Incumplimiento u omisión de las formalidades legales;
- III. Violación de la ley o no haberse aplicado la debida, y
- IV. Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar.

“Estas causales son un gran acierto en cuanto a la definición de los motivos de anulación; la cuarta causal, por ejemplo, abre la posibilidad de que el juzgador analice la desviación de poder”.¹⁵¹

“El tercer aspecto sobresaliente fue la supresión de la plena jurisdicción, sustituida por una disposición ambigua, que en todo caso podría dar paso a una sentencia que fijara los términos de la nueva resolución administrativa. El artículo 79 de la ley estableció”.¹⁵²

¹⁵⁰ Castañeda Rivas, César y Cedillo Hernández, Miguel Ángel, Op. Cit , pp.61 y 62.

¹⁵¹ *Ibidem*; p. 62.

¹⁵² *Ibidem*.

Artículo 79. Las sentencias que declaren fundada la demanda, dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o a restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos.

“La argumentación que en la exposición de motivos se adujo para suprimir la plena jurisdicción que se estableció en la ley original, señalaba que el Tribunal “desbordaba” su ámbito jurisdiccional, pues el juzgador sustituía en sus facultades a la autoridad, invadiendo sus atribuciones administrativas”.¹⁵³

“Lo anterior resulta a todas luces erróneo, pues el legislador no tomó en cuenta que para impartir una justicia administrativa expedita, pronta y completa, es indispensable que el juzgador tenga el pleno dominio del caso que estudia. Además, se olvidó por completo el desarrollo histórico de estos tribunales que surgieron en el seno de la administración pública para enmendar y controlar los actos irregulares, ilegales e injustos del Poder Ejecutivo y que ganaron autonomía para garantizar su imparcialidad. *Juzgar en materia administrativa* es de hecho *administrar*, pues se interviene en actos de la autoridad, se analiza su legalidad, su oportunidad, su congruencia con la letra y con el espíritu de las normas. Además, con la plena jurisdicción no se invaden las atribuciones administrativas porque sólo se actúa sobre resoluciones controvertidas, en relación con las cuales, una vez que se ha determinado el derecho de las partes, el juzgador señala lo que corresponde a cada una de ellas, establece el sentido de la nueva actuación administrativa

¹⁵³ Cfr. Castañeda Rivas, César y Cedillo Hernández, Miguel Ángel, Op. Cit., p. 62

pero sin sustituir a la autoridad en la emisión de la misma, sino señalando, conforme a derecho, lo que corresponde proveer”.¹⁵⁴

“El cuarto aspecto relevante de esta reforma fue la creación del recurso de revisión que podía interponer el Jefe del Departamento del Distrito Federal, o quien legalmente lo representara, en asuntos de importancia y trascendencia: este recurso se interponía ante el Pleno del Tribunal, conformado por la reunión de todos los magistrados, quienes resolvían confirmando, modificando o revocando las resoluciones de primera instancia”.¹⁵⁵

“La segunda reforma de la ley se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 3 de enero de 1979. De esta reforma cabe destacar la ampliación de la competencia del Tribunal, para poder conocer de las cuestiones fiscales locales y la eliminación del término “legítimo” en relación con el interés que se requería para poder intervenir en juicio”.¹⁵⁶

“Estas dos reformas fueron sumamente importantes porque la ampliación de la competencia del Tribunal, le permitió complementar su esfera jurisdiccional: ahora comprendía no sólo los actos administrativos, sino también los fiscales que emite la Tesorería Local”.¹⁵⁷

“Por su parte, el interés sin adjetivos permitía el acceso a un mayor número de gobernados a la jurisdicción administrativa, a aquellos que no contaban con un derecho subjetivo público, lo cual exigía tener el

¹⁵⁴ Cfr. Castañeda Ruvas, César y Cedillo Hernández, Miguel Ángel, Op. Cit., pp. 62 y 63.

¹⁵⁵ Ibidem; p. 63.

¹⁵⁶ Ibidem.

¹⁵⁷ Ibidem .

reconocimiento del Estado, para acreditar el interés jurídico, que es el que se considera en la ley de este Tribunal, hasta 1995".¹⁵⁸

"Al establecerse como condición procesal para los demandantes sólo el "interés" para acceder a esta jurisdicción, se podían someter al conocimiento de este Tribunal, diversas actuaciones administrativas sin tener que contar el particular con un reconocimiento estatal – como ser titular de una licencia o permiso -. Esto hacía del Tribunal, un órgano jurisdiccional más abierto y accesible, al cual podían acudir los particulares en demanda de justicia; de esa manera el Tribunal, era una vía realmente expedita, sin trabas ni obstáculos, ni barroquismos procesales".¹⁵⁹

"La tercera reforma se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 16 de junio de 1986. Esta modificación significó la inexplicable desaparición de la figura de la negativa ficta que consagraba el segundo párrafo de la fracción III del artículo 21 de la Ley del Tribunal. Se estableció el "interés jurídico" como requisito indispensable para poder intervenir en juicio, con lo cual se cerró el acceso al Tribunal, a aquellos gobernados que no contaran con un derecho subjetivo público. Al respecto, múltiples asuntos en los cuales el particular no podía acreditar que contaba con un reconocimiento por parte del Estado, para realizar ciertas actividades – por ejemplo, dedicarse a una actividad comercial sin contar con la licencia exigida por los reglamentos gubernativos correspondientes – les impedía, en caso de sufrir una actuación autoritaria, acudir a este órgano jurisdiccional".¹⁶⁰

¹⁵⁸ Cfr. Castañeda Rivas, César y Cedillo Hernández, Miguel Ángel, Op Cit , p 63

¹⁵⁹ *Ibidem*; pp 63 y 64.

¹⁶⁰ *Ibidem*; p 64

"Se amplió el recurso de revisión para que los particulares también pudieran hacer uso del mismo, para combatir las resoluciones pronunciadas por las Salas Ordinarias que les fueran desfavorables".¹⁶¹

"Se creó una Sala Superior, compuesta por cinco magistrados, para conocer principalmente de los recursos de revisión que interponían las autoridades y los particulares en contra de las resoluciones de las Salas Ordinarias; de esta forma, se constituyó en una segunda instancia en el procedimiento jurisdiccional administrativo. La Sala Superior, sustituyó al Pleno del Tribunal, para constituirse en un órgano especializado para la revisión de los fallos de primera instancia".¹⁶²

"La cuarta reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1° de diciembre de 1987. Son tres los aspectos que abordó esta reforma. El primero consistió en establecer dos nuevas causales de sobreseimiento en el artículo 72 de la Ley del Tribunal, en las fracciones IV y V".¹⁶³

"La causal de la fracción IV se refirió al sobreseimiento que debe dictar la Sala, cuando la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor o revocado el acto que se impugna".¹⁶⁴

"La causal de la fracción V se refirió al sobreseimiento que debía decretarse por inactividad procesal, cuando en un asunto no se hubiese efectuado ningún acto durante el término de 180 días, ni el actor hubiera

¹⁶¹ Cfr. Castañeda Rivas, César y Cedillo Hernández, Miguel Ángel, Op. Cit., p. 64.

¹⁶² Ibidem.

¹⁶³ Ibidem; pp 64 y 65

¹⁶⁴ Ibidem, p. 65

promovido en ese mismo periodo, siempre y cuando la actividad del actor fuera necesaria para la continuación del procedimiento. Asimismo, en los recursos de revisión la inactividad en el mismo lapso, producía la caducidad de la instancia y la Sala Superior, debía declarar firme la resolución recurrida. Una vez que se hubiera celebrado la audiencia en la Sala Ordinaria respectiva, o se hubiera listado el asunto para conocerse en sesión de la Sala Superior, no procedía el sobreseimiento por inactividad procesal, ni la caducidad de la segunda instancia".¹⁶⁵

"El segundo aspecto del que trató esta reforma fue el que se orientó a actualizar los montos de sanción que establecía el artículo 82 de la Ley del Tribunal, para fortalecer los instrumentos del Tribunal, a efecto de hacer cumplir sus fallos. Así, se fijó un nuevo rango para sancionar el incumplimiento de las autoridades a las sentencias firmes del Tribunal, señalándose una multa de 50 a 100 veces el salario mínimo diario general vigente para el Distrito Federal".¹⁶⁶

"El tercer aspecto que se consideró fue para ajustar la Ley del Tribunal a la reforma publicada el 10 de agosto de ese año, respecto de los recursos de revisión que prevé el artículo 104, fracción I-B de la Constitución Federal. De esta forma, en el artículo 87 de la Ley del Tribunal, se estableció el recurso de revisión administrativa, al que podían acudir las autoridades para impugnar, en asuntos de importancia y trascendencia, los fallos definitivos de la Sala Superior del Tribunal, ante los Tribunales Colegiados de Circuito competentes".¹⁶⁷

¹⁶⁵ Cfr. Castañeda Rivas, César y Cedillo Hernández, Miguel Ángel; Op. Cit., p. 65.

¹⁶⁶ *Ibidem*.

¹⁶⁷ *Ibidem*.

"La quinta reforma a la Ley del Tribunal se publicó el 21 de diciembre de 1987 y tuvo como propósito actualizar los artículos 3° y 8° de la ley para que los nombramientos de los magistrados del Tribunal, los aprobara la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, debiendo asimismo rendir dichos magistrados la protesta correspondiente ante el Pleno de esa representación ciudadana".¹⁶⁸

"La sexta reforma a la Ley del Tribunal de lo Contencioso – Administrativo, se publicó el 18 de junio de 1992, y en ella se modificó el artículo 4°, que se refiere a la ampliación hasta 75 años de edad para el retiro de los magistrados".¹⁶⁹

"La séptima reforma a esta Ley del Tribunal, se publicó el 10 de enero de 1994 en el Diario Oficial de la Federación. Se agregó una nueva fracción al artículo 21, la VII, ampliando la competencia de las Salas Ordinarias del Tribunal, para que conocieran también de las resoluciones dictadas por las autoridades negando a los particulares la indemnización por daños y perjuicios cuando los funcionarios responsables hubieran actuado de manera ilícita y dolosa, o si el monto no satisface al reclamante, en detrimento del patrimonio de los gobernados. Esta reforma resulta especialmente trascendente, pues formó parte de un paquete de modificaciones que cambió de manera sustancial el régimen de la responsabilidad civil del Estado",¹⁷⁰ adoptándose el nuevo tratamiento previsto por el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

¹⁶⁸ Cfr. Castañeda Rivas, César y Cedillo Hernández, Miguel Ángel; Op. Cit., pp 65 y 66

¹⁶⁹ *Ibidem*; p. 66.

¹⁷⁰ *Ibidem*

La octava reforma a la Ley, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 19 de diciembre de 1995, entrando en vigor, el 1° de enero de 1996, como preámbulo a la celebración del veinticinco aniversario de impartición de justicia de este Tribunal, que tendría efecto, el 17 de julio de 1996.

"Debe precisarse, que si bien, este organismo jurídico, surgió como una Institución que en la primera reforma a la Ley fue de simple anulación, no es sino hasta la aprobación, publicación y entrada en vigor de esta nueva reforma a la Ley del Tribunal de lo Contencioso - Administrativo del Distrito Federal, que se alcanzó la meta anhelada de que dicha Ley, se integrara con la característica de ser un Tribunal de Plena Jurisdicción, para dictar sus resoluciones, lo que viene a significar concretamente que las Salas, al dictar la sentencia respectiva, deben señalar la forma en que deberá cumplirse ésta, indicándose el sentido que debe llevar la nueva resolución que dicte la autoridad, para el efecto de restituir, conforme proceda, en sus derechos, a quienes se les hayan indebidamente afectado; lo cual viene a reforzar la confianza de los habitantes del Distrito Federal, en la Institución, al saber con plena certeza, la forma en que se les resarcirá en sus derechos, cuando se acredite la violación de los mismos, por la autoridad administrativa demandada; por lo que al encontrarse ahora la Ley, dotada de una serie de características que permiten hacer aún más sencillo el procedimiento administrativo, en igual medida se facilita a un número mayor de habitantes de esta gran Urbe, el que tengan abierta la posibilidad de hacerse escuchar en sus reclamaciones, a través de la instauración de la demanda correspondiente, ante

este Tribunal, al haberse ampliado en diversas formas, las facultades y atribuciones para las Salas, que conforman a este órgano jurisdiccional".¹⁷¹

Entre las modificaciones de mayor importancia y trascendencia, encontramos, como se precisó antes, "que las Salas están dotadas de plena jurisdicción y deberán señalar la forma en que deben cumplirse sus resoluciones; asimismo, la competencia se amplió para que las Salas conozcan de los casos de negativa ficta y positiva ficta, y cuando se impugne la negativa de la autoridad a certificar la configuración de la positiva ficta; la reforma incluye la posibilidad de que el Tribunal, conozca las resoluciones que dicten las entidades de la Administración Pública Paraestatal, cuando éstas actúen con el carácter de autoridades; siendo de particular importancia para la economía procesal, que se haya eliminado la obligación de interponer los recursos ante la autoridad emisora del acto, quedando facultado el particular, para acudir directamente al Tribunal; destacando dentro de estas reformas, la facultad de suplir la deficiencia de la demanda en todos los casos, e inclusive, los asuntos de naturaleza fiscal; se determinó un plazo máximo de 25 días, para el cumplimiento de las sentencias".¹⁷²

El 14 de diciembre de 1999, se publicó en la Gaceta Oficial del Distrito Federal, la novena y última reforma de la Ley a estudio.

¹⁷¹ Cfr. Velasco Albin, Pedro Enrique: *Op. Cit.*, pp. 9 y 17

¹⁷² *Ibidem*, p. 44

Se modificó el artículo 2º, con el objeto de fortalecer a la Sala Superior, con dos magistrados más, "para mejorar y agilizar las funciones de sus integrantes, dada su carga de trabajo colegiado e individual".¹⁷³

La propuesta para designar a los magistrados del Tribunal, es una facultad conferida al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, por lo que "a fin de que al ejercer tal atribución, exista certidumbre e igualdad de oportunidades",¹⁷⁴ se reformó el artículo 3º, estableciendo "la responsabilidad para la presidencia del Tribunal, de comunicar a la Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las inminentes faltas definitivas de los magistrados, informándole en tiempo y forma legales, sobre las ponencias que quedarían acéfalas".¹⁷⁵

"Para extender las oportunidades escalafonarias de los magistrados de las Salas Ordinarias y Auxiliares a su Sala Superior; para abrir las oportunidades de ingreso al Tribunal; así como para propiciar renovación, modernidad y actualización a la planta de juzgadores",¹⁷⁶ se redujo en cinco años la edad de retiro de los juzgadores, estableciéndose en el artículo 4º, que será causa de retiro forzoso de los magistrados, haber cumplido setenta años de edad.

"Para dar continuidad a los planes del quehacer jurisdiccional",¹⁷⁷ se modificó el artículo 5º, aumentándose el cargo del Presidente del Tribunal y

¹⁷³ Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc; "Iniciativa de Decreto que Reforma y Adiciona la Ley del Tribunal de lo Contencioso - Administrativo del Distrito Federal", Exposición de Motivos; p. 4; 1999.

¹⁷⁴ *Ibidem*; p. 5.

¹⁷⁵ *Ibidem*

¹⁷⁶ *Ibidem*, pp. 6 y 7.

¹⁷⁷ *Ibidem*, p. 7.

de la Sala Superior, a cuatro años, toda vez que anteriormente dicho término, era de dos años; y de igual manera, el cargo de los Presidentes de cada una de las Salas Ordinarias y Auxiliares, se aumentó de uno a dos años.

Se agregó un párrafo al artículo 10, estableciendo la obligación a cargo del Presidente del Tribunal, de notificar al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, con tres meses de antelación, la fecha en que un magistrado concluirá el término para el cual fue designado o que cumplirá setenta años de edad, así como los casos en que se dé una vacante.

Se modificaron los artículos 17 y 19 párrafo primero, estableciéndose que el quórum para que la Sala Superior pueda sesionar, deberá ser de cuatro magistrados, en vez de tres, como anteriormente se señalaba.

Se adicionó un texto complementario a la fracción II del artículo 21 "a fin de señalar la atribución de la Sala Superior, para designar a un magistrado de guardia, quien fungirá en las fechas que no sean hábiles, con las mismas atribuciones del Presidente de una Sala Ordinaria, para admitir o desechar las demandas, así como acordar la procedencia de las suspensiones que sean *solicitudes*".¹⁷⁸

Se incorporó "una nueva fracción XV al artículo 21, para establecer la facultad de la Sala Superior, para emitir dictámenes valorativos respecto del desempeño de los magistrados, para que se envíen junto con el informe al que se refiere el nuevo párrafo del artículo 10, esto con el propósito de garantizar

¹⁷⁸ Cfr. Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc; Op Cit., pp 10 y 11

los principios de un servicio judicial de carrera y de certidumbre en la función jurisdiccional".¹⁷⁹

Se redujo a diez días, el término para que las autoridades interpongan recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, contra las resoluciones de la Sala Superior, señaladas en el artículo 87. Anteriormente, dicho término era de 15 días.

"Finalmente, tomando en cuenta la nueva integración de la Sala Superior y el principio de mayoría calificada que establece la Ley del Tribunal, para fijar, interrumpir y modificar la jurisprudencia que emite ese órgano jurisdiccional, se reformó el artículo 90, estableciendo ahora en cinco los votos necesarios para estos efectos".¹⁸⁰

"Este breve repaso sobre la evolución de la Ley del Tribunal de lo Contencioso, nos aporta dos reflexiones":¹⁸¹

Primera: El Tribunal, ha ganado una competencia cada vez más amplia a lo largo del tiempo, convirtiéndose en un órgano valioso y útil para la ciudadanía, la cual puede acudir en demanda de justicia, en asuntos administrativos y fiscales por controversias con las autoridades de la Administración Pública del gobierno de la ciudad de México.

Segunda: Desafortunadamente, algunas de las reformas han desconocido la naturaleza, propósitos y alcances de este Tribunal; y en vez de

¹⁷⁹ Cfr. Cárdenas Solórzano, Cuauhtémoc; Op. Cit., p. 11.

¹⁸⁰ *Ibidem*.

¹⁸¹ Cfr. Castañeda Rivas, César y Cedillo Hernández, Miguel Ángel, Op. Cit., p. 66

otorgarle mejores instrumentos para impartir una justicia administrativa expedita y eficaz, le han suprimido de su norma, disposiciones e instituciones jurídicas que le daban un carácter avanzado.

"De tal forma se le estaba convirtiendo en un órgano jurisdiccional cada vez con menos atribuciones que, inclusive, marchaba a la zaga de otros tribunales estatales creados con posterioridad, pero que contaban con mejores normas e instrumentos superiores de impartición de justicia. Este retroceso era inaceptable y sólo podía explicarse, como producto de una mentalidad administrativa atrasada, autoritaria y arbitraria".¹⁸²

"Un Estado de derecho moderno requiere, necesariamente, de un Tribunal Administrativo eficaz y bien dotado de facultades jurídicas para garantizar el imperio de la ley en las controversias administrativas y fiscales, que surjan en el Distrito Federal".¹⁸³

"Ahora que se han revalorizado los derechos humanos, que se han replanteado los espacios y escenarios entre el Estado y la sociedad civil, los órganos jurisdiccionales administrativos son una pieza clave, para la modernización jurídica y administrativa del País y para la creación de una cultura de legalidad que dé fundamento a un Estado, jurídicamente responsable".¹⁸⁴

"En este contexto, es importante destacar la antes citada Ley del Tribunal de lo Contencioso – Administrativo del Distrito Federal, aprobada

¹⁸² Cfr. Castañeda Rivas, César y Cedillo Hernández, Miguel Ángel; Op. Cit., pp. 66 y 67.

¹⁸³ Ibidem; p. 67.

¹⁸⁴ Ibidem

por la Asamblea de Representantes, el 14 de noviembre de 1995, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 19 de diciembre del mismo año, y en vigor a partir del 1º de enero de 1996; pues es, sin lugar a dudas, un documento de avanzada, que representa la voluntad política, para que el País, los ciudadanos y las instituciones, transiten por el camino del Estado de derecho".¹⁸⁵

"Entre los avances importantes se enlistan los siguientes"¹⁸⁶:

- 1.- La plena jurisdicción; (se rescata dicha figura)
- 2.- La competencia de las Salas para conocer de resoluciones en donde se haya configurado la positiva ficta o la negativa de las autoridades a certificar la existencia de dicha figura;
- 3.- La ampliación de las facultades del Tribunal de lo Contencioso – Administrativo del Distrito Federal, para conocer de los actos que afecten a los particulares dictados por la Administración Pública Paraestatal del Distrito Federal, cuando actúe con el carácter de autoridad;
- 4.- La suspensión con efectos restitutorios;
- 5.- El interés legítimo; (también se rescata esta figura)

¹⁸⁵ Cfr. Castañeda Rivas, César y Cedillo Hernández, Miguel Ángel; Op. Cit . p. 67.

¹⁸⁶ Ibidem.

6.- La suplencia de las deficiencias de la demanda, no sólo en materia administrativa, sino también fiscal; y

7.- El derecho de las partes que contienden en el juicio, para autorizar a cualquier persona con capacidad legal, para que intervenga en el juicio, la cual queda facultada para interponer recursos, ofrecer pruebas y expresar alegatos.

A) LA PLENA JURISDICCIÓN.

"Cuando en 1971 nació el Tribunal, su ley original consagraba la "plena jurisdicción" para que no sólo pudiera declarar la nulidad del acto administrativo impugnado, sino también determinara en la sentencia los términos en que la autoridad debería emitir su nueva actuación. Lo anterior significaba poner bajo el control de la instancia jurisdiccional, conforme a los principios de legalidad y seguridad jurídica, el destino de los asuntos. De esta forma se garantizaba una impartición de justicia administrativa realmente pronta, eficaz y completa. La reforma que le arrebató al Tribunal, la plena jurisdicción (1973), ni siquiera lo definió claramente como un órgano de mera anulación, pues quedó en vigor una disposición (el artículo 81 de la ley anterior) que permitía ejercer la plena jurisdicción. Por ello, la consagración de esta figura en la nueva ley es una justa reivindicación para el Tribunal y el reconocimiento de que como órgano de impartición de justicia administrativa no sólo debe anular los actos ilegales, sino que dentro del propósito de hacer imperar la ley en las relaciones entre el gobierno y los gobernados, tiene la obligación de establecer los lineamientos de la actuación administrativa en

cada caso en particular; ésto es, la individualización de la norma en cada asunto".¹⁸⁷

"La trascendencia de este principio, se puede apreciar con el solo hecho de que muchas veces la mera anulación de un acto, no basta para resolver una controversia. Cuando un particular impugna, por ejemplo, la negativa de la autoridad a otorgarle una autorización, licencia o permiso, la sola anulación del acto negativo, no colma la pretensión del actor. En condiciones de mera anulación el Tribunal Administrativo, sólo estaba facultado para analizar la legalidad de la negativa de la autoridad, pero no podía pronunciarse sobre la expedición de la autorización pretendida por el particular. De esta manera, se anulaba el acto negativo y la autoridad podía emitir otro acto en el mismo sentido, lo cual condenaba al particular a litigar sin fin y a no conseguir lo que realmente pretendía".¹⁸⁸

"Ahora, con la plena jurisdicción, si se impugna la negativa y se analiza a fondo la situación, aportando los elementos de convicción adecuados, un particular puede pedir no sólo la anulación del acto ilegal, sino alcanzar su pretensión, pues si el Tribunal, considera que jurídicamente procede la expedición de dicha autorización, así lo establecerá en su sentencia",¹⁸⁹ obligando a la autoridad a que dé cumplimiento a la resolución, en un plazo que no exceda de veinticinco días hábiles, según lo dispone el artículo 80 fracción IV de la Ley del Tribunal de lo Contencioso - Administrativo del Distrito Federal.

¹⁸⁷ Cfr. Castañeda Rivas, César y Cedillo Hernández, Miguel Ángel; Op Cit , pp 124 y 125.

¹⁸⁸ Ibidem; p. 125

¹⁸⁹ Ibidem

"Por otra parte, con la reciente expedición de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, los juzgadores tienen una referencia clara, para señalar cómo debe actuar la autoridad en cada caso concreto".¹⁹⁰

"Este nuevo marco jurídico administrativo, es un avance indiscutible que se complementa armónicamente con la Ley del Tribunal, y con la plena jurisdicción, que es uno de los aspectos jurídicos de mayor trascendencia".¹⁹¹

"En tal virtud, para que se pueda hablar de plena jurisdicción, es menester que concurran en el órgano juzgador, las potestades de decisión y de imperio o ejecución, para poder satisfacer en su totalidad las pretensiones de aquél al que le asiste el derecho, pues de lo contrario, los fallos dictados no pasarán de ser meras "recomendaciones" o "buenos deseos", en detrimento del sistema de administración de justicia y del Estado de Derecho".¹⁹²

"La tutela jurisdiccional efectiva, comporta plenas potestades del juez para la total y completa satisfacción de las pretensiones, conforme al ordenamiento jurídico que ante él se formule: Comporta la plena jurisdicción del juez para juzgar y hacer ejecutar lo juzgado, a fin de que el ordenamiento jurídico se realice, ponga fin a la situación litigiosa que dio lugar a su intervención y se restablezca el orden jurídico".¹⁹³

¹⁹⁰ Cfr. Castañeda Rivas, César y Cedillo Hernández, Miguel Ángel; Op. Cit., p. 125.

¹⁹¹ Ibidem.

¹⁹² Franco González Salas, José Fernando, "Función Jurisdiccional y Plena Jurisdicción", Revista del Tribunal de lo Contencioso - Administrativo del Distrito Federal; Número 4, p. 38, 1993.

¹⁹³ González Pérez, Jesús, citado por Franco González Salas, José Fernando, "La Jurisdicción Contencioso - Administrativa y el Tribunal Fiscal de la Federación", 1986.

"No existe más que una jurisdicción. No existe más que una forma para que la tutela jurisdiccional sea efectiva. Y es reconociendo plena jurisdicción a los jueces, cualquiera que sea el orden jurídico en que ha de ejercerse (civil, penal, administrativo)".¹⁹⁴

"El primer requisito, para que pueda hablarse de tutela jurisdiccional efectiva, es que las pretensiones sean atendidas y satisfechas por un órgano propiamente jurisdiccional, ésto es, imparcial e independiente, que esté investido de plenas potestades para el restablecimiento de la situación jurídica perturbada. Sin órgano imparcial e independiente que esté expedito para administrar justicia, en términos del artículo 17 de la Constitución mexicana, el ciudadano carecerá de tutela jurisdiccional efectiva y se incumplirá la garantía constitucional".¹⁹⁵

"Cabe agregar a lo expuesto, que por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 17 de marzo de 1987, se estableció a nivel constitucional, el deber del Estado, de garantizar la independencia judicial y la plena jurisdicción de los tribunales".¹⁹⁶

Se agregó un nuevo párrafo al artículo 17 Constitucional, que a la letra dice:

"Las leyes federales y locales establecerán los medios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones".

¹⁹⁴ Cfr. González Pérez, Jesús; Op. Cit

¹⁹⁵ Ibidem.

¹⁹⁶ Cfr Franco González Salas, José Fernando, Op Cit , p 38

"Las instituciones, entre ellas los tribunales, tienen sus tiempos de maduración a través de su evolución permanente; para consolidarse y ser respuesta al reclamo social, requieren arribar a su estado de adultez, que para los órganos jurisdiccionales, lo es la plena jurisdicción".¹⁹⁷

B) RELACIÓN QUE GUARDA LA LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO, CON EL DERECHO DE PETICIÓN.

El artículo 8° de nuestra Carta Magna, consagra el derecho de petición, estableciendo que los funcionarios y empleados públicos, respetarán el ejercicio de ese derecho, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosamente; señalando además, que a toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Toda vez que las peticiones del gobernado, en gran porcentaje no son escuchadas, a este respecto, las Salas del Tribunal de lo Contencioso - Administrativo del Distrito Federal, son competentes para conocer de los juicios en los que se impugne:

I.- El Silencio Administrativo;

II.- La Negativa Ficta; y

III.- La Afirmativa Ficta.

¹⁹⁷ Cfr Franco González Salas, José Fernando: Op. Cit., p 38.

I.- EL SILENCIO ADMINISTRATIVO.

Por disposición del artículo 23 fracción IV de la Ley del Tribunal de lo Contencioso - Administrativo del Distrito Federal, las Salas Ordinarias, son competentes para conocer de los juicios en contra de la falta de contestación de las autoridades de la Administración Pública del Distrito Federal, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera.

"En las sentencias que se pronuncian a este respecto, las Salas del Tribunal, ordenan a la autoridad omisa, que conteste la petición del particular en forma congruente, fundada, motivada y en un plazo que no exceda de veinticinco días, conforme lo dispone el artículo 80 fracción IV de la Ley del Tribunal, por lo que las autoridades responsables, deberán notificar la respuesta que corresponda, en términos de ley".¹⁹⁸

"En este tipo de juicios, al pronunciar sentencia, no se hace referencia alguna, respecto del sentido en que deben las autoridades contestar la petición".¹⁹⁹

II.- LA NEGATIVA FICTA.

"Ante la omisión de la autoridad fiscal, de emitir dentro del término legal, resolución expresa a la petición formulada o recurso promovido por el

¹⁹⁸ González Fonseca, Francisco, "El Derecho de Petición a la Luz de la Ley del Tribunal de lo Contencioso - Administrativo del Distrito Federal", pp 2 y 3

¹⁹⁹ *Ibidem*; p. 3

governado, ese silencio u omisión, puede originar lo que se denomina negativa ficta. El objeto de esta figura jurídica, es evitar que el silencio de la autoridad que legalmente debe emitir el acuerdo o resolución correspondiente, afecte la esfera jurídica del peticionario".²⁰⁰

El artículo 23 fracción V de la Ley del Tribunal, establece que las Salas, son competentes para conocer de los juicios en contra de resoluciones negativas ficta en materia fiscal, que se configurarán transcurridos cuatro meses, a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes, de la última promoción presentada por el o los demandantes.

"De lo anterior se advierte con claridad, que si la autoridad fiscal responsable, no resuelve la promoción o recurso en el mencionado término, se deberá entender que lo hizo en sentido negativo, lo cual permite al afectado, combatir esa resolución ficta, mediante el juicio de nulidad, ante el Tribunal de lo Contencioso - Administrativo del Distrito Federal".²⁰¹

El artículo 43 de la Ley del Tribunal, señala que el término para interponer la demanda, en contra de los actos o resoluciones de las autoridades de la Administración Pública del Gobierno del Distrito Federal, será de quince días hábiles, contados a partir del día siguiente al en que se hubiese notificado al afectado o del que hubiere tenido conocimiento u ostentado sabedor de la misma, o de su ejecución. En el caso de la negativa ficta, después de haber transcurrido los cuatro meses a que se hace referencia, la demanda podrá ser

²⁰⁰ Cfr. González Fonseca, Francisco; Op. Cit., p. 3.

²⁰¹ Ibidem; p. 4.

interpuesta en cualquier tiempo, en tanto la autoridad no dicte el acuerdo o la resolución correspondiente.

El artículo 51, establece que cuando se demande la nulidad de una resolución negativa ficta, se podrá ampliar la demanda, dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos el acuerdo recaído a la contestación de la misma; "esto significa, que si en la contestación de la demanda, la autoridad fundamenta y motiva su resolución negativa, es hasta ese momento cuando el demandante, conocerá los motivos y fundamentos legales de dicha resolución, por lo que al tener conocimiento de tal contestación, el interesado podrá impugnarla jurídicamente".²⁰²

"En estos juicios, las sentencias pronunciadas por las Salas del Tribunal, no se limitan a anular la resolución negativa ficta impugnada, para el efecto de que la autoridad demandada pronuncie una resolución expresa, sino que deciden la controversia, tomando en consideración los argumentos señalados en la promoción o recurso, a los que no se dio respuesta, así como los fundamentos que se señalen en la contestación a la demanda; y los argumentos expresados en la ampliación de demanda".²⁰³

III.- LA AFIRMATIVA FICTA.

"Tratándose de autorizaciones, licencias o permisos, para el caso de que la autoridad se abstenga de emitir una resolución en cualquier sentido, después de cierto término (señalado en la ley que rige el acto), el particular deberá entender que el silencio de la autoridad, se traduce en una resolución tácita, en

²⁰² Cfr González Fonseca, Francisco, Op. Cit., p 5

sentido afirmativo, es decir, como si se hubiera emitido el acto aprobando lo solicitado".²⁰⁴

"Existe la necesidad de certificar la afirmativa ficta, esta certificación, consiste en presentar el formato correspondiente, en los módulos de atención ciudadana de la Contraloría Interna o en su caso, ante la propia Contraloría General del Distrito Federal, anexando a dicho formato, el acuse de recibo de la solicitud no resuelta; esta documentación será enviada al superior jerárquico de la autoridad omisa, quien en un término no mayor a cinco días hábiles, deberá proveer".²⁰⁵

"La certificación de afirmativa ficta, producirá todos los efectos legales de la resolución favorable que se pidió, y es deber de todas las personas y autoridades reconocerla así".²⁰⁶

El artículo 90 de la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, dispone que cuando el superior jerárquico niegue la expedición de la certificación solicitada, tendrá que fundar y motivar dicha negativa en su resolución.

"La resolución positiva ficta, puede impugnarse ante el Tribunal, desde el momento en que se configura, cuando así lo dispongan los diferentes ordenamientos aplicables y de igual manera, el afectado podrá impugnar la negativa de la autoridad, a certificar la resolución positiva ficta".²⁰⁷

²⁰¹ Cfr. González Fonseca, Francisco, Op. Cit., p. 6.

²⁰⁴ Sánchez Sodi, Horacio; "Compilación de Leyes Mexicanas"; pp. 2 y 3; 1996.

²⁰⁵ *Ibidem*; p. 3

²⁰⁶ *Ibidem*

²⁰⁷ Cfr. González Fonseca, Francisco; Op. Cit., p. 13

C) SUSPENSIÓN CON EFECTOS RESTITUTORIOS.

"Los artículos 58 y 59 de la Ley del Tribunal, consagran la suspensión en dos formas: para mantener las cosas en el estado en que se encuentran y que la autoridad no ejecute la resolución combatida; y para que se restituya al particular en su legítimo derecho, que le fue afectado por un acto de autoridad. Este último caso, corresponde al de la suspensión con efectos restitutorios".²⁰⁸

"Si bien la Ley anterior a la reforma de 1995, preveía esta forma de suspensión, la limitaba sólo para el caso de que los actos administrativos, materia de la impugnación, afectaran a particulares de escasos recursos económicos, impidiendo el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia. La reforma de 1995, además de conservar esa hipótesis, agregó el caso en el cual se le impide al particular el acceso a su domicilio particular; facultando a un Presidente de Sala, para otorgar dicha suspensión, bajo su responsabilidad, en cualquiera de las fases del procedimiento, hasta antes de la sentencia".²⁰⁹

"Muchas veces, ejecutado el acto de autoridad, el particular tiene que esperar la conclusión de todas las fases del procedimiento contencioso - administrativo, para que se pronuncie la resolución definitiva y se le restituya en su derecho, situación que puede tardar meses y hasta años; en las condiciones económicas que vive el País, esto es inaceptable, ya que puede significar la ruina de una empresa, de ahí la trascendencia de esta institución

²⁰⁸ Cfr. Castañeda Rivas, César y Cedillo Hernández Miguel Ángel; Op. Cit., pp. 130 y 131

²⁰⁹ Ibidem; p. 131

procesal, que permite restituir al particular en su derecho afectado, mientras se define la legalidad de la actuación administrativa".²¹⁰

D) SUPLENCIA DE LA QUEJA.

"El artículo 79 de la Ley del Tribunal, establece que la Sala de conocimiento, al pronunciar sentencia, suplirá las deficiencias de la demanda, pero en todos los casos se contraerá a los puntos de la litis planteada. En consecuencia, en sus resoluciones, las Salas están obligadas - sin modificar los términos en que esté planteada la controversia - , a suplir las deficiencias de la demanda, sin importar la materia, sea fiscal o administrativa".²¹¹

"La impartición de justicia no depende de errores formales, formulismos o tecnicismos, sino de la apreciación, conforme a derecho, de la controversia".²¹²

"La especialización de las materias administrativa y fiscal, justifica tal precepto, pues cada vez es más difícil - incluso para los abogados - tener el dominio pleno de ellas; de esta manera, no obstante los errores o deficiencias que pudiera presentar una demanda, el asunto se resolverá con justicia".²¹³

²¹⁰ Cfr. Castañeda Rivas, César y Codillo Hernández, Miguel Ángel, Op Cit., p. 131.

²¹¹ *Ibidem*; pp 131 y 132

²¹² *Ibidem*; p 132.

²¹³ *Ibidem*.

CAPÍTULO CUARTO.

1.- DIVERSAS TESIS SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN MÉXICO.

1.1. CONSTITUCIONALIDAD DEL SISTEMA DE TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN MÉXICO.

Los argumentos que se han expresado en contra de la constitucionalidad del establecimiento del sistema de lo contencioso - administrativo, son fundamentalmente los siguientes:

1º. “Se dice que conforme al artículo 49 de la Constitución de 1917, sustancialmente idéntico al 50 de la de 1857, se prohíbe la reunión de dos o más de los Poderes, en un solo individuo o corporación, y que si el Ejecutivo juzgara, vendría a violar el principio de separación adoptado”.²¹⁴

Cruzado, dice al respecto lo siguiente: “Habiéndose instituido por fin el Principio de la División de los Poderes, con arreglo a las bases de nuestra Constitución y deslindadas conforme a ellas las facultades de los mismos, puede asegurarse que los principios administrativos seguidos en otros países en que se acepta la organización de lo contencioso - administrativo, chocan de lleno con nuestros preceptos constitucionales, porque el artículo 50

de la Constitución (de 1857), prohíbe que los Poderes Administrativo y Judicial, se reúnan en una persona o corporación”.²¹⁵

Completando estas ideas, el Ministro Vallarta, en uno de sus Votos, sostiene que el conocimiento por las autoridades administrativas, del “contencioso - gubernativo”, es contrario al artículo 16 Constitucional, porque “ninguna ley sin violar ese precepto, puede ordenar que la autoridad administrativa juzgue, lo mismo que no puede autorizar a ningún tribunal para que legisle”, concluyendo que “decir lo contrario, sería confundir la competencia constitucional de las autoridades”.²¹⁶

Don Jacinto Pallares, asienta que “estando perfectamente definidos los límites que hay entre el Poder Judicial y los otros Poderes y marcadas sus atribuciones exclusivas, no hay motivo de confusión ni conflictos entre dichos Poderes y, por lo mismo, entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso - administrativo”.²¹⁷

2º. Se sostiene que el establecimiento de Tribunales Administrativos, pugna con la prohibición del artículo 13 constitucional, según el cual, “nadie puede ser juzgado...por tribunales especiales” y sólo “subsiste el fuero de guerra, para los delitos y faltas contra la disciplina militar”.²¹⁸

²¹⁴ Cfr. Fraga, Gabino; Op Cit., p. 450.

²¹⁵ Cruzado, Manuel; citado por Fraga, Gabino; “Elementos de Derecho Administrativo”; p. 223. 1895.

²¹⁶ Vallarta, Ignacio L.; citado por Fraga, Gabino, “Votos”; Tomo II; p. 141.

²¹⁷ Pallares, Jacinto; citado por Fraga, Gabino; “El Poder Judicial”, p. 15.

²¹⁸ Cfr. Fraga, Gabino, Op Cit., p. 451.

3°. También se deriva un argumento del artículo 14 de la Constitución, pues de este precepto, “surge la obligación para el Poder Público, de seguir un juicio cuando pretenda privar a un particular de algún derecho que esté en el patrimonio de éste, ya provenga de un acto civil o de reconocimiento u otorgamiento del órgano gubernamental”.²¹⁹

4°. “Resulta también violado, se dice, el artículo 17 de la Constitución, pues siendo la garantía individual en él consignada, una limitación para el Poder Público, éste no puede hacerse justicia a sí mismo, ni ejercer violencia para reclamar su derecho”.²²⁰

1.2. SOLUCIONES ADOPTADAS POR LA TESIS QUE SOSTIENE LA INCONSTITUCIONALIDAD DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

“Para apreciar en su integridad la tesis antes citada, es necesario estudiar la solución que en ella se adopta, a fin de resolver el problema que surge, después de sostener la inconstitucionalidad del sistema de Tribunales Administrativos, problema que consiste en determinar cuál es el sistema que, de acuerdo con la misma legislación constitucional, vino a sustituir al contencioso – administrativo”.²²¹

²¹⁹ Cfr. Fraga, Gabino; Op Cit, p. 451.

²²⁰ Ibidem.

²²¹ Ibidem.

“La doctrina mexicana no es uniforme en la solución de dicho problema. Las tesis que sobre el particular se han emitido, son principalmente dos.”²²²

“Una que sostiene que el Poder Judicial de la Federación, es el competente para juzgar las controversias que se susciten por actos de la Administración y que el procedimiento para resolverlas, es el establecido para las otras clases de controversias de que conoce el mismo Poder”²²³

“La otra tesis sostiene que, si bien la Justicia Federal sustituye a los Tribunales Administrativos, sólo lo puede hacer mediante el Juicio de Amparo”²²⁴

“Los principios básicos de ambas tesis, se encuentran en la supremacía y unidad del Poder Judicial, tal como lo establece la Constitución”²²⁵

“No existe ni debe existir, en un gobierno organizado como el nuestro, dice Pallares, caso alguno, en que el individuo no pueda llevar ante el Poder Judicial sus quejas, por mala aplicación de las leyes”²²⁶

²²² Cfr. Fraga, Gabino; Op Cit , p. 452.

²²³ Ibidem.

²²⁴ Ibidem.

²²⁵ Ibidem

²²⁶ Cfr. Pallares, Jacinto; citado por Fraga, Gabino, Op Cit., p. 9.

“La Constitución de 1857, contrariamente a lo que establecían las constituciones centrales, hizo depender al Poder Ejecutivo, del Poder Judicial, éste es distinto del Administrativo y el primero le está sujeto en la forma prevenida por la Constitución y las leyes”.²²⁷

Estudiando en particular las dos tesis, ellas están desarrolladas en la siguiente forma:

I. La primera, o sea, la que sostiene que las controversias con la Administración, son de la competencia normal del Poder Judicial y que de ellas conoce de acuerdo con los procedimientos ordinarios, afirma que: “la verdad es que no hay una sola de las cuestiones, antes contencioso – administrativas, que no esté comprendida en los casos, cuya decisión, corresponda a los Tribunales Federales. Estos conocen de todas las controversias que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de la Constitución o las Leyes Federales, de todas aquellas en que la Federación fuere parte, de las que versan sobre derecho marítimo, de las que se suscitan a consecuencia de los tratados con las naciones extranjeras, de las que se refieren a los agentes diplomáticos, cónsules y aquéllas en que las Entidades Federativas, fueren partes interesadas; demostrando esta ligera enumeración, cómo lo Contencioso – Administrativo, se halla hoy involucrado dentro de una justicia amplísima, que no ha existido en los regímenes centrales”.²²⁸

²²⁷ Algara, José; citado por Fraga, Gabino; “Historia de lo Contencioso – Administrativo” y ¿qué ha venido a sustituirlo conforme a nuestro derecho actual?, Revista de Legislación y Jurisprudencia, p. 180; agosto – septiembre; 1889.

²²⁸ Cfr Algara, José, citado por Fraga, Gabino, Op Cit, p. 187

Cruzado afirma que “no existe una sola de las cuestiones pertenecientes a lo que se llamó Contencioso – Administrativo, que no se encuentre comprendida en los casos sujetos a la decisión de los Tribunales Federales”.²²⁹

Esta tesis considera que ella no se invalida, por el hecho de que existan determinadas prerrogativas en favor de la Administración. “Tenga en buena hora, dice Algara, algunos privilegios en favor del fisco y algunas facultades que atemperan el principio, pero éste no deja por eso su carácter primordial”, y el mismo letrado concluye diciendo: “Como si lo expuesto no fuera bastante, viene en auxilio del individuo, para dar carácter a nuestro sistema, el recurso extraordinario y privilegiado de Amparo, que nulifica todos los actos de toda autoridad, que violan las garantías individuales”.²³⁰

II. La segunda tesis, o sea, la que sostiene que el recurso de Amparo ha sido el sustituto del contencioso – administrativo, cuenta con la autorizada opinión del notable Jurista Mexicano, Don Jacinto Pallares, quien dice: “Entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso – administrativo, pues él está suplido, y con ventaja, con el recurso de Amparo, en la parte que procede, para hacer efectiva la garantía del artículo 16 de la Constitución de 1857”.²³¹

Señala, sin embargo, una excepción, que hace consistir en que en todos los casos en que el Ejecutivo tiene que cobrar créditos por impuestos o

²²⁹ Cfr. Cruzado, Manuel; citado por Fraga, Gabino, Op Cit., p. 227.

²³⁰ Cfr. Fraga, Gabino; Op. Cit., p. 453.

²³¹ Cfr. Pallares, Jacinto, citado por Fraga, Gabino; Op Cit.

por cualquier otro capítulo, llevando al extremo dicha tesis, debería procederse por la autoridad, sin más recurso que el de Amparo o el de controversia constitucional. Pero como en tales casos, es de presumirse cierta parcialidad en el Ejecutivo, como interesado en aumentar los fondos públicos, nuestra legislación tiene admitido como un principio de derecho público, que intervenga la autoridad judicial “con su jurisdicción ordinaria y no como Poder Político conservador de las garantías individuales”.²³²

1.3. EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

“El artículo 103 de la Constitución Federal, fija la competencia de los Tribunales de la Federación, para resolver las controversias que se susciten por actos de la autoridad, que violen las garantías individuales”.²³³

El artículo 107 Constitucional, en su fracción IV, dispone que “En materia administrativa, el Amparo procede, además, contra resoluciones que causen agravio no reparable mediante algún recurso, juicio o medio de defensa legal...”²³⁴ y la fracción V del mismo precepto, declara competentes a los Tribunales Colegiados de Circuito, para conocer el Amparo en Materia Administrativa, cuando se reclamen sentencias definitivas no reparables por medios legales ordinarios; señalando además en el último párrafo de la fracción en comento, que la Suprema Corte de Justicia, de oficio o a petición fundada del correspondiente Tribunal Colegiado de Circuito, o del Procurador

²³² Cfr. Fraga, Gabino; Op Cit., p 453.

²³³ *Ibidem*; p. 455

²³⁴ *Ibidem*.

General de la República, podrá conocer de los Amparos Directos que por su interés y trascendencia, así lo ameriten.

“El conocimiento de dichas controversias por medio del Juicio de Amparo, constituye un control jurisdiccional para los actos que emanan de la autoridad administrativa y para los particulares constituye dicho juicio, un medio para obtener de la Administración, el respeto a la legalidad”.²³⁵

“Por esta razón, se ha llegado a considerar que el Amparo suple, dentro de nuestro sistema legal, al contencioso – administrativo, al grado de hacer a éste innecesario, para una eficaz protección de los derechos de los particulares”.²³⁶

“Sin desconocer que el Juicio de Amparo ha sido en múltiples ocasiones, un remedio eficaz para garantizar la legalidad de los actos administrativos, tal como está organizado actualmente, no puede desempeñar una función completamente adecuada a las necesidades de la vida de la Administración, ni consecuentemente, servir con toda amplitud, para la protección de los derechos de los administrados”.²³⁷

“Las garantías individuales que fundamentalmente se reclaman en el Amparo Administrativo, son las que se consagran en los artículos 14 y 16 Constitucionales”.²³⁸

²³⁵ Cfr. Fraga, Gabino; Op. Cit., p 456

²³⁶ Ibidem.

²³⁷ Ibidem

²³⁸ Ibidem

“El artículo 14 no consigna propiamente, una garantía en materia administrativa, pues sólo establece los requisitos que deben llenar las resoluciones judiciales, civiles y penales, pero no los que han de satisfacerse en las resoluciones administrativas”.²³⁹

“En esa virtud, la controversia en el Juicio de Amparo, no puede propiamente versar sobre el incumplimiento de tales requisitos en un acto administrativo, a no ser que se apliquen para éste, como de hecho ha sucedido, las normas relativas a las resoluciones en juicios de orden civil, lo cual, aparte de la falta de fundamento, origina las lamentables consecuencias que se producen, cuando se aplican criterios civilistas a materias administrativas”.²⁴⁰

“Esas consecuencias se traducen, en que los actos de la Administración, se sujetan a un examen de una rigidez tan exagerada, en el que, o bien se sacrifica el derecho del particular por una interpretación mezquina de la ley o bien se perjudica el funcionamiento de la Administración, porque no se observan los principios de interpretación de las leyes administrativas, que requieren flexibilidad y matización especiales, en razón de los múltiples intereses que normalmente pone en juego la actuación administrativa”.²⁴¹

“El artículo 16 se ha extendido hasta la protección contra cualquier acto que no emane de autoridad competente y que no funde ni motive la causa legal del procedimiento, pero tampoco puede ser base para controlar adecuadamente

²³⁹ Cfr. Fraga, Gabino; Op. Cit., p 456.

²⁴⁰ Ibidem.

²⁴¹ Ibidem

a la Administración, pues ésta se encuentra, en la mayor parte de los casos, en la posibilidad de satisfacer formalmente el requisito externo de fundar y motivar sus procedimientos y ésto, no es de ninguna manera, una debida protección para el particular”.²⁴²

“Las fórmulas rígidas de la instancia de Amparo Administrativo y la escasa discreción de los jueces que lo fallan, han impedido, que ese juicio sea un medio para reparar las ilegalidades de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal, así como una fuente de orientación y desarrollo de las instituciones administrativas, como en otros países ha sido la jurisprudencia de los tribunales administrativos”.²⁴³

1.4. ESTUDIO DE LA FRACCIÓN I DEL ARTÍCULO 104 CONSTITUCIONAL Y ALCANCE DE SU SIGNIFICACIÓN, RESPECTO DEL CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVO MATERIAL.

La tesis que sostiene que los Tribunales Administrativos, han sido sustituidos en nuestro régimen por los Tribunales Federales, en su competencia ordinaria, parece contar en su apoyo, con el precepto contenido en el artículo 104 fracción I de nuestra Constitución, según el cual, corresponde a los Tribunales Federales, conocer las controversias del orden civil o criminal, que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales o con motivo de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano.

²⁴² Cfr. Fraga, Gabino; Op Cit., pp. 456 y 457

²⁴¹ Ibidem; p. 457.

“De aquí se desprende que, como los actos administrativos de la autoridad federal, pueden dar nacimiento a controversias sobre cumplimiento o aplicación de leyes federales, se surte la competencia de los Tribunales de la Federación, en los términos de la parte del precepto transcrito”.²⁴⁴

“En contra de esta argumentación, se ha hecho valer la razón de que, conforme a los términos literales del citado precepto, la competencia otorgada, se refiere sólo a las controversias del orden civil o criminal y cuando la controversia surge con motivo de un acto administrativo del Poder Público, cuya legalidad se discute, no puede decirse que haya controversia de orden civil, ni de orden criminal”.²⁴⁵

El Licenciado Don Rafael Ortega, dice, refiriéndose a las controversias que afectan a la Federación, obrando como autoridad, que en tales casos “...la cuestión no puede ser ni civil ni mercantil, porque interviniendo la Federación como autoridad y no habiendo derechos civiles entre los particulares y la autoridad, la cuestión nunca será civil, ni mercantil. La controversia que en estos casos se suscita, es una de las que en otros países se conocen con el nombre de contencioso - administrativa...”²⁴⁶

“Corroborando esta tesis, se debe tener presente, que en otros preceptos de la misma Constitución, el uso de los mismos términos, tiene el alcance

²⁴⁴ Cfr. Fraga, Gabino; Op. Cit., p. 454.

²⁴⁵ *Ibidem*.

²⁴⁶ Ortega, Rafael; citado por Vera Estañol, Jorge, en su estudio “¿ En qué juicios es Parte la Federación?”, (Cuestiones Jurídico - Constitucionales); p. 55, 1923, citado por Fraga, Gabino, Op. Cit., p. 454

exclusivo de su significación natural. Así, cuando en el artículo 14 Constitucional, se habla de juicios de orden civil y juicios de orden criminal, se está haciendo clara referencia con la primera expresión, a juicios que no incluyen los que pudieran suscitarse con motivo de la actividad administrativa”.²⁴⁷

“A la misma conclusión se llega, si se examina el empleo de la expresión juicios civiles, en el artículo 107 relativo a las bases del procedimiento en el Amparo”.²⁴⁸

“Los casos a que se refiere la fracción I del artículo 104, son aquellos en que no es parte la Federación y en que no se objeta tampoco la legalidad de un acto administrativo”.²⁴⁹

“En contra de las anteriores conclusiones, se pueden citar algunos antecedentes legislativos, como son los diversos procedimientos organizados en leyes especiales, para decidir ante los tribunales, controversias que tienen su base en la actividad administrativa, como los que se consignan en la Ley Minera, para los casos en que se objete o se exija su aplicación o el respeto de los derechos o el cumplimiento de las obligaciones que ella impone (arts. 82, 96 y 97); en la Ley de Vías Generales de Comunicación (art. 37), para los de rescisión de concesiones; en la Ley General de Bienes Nacionales, para diversos casos en que optativamente se puede seguir por la autoridad el procedimiento administrativo o judicial (art. 18)”.²⁵⁰

²⁴⁷ Cfr. Fraga, Gabino; Op. Cit., p 454.

²⁴⁸ *Ibidem*.

²⁴⁹ *Ibidem*

“Para el distinguido Profesor, Antonio Carrillo Flores, la tesis de que la fracción I del artículo 104 no comprende el Contencioso – Administrativo material, debe desestimarse, pues la interpretación legislativa y judicial, es contraria a ella. Sostiene que el punto que sí provoca duda, es el de si la citada fracción, puede aplicarse sin que se reglamente en ley secundaria, como lo sostuvo Vallarta, o bien si es indispensable que exista esa reglamentación, tal como lo afirma Mariscal”.²⁵¹

“Después de inclinarse por esta última tesis, Carrillo Flores, sostiene que los procedimientos organizados por las leyes secundarias, para someter a los jueces federales las controversias suscitadas por actos de la Administración, son bien defectuosos, porque no determinan la forma de plantear la contienda ante el juez; porque no definen la intervención del coadyuvante de la Administración; porque dejan la valorización de la prueba, sujeta a las normas comunes; porque los fallos de apelación, sólo pueden reclamarse a través del Amparo, y finalmente, porque la ejecución de las sentencias no ofrece garantías, ya que carece de medios adecuados, como las del Amparo, para su cumplimiento”.²⁵²

²⁵⁰ Cfr. Fraga, Gabino; Op. Cit., p. 455.

²⁵¹ Ibidem.

²⁵² Carrillo Flores, Antonio; citado por Fraga, Gabino, “La Justicia Federal y la Administración Pública”, p 187; 1973.

2. JUSTIFICACIÓN DEL CONTENCIOSO – ADMINISTRATIVO.

2.1. PROCEDENCIA DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA.

“La jurisdicción administrativa procede, de dos reglas de separación”.²⁵³

- 1) La que impide a tribunales judiciales, intervenir en la Administración.
- 2) La que separa la Administración activa, de la Administración contenciosa.

“La primera regla se sentó como una aplicación del Principio de Separación de Poderes, y actualmente subsiste por razones de aptitud, ésto es, se reconoce indispensable para una justicia adecuada, que los jueces tengan un conocimiento profundo de la Administración, lo cual no ocurre por lo regular con jueces comunes que, además, están acostumbrados a fallar con una legislación escrita muy completa, que no existe para la Administración”.²⁵⁴

“La segunda regla, o sea, la separación de la Administración activa de la contenciosa, tuvo su origen en el mismo Principio de Separación de Poderes, que constituye un obstáculo para que la Administración activa, sea al mismo tiempo, juez de sus propios actos”.²⁵⁵

²⁵³ Bonnard, Roger; citado por Fraga, Gabino, “Derecho Administrativo”, Capítulo VI; Sección II; 1935.

²⁵⁴ Cfr Fraga, Gabino; Op. Cit., pp 446 y 447

²⁵⁵ Ibidem, p 447.

“Esta regla sigue fundando hasta la fecha, la separación de la Administración activa y la contenciosa; como consecuencia de su aplicación, se ha pasado desde la separación mitigada, en la que el Tribunal Administrativo, se limita a proponer la decisión jurisdiccional a una autoridad administrativa, que tiene así la “justicia retenida”, hasta la separación completa, en la que el Tribunal tiene una “justicia delegada” y puede, por lo mismo, actuar con independencia de la Administración activa”.²⁵⁶

“El sistema de los Tribunales Administrativos, se basa en una interpretación especial del Principio de Separación de Poderes, a saber: que para que ese Principio quede respetado, basta que la función jurisdiccional no se ejercite ni por el legislador, ni por el administrador, y por tanto, no hay inconveniente en establecer una jerarquía de tribunales, con tal de que esté separada del Poder Judicial y del Administrativo”.²⁵⁷

“Además, ese mismo sistema de la jurisdicción administrativa, se funda en que la Separación de Poderes se logra más eficazmente, si al Poder Judicial se le prohíbe intervenir en las funciones del Poder Administrativo”.

2.2. DESARROLLO Y MEJORAMIENTO DEL CONTENCIOSO - ADMINISTRATIVO.

Los Tribunales Administrativos, actualmente cuentan con un fuerte sustento constitucional, "demostrando su eficacia en la protección de los derechos de los gobernados, así como su imparcialidad en el trámite y la

²⁵⁶ Cfr. Fraga, Gabino, Op. Cit., p. 447.

²⁵⁷ Ibidem

resolución de las controversias que se suscitan entre los particulares y la Administración".²⁵⁸

Las reformas efectuadas a nuestra Carta Magna, en materia Contencioso - Administrativa, han venido a ratificar en la propia letra de la Constitución, la existencia de la jurisdicción administrativa.

Al respecto, cabe hacer un breve estudio a los artículos 104 fracción I-B y 122 letra C, base quinta de nuestra Ley Fundamental.

ARTÍCULO 104 FRACCIÓN I-B.

Este artículo, establece claramente, que "el Poder Judicial de la Federación, conserva la atribución de conocer a través de los Tribunales Colegiados de Circuito, del recurso de revisión que promuevan las autoridades en contra de las resoluciones definitivas que pronuncien los Tribunales de lo Contencioso - Administrativo, incluyendo también el del Distrito Federal".²⁵⁹

ARTÍCULO 122 LETRA C, BASE QUINTA.

Esta disposición, claramente establece que existirá un Tribunal de lo Contencioso - Administrativo del Distrito Federal; siendo importante destacar, que nuestra Carta Magna, eliminó de las facultades del Congreso de la Unión, la de legislar en cuanto a este Tribunal, correspondiendo a la Asamblea Legislativa, como Órgano Legislativo del Distrito Federal, expedir la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso - Administrativo Local.

²⁵⁸ Cfr. Castañeda Rivas, César y Cedillo Hernández, Miguel Ángel, Op. Cit., p. 141

"Estas modificaciones constitucionales, significaron un paso más, en el proceso de democratización para el Distrito Federal".²⁶⁰

"El mito de que el juzgador administrativo "no debe interferir en la labor de los funcionarios públicos, ni asumir sus funciones", ha sido superado, porque se reitera que impartir justicia administrativa, es también administrar, que los Tribunales Administrativos, son un producto de la evolución que creó al derecho administrativo y generó la jurisdicción administrativa, para respetar el Principio de Separación de Poderes, y asegurar así la actuación legal y oportuna de la Administración Pública".²⁶¹

"Por lo anterior, con todo derecho, los Tribunales Administrativos, pueden arrogarse la atribución de decidir el destino jurídico de una actuación administrativa, porque surgieron para complementar la labor creadora de la Administración Pública Activa".²⁶²

²⁵⁹ Cfr. Castañeda Rivas, César y Cedillo Hernández, Miguel Ángel; Op. Cit , p. 60

²⁶⁰ *Ibidem*; p. 59.

²⁶¹ *Ibidem*; p. 141.

²⁶² *Ibidem*.

Primera.- Si bien, los acontecimientos históricos han demostrado la necesidad de dividir las funciones del Estado y de separar los órganos del Poder Público encargados de su ejercicio, en beneficio de la humanidad, porque ello lleva implícita, la protección de la libertad individual, al grado de que con el paso del tiempo, la teoría política de la “División de Poderes” necesaria para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías, se ha convertido en un principio constitucional del moderno Estado de Derecho; también es cierto, que el derecho es creado por el hombre y sólo y exclusivamente, para el hombre, lo mismo, que toda estructura jurídica y las diversas formas de organización humanas, han sido establecidas por el hombre, por lo que aun tratándose de principios fundamentales, éstos, como toda ley, como toda estructura jurídica, política y social, deben adaptarse a las necesidades de la humanidad, porque pretender que sea el hombre el que se sujete a lo ya establecido y estructurado, es contrario al desarrollo de las diversas sociedades y del bien común.

Lo anterior, se encuentra debidamente sustentado por el artículo 39 de nuestra Carta Magna, al establecer que “Todo Poder Público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste”. “El pueblo tiene, en todo tiempo, el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno”.

En ese contexto, el Principio de la División Tripartita del Poder Público, implica la separación de los órganos del Estado, en tres grupos distintos e independientes unos de otros.

Cumpliendo con esas exigencias, el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que:

“El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial”.

“No podrán reunirse dos o más de estos Poderes, en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

La legislación positiva de nuestro País, no ha sostenido de manera rígida e inflexible, el principio consagrado en el artículo anterior, por lo que aun cuando cada uno de los Poderes de la Unión, se encuentra debidamente integrado por elementos acordes a la función que desempeñará, dichos Poderes, han diferido de la teoría de la División de Poderes, porque necesidades de la vida práctica, les han atribuido funciones de naturaleza diferente, pero para que un Poder realice funciones distintas de las que comúnmente le son atribuidas, debe existir tal excepción, expresa en el texto Constitucional.

Sin embargo, lo anterior no significa que los Poderes, de mutuo propio, puedan atribuirse facultades que corresponden a otro Poder, puesto que para que sea legal que uno de los Poderes de la Unión, ejerza funciones propias de otro, es necesario, como se expresó antes, que la excepción se encuentre prevista en la propia Constitución, pero además, la función debe ejercerse, sólo en los casos expresamente autorizados.

Las anteriores consideraciones, justifican que en nuestro País, se haya adoptado el sistema de Tribunales Administrativos, ajenos a la estructura orgánica del Poder Judicial, para dirimir las controversias suscitadas entre los órganos de la Administración Pública y los gobernados.

Aun cuando los Tribunales Administrativos, al momento de su creación, carecieron de fundamento Constitucional, hoy en día están acordes con la Carta Magna, puesto que las diversas reformas a esta Ley Fundamental, han eliminado toda discusión posible, sobre la constitucionalidad de estos Tribunales, consolidando en México, una jurisdicción administrativa, que es modelo de que sí se puede impartir justicia, de acuerdo con el significado preciso que esa palabra implica, que es sustancialmente, “dar a cada cual lo suyo”.

Segunda.- Asimismo, los Tribunales Administrativos, han demostrado cumplir eficazmente su propósito fundamental, que es hacer imperar el derecho en las relaciones entre los gobernados y la Administración Pública, lo que se ha logrado actuando con imparcialidad en cada trámite, pero más aún, destacan de los Tribunales Ordinarios, por impartir justicia pronta, sumada a su reconocida honestidad, porque estas Instituciones no han sido alcanzadas por los vicios tan evidentes, que imperan día a día, en los Tribunales Ordinarios.

Por lo que a estas alturas de la evolución de los Tribunales Administrativos, considero reprobable la idea de que la jurisdicción Contencioso – Administrativa, en nuestro País, pase a formar parte de la estructura orgánica del Poder Judicial, porque los Tribunales Administrativos

en México, se han ganado el conservar su estructura orgánica actual, por ser ésta *Sui Generis*, respetándose así, el Principio de División de Poderes, porque impartir justicia administrativa, es también administrar, asegurándose además, la legal actuación de la Administración Pública.

Los Tribunales Administrativos, han tenido avances significativos a lo largo de su existencia, pero falta mucho por lograr; tal es el caso del Tribunal Fiscal de la Federación, el cual únicamente, tiene la facultad de anular los actos arbitrarios emitidos por autoridades de la Administración Pública, sin gozar de plenitud jurisdiccional al emitir sus fallos, como ocurre en el caso del *Tribunal de lo Contencioso – Administrativo del Distrito Federal*, que definitivamente, superó al anterior Órgano Federal y que ha sido modelo para el surgimiento de los diversos Tribunales Contenciosos, que existen en el interior del País, esperando que en el mediano plazo, existan Tribunales de lo Contencioso – Administrativo, en todas las Entidades Federativas del País.

- 1.- **ALGARA, JOSÉ;**
"Historia de lo Contencioso – Administrativo"
y ¿Qué ha venido a sustituirlo conforme a
nuestro derecho actual?
Revista de Legislación y Jurisprudencia;
1889.
- 2.- **BONNARD, ROGER;**
"Derecho Administrativo";
1935.
- 3.- **CABANELLAS, GUILLERMO;**
"Diccionario de Derecho Usual";
1962.
- 4.- **CÁRDENAS SOLÓRZANO, CUAUHTÉMOC;**
"Iniciativa de Decreto que Reforma y Adiciona
la Ley del Tribunal de lo Contencioso –
Administrativo del Distrito Federal",
Exposición de Motivos;
1999.
- 5.- **CARRILLO FLORES, ANTONIO;**
"El Tribunal Fiscal de la Federación",
Un Testimonio;
1966.
- 6.- **CARRILLO FLORES, ANTONIO;**
"La Justicia Federal y la Administración
Pública";
1973.
- 7.- **CASTAÑEDA RIVAS, CÉSAR Y CEDILLO
HERNÁNDEZ, MIGUEL ÁNGEL;**
"Evolución y Perspectivas del Tribunal de lo
Contencioso – Administrativo del Distrito
Federal";
Editorial: Fondo de Cultura Económica;
1996.
- 8.- **"CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN";**
Ediciones Fiscales Isef, S.A.;
1999.
- 9.- **"CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS";**
Editorial: Porrúa;

1999.

- 10.- CRUZADO, MANUEL;**
"Elementos de Derecho Administrativo";
1895.
- 11.- "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN";**
de 30 de diciembre de 1946.
- 12.- "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN";**
de 25 de octubre de 1967.
- 13.- "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN";**
de 8 de octubre de 1974.
- 14.- "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN";**
de 17 de marzo de 1987.
- 15.- "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN";**
de 10 de agosto de 1987.
- 16.- "DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN";**
de 22 de agosto de 1996.
- 17.- FIX – ZAMUDIO, HÉCTOR;**
"Introducción a la Justicia Administrativa en
el Ordenamiento Mexicano";
1983.
- 18.- FRAGA, GABINO;**
"Derecho Administrativo";
Editorial: Porrúa;
1992.
- 19.- FRANCO GONZÁLEZ SALAS, JOSÉ FERNANDO;**
"Función Jurisdiccional y Plena Jurisdicción",
Revista del Tribunal de lo Contencioso – Administrativo
del Distrito Federal;
Número: 4;
1993.
- 20.- "GACETA OFICIAL DEL DISTRITO FEDERAL";**
de 14 de diciembre de 1999.
- 21.- GONZÁLEZ FONSECA, FRANCISCO;**
"El Derecho de Petición a la Luz de la Ley del
Tribunal de lo Contencioso – Administrativo

del Distrito Federal";
2000.

- 22.- GONZÁLEZ PÉREZ, JESÚS;**
"La Jurisdicción Contencioso – Administrativa
y el Tribunal Fiscal de la Federación";
1986.
- 23.- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS,**
"Diccionario Jurídico Mexicano";
Editorial: Porrúa;
1996.
- 24.- "LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO –
ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL";**
(publicada en el "Diario Oficial" de 19 de diciembre
de 1995, y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal
de 21 de diciembre de 1995).
- 25.- "LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
DEL DISTRITO FEDERAL";**
Compilación de Leyes Mexicanas;
1996.
- 26.- "LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA
FEDERACIÓN";**
Ediciones Fiscales Isef, S.A.;
1999.
- 27.- MARGÁIN MANAUTOU, EMILIO;**
"De lo Contencioso - Administrativo de Anulación
o de ilegitimidad";
Editorial: Porrúa;
1998.
- 28.- MERCADO H., SALVADOR;**
"¿Cómo Hacer una Tesis?";
Editorial: Limusa;
1997.
- 29.- NAVA NEGRETE, ALFONSO;**
"La Autonomía de los Tribunales Administrativos
en México",
Revista del Tribunal de lo Contencioso -
Administrativo del Distrito Federal;
Número: 5;
1995.

- 30.- OJEDA PAULLADA, PEDRO;**
"La Justicia Administrativa",
Tribunal de lo Contencioso –
Administrativo del Distrito
Federal, XXV Aniversario;
(1971 – 1996).
- 31.- ORTEGA, RAFAEL – VERA ESTAÑOL, JORGE;**
"¿En Qué Juicios es Parte la Federación?",
(Cuestiones Jurídico – Constitucionales);
1923.
- 32.- PALLARES, JACINTO;**
"El Poder Judicial".
- 33.- SÁNCHEZ SODI, HORACIO;**
"Compilación de Leyes Mexicanas";
1996.
- 34.- "SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN";**
Tribunales Colegiados de Circuito;
Tomo: I;
No de Registro: 230, 896;
Materia: Administrativa.
- 35.- "SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN";**
Tribunales Colegiados de Circuito;
Tomo: X;
No de Registro: 219, 013;
Materia: Administrativa.
- 36.- TREVIÑO GARZA, ADOLFO J.;**
"Tratado de Derecho Contencioso – Administrativo";
Editorial: Porrúa;
1997.
- 37.- "TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN",**
Cuarenta y Cinco Años;
1982.
- 38.- VALLARTA, IGNACIO L.;**
"Votos";
1894.
- 39.- VELASCO ALBIN, PEDRO ENRIQUE;**
Tribunal de lo Contencioso – Administrativo
del Distrito Federal, XXV Aniversario;