



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO PROCESAL**

**“NECESIDAD DE INTEGRAR EL TRIBUNAL FEDERAL DE
JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA AL PODER JUDICIAL DE
LA FEDERACIÓN PARA SER UN TRIBUNAL CON PLENA
JURISDICCIÓN”**

T E S I S

PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

HUGO CÉSAR ORTIZ MILLÁN

ASESOR: LIC. ANDRÉS DE JESÚS SERRA ROJAS BELTRI.

CIUDAD UNIVERSITARIA, 2006.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A MI PADRE Y A MI MADRE POR SU INCONDICIONAL AMOR Y APOYO INFINITO.

A MIS HERMANOS Y HERMANAS POR SU COMPRENSIÓN.

A TODOS MIS AMIGOS Y AMIGAS DE LA GENERACIÓN 2000-2005 DE LA HONORABLE
FACULTAD DE DERECHO.

AL LICENCIADO ANDRÉS DE JESÚS SERRA ROJAS BELTRI POR SU AYUDA, PACIENCIA Y
ENSEÑANZA PARA LA ELABORACIÓN DE LA PRESENTE TESIS.

INDICE

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO.

1.1 ÉPOCA NOVOHISPANA	1
1.2 ÉPOCA INDEPENDIENTE	8
1.3 CONSTITUCIÓN DE 1857	16
1.4 EL SEGUNDO IMPERIO	19
1.5 CONSTITUCIÓN DE 1917	19
1.6 LEY DE JUSTICIA FISCAL	20
1.6.1 CÓDIGO FISCAL DE 1938	21
1.6.2 LEY DE DEPURACIÓN DE CRÉDITOS A CARGO DEL GOBIERNO FEDERAL	22
1.6.3 REFORMAS DE 1946 A LA ACTUALIDAD	23

CAPÍTULO SEGUNDO

MARCO CONCEPTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1 ESTADO DE DERECHO	29
2.1.1 ESTADO LIBERAL DE DERECHO	32
2.1.2 ESTADO SOCIAL DE DERECHO	33
2.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	33
2.2.1 CLASIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	37
2.2.2 FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA	39
2.3 CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	40
2.4 DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA	42
2.5 DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA	43
2.6 ACTO ADMINISTRATIVO	45
2.6.1 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO	47

2.6.2 CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS	52
2.7 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO	53
2.7.1 CARACTERÍSTICAS Y REQUISITOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	58

CAPÍTULO TERCERO

MARCO CONCEPTUAL DE LAS TEORÍAS DE LA JURISDICCIÓN

3.1 CONCEPTO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA	61
3.2 CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	65
3.2.1 CARACTERÍSTICAS DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	66
3.2.2 CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN SENTIDO MATERIAL Y FORMAL	67
3.3 LAS FUNCIONES DEL ESTADO	68
3.3.1 CLASIFICACIÓN DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO	69
3.3.2 FUNCIÓN ADMINISTRATIVA	70
3.3.3 FUNCIÓN JURISDICCIONAL	76
3.3.3.1 FUNCIÓN JURISDICCIONAL FORMAL Y MATERIAL.....	78
3.4 SISTEMA JUDICIALISTA	80
3.5 SISTEMA FRANCÉS O PROCEDIMENTALISMO FRANCÉS	84
3.6 JUSTICIA RETENIDA Y JUSTICIA DELEGADA	86
3.7 FORMAS DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	87
3.7.1 CONTENCIOSO DE ANULACIÓN U OBJETIVO.....	88
3.7.2. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE INTERPRETACIÓN Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE REPRESIÓN	91
3.7.3. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCIÓN O SUBJETIVO	92

CAPÍTULO CUARTO
LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO COMPARADO

4.1 LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN ALEMANIA	95
4.2 LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN FRANCIA.....	98
4.3 LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN ITALIA	104
4.4 LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA	110
4.5 LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN ESTADOS UNIDOS.....	114

CAPÍTULO QUINTO
NECESIDAD DE INTEGRAR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN PARA SER UN TRIBUNAL CON PLENA JURISDICCIÓN.

5.1 EL CONTROL DE LA LEGALIDAD POR PARTE DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.....	120
5.1.2 EL ARTÍCULO 104 CONSTITUCIONAL COMO BASE DE CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS	121
5.2 CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONTROL DE LA LEGALIDAD	122
5.3 LAS REFORMAS AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 1995, 1996 Y 1999	123
5.4.EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EJERCIDO POR LOS TRIBUNALES FEDERALES	124
5.4.1 EL JUICIO DE AMPARO ADMINISTRATIVO Y EL RECURSO DE REVISIÓN COMO MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL	126
5.4.1.1 EL AMPARO INDIRECTO EN MATERIA FISCAL	130
5.4.1.2 EL AMPARO DIRECTO EN MATERIA FISCAL	132
5.4.1.3 AMPARO CONTRA LEYES ADMINISTRATIVAS O FISCALES	135

5.4.1.4 EL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA FISCAL	136
5.5 PROPUESTA DE INTEGRACIÓN	138
5.5.1 VULNERA EL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES	141
5.5.2 IMPARCIALIDAD Y FALTA DE AUTONOMÍA	142
5.5.3 NECESIDAD DE ESPECIALIZACIÓN	144
5.5.4 FALTA DE UNIFORMIDAD	146
5.5.5 VACIO LEGAL Y REZAGO	147
5.6 PROPUESTA CONCRETA	150

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo de Tesis consiste en estudiar la posibilidad de integrar el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial de la Federación, toda vez que se trata de un órgano de naturaleza estrictamente jurisdiccional, cuya competencia material y territorial ha cambiado a lo largo de su desarrollo histórico, siendo en la actualidad un órgano de gran importancia en la administración de justicia mexicana.

Con la propuesta planteada en la presente investigación se pretende modificar la situación actual del citado tribunal por la razón de que es un órgano jurisdiccional que formalmente depende del Poder Ejecutivo Federal, aunque materialmente realice funciones jurisdiccionales; por lo tanto se hará una descripción metodológica de las razones por las cuales se propone ubicar a este Honorable Tribunal dentro del Poder Judicial de la Federación.

En principio no existe un claro fundamento Constitucional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin embargo los

tratadistas coinciden en que el fundamento se encuentra en los artículos 73 fracción XXIX-H y 104 fracción primera, sin embargo estos preceptos Constitucionales contravienen el Principio de la División de Poderes consagrado en el artículo 49 de nuestra Carta Magna en virtud de que el artículo 73 fracción XXIX-H claramente otorga facultades al Honorable Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales para dirimir controversias surgidas entre la Administración Pública Federal y los particulares, pero no establece la existencia del Tribunal en estudio.

Se reitera la afectación al principio de División de Poderes: “al reunirse dos o más de estos poderes en uno”, es decir el Poder Ejecutivo Federal interviene en el procedimiento Contencioso Administrativo Federal, adquiriendo el carácter de Juez y Parte, situación totalmente contraria al ideal de Estado de Derecho.

Además se cuestiona la autonomía del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dada su dependencia del Poder Ejecutivo Federal, dando pie a que el primero no debe verse influenciado por ninguna Autoridad Administrativa incluyendo al propio

Presidente de la República; situación analizada en el contenido de la presente investigación.

Una cuestión de gran relevancia es la oscuridad legislativa en la redacción del artículo 104, fracción I de la Constitución en el cual se encuentra la competencia de los Tribunales de la Federación, toda vez que en ese precepto Constitucional no señala con claridad el establecimiento de un procedimiento ordinario en materia Contencioso Administrativa Federal por medio del cual los gobernados puedan verificar la legalidad de los actos administrativos; ya que únicamente preceptúa la solución de controversias en materia Civil y Penal.

Es por muchas razones que se tuvo la intención de elaborar el presente trabajo de investigación y proponer la ubicación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dentro del Poder Judicial de la Federación, siendo una de ellas la sugerencia de asignar un mayor presupuesto al citado Tribunal, objeto primordial para la eficiente administración de justicia; debido a que se trata de un órgano jurisdiccional de gran importancia, dada su competencia.

En la actualidad el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene una competencia limitada, sujetándose a lo otorgado en su Ley Orgánica; proponiéndose ampliarla al ubicarse dentro del Poder Judicial de la Federación y otorgársele facultades de plena jurisdicción para la resolución eficiente de todo proceso Contencioso Administrativo Federal, mejorando así la tramitación de la denominada primera instancia y facilitándose el conocimiento de los Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito en materia administrativa al avocarse éstos últimos a los Juicios de Amparo y Recursos de Revisión promovidos por las partes en los Juicios Contenciosos Administrativos del orden Federal; medida que acarrearía una mayor imparcialidad y certeza jurídica en la emisión de las sentencias.

Es decir, con la propuesta central de ubicación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dentro del Poder Judicial de la Federación se daría la oportunidad de crearse una competencia especializada en cuanto a las materias de su competencia; por la simple razón de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra más especializado en el área Fiscal.

De tal suerte que en la presente Tesis también se busca mostrar la génesis y el desarrollo histórico del Tribunal en estudio, la exposición de sistemas de justicia administrativa y modelos de referencia de tribunales en otros países; así como el contexto jurídico del porqué el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa quedó fuera del Poder Judicial de la Federación; y por supuesto los argumentos para apoyar la propuesta de integración.

Todo lo anterior con el propósito de mejorar la impartición de justicia administrativa del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, proporcionando certeza jurídica a los gobernados y a las propias Autoridades Administrativas, preservándose así el Principio de la División de Poderes y romper con el siguiente paradigma “no todo órgano jurisdiccional pertenece al Poder Judicial de la Federación”.

CAPÍTULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO.

1.1 ÉPOCA NOVOHISPANA.

En el presente capítulo se abordarán los antecedentes históricos de la justicia administrativa, es decir los procedimientos contenciosos administrativos que ha tenido nuestro país a lo largo de su historia.

En un principio, las incipientes instituciones jurídico administrativas o antecedentes del sistema jurisdiccional en materia administrativa, fueron regulados en la época Colonial por las Leyes de indias, las cuales facultaron a los gobernados para inconformarse por cualquier decisión jurídica o política provenientes del Virrey o de los gobernadores que afectaran la esfera jurídica de los administrados.

Lo anterior constituyó un procedimiento a través del cual los gobernados apelaban ante las Audiencias Reales de Indias las decisiones arbitrarias de los gobernantes; tal como lo precisó claramente Juan Solórzano en su obra denominada *Política Indiana*: “de todas las cosas que los virreyes gobernadores proveyeran a título de gobierno, esta ordenado por sí alguna parte se sintiere agraviada puede apelar y recurrir a las Audiencias Reales de las Indias”.¹

De igual forma las resoluciones en materia fiscal dictadas por los gobernadores, corregidores y alcaldes eran recurribles en apelación ante la Audiencia y Chancillería Real de la Gran Ciudad de Tenochtitlán México, cuyo fundamento se encontraba en la Real Cédula dada en Burgos de fecha 13 de diciembre de 1527 emitida por el Emperador Carlos V; la cual disponía lo siguiente “Que vengan las apelaciones que de vos los dichos gobernadores y justicias se interpusieren a la dicha nuestra audiencia real,

¹ Juan Solórzano citado por Ramón Martínez Lara, **El sistema contencioso administrativo en México**, Editorial Trillas, México 1990 pág 79.

según y como viene en estos nuestros reinos a las nuestras audiencias de Valladolid y Granada”.²

Por lo que, la primera Real Audiencia estuvo dotada de grandes facultades para atender asuntos administrativos y de justicia, y para ello emitió diversas ordenanzas y disposiciones con el objeto de ampliar su poder y reglamentar sus funciones; como la concerniente en facultar a los oidores de la Real Audiencia de México para el conocimiento de los asuntos civiles y criminales.

En aquella época también se expidieron disposiciones tendientes a reglamentar la imposición de contribuciones, regulación de las funciones jurisdiccionales de la Real Audiencia, conformándose así un sistema impositivo en la Nueva España aunado a la creación de la Hacienda de su Majestad; mezclándose la jurisdicción civil, administrativa y fiscal.

Como se podrá apreciar la jurisdicción en materia administrativa provenía de organismos cuya naturaleza fue administrativa y judicial; sin embargo con el surgimiento del gobierno Virreinal esa jurisdicción se sujetó a un tribunal de naturaleza colegiada; ante el cual se interponían las apelaciones y las súplicas; es así como aquél tribunal tenía la facultad de controlar los actos administrativos del Virrey; otorgándose la posibilidad de apelar las resoluciones de las audiencias reales ante el Real Consejo de Indias; quien fungía como el supremo tribunal de la época colonial siendo sus decisiones en materia administrativa de carácter definitivo.

Con el establecimiento del sistema Virreynal se modificó la Real Audiencia, concretamente en la función administrativa, aunque se respetó a la citada Audiencia la facultad de juzgar los asuntos de gobierno, aunado a que la Corte de España tuvo la oportunidad de interferir en la resolución de los asuntos más importantes en la Nueva España, tales como la remoción o destitución de funcionarios.

² Gonzalo M. Armienta Calderón, **La desconcentración de la justicia administrativa**, citado por Ramón Martínez Lara, op cit.

Otra importante institución de la recién formada metrópoli española lo fue el Consejo de Indias, consistente en un cuerpo colegiado competente para intervenir en asuntos de la Hacienda Pública; sin embargo la figura jurisdiccional con mayor peso en la época Colonial lo fue el Virrey; quien estaba investido de amplias facultades delegadas por el Rey; como por ejemplo poseía atribuciones jurisdiccionales para emitir ordenanzas para la creación del Juzgado General de Indios; cuyo objeto era la protección de los nativos y de la Real Hacienda.

El Virrey en su función de Presidente de la Real Audiencia tenía la atribución de llevar a cabo sesiones, firmar sentencias emitidas por el mencionado órgano jurisdiccional y emitir resoluciones de carácter obligatorias. Por lo que la impartición de justicia en asuntos de menor importancia eran competentes los Alcaldes Mayores, cuyas facultades fueron la administración de los servicios públicos; la responsabilidad de la administración perteneció a los regidores; mientras que los Corregidores fueron los encargados de la recaudación de los tributos.

En cuanto a la jurisdicción contenciosa de carácter fiscal, ésta fue competencia exclusiva de las Intendencias; por lo que se excluyó de dicha competencia a los tribunales y audiencias de la Nueva España; con excepción de la denominada Junta Superior de Hacienda que fue la institución encargada de defender los intereses del erario Virreynal, la protección de éste último de posibles perjuicios, y la recaudación de los impuestos coloniales.

Se considera interesante transcribir el siguiente comentario del Conde de Revillagigedo plasmado en el Cedulaario de Puga quien expresó su inconformidad contra el poder de las Audiencias para fiscalizar las decisiones del Virrey:

“Nuestras instrucciones se habían expedido poco tiempo antes para la segunda audiencia fechada el 12 de julio de 1530, quedando

*expresamente consignadas las facultades judiciales del citado cuerpo en los términos siguientes: Otro sí ordenamos y mandamos que de las sentencias que de los dichos siniestros presidente é oidores diecen en cualquier causa civil siendo la condenación dellos de mill é quinientos pesos de oro é dende abaxo o no se puede apelar sino suplicar para ante ellos mismos y en grado de suplicación conozcan con ellos dello y la sentencia que fuese dada en grado de revista sea llevada a pura e dividida ejecución”.*³

De lo anterior se desprende una propuesta de sustitución del procedimiento jurisdiccional tramitado ante la Audiencia Real por un recurso administrativo interpuesto ante el propio virrey; cuya sentencia o resolución fuera emitida por el mismo.

La Real Audiencia tenía competencia para conocer de cualquier tipo de agravio ocasionado, en particular los agravios causados por el cobro de impuestos imputados a los Oficiales Reales encargados de la recaudación tributaria, asuntos recurribles vía apelación ante el citado órgano, quien tenía la obligación de dictar sentencia de forma expedita, con la posibilidad de formar criterios jurisprudenciales.

Como se observa la Real Audiencia de la Nueva España estuvo investida de un poder más amplio que las Audiencias de España, ya que la primera tenía facultades de jurisdicción ordinaria, sobre residencia y visita, de carácter legislativas y administrativas; de tal suerte que las funciones primordiales de las Audiencias en la Nueva España fueron conocer las apelaciones interpuestas por los gobernados en contra de los actos del Virrey.

Las mencionadas apelaciones requerían de un procedimiento, las sentencias dictadas por las Audiencias tenían el alcance de confirmar, recrear o modelar los actos del Virrey, pero cuando el virrey no estuviera

³ Ibidem. pág 79-80

conforme con la resolución dictada por la Audiencia, la resolución se ejecutaba de manera provisional, remitiendo los autos al Consejo de Indias para el dictado de la sentencia definitiva.

Por lo tanto el Tribunal de la Real Audiencia fue quizás el órgano jurisdiccional más importante de la época Colonial, creado por diversas leyes y ordenanzas reales y abarcando jurisdiccionalmente demasiado; ese Tribunal de carácter colegiado se componía por dos clases de magistrados; por una parte estaban ocho oidores con competencia para resolver los asuntos civiles y cuatro alcaldes para resolver las causas penales, auxiliados por dos fiscales; uno penal y otro civil.

Una facultad destacable del mencionado Tribunal lo fue su competencia para conocer de los actos administrativos, es decir del contencioso administrativo a través del recurso de apelación, y tuvo la potestad de reparar agravios para impedir los efectos de las resoluciones del Virrey; aplicando en el mayor de los casos el derecho sustantivo y adjetivo español excepto cuando existiese una ley especial aplicable al caso concreto.

Sesionaba en Salas con plena independencia del Virrey, contando con un sistema de contrapeso para la máxima autoridad Colonial, pudiendo incluso formar la jurisprudencia necesaria.

En aquella época no hubo una clara distinción entre el Contencioso Administrativo y el Judicial; toda vez que el poder del Consejo Real fue tan amplio que inhibió a instituciones como el Corregidor y la Chancillería a expandir su competencia para resolver en primera instancia de las controversias contencioso administrativas.

En sentido estricto al Corregidor le correspondía el conocimiento de la jurisdicción administrativa, civil y penal; en cambio a la Chancillería le correspondió la competencia de tipo electoral, pues tomaba la decisión final para integrar las diputaciones, las gubernaturas y las audiencias.

Las anteriores Instituciones jurídicas Coloniales encontraban su fundamento legal en los denominados Reales Acuerdos; los cuales regularon al incipiente contencioso administrativo. Es interesante comentar que dichas instituciones tenían la facultad para dictar resoluciones de plena jurisdicción al resolver actos imputados a las autoridades administrativas.

La época Colonial alcanzó su culminación jurisdiccional con la Real Ordenanza para el establecimiento e instrucción de Intendentes de Ejercito y Provincia para el Reino de la Nueva España, expedida en Madrid en el año de 1786, a través de la cual se creó la Junta Superior de Hacienda, consistente en un Tribunal especializado en materia fiscal cuya facultad fue la de dirimir controversias suscitadas entre los contribuyentes y el gobierno.

La Junta Superior de Hacienda se integraba por un Oidor, Intendente, Fiscal, un miembro del Tribunal de Cuentas, y un ministro de la Tesorería; este órgano fungía como tribunal de apelación al conocer de las resoluciones en materia fiscal emitidas por los Intendentes, tales resoluciones podían ser recurribles ante el propio Rey. Como se podrá apreciar este tribunal fue el primer antecedente histórico del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Otro órgano de gran trascendencia lo fue el Tribunal de Hacienda Real, que en sentido estricto no constituía un órgano jurisdiccional para la resolución de controversias de carácter fiscal; pues se trataba solamente de una dependencia encargada de la administración de las contribuciones, es decir era el equivalente al actual Servicio de Administración Tributaria.

Asimismo, existió el Tribunal de Contadores, integrado como su nombre lo indica por tres contadores de cuentas, dos de resultas, dos auxiliares, cuya principal función era realizar las cuentas de la recaudación de los tributos a cargo de los Oficiales Reales destinados a la Real Hacienda, pudiendo fincar responsabilidades administrativas derivadas de errores resultantes en los libros de contabilidad imputables a los Oficiales

Recaudadores, aunado a que también enviaban un informe de las cuentas al Consejo de Indias.

Si resultase alguna responsabilidad administrativa en contra de los oficiales reales y esta derivaba en una controversia, ésta era resuelta por el propio Tribunal de Cuentas, siempre y cuando se tratara de situaciones de hecho; sin embargo cuando comprendía situaciones de derecho el competente para resolverla lo era la Real Audiencia.

En cambio las funciones realizadas por la Junta Superior de Hacienda no tuvieron una naturaleza estrictamente jurisdiccional, por que no se trataba de un verdadero proceso jurisdiccional, y si bien tenía facultades para impartir justicia a través del conocimiento de la interposición de recursos administrativos, solamente resguardó la tutela jurídica de los actos fiscales por medio de la autoridad administrativa, lo que lo convirtió en un órgano de apelación que impidió el establecimiento de un sistema contencioso fiscal.

A finales del periodo Colonial se instauraron las intendencias cuya función consistió en la organización de la Administración Pública a través de materias específicas como: justicia, policía, hacienda y guerra, es decir los intendentes eran como los gobernadores actuales y su respectivo gabinete.

En conclusión, durante la Nueva España sólo existió una incipiente forma de justicia administrativa, la cual estuvo contenida en la propia autoridad administrativa, abarcando así tanto la materia fiscal y otras cuestiones administrativas, salvo casos en los que se delegaba a los tribunales judiciales el conocimiento del contencioso administrativo; por lo que en aquella época predominó el actual sistema administrativista.

Bajo esta tesitura, resulta destacar la importante función ejercida por la Real Audiencia y por la Junta Superior de la Real Hacienda, como

primigenios órganos jurisdiccionales para la resolución de controversias administrativas y fiscales de la Época Colonial.

1.2 ÉPOCA INDEPENDIENTE.

El surgimiento de los Tribunales Administrativos o también conocidos como de lo contencioso-administrativos se remonta al primer tercio del siglo XIX. Fue a partir de la guerra de Independencia, periodo en que la historia constitucional de México se encontró sujeta a constantes reivindicaciones populares a favor de la libertad y la justicia; por lo que cada proyecto de constitución y las constituciones elaboradas se caracterizaron por el mejoramiento en las condiciones de vida del pueblo mexicano.

Es durante la mencionada etapa histórica, cuando se crea la primera Constitución Mexicana, en el año de 1814; estableciéndose por primera vez el Principio de División de Poderes; por lo que el artículo 11 de la citada Constitución preceptuaba lo siguiente:

“Artículo 11. Tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas en los casos particulares.”

De tal suerte que se creó un Estado que delegaba sus funciones en tres Órganos de Poder, a saber: el legislativo, el ejecutivo y el judicial; por lo que a cada una de estas autoridades le correspondía claramente una función; sin que por ninguna razón invadieran la esfera de atribuciones de los otros.

Es importante resaltar que en la constitución de 1814, concretamente en su artículo 167 se estableció la prohibición expresa a cargo del Supremo Gobierno para conocer de cualquier cuestión judicial; toda vez que en aquella época no existía un régimen fiscalizador de los actos de las autoridades administrativas contenidas en el Poder Ejecutivo. Con la vigencia del principio de la División de Poderes y la prohibición expresa de

conocer de cuestiones jurisdiccionales por el Poder Ejecutivo se configuró así un Sistema Contencioso Administrativo de tipo Judicialista.

El Supremo Tribunal de Justicia de la Época Independiente tuvo competencia exclusiva para conocer de las siguientes materias: civil, penal, cuestiones de responsabilidad civil o penal de los miembros del Congreso, Gobierno o Tribunal; pero en ningún momento de las controversias de carácter administrativo, desconociéndose tajantemente el Sistema Contencioso Administrativo.

Es entonces en la Constitución de 1814 y en los demás Ordenamientos expedidos durante la Época de Independencia que jamás se estableció una regulación de sistemas por los cuales los particulares pudiesen inconformarse contra los actos de la Autoridad Administrativa; lo anterior se debió al convulsionado momento histórico, en el que lo más importante fue el establecimiento de un régimen Liberal que otorgara la libertad del hombre y del pueblo, basado en el paradigma Francés y Estadounidense de aquella época.

En un momento tan convulsionado no fue relevante la cuestión de crear y regular sistemas o recursos defensivos de tipo Administrativo; pues en 1824 se había agudizado el conflicto entre los partidarios del Sistema Federal y los partidarios Conservadores, éstos últimos pugnaban por el retorno del Sistema Centralista en nuestro país.

Para la Constitución de 1824 se había implantado el Principio de la División de Poderes al prohibirse que un Órgano de Poder tuviera intervención en las facultades de los otros Poderes, claramente ordenado en el artículo 9 de la citada Constitución; en los antecedentes legislativos creadores de un Sistema Contencioso Administrativo se plasmó en los artículos 142 y 143 de la Constitución Federalista la dotación de facultades a los Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito para conocer de conflictos en los que la Federación hubiese sido parte, por su parte la

Suprema Corte de Justicia conocería de los negocios en materia contenciosa entre dos o más Estados de la Federación.

Lo anterior constituyó un verdadero proceso contencioso a través del cual se dictaba una sentencia definitiva, ya que la Corte conocía también de los conflictos que se suscitaban entre un Estado y los particulares en torno a conflictos sobre tierras; y también resolvía las controversias derivadas sobre la interpretación de contratos o negociaciones celebrados por el Gobierno Federal.

Se observa así que en la Época Independiente la Suprema Corte de Justicia tuvo facultades para conocer sobre el control de la legalidad de los actos de la Administración Pública emitidos por sus órganos y funcionarios; por lo tanto se advierte la existencia de un régimen contencioso administrativo de tipo Judicialista o Angloamericano por medio del sistema de defensa consagrado en el artículo 137 de aquella Constitución, en la cual los administrados al verse conculcados en sus derechos por un acto administrativo tenían la protección de la Suprema Corte de Justicia debido a la gran influencia para el establecimiento de un sistema jurídico de lo contencioso administrativo de tipo Judicialista o Angloamericano.

Con la emisión de las Leyes Centralistas en el año 1836, y específicamente en el artículo 12 de la Quinta Ley se otorgan las bases para regular el Sistema Contencioso Administrativo, que en sentido estricto estuvo separado del Contencioso Fiscal; por lo que es dable transcribir la fracción VI del citado artículo: *“La Suprema Corte conocerá de las disputas judiciales que se promueven sobre contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por su orden expresa”*.

Ahora bien el artículo 1° de la Ley Quinta otorgó el fundamento de los Tribunales de Hacienda: *“El Poder Judicial de la República se ejercerá por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos, por los de hacienda que establecerá la ley de la materia y*

por los juzgados de primera instancia”, con este precepto se dio un especial trato al Sistema Jurídico de lo Contencioso Fiscal.

Es destacable mencionar que las sentencias de los Tribunales de primera instancia eran recurridas ante el Tribunal Supremo de cada Departamento, cuyas resoluciones eran revisadas por la Corte Suprema de Justicia para su resolución de manera definitiva sobre la validez o nulidad del acto reclamado; de igual manera se estableció la facultad del Supremo Tribunal para conocer de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de la Nación.

El 30 de junio de 1840 se realizó un proyecto de reforma a las anteriores Leyes Constitucionales, proponiéndose que la Suprema Corte de Justicia conociera de todas las instancias y controversias derivadas de contratos o negociaciones celebradas por el Gobierno; es también en esa época cuando se establecieron los proyectos primero y segundo de la Constitución Política de la República Mexicana de fecha 25 de agosto de 1842; a través de los cuales se propusieron las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia respecto de su competencia para el conocimiento de todas las instancias y demandas judiciales en que fuesen parte los Departamentos Administrativos.

Durante el establecimiento de las bases orgánicas de 1843 se creó por primera vez el Consejo de Estado con el cual se le niega a la Corte de Justicia el conocimiento sobre los asuntos gubernamentales o económicos del país, trascendiendo que en dichas Bases surge de nueva cuenta un Sistema Contencioso Administrativo en México; en virtud que el citado Consejo de Estado conoció de los actos, contratos y asuntos contenciosos en que los particulares estuviesen facultados para demandar al Supremo Gobierno o sus funcionarios, otrora intocables y poderosos.

Lo anterior fue breve, pues a la Suprema Corte de nueva cuenta se le atribuyó la competencia y resolución de los conflictos señalados en el párrafo anterior; por lo que se favoreció a la doctrina Judicialista consistente

en que los Tribunales del Poder Judicial juzgaban a la Administración Pública.

Lo anterior se robustece con las palabras del autor Ramón Martínez Lara: “Lo anterior obedecía al respeto y firmeza de los fallos de nuestro máximo tribunal y el cual, dentro del sistema judicial, era ajeno al poder ejecutivo, al que había de enjuiciar; esto sigue imperando en la actualidad, es decir, existe un sistema mixto, pues tanto tribunales administrativos conocen de asuntos contenciosos administrativos contra la administración, como el supremo tribunal, los tribunales colegiados y de distrito en materia administrativa en revisión o a través del amparo directo o indirecto”.⁴

Con la creación del Juicio de Amparo en el año de 1847 se organizó el control judicial de la Administración, basado en el proyecto de don Urbano Fonseca para reglamentar las normas del Acta de Reformas de 1847; en las cuales se propuso que el Amparo en materia de lo Contencioso Administrativo sería regulado por una legislación especial; idea que no prosperó

En el año 1853 entro en vigor una ley que organizó el procedimiento para la expropiación por causa de utilidad pública, y una ley que suprimió los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito estableciendo así los Juzgados Especiales de Hacienda para conocer de las causas civiles y criminales en que estuviera interesado el Fisco.

Lo anterior fue una evidente aberración, al haberse eliminado los Juzgados de Distrito y los Tribunales de Circuito para establecer los Juzgados Especiales de Hacienda; sin embargo la breve duración de los Juzgados de Distrito se debió al triunfo de la Revolución de Ayutla en 1855 cuando se abolieron todas las leyes sobre administración de justicia y se implantó el Sistema Liberal.

⁴ Op cit pág 88.

En la época Centralista se creó una Ley en 1853 reguladora de la materia Contencioso Administrativa, la cual generó “discusiones en foro nacional por la creación de un tribunal administrativo dentro de la propia administración que juzgara sus propios actos, cosa inusitada sin paralelo en el medio mexicano”.⁵

La mencionada Ley declaró de forma imperante la separación entre la Autoridad Administrativa y la Autoridad Judicial al afirmar que nadie podría demandar al Gobierno, Estados o Ayuntamientos sin que previamente se presentase ante la Administración un memorando en el cual se exprese el objeto y los motivos suficientes para sustentar la demanda, posteriormente debían esperarse un plazo de cuarenta días para la aprobación por el Ministro competente.

Es así como la Administración se reservó el conocimiento de la materia Contenciosa Administrativa, al extremo de impedir que la Autoridad Judicial procediera contra los Servidores Públicos cuando estos cometieran algún delito en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de la Autoridad Administrativa.

Ello rompió con la tradición Judicialista en el país, en el sentido de corresponder al Poder Judicial Federal el conocimiento y decisión sobre la materia Contenciosa Administrativa, trasladándose así el control de la legalidad de los actos administrativos a un Consejo de Estado de tipo Francés situado en la esfera de competencia del Poder Ejecutivo.

Sin embargo el Consejo de Estado fue simplemente un órgano consultivo del Poder Ejecutivo, aunque las leyes secundarias que lo rigieron fueron ampliando su competencia, tal como la Ley Reglamentaria del Consejo de Estado del 17 de junio de 1853, la cual lo dotó de competencia para el conocimiento de la materia administrativa, relativa a obras públicas, contratos celebrados por la administración, rentas nacionales, actos

⁵ Idem.

administrativos en materia de policía, agricultura, comercio e industria, y en cuestiones de interés general cuando no fuese necesaria la aplicación del Derecho Común.

El citado Reglamento expandió fuertemente la competencia del Consejo de Estado porque estableció un procedimiento tramitado ante el mismo, y es así que las partes en conflicto debían sujetarse a lo ordenado en el citado reglamento y esperar una resolución de las controversias contencioso administrativas.

Cuando existiese un conflicto de facultades entre la Autoridad Judicial y la Autoridad Administrativa, ésta se resolvía por la primera Sala de la Suprema Corte, integrada por dos Magistrados propietarios y por dos Consejeros designados por el Presidente de la República. En caso de un empate el conflicto era decidido por el voto de calidad del Presidente de la Sala.

Es de suma importancia comentar la gran influencia del Sistema Francés, pues se llegó al grado de designarse a dos Consejeros para resolver los conflictos de atribuciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial; observándose en consecuencia la supremacía del Ejecutivo sobre el Poder judicial que acarreó una gran inseguridad jurídica e imparcialidad en las sentencias o resoluciones definitivas.

Lo anterior se describe con lo escrito por el celeberrimo profesor Gabino Fraga: “El procedimiento organizado en la legislación que nos ocupa consistía en que primeramente debería presentarse una reclamación al ministro respectivo; Si el negocio no pudiera arreglarse en el plazo de un mes con los interesados, debería pasarse a la sección de lo contencioso del consejo, notificando al reclamante y al Procurador General; dentro del término de veinte días, el Procurador debería contestar la reclamación; corrido traslado de la contestación al reclamante y evacuado por éste se recibía sucesivamente las pruebas y alegatos, debiendo dictarse dentro de los quince días siguientes la resolución; tanto los ministros como las parte

podían manifestar su inconformidad en un plazo de diez días, caso en el cual el asunto se sometía a la decisión del Gobierno en Consejo de ministros en el concepto de que esta última decisión se ejecutaría sin recurso alguno”.⁶

Las resoluciones del Consejo de Estado sólo podían impugnarse a través del recurso de aclaración y de nulidad, resueltos por el propio Consejo, cuando no se apelaban, éstas quedaban firmes. Por lo tanto esa época se caracterizó por el conflicto entre Liberales y Conservadores tanto en el campo de batalla como en los sistemas de lo contencioso administrativo.

Con la creación de la Ley Lares en honor a Teodosio Lares, Ministro del Presidente Antonio López de Santa Ana se dio la fuerte influencia de la doctrina Francesa debido al establecimiento del Consejo de Estado, razón por la que el dictador Santa Ana aumentó su Poder Político. En la Ley Lares se declaró endeblemente el principio de separación de la Autoridad Administrativa de la Judicial, limitándose la intervención del Poder Judicial en el conocimiento de los asuntos administrativos.

Observándose un exceso en la protección de la Administración Pública, toda vez que la mencionada Ley Lares estableció en su artículo 13 la prohibición a los Tribunales Judiciales de juzgar penalmente a los miembros de la Administración por delitos cometidos en ejercicio de sus funciones.

Estableciéndose también que los Tribunales Judiciales no podían ejecutar ni embargar los créditos del Erario, debiéndose limitar el Poder Judicial a declarar solamente el derecho de las partes; dejando la facultad de ejecución de las resoluciones a la Administración Pública.

⁶ Op cit. 450

La siguiente transcripción define claramente el contexto jurídico de aquella época: “En tal forma se escucharon las voces de los Juristas más destacados de la época, como Don Ignacio Vallarta, quien como Ministro de la Suprema Corte de la Nación sostuvo la tesis de la inconstitucionalidad de la Ley Lares, por considerarla violatoria de la División de Poderes que establecía la constitución, dado que la existencia de un Tribunal Administrativo, según su criterio, implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona; el Ejecutivo y el Judicial en el Presidente de la República”.⁷

Se podrá advertir que desde aquella época y hasta la fecha no se han superado las opiniones contrarias respecto a la implantación del Contencioso Administrativo del tipo Francés, al grado de haber sido impugnada la Ley Lares ante los Tribunales Judiciales declarándola inconstitucionalidad.

1.3 CONSTITUCIÓN DE 1857.

El 21 de noviembre de 1855 fueron abrogadas todas las leyes vigentes relativas a la impartición de justicia, volviéndose al Sistema Liberal; por lo que se ratificó un Estatuto Orgánico provisional en el año de 1856, el cual otorgó facultades a los Tribunales de la Federación para conocer del Contencioso Administrativo.

Durante la Constitución Liberal de 1857 existió una rotunda oposición a que dos o más poderes se reuniesen en una sola persona o corporación, ya que se rompía el Principio de Equilibrio de Poderes plasmado en la Constitución, apoyándose así la competencia exclusiva del Poder Judicial en los asuntos Contenciosos Administrativos.

En palabras del jurista Cruzado se relata lo siguiente “Habiéndose instituido por fin el principio de la División de Poderes, con arreglo a las

⁷ Op Cit. Pág 89 y 90.

bases de nuestra Constitución y deslindadas conforme a ellas las facultades de los mismos, desde luego puede asegurarse que los principios administrativos seguidos en otros países en que se acepta la organización de lo contencioso administrativo, choca de lleno con nuestros preceptos constitucionales, por que el artículo 20 de la Constitución de 1857 prohíbe que los poderes Administrativo y Judicial se reúnan en una persona o corporación”.⁸

Para acentuar lo anterior, el excelentísimo Ministro Vallarta sostuvo que la competencia de la materia Contenciosa Administrativa por parte de Autoridades Administrativas es contraria al artículo 16 constitucional debido a que ninguna Ley puede ordenar a la Administración a impartir justicia, lo equiparable sería otorgarle facultades al Poder Judicial para legislar, y por lo tanto confundir la competencia claramente otorgada a las autoridades, y establecida por dicha Constitución.

Aunado a lo anterior, otro gran Jurista de nuestro país, Don Jacinto Pallares opinó que no debía haber confusión alguna en la competencia de los Poderes Judicial y Ejecutivo, por la razón de estar delimitados perfectamente los límites competenciales de cada uno y por tal razón no deben existir los Juicios Contenciosos Administrativos.

En la época en estudio se estuvo a favor de no implantar Tribunales Administrativos, por que con ello contravenía con lo dispuesto por el artículo 13 Constitucional, el cual se señala claramente la prohibición de ser Juzgado por Tribunales Especiales; considerándose los Tribunales Administrativos como especiales.

Imperó también la opinión de que al establecer Tribunales de lo Contencioso Administrativo se violentaba el artículo 14 de la Constitución de 1857, que preceptuaba la obligación para que el Poder Público substanciara un juicio cuando se pretendiera privar a un particular de algún

⁸ Cruzado citado por Gabino Fraga Op cit., pag. 427.

derecho proveniente de un acto civil o de reconocimiento del órgano gubernamental.

Bajo esa tesitura el artículo 17 Constitucional era susceptible de ser vulnerado, toda vez que en esta garantía existe una limitación al Poder Público, pues ordena que nadie podrá hacerse justicia por sí mismo; siendo evidente que los adeptos al Sistema Judicialista no permitían por ninguna razón el establecimiento de Tribunales Administrativos desligados del Poder Judicial, llegando a considerarse esa circunstancia como ilegítima.

Por consiguiente en la época Liberal se favoreció la adopción del Sistema Norteamericano consistente en que el Poder Judicial conoce de los Procesos Administrativos; sin embargo lo anterior creó interminables discusiones entre los estudiosos del derecho para poder acordar la implantación del tipo de Sistema de Justicia Administrativa; a pesar de lo anterior prevaleció el Sistema Norteamericano, adoptado con gran beneplácito por el gobierno Liberal del Presidente Benito Juárez García, abrogándose así las anteriores disposiciones legales en materia Contenciosa Administrativa.

1.4 EL SEGUNDO IMPERIO.

Durante el efímero imperio de Maximiliano de Habsburgo se desconoció tajantemente el Sistema de Gobierno de tipo Liberal y por ende la Constitución de 1857, creándose para tal efecto una Ley el 4 de diciembre de 1864, la cual instauró de nueva cuenta el Consejo de Estado, siguiendo para ello el modelo Francés; el mencionado Consejo tuvo facultades consultivas y competencia para conocer y resolver las cuestiones Contencioso Administrativas.

El Consejo de Estado de la época de Maximiliano de Habsburgo tuvo una vigencia relativamente corta, debido a la restauración de la República Liberal apoyada por la Constitución de 1857, tornándose de nuevo el modelo Norteamericano hasta el año de 1917.

1.5 CONSTITUCIÓN DE 1917.

La actual Constitución en un principio reconoció como válido el Sistema Judicialista en el conocimiento de la materia Contenciosa Administrativa, haciendo competentes a los miembros del Poder Judicial la competencia y resolución de las controversias de carácter administrativos, ya hasta ese momento no se consideró legítimo la idea de crear Tribunales Administrativos. Por lo que desde la creación de la actual Constitución y hasta 1936 se siguió en nuestro país el Modelo Judicialista.

De lo anterior se desprende que los particulares podían impugnar los actos de la Administración Pública mediante el Juicio de Amparo; sin embargo de la interpretación estricta del contenido de las fracciones I y II del artículo 104 Constitucional; se propuso la posibilidad de crear un juicio ordinario a través del cual los gobernados pudieran impugnar la ilegalidad de los actos o resoluciones emitidos por la Administración Pública.

Posteriormente, con la promulgación de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en 1934 se dotó de competencia a los Jueces de Distrito y a los Tribunales de Circuito para conocer de las controversias planteadas con motivo de la aplicación de Leyes Federales concernientes a la legalidad o subsistencia de actos y procedimientos administrativos.

1.6 LEY DE JUSTICIA FISCAL.

Es de señalarse que desde la Constitución de 1857 en la cual hubo una tajante oposición hacia la creación de Tribunales Administrativos competentes para dirimir las controversias derivadas de actos de la Administración y hasta el año de 1936, fue cuando se produjo un cambio significativo a la Legislación Positiva Mexicana, al expedirse el 27 de agosto la Ley de Justicia Fiscal entrando en vigor el 1 de enero de 1937, a través de la cual se crea el Tribunal Fiscal de la Federación dotado de plena autonomía para dictar sus resoluciones; suprimiéndose así el Jurado de Infracción Fiscal y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta.

No fue una tarea sencilla el establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, pues hubo necesidad de desechar las opiniones Liberales, aún cuando la exposición de motivos de la citada Ley afirmó el establecimiento del Tribunal Administrativo con base en las tesis jurisprudenciales de sentencias de la Suprema Corte de Justicia; llegándose a la conclusión de no existir algún impedimento legal para el establecimiento de un proceso jurisdiccional competente para impugnar los Actos Administrativos con la condición que tal proceso no excluyese a los particulares de promover el Juicio de Amparo.

Con base en la emisión de la jurisprudencia desde 1929, y fundados en que las leyes otorgaban a los particulares afectados un recurso o medio de defensa ante autoridades distintas del Poder Judicial y con la condición de que se interpusiera previamente a la interposición del Juicio de Amparo, fue que se consideró innecesario la substanciación de un procedimiento ante la Autoridad Judicial cuando el conflicto derivara de actos administrativos. Pues lo anterior se realizó en la interpretación del artículo 14 de nuestra Carta Magna con la cual se justificó la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.

Como se ha venido señalando para el establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación fue necesario desechar las interpretaciones

tradicionales, y de acuerdo con la exposición de motivos se planteó la constitucionalidad del órgano jurisdiccional; para tal efecto la Corte haciendo una interpretación del artículo 22 de la Constitución consideró como no confiscatoria la aplicación total o parcial de los bienes de una persona para el pago de impuestos y sus accesorios, siempre y cuando se realizara por autoridad competente.

Se llegó a la conclusión de que con leyes secundarias se podría organizar la competencia de las Autoridades para el cobro de los impuestos y por ende atribuciones consistentes en mandamientos unilaterales y ejecutivos que no requieren para su validez ni para su cumplimiento la sanción previa de los órganos jurisdiccionales.

A grosso modo se justificó el establecimiento de un proceso jurisdiccional ante el Tribunal Fiscal de la Federación, con la condición de que éste no coartara el derecho de los particulares para recurrir al Juicio de Amparo; basándose en la interpretación del artículo 14 de la Constitución.

1.6.1 CÓDIGO FISCAL DE 1938.

El 31 de diciembre de 1938 se promulgó el primer Código Fiscal de la Federación, con la creación del nuevo Código Fiscal la tradición jurídica mexicana se vuelca de nueva cuenta al sistema Francés; esto provocó bastas discusiones en torno a la constitucionalidad de un órgano administrativo para dirimir los conflictos suscitados entre la Administración Pública y los particulares.

Con las reformas al artículo 104 constitucional, de fechas 16 de diciembre de 1946 y 19 de junio de 1967 se reconoció expresamente la viabilidad de los Tribunales de lo Contencioso Administrativos, pues se dotó al Congreso de la Unión la facultad para establecer Tribunales Administrativos.

1.6. 2 LEY DE DEPURACIÓN DE CRÉDITOS A CARGO DEL GOBIERNO FEDERAL.

Si bien en un principio la asignación competencial del Tribunal Fiscal de la Federación estuvo definida y se estableció claramente la finalidad para la cual fue creado, sin embargo lo anterior se fue complicando al ampliarse la competencia del mencionado Tribunal.

Es de mencionarse que con la Ley del 31 de diciembre de 1941 se autorizó al Poder Ejecutivo Federal para que a través del Tribunal Fiscal de la Federación se depuraran y reconocieran las obligaciones no prescritas a cargo del Gobierno; por lo que tal ampliación fue considerada violatoria del artículo 105 de la Constitución.

Es en el año de 1943 cuando se le atribuye la competencia al Tribunal Fiscal para conocer de los juicios respecto a la determinación, liquidación y percepción de créditos derivados de la Ley del Seguro Social, posteriormente se le asignó la competencia para el conocimiento de Procedimientos Contenciosos Administrativos y para examinar la procedencia de los requerimientos en materia de fianzas, sin embargo ésta última facultad fue derogada en 1951.

1.6. 3 REFORMAS DE 1946 A LA ACTUALIDAD.

En 1946 fue reformada la fracción I del artículo 104 Constitucional, creándose para tal efecto el Recurso de Revisión Fiscal para ser ejercitado por las Autoridades Fiscales en contra de las sentencias contrarias a su derecho, y que hayan sido emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación.

En 1961 a través del decreto del 31 de diciembre se amplió aun más la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, pues se le dotó la facultad para conocer de las inconformidades planteadas en contra las resoluciones que negaran o disminuyeran las pensiones y demás prestaciones de los miembros de las Fuerzas Armadas; por el mismo decreto también se otorgó de competencia al Tribunal la facultad para dirimir las controversias motivadas por la interpretación y cumplimiento de los contratos de obra pública; celebrados por las Dependencias del Gobierno Federal.

Es trascendental mencionar que la Constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación fue supuestamente aclarada al reconocerse la reforma sobre la existencia de Tribunales Administrativos que al respecto estableció lo siguiente: “Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y Territorios Federales y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”.⁹

Otra fecha clave para el Tribunal Fiscal de la Federación, es la de enero de 1966, cuando se le asignó a dicho Tribunal el conocimiento de las impugnaciones planteadas en contra de los acuerdos en materia de

⁹ Gabino Fraga, Op cit., pág 460.

pensiones civiles, y también se le facultó el conocimiento de las multas impuestas por las Autoridades Administrativas Federales.

Es así como en el año de 1967 fue reformado y adicionado el artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en el sentido de admitir que las Leyes en materia Federal pudieran establecer Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, cuyo objetivo primordial fuese dirimir controversias presentadas entre la Administración Pública Federal, del Distrito Federal y los particulares estableciendo las normas necesarias para su organización, funcionamiento y procedimiento.

En 1967 entró en vigor el Código Fiscal de la Federación y la primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, ésta última creada al auspicio de la reforma constitucional descrita en párrafos anteriores; es de señalarse que la Ley Orgánica del Tribunal en estudio siguió los criterios establecidos por el Código Fiscal de la Federación de 1938 en lo concerniente a su estructura y funcionamiento.

En 1976 se generó una reforma importante para la materia contenciosa administrativa, pues se le otorgaron atribuciones al Congreso de la Unión para la crear y establecer Tribunales Administrativos dotados de plena autonomía para dictar sus resoluciones; lo anterior se plasmó en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El día 1 de agosto de 1978 entró en vigor una reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación consistente en una transformación de su estructura colegiada, configurándose una organización regionalizada; lo anterior obedeció a las ideas de una reforma administrativa de aquella época y así seguir con las directrices de la desconcentración administrativa de funciones.

En consecuencia el Tribunal Fiscal de la Federación se integró con una Sala Superior, cuyas funciones más importantes serían la coordinación

y revisión de las sentencias emitidas por las Salas Regionales; éstas se extendieron por todo el territorio nacional con la encomienda de acercar a los gobernados la Justicia Fiscal y Administrativa.

En 1988 se da una crucial, ya que fueron modificados los artículos 73 y 104 de la Constitución Política con el objetivo de crear tribunales de lo contencioso administrativo como parte del nuevo sistema nacional de impartición de justicia fiscal y administrativa, por lo que se adicionó al artículo 73, la fracción XXIX-H, para dotar al Congreso de la Unión la facultad de expedir leyes creadoras de Tribunales Administrativos.

Con las anteriores reformas la estructura del Tribunal fue sustancialmente modificada, pues se suprimió la competencia de la Sala Superior para conocer del Recurso de Revisión, y se otorgó dicha competencia a los Tribunales Colegiados de Circuito de conformidad al lugar de residencia de la Sala emisora de la resolución impugnada.

Lo anterior demostró una clara tendencia a la judicialización de la materia administrativa y fiscal; ya que la intervención del Poder Judicial de la Federación se hizo evidente con la reforma de 1988 al eliminarse el Recurso de Queja y modificar la forma de emisión de jurisprudencia por parte del Tribunal Fiscal de la Federación que dicho sea de paso debe ser congruente con la que fije el Poder Judicial de la Federación.

Por lo tanto la incipiente injerencia del Poder Judicial sobre el Tribunal Fiscal de la Federación demostró la imperiosa necesidad histórica y jurídica de integrar al Tribunal Fiscal de la Federación (hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) al Poder Judicial de la Federación con el objeto de sincronizar adecuadamente las funciones de la Justicia Fiscal y Administrativa.

Se refuerza lo anterior con la modificación consistente en que los Tribunales Colegiados de Circuito conocerían simultáneamente de los Recursos de Revisión y los Juicios de Amparo promovidos por las

Autoridades Administrativas y los particulares afectados en sus garantías; lo anterior se debió a la aplicación del Principio de Celeridad en la impartición de justicia.

Lo anterior constituyó la concentración de competencias en un órgano colegiado integrante del Poder Judicial de la Federación depositándole al mismo el conocimiento en materia fiscal y administrativa para acreditarse la importancia de que los Tribunales Colegiados conozcan de la materia administrativa y fiscal.

En 1990 se realizó una reforma consistente en que la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación otorgó a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia la competencia para conocer del Recurso de Revisión contra las resoluciones dictadas por los Tribunales Colegiados; lo anterior demuestra la factibilidad de que el Poder Judicial de la Federación tenga la competencia para conocer y resolver los asuntos Contenciosos Administrativos Federales.

En 1995 se promulgó la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal y Administrativo, la cual obedeció a razones de nuevas políticas en materia de Justicia Administrativa; resultando de ello las siguientes modificaciones: la Sala Superior se integró por 11 magistrados pudiendo funcionar en Pleno o en dos Secciones, se amplió la competencia de dicha Sala para conocer de la aplicación de tratados internacionales en materia Tributaria, se facultó al Pleno y a las dos Secciones para la creación de jurisprudencia respecto de los asuntos de su conocimiento con tres resoluciones en un mismo sentido para la Sala Superior y cinco resoluciones para alguna de las Secciones.

Una reforma de simple forma fue la modificación del nombre de Tribunal Fiscal de la Federación para convertirse en Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; en cuanto al fondo a la Sala Superior del Tribunal se le dotó la facultad para crear las Salas Regionales necesarias para acercar la Justicia Administrativa a los gobernados.

En cuanto al proceso jurisdiccional denominado Juicio de Nulidad, varias disposiciones sufrieron modificaciones como el establecimiento de que la demanda de nulidad debe llevar: lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda, así mismo en las resoluciones se tomara en cuenta: La pretensión del actor que se deduzca de su demanda en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

También se facultó el derecho de los particulares de impugnar una resolución ilegal y que al mismo tiempo el Tribunal pueda condenar a la Autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o devolución de una cantidad; lo anterior demuestra la tendencia de convertir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en un órgano colegiado con plena jurisdicción para emitir sus resoluciones en los casos en que se demande una pretensión de naturaleza económica o la realización de determinado acto por la parte demandada.

En enero del año 2006 entró en vigor la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo para regular los Juicios Contenciosos Administrativos Federales tramitados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; es de señalarse que ésta ley se basó prácticamente en el Título Sexto del Código Fiscal de la Federación denominado “del Juicio Contencioso Administrativo”.

Las anteriores reformas constituyen cambios fundamentales para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debido a que la impartición de la Justicia Administrativa se encuentra en constante evolución, y consolidándose cada vez más la tendencia a convertirse en un Órgano Jurisdiccional con Plena Jurisdicción; las siguientes palabras del autor Raúl Díaz González describen las anteriores opiniones: “Al cambiar sustancialmente la manera de impartir justicia, por parte del tribunal

analizado, se apega más a las características de un órgano judicial, pero sin formar parte de ese poder”.¹⁰

Al respecto se considera también pertinente transcribir la siguiente opinión del Jurista Cruzado citado por el Magistrado Manuel Lucero Espinoza “Habiéndose instituido por fin el principio de la división de poderes, con arreglo a las bases de nuestra Constitución, y deslindadas conforme a ellas las facultades de los mismos, desde luego puede asegurarse que los principios administrativos seguidos en otros países en que se acepta la organización de lo contencioso administrativo, choca de lleno con nuestros 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”.¹¹

El gran Jurista Vallarta, citado también por el Magistrado sostiene lo siguiente: “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 e ningún tribunal para que legisle, concluyendo que decir lo contrario sería confundir la competencia constitucional de las autoridades”.¹²

De lo anterior se colige la gran tradición jurídica administrativa en nuestro país forjada a lo largo de los últimos trescientos años, y a través de los cuales se han acontecido constantes cambios en cuanto al impartición de justicia administrativa; para dar paso al desarrollo de la jurisdicción contenciosa administrativa en el presente siglo XXI.

¹⁰ Luis Raúl Díaz González, **Medios de Defensa Fiscal**, Editorial Gasca, México 2001, pág. 43.

¹¹ Manuel Lucero Espinoza, **Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo** ante el Tribunal Fiscal de la Federación., pág. 455.

¹² Op cit., pág. 456.

CAPITULO SEGUNDO

MARCO CONCEPTUAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

2.1 ESTADO DE DERECHO.

La presente tesis requiere del conocimiento de conceptos fundamentales como lo es el término Estado de Derecho; en virtud de ser uno de los conceptos básicos para conocer la relación existente entre la Administración Pública y los gobernados; por lo que en un Estado de Derecho existe la división de Poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, cuyos titulares son los representantes del pueblo, y tienen la finalidad de alcanzar las metas propuestas por los gobernados, tales como garantizar el respeto de los derechos humanos y la realización satisfactoria de aspiraciones económicas, políticas y sociales.

Para el gran Jurista alemán Hans Kelsen; el Estado es una especie de personificación del orden jurídico, por que es un medio técnico para realizar la unidad de un conjunto de normas; por lo que Estado y Derecho son expresiones que se refieren a un mismo objeto.

Se acepta la idea de que el Derecho encuentra en el Estado su más cabal realización; por que el Estado concebido como una personificación del orden jurídico conlleva a aseverar que el Derecho es consustancial a la humanidad, y no es necesario que requiera del Estado; es decir no puede haber Estado sin Derecho pero sí Derecho sin Estado.

En palabras del autor Salvador Urbina se transcribe lo siguiente “El Estado como órgano creado para lograr la realización del Derecho, tiene que seguir en sus actividades individuales o de grupo en el seno de la sociedad que rige el propio Estado, y por ende, las formas de la propia actividad de éste tienen que revestir una variedad infinita”.¹³

¹³ Salvador Urbina, “**la doble personalidad del estado**”, citado por Jorge Olivera Toro “**Manual de derecho Administrativo**” Editorial Porrúa, México 1988, pág. 276.

Lo anterior dio como resultado la creación de la división de Poderes para equilibrar el ejercicio del Poder Público, consistente en un sistema de fuerzas y contrapesos para arribar a la democracia; sin embargo existen tratadistas que afirman que no hay una verdadera separación de poderes, por que si fuese así, el Estado no podría actuar: “no se trata de una división, autonomía o separación de poderes, sino propiamente de una cooperación, colaboración o una coordinación de todos los poderes para cumplir los cometidos del Estado”.¹⁴

La doctrina de la división de Poderes es una institución característica del Estado de Derecho garante de la libertad y la democracia; por lo tanto el Estado de Derecho es el buen funcionamiento del Estado y el cumplimiento cabal de los derechos y obligaciones de todos lo gobernados, por tal razón la Administración Pública se encuentra obligada a garantizar los intereses de los administrados a través del estricto cumplimiento de la función pública.

Por lo tanto, el Estado desemboca en una organización jurídico-política de la sociedad; adoptando para ello la libertad y la voluntad del pueblo para constituirse; por lo que el Estado de Derecho “no es ni puede ser otra cosa que la garantía del orden, del equilibrio; en una palabra la justicia”¹⁵ ; es decir el Estado de Derecho debe limitarse a la voluntad justa de los ciudadanos.

La doctrina ha definido al Estado de Derecho como un presupuesto de tipo jurídico para la existencia del Derecho Administrativo, por lo que el Principio de la División de Poderes como presupuesto político el Estado de Derecho sólo puede crearse a través del establecimiento de normas jurídicas que establezcan a su vez la creación de órganos administrativos y reglamentar su funcionamiento.

¹⁴ Miguel Acosta Romero, **Compendio de Derecho Administrativo**, Editorial Porrúa, México 1998, pág. 66.

¹⁵ Ramón Martínez Lara, Op cit., pág. 16.

La mayoría de los tratadistas coinciden en que el Estado de Derecho se encuentra sometido al Derecho; por tal razón la Ley debe prevalecer sobre el Estado derivándose en el equilibrio del poder y la libertad del pueblo; por lo tanto los órganos del Estado se sujetarán a las normas previamente establecidas creadoras del orden jurídico ya que para la existencia de un Estado de Derecho se deben reunir los siguientes requisitos:

“La existencia de un ordenamiento jurídico, que constituya un todo jerárquicamente estructurado, al que se encuentren sometidas las actuaciones del Estado; el reconocimiento de los derechos públicos subjetivos de los gobernados; el establecimiento de medios idóneos para la defensa de esos derechos y un sistema de responsabilidades patrimoniales de la Administración pública”.¹⁶

Se colige que en el Estado de Derecho el Poder Público se encuentra sometido al Derecho con el fin de lograr la justicia y seguridad, estableciéndose los límites mediante el ejercicio de derechos por parte de los gobernados, así como los medios de defensa para la protección de tales derechos.

La doctrina ha realizado una clasificación sobre los diversos tipos de Estado de Derecho; sin embargo son conceptos sujetos a constantes transformaciones, debido a que las funciones del Estado evolucionan con el fin de alcanzar mejores objetivos.

A continuación se expondrá la clasificación histórica de Estado de Derecho:

¹⁶ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez y Manuel Lucero Espinosa, **Compendio de Derecho Administrativo**, Editorial Porrúa, México 2003, páginas 8 y 9.

2.1. 1 ESTADO LIBERAL DE DERECHO.

El Estado de Liberal de Derecho se originó con el triunfo del pensamiento Liberal-Burgués, pues sus ideólogos influidos por la mentalidad antiabsolutista establecieron las bases de la libertad y la democracia para mejorar sus intereses económicos.

La siguiente transcripción describe el contexto del Estado Liberal de Derecho: “Es así como el liberalismo desde un enfoque político y económico constituyó un sistema que tuvo como fin garantizar a la burguesía los principios del derecho natural y de la economía liberal, en virtud de que se basaba en el ideario de que si los hombres por naturaleza son iguales y libres, deben seguir siéndolo, sin más limitantes que la idéntica libertad de los demás”.¹⁷

Debido a lo anterior el Estado debía de abstenerse de cualquier tipo de intervención que afectara la libre competencia en la competencia económica, respetando la Ley de la Oferta y la Demanda. Es decir; este tipo de Estado fue abstencionista y no intervencionista y garantizaba la libertad apoyándose en el principio fisiócrata: *Laissez Faire, Laissez passer, le monde va de lui méne* (dejad hacer, dejad pasar, el mundo va por sí sólo).

El autor Manuel María Diez nos aporta la siguiente definición “jurídicamente es un Estado abstencionista, limitado a fines primarios, seguridad interna y externa, administración de justicia, recaudación de tributos, económicamente es un Estado no intervencionista, dejando circular libremente bienes y servicios, sólo asume la vigilancia para el estricto juego de la libre competencia”.¹⁸

¹⁷ Ibidem., pág. 10.

¹⁸ Manuel María Diez, **Manual de Derecho Administrativo**, pág 24 Citado por Luis H. Delgadillo G, et. al pág. 11.

2.1. 2 ESTADO SOCIAL DE DERECHO.

El Estado Social de Derecho surge con el rompimiento del Liberalismo económico y político provocado por la abismal desigualdad social y económica, aún cuando hubo una sobreprotección del ordenamiento jurídico hacía la libertad y la igualdad. Debido a lo anterior se comenzó a manifestar la Administración Social por parte del Estado con el objetivo de lograr condiciones sociales y económicas más justas para los gobernados.

En el Estado Social de Derecho las libertades políticas son objeto de protección y reconocimiento, sin embargo no es lo primordial frente al bien de la colectividad; por lo tanto se crearon los derechos sociales para garantizar la justicia y el bienestar colectivo.

De tal suerte que el Estado Social de derecho se opone al Estado Liberal, a través de la intervención para regular y conducir una política económica social planificada; colocando los intereses de la colectividad por encima de los intereses individuales.

2.2 ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Antes de abordar el concepto de Administración Pública es dable precisar la forma en que el Estado ha estructurado a la Administración Pública, pues ha sido a través de conflagraciones o de manera pacífica dicha estructuración. Los primeros países en estructurar una Administración Pública fueron Inglaterra y Francia durante sus respectivas revoluciones de 1688 y 1789, rompiendo con el Estado absolutista y dar pie al Estado de Derecho.

En un sentido etimológico el vocablo Administración significa: “objetivamente una acción, una realización de actividades para un fin, mientras que subjetivamente la administración implica una estructura

orgánica, un ente o una pluralidad de entes a los que ésta atribuida la función administrativa”.¹⁹

Administración en un sentido amplio se refiere a una acción o actividad; es decir se trata de un proceso esencial para la consecución de un objetivo o meta compuesto por una compleja estructura coordinada a través de recursos humanos y materiales. Significa la existencia de un proceso pero también se refiere a un órgano responsable de la realización de determinados fines por medio de programas.

La doctrinariamente ha señalado a la Administración como sujeto de Derecho al ser una parte del Estado, por lo tanto su personalidad no corresponde al Poder Ejecutivo sino al Estado en su conjunto y organización; constituyendo así un sujeto de imputación de responsabilidades en nombre del propio Estado.

El vocablo Administración se puede dividir en dos sentidos: objetivo y subjetivo; los promotores del carácter objetivo se basan en el significado etimológico de “Administración” derivado del latín *administratio*, que significa servir (ad manus trahere), el administrador es la persona que tiene a su cargo y bajo su resguardo la gestión de determinados bienes o intereses ajenos.

Desde el punto objetivista la Administración Pública es “la actividad que de manera concreta, inmediata, continua y espontánea realizan los Órganos del Estado para atender los intereses públicos”²⁰; es decir no importa el órgano que realiza la actividad sino la actividad o acción administrativa concreta para atender las necesidades inmediatas del grupo social.

¹⁹ Carlos García Oviedo et. al., **Derecho Administrativo**, pág. 3, citado por Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez et al. Op. Cit.

²⁰ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez et.al., Op. Cit., pág 89.

En cambio el criterio subjetivista concibe a la Administración Pública consiste como el conjunto de órganos estructurados jerárquicamente dentro del Poder Ejecutivo, quedando exceptuados para realizar la actividad o fines administrativos los órganos del Poder Legislativo y el Poder Judicial, por lo que este criterio se limita a definir Administración Pública en razón del Poder Ejecutivo.

Tanto el criterio objetivo y subjetivo se refieren a un fin de la Administración Pública, el cual es la satisfacción del interés general a través de una acción desinteresada que asegure con determinadas prerrogativas el régimen jurídico.

Por lo tanto, corresponde a la Administración Pública realizar de manera concreta y continua la ejecución de las leyes administrativas que persiguen el bien del interés general y se traducen en mandar como una autoridad y servir como un administrador, dependiendo el marco de su competencia.

“En resumen, la administración es un arte, porque reúne un importante conjunto de talentos especialmente dotados en pro de una creación de colaboración que es trascendental para el gobierno, del vivir civilizado de hoy. Esta acción abarca la acción de numerosas organizaciones, por cuyo conducto la persona humana esta obteniendo muchas satisfacciones necesarias y legítimas”.²¹

El Estado para el ejercicio de la función administrativa y lograr sus fines necesita de una organización tanto de elementos humanos y materiales; por lo que el autor Manuel María Díez nos dice lo siguiente: “significa una ordenación de los elementos necesarios para perseguir determinados objetivos o fines y para asegurar una adecuada integración

²¹ Andrés Serra Rojas, **Derecho Administrativo**, Primer Curso, Editorial Porrúa, 2003, pág 84.

y coordinación de las actividades sobre la base de la división del trabajo”.²²

El autor Andrés Serra Rojas define el fin de la Administración Pública de la siguiente manera: “El fin de la Administración Pública es la realización del interés general por medio de una acción desinteresada de todo propósito de lucro, que se asegura con determinadas prerrogativas que establecen un régimen jurídico exorbitante del privado”.²³

En tal virtud el Estado para realizar sus actividades tiene la imperiosa necesidad de crear unidades administrativas cuyo primordial objetivo es el cumplir con los cometidos del Estado, de tal suerte surgen las Secretarías de Estado y anteriormente los Departamentos (el último fue el Distrito Federal), desde 1995 no existen Departamentos Administrativos a partir de la reforma de los artículos 73, fracción VI y 122 de la Constitución en 1993.

El eminente Doctor Miguel Acosta Romero nos aporta la siguiente definición de Administración Pública: “Es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés Público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales, b) elementos patrimoniales, c) estructura jurídica y d) procedimientos técnicos”.²⁴

Dicha organización se integra por un conjunto de elementos que interactúan mediante atribuciones y competencias para delimitar el campo de acciones por materia, grado, territorio y cuantía con el fin de no invadir en su competencia asignada. La Administración Pública Federal es una organización que forma parte de la actividad del Estado y depende

²² Manuel María Diez, Op. Cit. citado por Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Op. Cit., pág. 90.

²³ Andrés Serra Rojas, Op. Cit., pág. 86.

²⁴ Miguel Acosta Romero, Op. Cit., pág. 79.

directamente del Poder Ejecutivo Federal caracterizado por un cúmulo de órganos centralizados y desconcentrados organizados para la realización de servicios administrativos o servicios públicos.

La Administración Pública tiene a su cargo la ejecución concreta de la ley por medio de actos jurídicos o materiales; por lo que los órganos públicos deben tener señalada legalmente su competencia en forma expresa; sin embargo la ley puede atribuir materialmente por excepción la facultad de realizar actos administrativos a los otros poderes de la unión.

Existe un criterio para estudiar la Administración Pública; desde el punto de vista orgánico se refiere a la integración del Poder Ejecutivo y las Unidades Administrativas dependientes directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, como lo son: las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República, los órganos centralizados, desconcentrados y descentralizados.

La Administración Pública desde el punto de vista funcional se refiere a la actividad realizada por los órganos de dicha Administración, es decir los fines del Estado que le corresponde realizar.

2.2.1 CLASIFICACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

Existe una clasificación respecto de la Administración Pública, la cual es la siguiente: Activa consistente en las actividades realizadas normalmente por el Poder Ejecutivo de acuerdo a la competencia asignada por el Orden Jurídico, una organización oficial, con la tarea de decidir y ejecutar en forma concreta y práctica los fines del Estado contenidos en la Legislación.

Otra clasificación es la Contenciosa consistente en la existencia de Tribunales Administrativos creados para dirimir las controversias derivadas de la realización de actos por parte de la Administración Pública lesionadores de la esfera jurídica de los particulares; por lo que el

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pertenece a la clasificación Contenciosa de la Administración Pública Federal.

Cabe resaltar la siguiente opinión del Doctor Andrés Serra Rojas “Durante largo tiempo dominó el criterio de que la administración activa no podía ser al mismo tiempo juez de sus propios actos, por no reconocérsele la suficiente independencia para enmendar las violaciones legales. Los tribunales judiciales siguiendo el principio de la división de poderes, se situaron frente a la administración para obligarla al establecimiento del orden jurídico”.²⁵

Por tal razón se crearon los Tribunales Administrativos de simple anulación, limitados a resolver las controversias sin un verdadero Jus Imperium; es decir sólo pueden anular las resoluciones o actos controvertidos; de tal manera es que a lo largo de la historia de la Administración Pública se fue generando una cierta desconfianza al Poder Judicial.

Otra manera de clasificar a la Administración Pública es la siguiente: Directa cuando se ejerce por los órganos de la Administración Pública Centralizada y se rige por normas de Derecho Público dependientes del Poder Ejecutivo, o Indirecta a través de los Organismos Descentralizados como entes públicos o privados, empresas de participación estatal u otras instituciones.

Una clasificación más es la Administración Reglada, referente a una actividad totalmente subordinada a la ley de acuerdo con el principio de Estado de Derecho, en esta clasificación el funcionario no puede ejercer actos que no estén permitidos por la ley; en cambio en la Administración Discrecional la ley permite al funcionario un margen amplio para realizar sus actos acordes a su propio criterio.

²⁵ Andrés Serra Rojas, Op. Cit., pág. 100.

Existe también la clasificación de la Administración Consultiva: compuesta por las diversas opiniones de carácter técnico, y la Administración de Control la cual sirve para corroborar la legitimidad de los actos.

2.2.2 FORMAS DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

Los tratadistas han coincidido en que la organización administrativa se divide en centralización, desconcentración y descentralización; las dos primeras son consideradas una forma directa de Administración mediante órganos jerárquicamente ordenados, en cambio la descentralización es una forma indirecta debido a su integración separada del Poder Ejecutivo, pero dentro del Estado.

Entre los órganos centralizados se encuentran las Secretarías de Estado, los extintos Departamentos Administrativos y demás Entidades Públicas; los Órganos desconcentrados se sitúan en el régimen de la centralización administrativa y tienen la característica de estar dotados de facultades exclusivas sin romper su relación con la jerarquía administrativa; los órganos paraestatales contienen un régimen jurídico especial que le permite realizar sus actividades con autonomía orgánica y técnica, sin romper con ello el vínculo con el poder central.

La organización administrativa es “la forma o modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo directa o indirectamente por medio de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución en la actividad de la propia Administración encaminada a la consecución de los fines del Estado”.²⁶

Se desprende así la obligación del Estado para asignar las funciones públicas de la Administración para el desempeño de las

²⁶ Ibidem., pág 82.

actividades de prestación de bienes o servicios. Como ejemplo de organización administrativa tenemos la desconcentración y la descentralización.

El concepto de órgano del Estado es útil para el presente estudio, y es definido así: “Es el conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado”²⁷; haciéndose la aclaración que el sector Paraestatal es de cierta forma un conjunto de unidades administrativas formalmente integradas a la Administración Pública Federal.

2.3 CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

La Centralización significa una coordinación de órganos dotados de competencia para delimitar las actividades de cada órgano y la obligación de no invadir la competencia de otros órganos; la centralización presupone una estructura compuesta de diferentes órganos regulados por un orden determinado, los cuales dirigen y deciden las actividades a su encargo de manera jerárquica.

“La centralización administrativa es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución”.²⁸

La relación jerárquica es un elemento importante en la centralización administrativa dado que el poder de decisión es la facultad o potestad de actuación de la Administración pública a través de la voluntad de conducirse en un determinado sentido, así mismo el poder de nombramiento significa la facultad consagrada en la Constitución y en las Leyes secundarias para la designación de los funcionarios Públicos.

²⁷ Idem.

²⁸ Ibidem., pág. 86.

Dentro del régimen Constitucional Mexicano se circunscribe a la Administración Pública dentro del Poder Ejecutivo y ante la existencia de los organismos descentralizados creados, éstos carecen de autonomía orgánica ya que dependen totalmente del Jefe del Ejecutivo quien nombra a la mayoría de los funcionarios.

Lo anterior es importante en la presente Tesis, por la razón de que el Poder Ejecutivo nombra a los miembros del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, considerándose a los funcionarios de éste Tribunal como incondicionales al Poder Ejecutivo.

El autor Jorge Olivera Toro define a la Centralización de la siguiente manera: “La estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentran su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en el que el impulso y la dirección la llevan los centros superiores o directivos, y la ejecución los subordinados o inferiores”.²⁹

El Doctor en Derecho Miguel Acosta Romero aporta la siguiente definición: “La centralización es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades y órganos de la Administración Pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución”.³⁰

En conclusión la Centralización es un conjunto de facultades dotadas de decisión y dirección para los órganos superiores, las cuales carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio; por lo que realizan

²⁹ Manuel Olivera Toro, **Manual de Derecho Administrativo**, Editorial Porrúa, pág. 285.

³⁰ Miguel Acosta Romero, **Teoría General del Derecho Administrativo**, Editorial Porrúa, pág. 69.

sus actos en nombre del Estado, quien les otorga recursos económicos para la consecución de sus fines.

2.4 DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.

En la descentralización se delega la realización de actividades administrativas a organismos desvinculados en cierto grado de la Administración Pública Centralizada, la distribución de competencias supone personas jurídicas diversas al Estado; es decir entre son entes de Derecho Público reconocidos como tales y que no forman parte de la organización Administrativa Central.

Por lo tanto son organismos creados mediante ley o decreto dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio; con el objeto de realizar actividades estratégicas o prioritarias, la prestación de un servicio público o social o para la obtención o aplicación de recursos con fines de asistencia o seguridad social.

Es así como surge la necesidad de descentralizar y evitar la aglomeración de actividades en la Administración Centralizada; pues constituyen organismos jurídicos creados por las crecientes necesidades técnicas, administrativas, financieras e incluso jurídicas tendientes a realizar actividades específicas.

La descentralización implica la “Creación de un ente, a través de una ley o decreto del legislativo, o de un decreto del ejecutivo, otorgamiento de personalidad jurídica propia, diferente de la personalidad del Estado, que es su creador, otorgamiento de un patrimonio propio, que aunque originariamente pertenece al Estado, su manejo y aplicación se realiza de acuerdo con los fines del organismo descentralizado, realización de actividades estratégicas o prioritarias del Estado, prestación de un servicio público o social. O de obtención o aplicación de

recursos para fines de asistencia o seguridad social, control por parte de la Administración Pública Centralizada, a través de su integración en un sector, a cargo de una dependencia”.³¹

En resumen la descentralización en sentido jurídico administrativo implica la acción por la cual el Estado atribuye funciones y transfiere medios a otras personas jurídicas.

Cabe mencionar que los autores coinciden en dividir a la descentralización por región, servicio y por colaboración “la descentralización por región consiste en el establecimiento de una organización administrativa destinada a manejar los intereses colectivos que corresponden a la población radicada en una determinada circunscripción territorial; la descentralización por colaboración impone o autoriza a organizaciones privadas su colaboración haciéndolas participar en el ejercicio de la función administrativa, y la descentralización por servicio queda reducida a ciertas actividades que fundamentalmente se identifican como servicios públicos”.³²

2.5 DESCONCENTRACIÓN ADMINISTRATIVA.

La acumulación de actividades en la Administración Pública Centralizada dio origen a la forma de organización administrativa denominada desconcentración; que sin excluir de la relación jerárquica a determinados órganos superiores de la Administración fuese factible la toma de decisiones de los órganos inferiores, dotados éstos de una autonomía técnica y administrativa para dar celeridad a las actividades de la Administración.

En la desconcentración el Estado otorga un limitado poder de actuación y decisión a órganos administrados de forma directa, los cuales no están alejados de la Organización Central; con el fin de

³¹ Luis Humberto Delgadillo, Op. cit., páginas 93 y 94.

³² Gabino Fraga, **Derecho Administrativo**, Editorial Porrúa, páginas 207, 210 y 233.

descongestionar a la Administración Centralizada y obtener mejores resultados en los asuntos administrativos.

Para el autor Manuel M. Diez significa lo siguiente: “La desconcentración implica que el ente central, con base a una ley, ha transferido en forma permanente parte de su competencia a órganos que forman parte del mismo ente... la desconcentración es simplemente un procedimiento a los efectos de agilizar la actividad de la administración central”.³³

Por lo que desconcentrar significa atribuir funciones a través de los órganos superiores del Estado sin que pierdan la vinculación que caracteriza a dichos órganos. Para el doctrinario Berthélemy “la descentralización burocrática se denomina desconcentración; la palabra desconcentración se emplea para caracterizar las medidas por las cuales acrecen los poderes y las atribuciones del poder central; en la otra cara la descentralización pide al poder central la separación de parte de sus funciones”.³⁴

El eminente Doctor Serra Rojas opina respecto de la desconcentración administrativa: “Las instituciones desconcentradas en nuestro país adoptan diversas formas y denominaciones, sin determinar adecuadamente el régimen a que corresponden ya que o se les acerca demasiado a la descentralización o se les reducen sus facultades hasta colocarlas en la órbita del régimen centralizado, ya que la desconcentración ha revestido en nuestro sistema administrativo estas formas: Instituciones, Juntas, Consejos, Comités, Patronatos, Uniones, Comisiones, Direcciones, etc.”.³⁵

Algunos tratadistas coinciden en que la desconcentración es una etapa de transición de la centralización a la descentralización, existiendo

³³ Manuel M. Diez citado por Luis Humberto Delgadillo, Op Cit., pág 95.

³⁴ Jorge Olivera Toro, Op cit., pág. 299.

³⁵ Andrés Serra Rojas, **Derecho Administrativo** citado por Jorge Olivera Toro Op cit., pág. 302.

la posibilidad de que en un momento determinado algún órgano centralizado se transforme en descentralizado por así requerirlo las exigencias y fines estatales.

En síntesis habrá una organización administrativa cuando: “Existe una transferencia permanente de facultades de decisión y mando a órganos inferiores, dentro de un órgano central funciona otro órgano con alguna libertad técnica y/o administrativa, el titular del órgano desconcentrado depende directamente del titular del órgano central, las unidades del órgano desconcentrado no tienen relación jerárquica respecto de las unidades del órgano central, el órgano carece de personalidad jurídica y patrimonio propios”.³⁶

Por último, se expone la siguiente distinción entre descentralización y desconcentración como autonomía orgánica y autonomía técnica, la primera existe cuando se asignan prerrogativas ejercidas por autoridades distintas del Poder Central, en cambio habrá autonomía técnica cuando se asignan solamente reglas de gestión administrativa y financiera, diversas de las aplicadas al organismo central.

2.6 ACTO ADMINISTRATIVO.

El término Acto Administrativo deriva de la particularización de la actividad de la Administración Pública en su campo de acción, pues la Administración actúa con referencia a un determinado fin u objeto. Por lo tanto esa actividad tiene como finalidad satisfacer el interés general por medio de la prestación de los servicios públicos, siempre dentro de la esfera de competencia de los funcionarios y empleados del Estado.

Existen innumerables definiciones de acto administrativo, sin embargo en el presente trabajo se expondrán las siguientes:

³⁶ Luis Humberto Delgadillo, Op Cit., pág. 95.

“El acto administrativo es aquel por medio del cual se exterioriza la función administrativa, siendo dicha función producto de la actividad del Estado”.³⁷ Para el tratadista Antonio Royo Villanova “es un hecho jurídico que por su procedencia, emana de un funcionario administrativo; por su naturaleza se concreta en una declaración especial; y por su alcance, afecta positiva o negativamente a los derechos administrativos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la administración pública”.³⁸

El autor Miguel Acosta Romero nos expone la siguiente definición “el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública; esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general”.³⁹

Se infiere que el Acto Administrativo consiste en una declaración de voluntad por parte de la Administración Pública la cual produce efectos jurídicos; cabe resaltar la importancia de conocer el concepto de Acto Administrativo, debido a que el mismo deviene de la función administrativa; además se considera pertinente exponer una definición de función administrativa como la aportada por Gabino Fraga la cual “consiste en la ejecución de actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales”.⁴⁰

La doctrina ha clasificado al Acto Administrativo conforme a los siguientes criterios: objetivo, subjetivo y material; el primero consiste en una declaración o realización volitiva por parte de la Administración Pública, el subjetivo se refiere a que el acto administrativo surge a través

³⁷ Jorge Olivera Toro, **Manual de Derecho Administrativo**, Editorial Porrúa, pág. 141.

³⁸ Antonio Royo Villanova citado por Jorge Olivera Toro, **Manual de Derecho Administrativo**, Editorial Porrúa, pág. 141.

³⁹ Miguel Acosta Romero, Op. Cit., 439.

⁴⁰ Gabino Fraga, **Derecho Administrativo**, Editorial Porrúa, pág. 229

de un órgano administrativo por medio de la representación del Estado y por último el aspecto material del Acto Administrativo consistente en que es producto de la potestad administrativa creadora de consecuencias de Derecho.

Derivado de los diversos puntos de vista a través de los cuales se clasifica el Acto Administrativo, se infiere que no sólo crea consecuencias de derecho sino también modifica o suprime las relaciones subjetivas, así como esta dotado de unilateralidad.

Se colige que “el acto administrativo implica el ejercicio, por parte de los órganos de la administración, de la acción unilateral que tiene el Poder Público; esto es su actividad manifiesta la expresión de un obrar soberano que por su naturaleza contiene prerrogativas, las cuales no pueden ponerse en duda y lo hacen ejecutorio”.⁴¹

2.6.1 ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

El Doctor Andrés Serra Rojas aporta lo siguientes elementos del acto administrativo: “el acto administrativo es un acto de Derecho Público, una decisión ejecutoria, emana de autoridad administrativa, unilateral y concreta; que crea, reconoce, modifica o extingue una situación jurídica subjetiva; para la satisfacción del interés general”.⁴²

Cabe mencionar que dentro de la extensa doctrina del derecho administrativo existen innumerables criterios para estudiar los elementos del acto administrativo, por lo que en el presente trabajo se exponen los siguientes elementos:

Sujeto: Consiste en el órgano de la Administración Pública representante del Estado, quien realiza la declaración de voluntad, sin embargo dicho órgano debe actuar dentro de una determinada

⁴¹ Jorge Olivera Toro, Op. Cit. pág. 144.

⁴² Andrés Serra Rojas citado por Jorge Olivera Toro, Op. Cit., pág. 145.

competencia asignada por la ley, la cual constituye el conjunto de facultades, por lo que si no se determina la competencia a dicho órgano, éste será inexistente.

La competencia es la cantidad de poder otorgado a un órgano de la Administración; una persona física es la que realiza la declaración de la voluntad investida de poderes públicos y debe acatar lo que la ley le otorga en la inteligencia de que la competencia corresponde al órgano y no así a la persona física titular de la función pública.

De lo anterior se desprende que la competencia es un requisito *sine qua non* animadora del actuar de todo órgano de la Administración (sujeto); a continuación se señala la siguiente aportación del Doctor Andrés Serra Rojas:

- “1. Requiere siempre un texto expreso de la ley para que pueda existir.
2. El ejercicio de la competencia administrativa es obligatorio.
3. La competencia administrativa se encuentra fragmentada entre diversos órganos.
4. La competencia administrativa no se puede renunciar, ni ser objeto de pactos que comprometan su ejercicio.
5. La competencia es constitutiva del órgano que la ejerce y no un derecho del titular del propio órgano”.⁴³

Es así como la distribución de competencia se realiza a través de tres formas: objetivo, funcional y territorial; el primero corresponde a la materia administrativa, pues cada órgano está dotado de diferentes funciones específicas; en cambio el aspecto funcional se refiere al nivel jerárquico del órgano con respecto a otros órganos.

El aspecto territorial se refiere a que la competencia de los órganos de la Administración se circunscribe a un determinado espacio físico-geográfico, en el cual cada órgano realizará sus atribuciones.

⁴³ Ibidem, pág. 151.

Voluntad: Este elemento pertenece al acto jurídico en general; es decir las consecuencias jurídicas son deseadas por el sujeto administrativo; sin embargo existe un debate sobre sí el órgano tiene voluntad o no; los partidarios de la inexistencia de la voluntad señalan que la causa creadora del acto se encuentra en una norma y el órgano sólo realiza lo que determina dicha norma.

La voluntad constituye un elemento del Acto Administrativo que forzosamente se genera de la conducta volitiva, con la condición de que el sujeto deberá respetar siempre las normas jurídicas y su actuar no debe ser viciado por error, dolo o violencia; “El error consiste en la discordancia entre el acto y la realidad, la violencia en la coacción física o moral y el dolo es cualquier maquinación para producir un acto contrario a las disposiciones legales”.⁴⁴

El Código Civil señala que el dolo es cualquier sugestión o artificio que se emplee para inducir a error o a mantener en él a alguno de los contratantes; violencia es cuando se emplea fuerza física o amenazas que importen peligro de perder la vida, la honra, la libertad, la salud, o una parte considerable de los bienes.

Objeto: Es la sustancia material del acto administrativo, es decir es el contenido de la declaración del órgano llevado a la práctica y es por medio de dicho objeto que el órgano obtenga resultados derivados de su actuar. Para muchos autores el objeto será la cosa, la actividad realizada por el sujeto a través de su voluntad administrativa.

Como en el Derecho Común para que el objeto sea válido debe reunir los siguientes requisitos: debe ser posible, lícito y determinable. El Código Civil dispone lo siguiente: “es imposible el hecho que no puede existir porque es incompatible con una ley de la naturaleza o con una

⁴⁴ Jorge Olivera Toro, Op. Cit., pág. 153.

norma jurídica que debe regirlo necesariamente y que constituye un obstáculo insuperable para su realización, es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres”.⁴⁵

Motivo: Este elemento crea y funda la declaración del acto administrativo, se define como las circunstancias de hecho y de derecho por medio de las cuales el órgano administrativo exterioriza el acto administrativo, debiendo existir un nexo lógico entre el actuar del órgano y las razones que lo determinaron.

Del artículo 16 Constitucional se desprende que la motivación se hará patente en los actos escritos: Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

Finalidad: Es un elemento importante que significa el “*telos*” de la función de la Administración Pública; dicho elemento coincide en perseguir sobre todas las cosas la utilidad pública y por ningún motivo debe dejar de perseguir el bienestar público.

Si no se cumple con la finalidad se caerá en un desvío de poder; la doctrina Norteamericana estudia el desvío de poder a partir del supuesto en que la Administración Pública haciendo uso de sus facultades discrecionales realiza un acto administrativo injusto e irracional, a la Administración le corresponderá la carga de la prueba cuando se controvierta dicho acto administrativo.

La doctrina Francesa lo estudia cuando se persigue un fin distinto del interés público; en esta perspectiva el sujeto de la Administración

⁴⁵ Ibidem, pág. 154.

Pública debe actuar acorde a su competencia y no debe contravenir las normas jurídicas con motivos y fines distintos al emitir el acto administrativo.

Lo anterior es importante para demostrar que en el acto administrativo producido por desvío de poder es un quebranto a la obligación que tiene el órgano de la Administración Pública, pues éste no cumple con la persecución del fin público; por lo tanto desvío de poder será una negación del elemento llamado finalidad. Si bien no existe una contravención a la legalidad habrá una contravención a la moralidad administrativa para el beneficio personal o de terceros.

En la actual Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Federal se observa que habrá desvío de poder cuando se actualiza la hipótesis normativa prevista en el artículo 51, párrafo quinto: Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales: V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

Forma: Constituye en la materialización del acto administrativo; es decir el modo de expresión de la declaración del acto para convertirse en un objeto palpable, físico y objetivo. En la actualidad todo acto administrativo debe ser por escrito y debe cumplir con los requisitos específicos señalados en las Leyes Administrativas.

Oportunidad o mérito: Existe una discusión respecto si es o no un elemento del acto administrativo; sin embargo en la presente Tesis se considera como un elemento ya que a través del mismo es posible demostrar la conveniencia y oportunidad del acto administrativo. Para el autor Retortillo Baquer significa: “La adecuación necesaria de medios

para lograr los fines públicos específicos que el acto administrativo de que se trate tiende a lograr”.⁴⁶

La oportunidad o mérito es observable cuando los actos administrativos son dictados con una cierta competencia discrecional, en la que la Administración Pública determina específicamente que debe hacerse, con la falta de una apreciación correcta se vicia el elemento mencionado.

2.6. 2 CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Existen muchas formas para clasificar a los actos administrativos, una de ellas es de acuerdo con la naturaleza de los mismos, por ejemplo la voluntad que interviene en la creación del acto administrativo, la relación que guarda la voluntad con la ley, la esfera de aplicación del acto administrativo, el contenido del acto administrativo y sus efectos jurídicos.

Conforme a la naturaleza del acto administrativo, la principal clasificación se divide en actos materiales, éstos no crean consecuencias de derecho y los actos jurídicos, los cuales crean consecuencias de derecho. La clasificación acorde con la voluntad que interviene en la creación del acto administrativo se divide en actos creados por una voluntad y los formados por varias voluntades; otra clasificación consistente en actos colegiados provenientes de un órgano de la Administración Pública constituido por varios miembros y acto colectivo formado por un concurso de voluntades de diversos órganos de la Administración Pública.

Existe además una clasificación consistente en acto obligatorio, acto reglado y acto discrecional: el acto obligatorio se refiere a la ejecución de la ley, es decir el cumplimiento de una obligación impuesta a la Administración de acuerdo a determinadas condiciones para poder

⁴⁶ Retortillo Baquer citado por Jorge Olivera Toro, Op. Cit., pág. 157.

actuar; en cambio el acto discrecional dota de un margen amplio a la Administración quien podrá actuar o no conforme a su entera decisión, es conveniente señalar que los actos discrecionales obedecen a consideraciones de carácter subjetivo como la equidad, la conveniencia y la necesidad de preservar el interés público.

2.7 PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El Estado moderno realiza sus funciones a través procedimientos, como los siguientes: Procedimiento Legislativo, Procedimiento Judicial y Procedimiento Administrativo. El Procedimiento Legislativo contiene en sí una naturaleza de carácter impersonal y abstracto que no necesita de la intervención de los particulares; en cambio los otros dos procedimientos requieren sustancialmente de la injerencia de los particulares. En el Procedimiento Judicial es necesaria la participación de los particulares, mientras el Procedimiento Administrativo no lo es totalmente.

En el Procedimiento Judicial la esfera jurídica del particular será afectada por medio de una sentencia y en el Procedimiento Administrativo será a través de la declaración del Acto Administrativo el cual debe cumplir con todas y cada una de las formalidades exigidas por las leyes.

No se debe confundir el Procedimiento Administrativo realizado por la función administrativa, con Legislativo y el Judicial; toda vez que el Procedimiento Legislativo corresponde a la técnica legislativa la elaboración de las leyes en las cuales no intervienen los particulares. En el Proceso Administrativo y Judicial existe la intervención de los particulares.

Todos los procedimientos anteriores se encuentran subordinados a las leyes y deben cumplir con todas y cada una de las formalidades exigidas por el orden jurídico, por ende la Administración Pública estará sujeta a todo un ordenamiento regulador de su competencia para actuar, siempre con el fin de perseguir el interés general y particular.

Como de ha mencionado la voluntad de la Administración se expresa por medio de actos administrativos, cuya dirección constituye la serie de actos previos que concretan el actuar de la Administración Pública. Sin embargo la Ley Administrativa contiene tres tipos de normas: sustantivas, adjetivas y sancionadoras; creadas para organizar jurídicamente la actividad administrativa.

Lo anterior constituye la razón por la cual se realiza el estudio del Procedimiento Administrativo toda vez que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa actúa conforme a dicho procedimiento; por lo tanto todo acto administrativo para su creación requiere estar precedido por la formalidad y por los actos intermedios encargados de encauzar al órgano de la Administración Pública para la correcta toma de decisiones.

Las formalidades y trámites precedentes a todo acto administrativo constituyen lo que la doctrina ha denominado como Procedimiento Administrativo, cuya esencia consiste en ser una actividad necesaria para la creación de la voluntad de la Administración Pública dentro del campo del Derecho Administrativo.

Para el egregio Doctor Gabino Fraga “Es un conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo es lo que constituye el procedimiento administrativo, de la misma manera que las vías de producción del acto legislativo y de la sentencia judicial forman respectivamente el procedimiento legislativo y el procedimiento judicial”.⁴⁷

Cabe hacer notar la distinción de las formalidades del Procedimiento Administrativo con las del Procedimiento Contencioso Administrativo; ya que las primeras se refieren al acto y las segundas a su control.

⁴⁷ Gabino Fraga, Op. Cit., pág. 255.

El autor Jorge Olivera Toro nos proporciona la siguiente definición “Por procedimiento administrativo debe entenderse la serie de actos, tramitados según determinado orden y forma y que se encuentran en íntima relación con la unidad del efecto jurídico final, que es la declaración administrativa”.⁴⁸

El ilustre jurista Niceto Alcalá Zamora y Castillo, aporta la siguiente definición “Está constituido por un conjunto de trámites y formalidades ordenadas y metodizados en las leyes administrativas, que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin”.⁴⁹

El Doctor Andrés Serra Rojas en su obra titulada Derecho Administrativo nos expone lo siguiente “El procedimiento administrativo está formado por una serie de formalidades que establecen una garantía para los administrados, para evitar arbitrariedades y obtener un resultado determinado, en este caso, en asegurar el interés general”.⁵⁰

Por lo tanto el Procedimiento Administrativo es la emisión de los actos administrativos conforme a derecho y la forma de garantizar a los administrados la emisión de dichos actos contra posibles arbitrariedades; con el Procedimiento Administrativo se cumplen las formalidades exigidas por la ley, ya que dota a los actos administrativos de seguridad jurídica.

Se infiere que el Procedimiento Administrativo es sinónimo de garantía jurídica de los administrados debido a que el contenido del Procedimiento Administrativo se debe ajustar a derecho; cuando el acto administrativo adquiere un carácter imperativo en la esfera jurídica de los

⁴⁸ Jorge Olivera Toro, Op Cit., pág. 209.

⁴⁹ Alcalá Zamora y Castillo Niceto citado por Andrés Serra Rojas, Op. Cit., pág 275.

⁵⁰ Ibidem, pág. 276.

governados se convierte en un elemento formal y expresión de los propios actos.

El Procedimiento Administrativo contiene una naturaleza jurídica, en virtud de poseer un conjunto de formalidades contenidas en las leyes administrativas las cuales preceden, preparan y contribuyen a la perfección de todas las decisiones administrativas; el Doctor Serra Rojas nos describe lo siguiente:

“El procedimiento administrativo señala el desarrollo legal de la acción del poder público y constituye un método para ejecutar las leyes administrativas; por medio del procedimiento se asegura el mantenimiento del principio de legalidad, la severidad del procedimiento administrativo se apoya en la desconfianza del legislador respecto del funcionario y del propio particular que actúa en asuntos administrativos”.⁵¹

Por tal motivo sin el Procedimiento Administrativo no es posible cumplir con las formalidades exigidas por la ley y por lo tanto se violan las garantías individuales de los administrados. La doctrina administrativa destaca la obligación del Procedimiento Administrativo para regular el hecho, la participación de una pluralidad de sujetos o de órganos, las formas de actuación y la participación de las personas que tienen la condición de partes en el procedimiento.

Por lo tanto el incumplimiento de las formalidades y trámites contenidos en el Procedimiento Administrativo acarrea la aplicación de sanciones disciplinarias; como por ejemplo cuando se omiten específicamente los trámites correspondientes a salvaguardar el buen orden administrativo y se declara la nulidad del acto administrativo.

Bajo ese tenor, el autor García de Enterría plantea lo siguiente “El procedimiento no se limita a articular entre sí todas esas finalidades e

⁵¹ Andrés Serra Rojas, Op. Cit., pág. 281

intervenciones diversas, asegura también entre todas ellas un orden determinado en el cual los distintos actos deben ser cumplidos hasta concluir en la resolución final”.⁵²

El interés público requiere del cumplimiento de las leyes para dictar el acto administrativo con el mínimo de formalidades; el interés particular requiere que la Administración se circunscriba a las formalidades necesarias permitiendo a los administrados el derecho de audiencia para proteger su esfera jurídica.

La doctrina ha clasificado los procedimientos administrativos de la siguiente manera: procedimiento interno, procedimiento externo, procedimiento previo, procedimiento de ejecución, procedimiento de oficio y procedimiento a petición de parte.

El procedimiento interno comprende los actos emitidos por la Administración en un radio de gestión administrativa entre sus órganos, por lo que no interfiere en la esfera jurídica de los administrados y es previo cuando precede a una decisión administrativa, y es de ejecución cuando tenga como propósito concretar la voluntad administrativa; mientras el procedimiento externo es el que interfiere en la esfera jurídica de los particulares, por lo tanto crea o afecta los derechos de los particulares.

El procedimiento previo se da con la emisión de un acto administrativo que requiere la realización de un procedimiento previo para su emisión, el ejemplo más claro es la expropiación, la cual necesita la elaboración de estudios previos en materia urbanística y económica; pero cuando el acto administrativo no se cumpla de manera voluntaria se estará ante un procedimiento posterior para la ejecución imperativa del acto administrativo.

⁵² García de Enterría, citado por Andrés Serra Rojas, Op. cit., pág. 276.

El procedimiento de oficio se origina cuando la Administración realiza actos necesarios para cumplir con las obligaciones contenidas en las leyes administrativas, en este tipo de procedimiento los particulares muy rara vez intervienen dado que se trata de una actuación espontánea de la Administración, quien tiene obligación de cumplir con los fines del Estado.

El ilustre profesor Andrés Serra Rojas nos expone las siguientes formas de procedimiento administrativo “1) El procedimiento de tramitación o conjunto de actos que conducen al acto definitivo, o sea, la decisión administrativa, 2) El procedimiento administrativo de oposición, para sustanciar la preferencia del derecho anterior, 3) El procedimiento de ejecución o serie de actos que tienden al cumplimiento de los propósitos contenidos en el acto, 4) El procedimiento sancionador, mediante el cual la administración castiga las violaciones legales; y 5) El procedimiento revisor, cuando la administración revisa los actos de oficio o mediante los recursos administrativos”.⁵³

2.7.1 CARACTERÍSTICAS Y REQUISITOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

En párrafos anteriores se expuso la distinción entre el procedimiento interno y el externo; como es sabido el primero interfiere en la esfera jurídica de los particulares, y la doctrina administrativa ha considerado que debe reunir las siguientes características: Actuación de oficio, de manera escrita, celeridad en los procedimientos y técnicas, flexibilidad, observando el principio de legalidad, y celeridad en las resoluciones.

En tanto el procedimiento externo es aquel en el cual los particulares tienen intervención y debe cumplir con los siguientes

⁵³ Ibidem, pág. 278

requisitos: el derecho a la competencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo y el derecho a la legalidad.

Los anteriores requisitos emanan de los principios establecidos en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; que en síntesis consisten en que los actos de la autoridad deben constar por escrito, emitidos por autoridad competente, fundados y motivados para dar a los particulares una garantía de audiencia.

El profesor Serra Rojas aporta las siguientes características del Procedimiento Administrativo: “Es contradictorio por que estamos en presencia de numerosos procedimientos diversos entre sí, que son tantos como leyes administrativas, inquisitivo por que su propia naturaleza es necesario investigar, averiguar, recabar y precisar con cuidado y diligencia las cosas o los motivos que fundan el Acto Administrativo, escrito porque ésta es la forma normal y adecuada que deben revestir los actos administrativos y poco formalista, sin excesivas formalidades, porque así lo exige la rapidez y eficacia de la Administración pero siempre subordinado a determinadas formalidades de seguridad jurídica”.⁵⁴

Cuando el acto administrativo afecte la esfera jurídica de los particulares éste debe ser notificado a quien vaya dirigido y así podrá surtir sus efectos; el maestro Acosta Romero establece el siguiente concepto de notificación “La notificación es el acto por el cual la Administración Pública hace saber, en forma fehaciente y formal, a aquellos a quienes va dirigido el acto administrativo, éste y sus efectos”.⁵⁵

En consecuencia los efectos de la notificación del acto administrativo serán que el administrado tenga conocimiento para dar inicio al cumplimiento de los derechos y obligaciones para hacer valer dentro de un plazo que señalan las leyes los diversos medios de impugnación tanto administrativos como jurisdiccionales.

⁵⁴ Andrés Serra Rojas, Op. Cit. pág. 283.

⁵⁵ Miguel Acosta Romero, Op. Cit., pág. 489.

Del presente apartado se colige que el estudio de los conceptos expuestos es indispensable para el conocimiento de la justicia administrativa, ya que los mismos proporcionan las bases para el estudio del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues es a través de un marco conceptual que se pueden plantear las propuestas necesarias para el mejoramiento de tan importante órgano jurisdiccional.

Se consideró elemental para el desarrollo de éste capítulo la descripción y estudio de los conceptos básicos de la teoría de la Administración Pública para comprender la aplicación concreta de dichos conceptos a la vida cotidiana de la jurisdicción contenciosa administrativa.

CAPITULO TERCERO

MARCO CONCEPTUAL DE LAS TEORÍAS DE LA JURISDICCIÓN

3.1 CONCEPTO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

Antes de exponer el concepto de Justicia Administrativa es necesario explicar su origen del mismo, el cual se originó de las funciones del Estado sujetas a ordenamientos jurídicos para la regulación del poder público. Ya que la Administración Pública requiere del control de sus actos para evitar cualquier contravención a las leyes.

Derivado de lo anterior el Estado debe someterse a un ordenamiento jurídico con el objeto de sujetar al Poder Público para actuar dentro del ámbito de la ley; pues como se dijo cualquier contravención a la ley generada por los actos de la Administración Pública origina la aplicación de medios de control de carácter jurisdiccional; por lo tanto al sistema de control de la legalidad de los actos administrativos se le denomina Justicia Administrativa.

Por tal motivo se fueron gestando diversas figuras jurídicas para el control de los actos emitidos por la Administración Pública y evitar cualquier afectación de los derechos de los administrados, dichas figuras son conocidas como medios de control jurisdiccional; al respecto la doctrina administrativa los ha dividido en dos tipos:

El primer tipo esta compuesto por los medios de control jurisdiccional indirectos, en los cuales todo administrado que considere vulnerada su esfera jurídica no puede interferir en la corrección de los actos administrativos, se trata de un mecanismo de autotutela de la propia Administración, ya que los órganos superiores de la Administración Pública son los que revisan los actos de sus inferiores jerárquicos.

En cambio en los medios de control jurisdiccional directos es indispensable la intervención de los gobernados. Sin la interferencia de los particulares este tipo de medios de control perdería su razón de ser. Los

ejemplos más conocidos para describir los dos tipos de medios son los recursos administrativos para los indirectos y los procesos jurisdiccionales para los directos.

Los medios de control constituyen una garantía para la protección de los gobernados en cuanto a sus derechos de carácter administrativo; constituyen la vigilancia de la legalidad de los actos emitidos por la Administración Pública. De lo antes mencionado surgen órganos independientes y autónomos de la propia Administración encargados de conocer los medios de control jurisdiccional directos interpuestos por los particulares afectados en su esfera jurídica.

Como se sabe los actos de autoridad deben estar fundados y motivados, deben emitirse conforme a los principios de legalidad y debido proceso contenidos en los artículos 14 y 16 constitucionales; los cuales sujetan al Poder Público a cumplir con las normas constitucionales. En nuestro Sistema Jurídico existen medios de control previos a los procedimientos judiciales, como lo son los recursos administrativos y también juicios incoados ante los tribunales competentes como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Sin embargo no existe uniformidad en las legislaciones respecto que órganos deben conocer del control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública; lo anterior es una de las razones por las cuales se elabora la presente Tesis debido a que es sumamente esencial conocer a profundidad las ventajas y las desventajas en cuanto a sí dicho control debe ser ejercido por los tribunales que integran el Poder Judicial o por los denominados Tribunales Administrativos como el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Es de precisarse que el término Justicia Administrativa es una figura que tiene diversos significados en el lenguaje jurídico; tanto puede denotar el fin perseguido por los medios de defensa de los particulares, como el conjunto de procedimientos a que tiene derecho a utilizar los particulares para impugnar el actuar de la Administración Pública contrario a Derecho.

Elementalmente se concibe a la Justicia Administrativa como un conjunto de medios de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública cuya finalidad es la de garantizar los derechos de los particulares por cualquier afectación en su esfera jurídica, teniéndose la facultad de anular los actos contrarios a derecho y en ocasiones resarcir los daños o perjuicios causados por la emisión de los mismos.

En ocasiones la noción de Justicia Administrativa remite a la idea de jurisdicción administrativa junto con sus diversos procesos administrativos, sin embargo es necesario concretar el concepto de Justicia Administrativa la cual esta constituida por los actos derivados de la función jurisdiccional independientemente si dicha función la ejerce un tribunal administrativo o judicial.

También es necesario distinguir la función jurisdiccional de la función administrativa, ésta última es la actividad realizada por el Estado a través del Poder Ejecutivo Federal o Local mientras la función jurisdiccional es una expresión del Estado cuyo objeto principal es dirimir las controversias entre los particulares y las autoridades administrativas sometidos a los tribunales. En síntesis la jurisdicción administrativa consistirá en las acciones que tienen los administrados para impugnar los actos de la Administración ante los tribunales competentes.

Se considera pertinente transcribir la siguiente definición: “La justicia administrativa comprende el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos”.⁵⁶

Otra definición acertada es la aportada por el Magistrado Luis Humberto Delgadillo quien cita lo dicho por el tratadista Entrena Cuesta: “El conjunto de medios que el Derecho Positivo otorga a los administrados, para reaccionar

⁵⁶ Andrés Serra Rojas, Op. Cit., pág. 753.

contra la actividad ilegal de la Administración y para exigir indemnización por la lesión que aquella ocasiona en los derechos o intereses de quienes no están obligados a soportar dicha lesión”.⁵⁷

Para comprender la distinción entre justicia administrativa y jurisdicción administrativa se transcribe lo comentado por el eminente jurista Héctor Fix-Zamudio citado por Andrés Serra Rojas: “Desde nuestro punto de vista, el vocablo justicia administrativa se puede utilizar en sentido propio, entendiéndolo como género que comprende a todos los instrumentos jurídicos que tutelan los derechos subjetivos y los intereses legítimos de los administrados, por lo que el instrumento de justicia administrativa que asume la mayor eficacia para la protección de los derechos de los administrados es la jurisdicción administrativa. La justicia administrativa es el género y la jurisdicción administrativa una de sus modalidades”.⁵⁸

Ahora es pertinente realizar la distinción entre el Contencioso-Administrativo y la Justicia Administrativa para la cual se expone el siguiente comentario del jurista Antonio Carrillo Flores: “Contencioso administrativo y Justicia Administrativa, no son locuciones sinónimas; ya que, la primera de ellas es más amplia y comprende fenómenos ajenos a los que quedan abarcados con el rubro Justicia Administrativa. Lo contencioso administrativo es, estrictamente, la contienda que nace por el obrar de la Administración Pública, tanto en su seno mismo como fuera de ella”.⁵⁹

Las principales características de la jurisdicción contenciosa son las siguientes: es crítica, revisora, y requiere el impulso procesal por la parte afectada en su esfera jurídica; se infiere que su actuar se circunscribe solamente en examinar la emisión de los actos administrativos impugnados por lo particulares para validar, modificar o anular dichos actos.

⁵⁷ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Op. Cit., pág. 253.

⁵⁸ Andrés Serra Rojas, Op.Cit., pág. 752.

⁵⁹ Andrés Serra Rojas, Op. Cit., pág. 782.

Es pertinente citar el siguiente comentario del Maestro Nava Negrete: “La función jurisdiccional corresponde normalmente al Poder Judicial, pero se diferencia fundamentalmente de las otras funciones, la legislativa y la administrativa, en la iniciativa de la acción de sus órganos. En la acción procesal el derecho de las partes nace de las mismas relaciones jurídicas. resultandos y considerandos, tanto en la demanda, como en la contestación, el alegato, la sentencia y la apelación, fundan su propia estructura. Los hechos de la vida social que son configurados por el orden jurídico y la presencia de los órganos jurisdiccionales encargados socialmente de restablecer cualquier perturbación de los poderes o facultades de las personas”.⁶⁰

3.2 CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

En sentido amplio el vocablo “contencioso” se refiere a un litigio, pugna, contienda, lucha de intereses; por lo que dicha contienda debe someterse a los tribunales competentes de acuerdo con lo dispuesto en nuestra carta magna en su artículo 17. Es el sistema jurídico del Estado el competente para conocer de la jurisdicción administrativa; pues como se ha venido mencionando podrán tener dicha competencia algún Tribunal Administrativo o bien el Poder Judicial.

En sentido estricto el Contencioso-Administrativo es la jurisdicción cuyo objeto principal es dirimir las controversias derivadas de la vulneración de los derechos subjetivos de los administrados por parte de la Administración Pública.

Al respecto se transcribe la siguiente definición del autor argentino Manuel J. Argañara: “El contencioso-administrativo es el juicio, recurso o reclamación, ubicado en un determinado sistema de jurisdicción relativa, que se interpone después de agotada la vía gubernativa en unos sistemas ante Tribunales Judiciales y en otros ante Tribunales Administrativos Autónomos, sobre pretensiones o conflictos fundados en Derecho Administrativo o facultades regladas, que se litigan entre particulares y la Administración Pública

⁶⁰ Ibidem, pág. 754.

Federal o Local por las resoluciones o actos ilegales dictados por ésta, que lesionan o vulneran los derechos establecidos anteriormente a favor del reclamante, por una ley, un reglamento u otro precepto”.⁶¹

3.2.1 CARACTERÍSTICAS DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El contencioso administrativo surge de una controversia derivada del actuar de la Administración Pública, dicho acto debe ser definitivo; es decir cuando el particular haya interpuesto los recursos administrativos y la autoridad administrativa haya dictado una resolución; sin embargo en la actualidad existe la posibilidad de optar entre agotar previamente la vía administrativa o acudir directamente al Juicio Federal Contencioso Administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Una característica es que el acto administrativo sea emitido de conformidad con las facultades del órgano de la Administración y se sujete a las disposiciones legales, no debe consistir un acto discrecional de la autoridad y necesariamente debe lesionar de manera directa y personal la esfera jurídica de los particulares.

Se considera didáctico exponer las siguientes características aportadas por el profesor Andrés Serra Rojas:

“1) Un conflicto jurídico con el carácter de definitividad, por su propia naturaleza, o porque se hayan agotado los recursos que establecen las leyes.

2) Provocado por un acto de la Administración Pública en uso de sus facultades regladas para la realización de sus fines.

3) Que lesiona a un particular, o a otra persona o autoridad autárquica.

4) Que vulnera derechos subjetivos de carácter administrativo.

5) O agravia intereses legítimos.

6) Que infringe la norma administrativa que regula su actividad.

7) A la vez protege tales derechos e intereses y finalmente

⁶¹ Ibidem, pág. 782.

8) Este procedimiento permite que el Estado asegure el interés público”.⁶²

3.2. 2 CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN SENTIDO MATERIAL Y FORMAL.

Derivado del control jurisdiccional que se entabla sobre los actos de la Administración Pública surge el Contencioso Administrativo que la doctrina lo ha definido desde dos perspectivas: formal y material, la primera consiste en que el Contencioso Administrativo se define a partir de los órganos que conocen de las controversias suscitadas entre la Administración y los particulares, dichos órganos pueden ser tribunales especiales o administrativos, tribunales que dependan del Poder Judicial o tribunales no dependientes del Poder Ejecutivo ni del Judicial.

Desde el punto de vista material existe el Contencioso Administrativo, si y sólo si existe un conflicto entre el particular y la Administración Pública, acto emitido contrario a la ley y lesionador de la esfera jurídica del gobernado.

A mayor abundamiento el Contencioso Administrativo en su aspecto formal se compone por el conjunto de los órganos competentes para dirimir las controversias que surjan entre los particulares y la Administración Pública; es decir son los órganos competentes encargados de conocer de los litigios que dan sentido al Contencioso Administrativo; indistintamente de su ubicación en el ámbito de los Poderes de la Unión.

⁶² Ibidem, pág. 784.

3.3 LAS FUNCIONES DEL ESTADO.

Las funciones del Estado consisten en la organización jurídico política a través de las cuales se manifiestan las actividades primordiales de los Poderes u Órganos constituidos.

Dichas funciones obedecen al objetivo de alcanzar los fines o propósitos fijados por el Estado, sin embargo la doctrina de la teoría del Estado no ha definido de manera clara y precisa el término “función del Estado”; se considera pertinente plasmar las opiniones de dos grandes estudiosos del Derecho Administrativo:

Por una lado Gabino Fraga establece lo siguiente: “...tiene un significado preciso pues con ella se designa la forma de la actividad del Estado, no el contenido de la misma”⁶³ y Andrés Serra Rojas establece: “son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado”.⁶⁴

Elementalmente las funciones del Estado se desprenden del Principio de la División de Poderes que en México sólo puede ser Legislativa, Ejecutiva y Judicial de acuerdo con lo establecido por el artículo 49 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dice: “El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, Ejecutivo y Judicial”.⁶⁵

En consecuencia las funciones del Estado consisten en la creación de normas, su ejecución, aplicación, y la solución de los conflictos derivados de la

⁶³ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, **Elementos de Derecho Administrativo**, pág. 37.

⁶⁴ Idem.

⁶⁵ **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, Editorial Porrúa, pág 60.

aplicación de las normas al caso concreto; sin embargo la división de poderes no es tan rigurosa en nuestro sistema jurídico pues cada uno de los órganos constituidos posee una determinada función y en ocasiones pueden realizar actividades diferentes a las asignadas.

Las funciones del Estado son conocidas también como atribuciones del Estado; pero ambos términos se refieren a la actuación del Estado y por tal motivo se crea la teoría de las funciones del Estado, cuyo instrumento es el estudio de la división de poderes, la cual se ha estudiado como una Teoría Política que lucha contra el absolutismo y establece el Estado de Derecho para garantizar los derechos de la población.

La teoría de la División de Poderes significa la separación de los órganos del Estado en tres órganos independientes entre sí; pero que constituyen una unidad para conformar el Estado; por lo que las constituciones modernas han establecido los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

Existen dos puntos de vista en la doctrina de la Teoría del Estado; una parte reconoce la colaboración entre los Poderes de la Unión con la posibilidad de que uno de los Poderes pueda realizar funciones del otro; de lo cual surge una discrepancia, por que la separación de poderes implica la distribución de funciones de manera estricta, por ende ningún Poder puede realizar las funciones del otro; lo anterior se ve reforzado en el rigor del artículo 49 de la actual Constitución Mexicana.

3.3.1 CLASIFICACIÓN DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO.

Básicamente la doctrina administrativa ha clasificado las funciones del Estado en sentido formal o subjetivo y material u objetivo; él primero consiste en la naturaleza intrínseca de la función, es decir el órgano que la realiza por lo que solamente pueden haber funciones formalmente Legislativas, Ejecutivas o Judiciales.

En cambio materialmente las funciones serán las atribuidas por el ordenamiento jurídico a cada órgano, ésta clasificación coincide con los órganos que las realizan; aunque algunas veces realizarán funciones correspondientes a otro órgano.

Las funciones del Estado son realizadas a través de los actos que generan consecuencias jurídicas o consecuencias de hecho, más adelante se analizará la función administrativa y la función jurisdiccional o judicial dada la importancia conceptual para la presente Tesis.

3.3.2 FUNCIÓN ADMINISTRATIVA.

La función administrativa se deriva del Poder Ejecutivo, la cual puede ser estudiada a través de los criterios formal y material; como se mencionó anteriormente el sentido formal se deriva de la actividad que el Estado realiza a través del Poder Ejecutivo; sin embargo éste Poder algunas veces realiza funciones legislativas y jurisdiccionales. Ejemplo de lo anterior es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuyas funciones son jurisdiccionales, aún cuando el Tribunal pertenece al ámbito del Poder Ejecutivo.

La función administrativa se compone esencialmente por el Derecho Administrativo; tal función la realiza el Poder Ejecutivo para ejecutar las leyes derivadas de la Constitución, creando situaciones jurídicas individuales.

Para conocer la naturaleza de la función administrativa es necesario comprender la finalidad del Estado al establecer dicha función; al respecto se considera que dicha finalidad es la ejecución de la ley para crear consecuencias jurídicas y de hecho. En palabras del autor Bhartelmy: “la función administrativa es la actividad del Poder Ejecutivo encaminada a la ejecución de la ley”⁶⁶ y para el autor Vedel en un sentido más subjetivo significa lo siguiente “es asegurar el mínimo de condiciones necesarias para la

⁶⁶ Gabino Fraga, Op. Cit., pág. 54.

continuidad de la vida nacional, es decir, el mantenimiento del orden público y la marcha de los servicios públicos”.⁶⁷

El aspecto de la ejecución de la ley constituye el elemento esencial de la función administrativa; el cual se puede estudiar desde dos vertientes: la primera consiste en demostrar la actividad administrativa circunscrita a las disposiciones legales; en cambio la otra vertiente habla de la ejecución de la ley como efectividad de la norma legislativa.

A lo largo de la historia de la doctrina administrativa no ha sido claro el estudio de la ejecución de la ley, pues la acepción de ejecutar la ley es tomada como sinónimo de autorización, lo cual conllevaría a la afirmación de que los particulares también pueden ejecutar las leyes. Es de destacarse que si se toma ese concepto como la realización en la práctica de las normas legales quedarían excluidos un gran número de actos realizados por la Administración Pública, ya que sólo los actos materiales serían considerados como ejecución de la ley.

Por lo tanto el concepto de ejecución de la ley no debe ser tomado como modelo de referencia para comprender la función administrativa; además dicho concepto puede ser confundido con la noción misma de función administrativa cuando es aceptada como la simple ejecución material o concreta de las leyes.

Para esclarecer lo anterior se considera pertinente citar la siguiente definición del gran doctrinario francés Hauriou que define a la función administrativa de la siguiente manera: “tiene por objeto manejar los asuntos corrientes del público y a la satisfacción de los intereses generales, haciendo todo esto por medios de policía y por la organización de servicios públicos, en los límites de los fines del poder político que ha asumido la empresa de la gestión administrativa”.⁶⁸

⁶⁷ Ibidem, pág. 55.

⁶⁸ Ibidem, pág. 56.

De la definición anterior se desprenden varios elementos, tales como: el fin de la función administrativa, los medios para realizar la función administrativa y los límites a la misma.

El primer elemento se refiere a la gestión de los asuntos del orden público a través de los mecanismos jurídicos, haciéndose hincapié en que la atribución del Estado no es un sinónimo de función administrativa porque ésta última constituye un medio de aquella. En el segundo elemento los medios que se emplean para realizar la función administrativa son la policía y el servicio público. Por último las limitantes a la función administrativa se refieren a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico.

Para reforzar la comprensión de la función administrativa se plasmará a continuación las definiciones de dos grandes autores alemanes, el primero de ellos Otto Mayer establece lo siguiente “la administración es la actividad del Estado para la realización de sus fines y bajo un orden jurídico”⁶⁹ y para Jellinek “las funciones materiales resultan de la relación existente entre la actividad del Estado y los fines del Estado. En razón del fin jurídico del Estado, una parte de su actividad tiende al establecimiento y a la protección del derecho; esta parte de su actividad se separa de las otras funciones que tienen por fin afirmar la fuerza del Estado y favorecer la civilización”⁷⁰

Para el gran jurista Hans Kelsen “La función administrativa tiene a su cargo el concretar la ley, el particularizarla para que de éste modo se cumpla la voluntad del legislador o se cumplan los fines del Estado; la acción administrativa provee el mantenimiento de los fines públicos, llevando sus determinaciones a los casos particulares. Administrar no es sólo aplicar la ley, sino perseguir un propósito de servicio público o de interés general, que determina la esencia de la actividad del Estado”.⁷¹

⁶⁹ Ibidem, pág. 57.

⁷⁰ Ibidem, pag. 58.

⁷¹ Andrés Serra Rojas, Op. Cit., pag. 68.

En la doctrina administrativa mexicana la función administrativa es definida por el Doctor Andrés Serra Rojas de la siguiente manera: “La función administrativa es la actividad que normalmente corresponde al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control”.⁷²

La definición anterior de la función administrativa contiene en sí todos los elementos que integran a la misma y es congruente con la realidad jurídica de nuestro país; A través de dicha definición se comprende la trascendencia de la función administrativa a través de su actividad regulada por el derecho administrativo.

Se colige que la función administrativa es el actuar del Poder Ejecutivo creador de situaciones jurídicas concretas ante los administrados, busca el interés público; ese actuar se logra con los procedimientos administrativos que preceden a la decisión y ejecución de la Administración Pública.

Una de las aportaciones más importantes de la doctrina administrativa en cuanto al estudio de las funciones del Estado es la de someterlas a un criterio formal y material para demostrarnos la flexibilidad de la teoría de la División de Poderes.

El criterio formal corresponde a los órganos o poder que realizan la función administrativa y que por ende crean actos administrativos; es decir constituye la parte intrínseca del acto; por tal motivo el Poder Ejecutivo es quien realiza la función administrativa.

⁷² Ibidem, pág. 67.

El mencionado criterio encuentra su validez en los principios establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagrados en el Capítulo Tercero, concretamente del artículo 80 al 93; por lo cuales el Poder Ejecutivo exclusivamente es quien realiza la función administrativa.

Sin embargo tanto el Poder Legislativo como el Poder Judicial realizan actos que por su propia naturaleza son de carácter administrativo tales como: el nombramiento de empleados, los actos no contenciosos, los actos de jurisdicción voluntaria. Es menester comentar que no es posible denominar actos administrativos a aquellos que poseen una naturaleza jurídica diversa, aunque sean realizados por el Poder Ejecutivo tales como: facultades reglamentarias y las resoluciones de controversias.

Lo anterior es de suma importancia en el presente trabajo de investigación, por que con ello se demuestra que los actos realizados por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no son actos administrativos, y por lo tanto no corresponden a la función administrativa, sin embargo el Tribunal en estudio depende del Poder Ejecutivo.

De lo anterior se aprecia la vulnerabilidad del sistema de la División de Poderes en nuestro país, puesto que no existe una verdadera comprensión del concepto de la función administrativa; al respecto el Doctor Serra Rojas refuerza lo antes manifestado: “No existe uniformidad en los autores para precisar el concepto de función administrativa, desde el punto de vista material, por el contrario, se ofrecen diferencias importantes entre las diversas opiniones que desde luego, nos revelan la importancia de una materia que se interna en tan complejos aspectos de la vida social”.⁷³

A continuación se describirán los elementos jurídicos de la función administrativa:

- 1) Es una función del Estado ejercida por el Poder Ejecutivo Federal.

⁷³ Ibidem, pág 70.

- 2) Se ejercita dicha función a través de un orden jurídico de derecho público.
- 3) El objetivo de la función administrativa se cumple con el actuar de la autoridad administrativa, ya sea de oficio o a petición de parte.
- 4) La función administrativa se encuentra limitada por las normas que regulan sus efectos jurídicos de los actos administrativos.

Es pertinente exponer las características de la función administrativa para poder distinguirla perfectamente de las otras funciones; al respecto tenemos las siguientes:

La concreción de la función administrativa se antepone a la función legislativa, debido a que ésta última produce actos generales y abstractos; mientras que la función administrativa crea actos concretos dirigidos a casos particulares y determinados.

La inmediatez consiste en que la función administrativa al igual que la jurisdiccional actúa de manera inmediata para ejecutar las leyes y posteriormente las normas constitucionales; en cambio en la función legislativa dicha inmediatez comprende la ejecución directa de la Constitución.

La continuidad de la función administrativa se refiere a que la Administración Pública realiza su función de manera permanente a diferencia de las funciones legislativa y jurisdiccional que realizan sus funciones de forma interrumpida.

La espontaneidad consiste en que la autoridad administrativa actúa sin necesidad de petición de parte, ya que lo hace a través de la iniciativa de los órganos administrativos, mientras que en la función jurisdiccional muchas de las veces requiere la petición del gobernado.

Por último, es imprescindible hacer notar la distinción de función administrativa y función ejecutiva, la primera es el género debido a que es más amplia por que no sólo desencadena el contenido normativo de las leyes como sólo lo hace la función ejecutiva; porque la función

administrativa puede realizar otras actividades no necesariamente ejecutivas.

A decir de Garrido Falla: “La función ejecutiva concreta el acto, pone los medios para su cumplimiento. Es la fase última de una reacción jurídica que culmina con un acto subjetivo. El acto administrativo tiene un contenido mayor que el acto de ejecución. Hay actos administrativos que no es posible catalogarlos como actos de mera ejecución de la ley”.⁷⁴

Se concluye que la función administrativa es la realización de actos jurídicos o materiales ejecutados de acuerdo con el ordenamiento legal para producir situaciones concretas en el ámbito jurídico.

3.3.3 FUNCIÓN JURISDICCIONAL.

La función jurisdiccional sólo puede ser ejercida por el órgano encargado de la impartición de justicia, en este caso el Poder Judicial de la Federación por la razón de que la naturaleza jurisdiccional está delimitada por los fines del Estado; resultando una contradicción para el Estado el establecimiento de un órgano jurisdiccional como el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dependiente de un órgano del Estado que tiene una función administrativa.

En sentido material la función jurisdiccional consiste en la resolución de controversias derivadas del conflicto de intereses por medio de la aplicación del derecho con el fin de que el Estado garantice la seguridad de los gobernados, tal como lo establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 17, que al efecto dispone lo siguiente:

“Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los

⁷⁴ Ibidem, pág. 73.

plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera, pronta, completa e imparcial”.⁷⁵

El teórico Jellinek aporta la siguiente definición: “La jurisdicción fija en los casos individuales el derecho incierto o cuestionable o las situaciones e intereses jurídicos, de tal manera la función jurisdiccional subsume un caso concreto bajo la norma abstracta, y dice cuál es la fuerza que le corresponde en virtud de la autoridad del Estado y las consecuencias jurídicas que se han de seguir de él”.⁷⁶

La definición anterior expone la función jurisdiccional desde el punto de vista material, es decir desde su naturaleza intrínseca concebida como la existencia de un conflicto de intereses resuelto a través de una sentencia.

Desde el punto de vista formal u orgánico dicha función sólo podrá ser realizada por los órganos judiciales establecidos en el artículo 94 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual establece; “Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito”.⁷⁷

La función jurisdiccional es la encargada dirimir las controversias generadas con motivo de la aplicación de las leyes al caso concreto; la palabra jurisdicción proviene del latín *jurisdictio* que significa decir el derecho; por lo tanto la función jurisdiccional es la realizada normalmente por el Poder Judicial de la Federación y se define como la acción jurídica dirigida a la declaración del derecho al caso concreto, contencioso o no y con fuerza de cosa juzgada.

Cabe mencionar que la función jurisdiccional también es conocida como función judicial sin embargo: “León Duguit no esta de acuerdo con la expresión función judicial y sugiere el empleo de función jurisdiccional, por que aquella evoca el criterio formal y la segunda se refiere a la verdadera naturaleza de

⁷⁵ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, pág.18.

⁷⁶ Luis Humberto Delgadillo, Op.Cit., pág. 40.

⁷⁷ Op. Cit. pág. 96.

dicha función”⁷⁸; la expresión “judicial” no es del todo aceptada en la doctrina administrativa ya que hace alusión al órgano que realiza la función jurisdiccional.

Antes de estudiar la función jurisdiccional en su aspecto material y formal; es interesante exponer el siguiente comentario del Doctor Andrés Serra Rojas con respecto al Poder Judicial: “En la medida que la independencia, respetabilidad y eficacia del Poder Judicial se manifieste en su intensidad, el progreso de un país será evidente”.⁷⁹

3.3.3.1 FUNCIÓN JURISDICCIONAL FORMAL Y MATERIAL.

A través de la organización Constitucional se dota al Poder Judicial de la Federación la función jurisdiccional con el fin de preservar el Estado de Derecho; por lo tanto los actos tendientes a la solución de conflictos por parte del Poder Judicial serán formalmente funciones jurisdiccionales.

Cuando no se toma en cuenta el órgano que realiza una función jurisdiccional y se avoca a la naturaleza intrínseca del acto jurisdiccional será en sentido material la función jurisdiccional, al respecto se plasma la siguiente definición “La función jurisdiccional es una actividad del Estado subordinada al orden jurídico y atributiva, constitutiva o productora de derechos, en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de derecho o de una situación de hecho y adoptar la solución adecuada”.⁸⁰

La definición anterior se plasma para entender la función jurisdiccional desde un punto de vista material; es pertinente señalar que el fin de la función jurisdiccional es declarar el derecho y aplicar las leyes en los casos concretos,

⁷⁸ Andrés Serra Rojas, Op.Cit., pág. 53, “ a mi juicio la denominación función judicial es la correcta, aunque sólo se refiriera al criterio formal dicha expresión encierra en sí la función que sólo debe ser realizada por el órgano creado para ello, que es el Poder Judicial de la Federación”.

⁷⁹ Ibidem, pág. 54.

⁸⁰ Ibidem, pág. 65.

siempre dentro de su competencia; por lo que dicha función debe ser imparcial y dotada de certidumbre jurídica al momento de la aplicación del derecho.

Es decir la función jurisdiccional tiene como objetivo aplicar las normas jurídicas creadas por la función legislativa; tal aplicación se hace evidente a través de la sentencia que adquiere la calidad de cosa juzgada, la cual no podrá ser modificada.

Por ende la sentencia judicial genera una situación jurídica concreta, cuya finalidad es resolver un conflicto y aplicar el derecho, garantizando el Estado de Derecho, además la sentencia no realiza ninguna modificación al orden jurídico, pues únicamente sólo declara el derecho, es decir no es atributiva sino declarativa.

Por lo tanto el Estado decide jurisdiccionalmente un conflicto de intereses al emitir la sentencia que produce efectos jurídicos, sin embargo diversos autores opinan que la sentencia judicial no solamente es declarativa sino constitutiva; lo anterior se debe a que la función jurisdiccional es producto del derecho al constituir la individualización de la norma jurídica general o abstracta.

En tal virtud la función jurisdiccional se caracteriza por el motivo y fin consistente en la declaración del derecho mediante la aplicación de la ley al caso concreto; siempre presupone la existencia de un conflicto entre partes con pretensiones distintas; las cuales refieren a un hecho o acto jurídico contrarios al derecho para someterlos a la interpretación y aplicación de las normas jurídicas ante el órgano jurisdiccional.

En la función jurisdiccional existe siempre un proceso jurisdiccional como medio para el cumplimiento de los fines de dicha función, es de señalarse que cada proceso jurisdiccional es diferente dependiendo de la materia de la litis; sin embargo están constituidos básicamente por los siguientes elementos: pruebas, alegatos y sentencia.

El proceso es una garantía plasmada en la Constitución, que a la letra dice: “Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho”.⁸¹

Se colige que la función jurisdiccional esta organizada para preservar el Estado de Derecho y el orden jurídico nacional, con el fin de evitar la anarquía social y el rompimiento del Estado de Derecho.

3.4 SISTEMA JUDICIALISTA.

En este apartado se estudiaran los diversos sistemas del Contencioso Administrativo, tales como: el Sistema Judicialista o Anglo-americano, el Sistema Francés o Procedimentalismo Francés y el denominado Sistema Mixto; es de señalarse que cada sistema esta basado en su propia interpretación del Principio de División de Poderes.

El Sistema Judicialista consiste en el control jurisdiccional de los actos administrativos, competencia de los órganos del Poder Judicial, y cuando dicho control es ejercido por órganos administrativos dependientes del Poder Ejecutivo se está ante el sistema Francés o Procedimentalismo Francés, ambas denominaciones son una aportación de la doctrina administrativa.

El Sistema Judicialista dota a los tribunales judiciales de la facultad de dirimir y resolver las controversias entre los administrados y la Administración Pública; por lo que el control jurisdiccional se encuentra monopolizado por el Poder Judicial por la razón de que si otro Poder del Estado contiene la facultad jurisdiccional habrá una duplicidad de funciones y por ende atentaría contra el Principio de la División de Poderes consagrado en la Constitución en su artículo 49, que a la letra dice:

⁸¹ Op. Cit. pág 15.

“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...”.⁸²

De tal suerte que en el Sistema Judicialista el Poder Judicial conoce y dirige los aspectos Contencioso Administrativos; por que es natural que el Poder Judicial ha sido creado para conocer y aplicar la ley, así como garantizar los derechos de los Ciudadanos.

En el sistema Judicialista el juzgador conoce y examina la legalidad de los actos administrativos, podrá anularlos y a veces se encuentra facultado para condenar a la Administración Pública, incluso podrá indemnizar a los particulares mediante el pago de una suma de dinero o la entrega de una determinada cosa.

En el Sistema Judicialista la competencia del control jurisdiccional de la actividad administrativa es otorgada al Poder Judicial; el mencionado sistema tuvo su origen en Inglaterra y posteriormente fue trasladado a los Estados Unidos; sin embargo en Norteamérica se estructuraron tribunales federales dotados de competencia para conocer de los asuntos en los que sea parte la Administración Nacional o alguna de sus entidades.

La principal razón del Sistema Judicialista o Angloamericano es considerar que la Administración Pública debe ser juzgada en las mismas condiciones que los particulares y por lo tanto las cuestiones contenciosas administrativas deben ser sometidas a tribunales del Poder Judicial; por lo tanto éste sistema tiene como misión exigir la responsabilidad jurídica de la Administración Pública.

Al respecto Garrido Falla expone las siguientes características: “La absoluta supremacía del Derecho Común como opuesto a toda existencia de

⁸² Ibidem, pág. 60.

poderes arbitrarios, de prerrogativas e incluso de facultades discrecionales de las autoridades administrativas y del gobierno; la igual sumisión de todos los ciudadanos (incluidos los funcionarios) al Derecho ordinario del país administrado por los Tribunales ordinarios...”⁸³

En consecuencia los Tribunales del Poder Judicial son los encargados del control jurisdiccional; fundamentados en la interpretación rigorista del Principio de División de Poderes por la razón que cada Poder fue creado para realizar una determinada función acorde con su competencia.

Los Estados Unidos de América e Inglaterra son los principales representantes del Sistema Judicialista, en los cuales los Tribunales del Poder Judicial ejercen el control jurisdiccional de los actos administrativos originados por las siguientes cuestiones:

La falta de una tutela jurídica por parte de la autoridad y las dificultades para demandarla por los daños causados por los funcionarios de la Administración Pública; en Inglaterra existe una máxima que dice “*The King can not do wrong*”, el rey no se equivoca en sus decisiones, dicho principio pasó a los Estados Unidos de América dada la evidente influencia de Inglaterra.

De lo anterior se generó la posibilidad de demandar a los funcionarios públicos ante los tribunales del derecho común, ya que los tribunales tenían la facultad de anular las decisiones de los funcionarios; lo anterior tuvo su vigencia durante el Sistema Liberal, por que con el intervencionismo del Estado se propugnó por el establecimiento de tribunales administrativos.

Al respecto el autor francés Jaquelin aporta un importante argumento de la integración del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial de la Federación: “La igualdad de todos los ciudadanos ante la ley aplicada por los tribunales de derecho común, los litigios suscitados entre

⁸³ Op. Cit. pág. 256.

los funcionarios y los particulares no suponían una excepción, y, en consecuencia el conocimiento de los mismos no correspondía a una jurisdicción especial administrativa, sino a los tribunales de la jurisdicción ordinaria”.⁸⁴

Se observa con claridad que el sistema Judicialista adopta el Principio de la División de Poderes y lo interpreta en el sentido de que cada uno de los Poderes del Estado tiene competencia para realizar su específica función para el cual fue creado; por ende los actos de la Administración Pública deben ser juzgados por los Tribunales del Poder Judicial, considerándose inverosímil la existencia de tribunales administrativos porque los mismos rompen con el principio de la División de Poderes.

Para robustecer lo anterior resulta interesante la siguiente dilucidación de Montesquieu: “Cuando el poder legislativo está unido al poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo, no hay libertad porque se puede temer que el monarca o el senado promulguen leyes tiránicas para hacerlas cumplir tiránicamente. Tampoco hay libertad si el poder judicial no está separado del legislativo ni del ejecutivo. Si va unido al poder legislativo, el poder sobre la vida y la libertad de los ciudadanos será arbitrario, pues el juez será al mismo tiempo legislador. Si va unido al poder ejecutivo el juez podrá tener la fuerza de un opresor”.⁸⁵

Por lo tanto el Sistema Judicialista se apoya en el principio de la División de Poderes y se basa en que cada Poder es una unidad, por lo tanto si el Poder Ejecutivo contiene tribunales independientes del Poder Judicial se rompe la unidad de éste e invade su función otorgada por el Estado.

Al respecto el jurista Bielsa comenta lo siguiente: “que la autoridad judicial ha sido creada precisamente para conocer a aplicar la ley; a ella

⁸⁴ Ramón Martínez Lara, **El sistema contencioso administrativo en México**, pág. 53.

⁸⁵ Juventino V. Castro, **La jurisdicción Mexicana**, pág. 2.

corresponde, impidiendo la violación de la ley, tutelar los derechos de los ciudadanos, de los administrados en suma”.⁸⁶

Se colige que el Poder Judicial tiene encomendado dirimir las controversias suscitadas entre la Administración Pública y los gobernados, en virtud de que cada Poder debe realizar lo que le corresponde sin interferir en las funciones de los demás Poderes.

3.5 SISTEMA FRANCÉS O PROCEDIMENTALISMO FRANCÉS.

El sistema Francés del Contencioso Administrativo se origina de una diversa interpretación de la División de Poderes, pues contrariamente al Sistema Angloamericano o Judicialista, pues éste último plantea la igualdad e independencia entre los Poderes, por lo que el Poder Judicial sólo debe juzgar las cuestiones del derecho común planteadas por los particulares, sin interferir en la Administración.

El siguiente comentario ilustrara mejor lo expuesto en el párrafo anterior: “Si bien la función jurisdiccional es una, ello no impide que cuando la misión que a través de ella se realiza es atribuida a diversos conjuntos de órganos, a los que se confía el conocimiento de determinadas materias y se regulan procedimientos especiales, pueda hablarse de clases de jurisdicción. De los distintos criterios de clasificación es básico el que distingue la jurisdicción ordinaria de las llamadas jurisdicciones especiales”.⁸⁷

Bajo ese contexto los tribunales administrativos serán los competentes para resolver las controversias suscitadas entre Administración Pública y los particulares a través de los medios de control jurisdiccional; es decir cualquier juicio en que la Administración Pública sea parte es conocido y solucionado por órganos jurisdiccionales especiales (tribunales administrativos).

⁸⁶ Gabino Fraga, Op.Cit., pág. 448.

⁸⁷ Andrés Serra Rojas, Op.Cit., págs. 789 y 790.

El sistema en estudio surgió en Francia durante el siglo XIX, y ha sido adoptado en varios países; en México el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contiene las características del sistema en estudio, debido a que se encuentra dentro del ámbito del Poder Ejecutivo aunque haya sido dotado de plena autonomía para dictar sus fallos o resoluciones.

El Derecho Francés fue el pionero en la instauración de Tribunales Administrativos competentes para conocer del Contencioso Administrativo; y es precisamente en el derecho francés en donde existe una clara distinción entre el Contencioso Administrativo de Anulación u Objetivo y el Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción o Subjetivo, conceptos que más adelante serán analizados.

Por regla general a la jurisdicción administrativa francesa le competen las controversias generadas por el actuar de la Administración referente a los Servicios Públicos, mientras que las cuestiones en que la Administración es parte corresponderán a la jurisdicción Judicial.

Es así como el Consejo de Estado Francés conoce de las controversias suscitadas entre la Administración y los gobernados con el fin de ser resueltas a través de una resolución definitiva dictada por la Administración; lo anterior constituye un sistema de justicia retenida por oposición a la justicia delegada.

Se desprende como el Principio de la División de Poderes constituye un elemento bastante importante en la evolución de los diversos sistemas del Contencioso Administrativo; debido a que en nombre de dicho principio se dividió el Sistema de Justicia Retenida que implicaba un atentado contra el citado principio, estableciéndose la posibilidad de impugnar los actos de la Administración Pública a través del Poder Judicial.

3.6 JUSTICIA RETENIDA Y JUSTICIA DELEGADA.

En este breve apartado se expondrán los conceptos de Justicia Retenida y Justicia Delegada; en primer lugar es de señalarse que los diversos sistemas del contencioso-administrativo se basan en la naturaleza de los tribunales y procesos administrativos, esa naturaleza deriva del tipo de Justicia Administrativa a la cual pertenecen.

La Justicia Retenida es la competente para conocer de las controversias suscitadas entre los órganos de la Administración Pública Activa y los particulares, aunque dichos órganos estén dotados de una independencia funcional sus resoluciones requieren de la aprobación de un órgano de mayor jerarquía, por lo que no existe una autonomía pues sus decisiones deben ser aprobadas por la propia Administración.

En cambio en la Justicia Delegada un órgano jurisdiccional como los Tribunales Administrativos conocen de las controversias mencionadas y para ello emiten resoluciones definitivas a nombre de la Administración Pública; por lo tanto dictarán las sentencias con independencia de la Administración Pública Activa.

Los conceptos descritos son fundamentales para señalar la diferencia de la Administración Activa y el Contencioso Administrativo debido a que la presente Tesis pretende evitar la injerencia de la Administración Activa en las decisiones tomadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues a éste último se le debe dotar de una verdadera Justicia Delegada.

3.7 FORMAS DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

En éste apartado se abordará un estudio sobre las formas del Contencioso Administrativo por la razón de ser un punto toral en la propuesta principal de la presente Tesis; pues se plantea dotar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de mayores facultades en el Juicio Federal Contencioso Administrativo respecto al pronunciamiento de las sentencias, efectos y finalidad de las mismas.

Se comenzará por exponer y analizar las diversas formas del Contencioso Administrativo estudiados por la doctrina administrativa, a saber: el Contencioso de Anulación u Objetivo y el Contencioso de Plena Jurisdicción o Subjetivo; así como los denominados Contenciosos de Interpretación y Contencioso de Represión.

Las formas del Contencioso Administrativo son un producto de los principios del Derecho Administrativo tendientes a establecer una clasificación del Contencioso Administrativo en cuanto a la naturaleza, objeto y facultades de la autoridad jurisdiccional competente para resolver las controversias entre la Administración Pública y los particulares.

En primer lugar el Contencioso de Anulación u Objetivo surge de la necesidad de dirimir las controversias suscitadas entre la Administración Pública y los particulares y su fin es estudiar la eficacia jurídica y la legalidad de una determinada resolución definitiva emitida por la Administración.

Cuando la controversia provenga del análisis referente a determinar sí la Autoridad Administrativa emitió una resolución dentro de sus facultades legales, la Autoridad Jurisdiccional competente se limitará solamente a anular las resoluciones administrativas cuando lo considere pertinente.

En sentido estricto el Contencioso Administrativo de Anulación es un simple recurso cuya finalidad es la de reconocer la nulidad o la validez de los

actos administrativos cuando los recurrentes hayan estimado vulnerada su esfera jurídica.

La finalidad primordial del contencioso objetivo o de anulación es la de proteger el derecho objetivo, es decir el derecho establecido en las leyes administrativas y mantener así el Estado de Derecho para evitar cualquier ruptura de un acto o resolución administrativa.

3.7.1 CONTENCIOSO DE ANULACIÓN U OBJETIVO.

Derivado de la finalidad del Contencioso de Anulación para restablecer la legalidad o Estado de Derecho violentado por la Autoridad Administrativa y de la situación consistente en que el procedimiento de Contencioso Administrativo Objetivo se encuentra limitado por la intervención mínima de las partes en la secuela procesal resulta que la autoridad jurisdiccional se pronuncia únicamente para anular o declarar la validez del acto administrativo, sin mediar una reparación del interés jurídico del actor, por lo tanto no existen facultades para que el tribunal administrativo reforme o sustituya el acto tachado de ilegal.

Se observa que la principal tesis del Contencioso de Anulación es la consistente en el restablecimiento de la legalidad; la cual se manifiesta cuando el acto es emitido por funcionario incompetente, inobservancia del procedimiento previsto en la ley, o la inaplicabilidad de las disposiciones, y en algunos casos por tratarse de desvío de poder.

El párrafo anterior se robustece con lo establecido por el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo que a la letra dice:

“Artículo 51. Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

- I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación, en su caso.
- III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
- IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.
- V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiera dichas facultades...”⁸⁸

De lo citado anteriormente se desprende que el Contencioso Administrativo constituye en sentido amplio un recurso por exceso de poder de los órganos administrativos, toda vez que el mismo se generó de la necesidad de anular las resoluciones de la Administración Pública; apreciándose claramente la adopción por parte del sistema mexicano las causales de anulación de la legislación francesa.

También el Derecho Administrativo Mexicano retoma del Francés el Principio de la Decisión Previa, basado en que únicamente podrá instarse a través del Contencioso Administrativo si y sólo si se han agotado los medios de defensa obligatorios para impugnar la resolución y ésta posea el carácter de definitiva; salvo que el recurso administrativo sea optativo.

⁸⁸ Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, Editorial, ISEF.

Se colige así que la forma del Contencioso Administrativo imperante en el Derecho Mexicano es el Contencioso Administrativo Objetivo ejemplificado con el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ocasionando en el Sistema Mexicano la ausencia de Plena Jurisdicción.

Sin embargo la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo retoma algunas características del Contencioso de Plena Jurisdicción, por ejemplo cuando las sentencias declaren la nulidad para efectos y el Tribunal indicará los términos precisos de cómo la Autoridad Fiscal debe dictar de nueva cuenta la resolución; otro supuesto es cuando la sentencia implique una modificación a la cuantía de la resolución administrativa impugnada para lo cual se tendrá la facultad de señalar el monto para su cumplimiento.

Además, en la referida Ley se otorga la facultad al Tribunal para reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa e incluso restituir al actor en el goce de los derechos afectados.

Lo anterior indica con claridad la tendencia para ampliar las facultades del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa mediante el otorgamiento de las facultades mencionadas con anterioridad; sin embargo existe aun cierta resistencia para dotar de una verdadera Plena Jurisdicción a dicho Tribunal.

Por otra parte, del Contencioso de Anulación se considera objetable el denominado Principio de la Decisión Previa, pues con la tramitación de los recursos administrativos se impide la celeridad de la impartición de justicia; siendo necesario dotar de plena jurisdicción al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

3.7.2 CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE INTERPRETACIÓN Y CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE REPRESIÓN.

Existen otras formas de Contencioso Administrativo, las cuales se denominan Contencioso de Interpretación y Contencioso de Represión, sin embargo no han tenido mucha difusión en el Sistema Jurídico Administrativo Mexicano.

El Contencioso de Interpretación consiste en que los tribunales se limitan a señalar el sentido de los actos administrativos emitidos por la administración; es decir realizan un análisis en cuanto al sentido jurídico del acto administrativo, para lo cual se vale de todos los medios para esclarecer la legalidad del acto. Mientras que el contencioso represivo es la forma en la que se imponen las sanciones e infracciones administrativas.

3.7.3 CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCIÓN O SUBJETIVO.

En el presente apartado se expondrá el Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción sobre el que se profundizará más, con el objeto de mostrar las características y elementos que lo componen; en virtud que la presente Tesis plantea la posibilidad de dotar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de Plena Jurisdicción en cuanto al proceso, la sentencia y los efectos de los misma, así como se propone ubicar a dicho Tribunal dentro del Poder Judicial de la Federación.

En principio el Contencioso de Plena Jurisdicción o Subjetivo por oposición al Contencioso de Anulación esta consagrado esencialmente para el control de la legalidad, es un sistema o forma para restablecer derechos subjetivos violados por la Administración Pública, por lo tanto su principal objetivo es tutelar los derechos subjetivos de los administrados.

Por lo tanto este sistema no requiere establecer causas de anulación para poder ser accionado, sino basta que la autoridad administrativa viole los derechos subjetivos de un particular y este sea invocado a través de los medios necesarios para restablecer el derecho.

Por medio de éste sistema se puede obtener del órgano jurisdiccional casi cualquier decisión, como por ejemplo la restitución de un derecho, la condena pecuniaria a una de las partes, la rescisión de un contrato administrativo e incluso se puede ordenar a la Administración Activa a determinado dar, hacer o tolerar; toda vez que éste sistema cuenta con varios medios de derecho y por tanto se pueden alegar todas las cuestiones de hecho, incluso se puede impugnar la ilegalidad por exceso de poder como se sucede en el contencioso de anulación.

Por lo tanto si el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se le dota del Contencioso de Plena Jurisdicción los magistrados tendrán amplias facultades, en virtud de que serían competentes para conocer de todos los

actos por los cuales la Administración Pública violente los derechos subjetivos de los particulares.

Para reafirmar lo anterior se estima pertinente plasmar la siguiente cita del maestro Andrés Serra Rojas "En el contencioso de Plena Jurisdicción, el juez dispone de poderes muy amplios, él puede condenar pecuniariamente a la administración y reformar total o parcialmente la decisión administrativa atacada..."⁸⁹

Como se hizo en el apartado del Contencioso de Anulación u Objetivo a continuación se plasman las características sobre la naturaleza del Contencioso de Plena Jurisdicción o Subjetivo.

La finalidad del Contencioso de Plena Jurisdicción es la reparación o restitución de los derechos subjetivos de los particulares, en cuanto al procedimiento es similar a la secuela procesal desahogada por el derecho común en el sentido de que el Juzgador tiene facultades para revisar los actos administrativos de su competencia, modificarlos e incluso indicar los términos y la forma en que se dicten, aunado al imperio para ejecutar sus resoluciones; y en cuanto a los efectos de la sentencia, éstos se constituirán como cosa juzgada entre las partes.

Al respecto el gran jurista Haoriou nos aporta la siguiente opinión citada en la obra "Derecho Administrativo" del maestro Andrés Serra Rojas "En principio, la jurisdicción administrativa debe serlo en sede de contencioso de plena jurisdicción, para conocer de las operaciones administrativa que constituyen la ejecución de los servicios públicos. Este principio ha sido discutido, pero, si no se admite, se condena a muerte el contencioso de plena jurisdicción, porque nada queda si éste no es el contencioso surgido del desarrollo de las operaciones administrativas".⁹⁰

⁸⁹ Ibidem, pág. 791

⁹⁰ Idem.

De todo lo anterior se colige que la Justicia Administrativa es un término que debe quedar claro para el lector de este capítulo, toda vez que dicho concepto comprende todos los medios de defensa que tienen los particulares para la restitución de sus derechos vulnerados por los actos de la Administración Pública y dicha protección se ejerce en nuestro sistema jurídico a través de los recursos regulados en las leyes administrativas, así como por el Juicio Contencioso Administrativo Federal.

CAPITULO CUARTO

LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO COMPARADO

Para la presente tesis se consideró necesario la exposición del estudio de la Jurisdicción Administrativa en el derecho comparado principalmente de los países en que la misma ha tenido un desarrollo significativo, y así comprender la situación actual de la Jurisdicción Administrativa en México.

Lo anterior obedece a la razón de que el Derecho comparado constituye una herramienta eficaz para la ciencia jurídico-administrativa, pues en la actualidad el derecho mexicano se encuentra inmerso en un mundo globalizado.

A continuación se expondrán los diversos ordenamientos jurídico-administrativos de países en los que se ha presentado una mayor evolución del Derecho Público, tal es el caso de Alemania, Francia, Italia y España en el continente europeo, mientras que en América se tiene como modelo de referencia a los Estados Unidos de América.

4.1 LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA EN ALEMANIA.

El Sistema Contencioso Administrativo alemán se basa prácticamente en que los Tribunales admiten la vía jurisdiccional de una controversia suscitada entre la Administración Pública y los particulares; se trata de un sistema administrativo de justicia para la defensa de un control sobre la Administración Pública.

Ese sistema contiene una marcada diferenciación entre las cuestiones del orden común y las de carácter administrativo, cada uno contiene su propia secuela procesal, sin embargo son los tribunales ordinarios los encargados de dirimir las controversias administrativas; por lo que el Sistema Judicialista tiene una gran influencia sobre la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Alemania.

Desde hace mucho tiempo la jurisdicción ordinaria en Alemania se reservó el conocimiento de los asuntos de Derecho Público, creándose una peculiar estructura jurisdiccional, regulada por Leyes Orgánicas del Poder Judicial. En la actualidad existe una uniformidad en la jurisdicción del Poder Judicial, debido a que la vía jurisdiccional ordinaria es la competente para el conocimiento de los asuntos materialmente públicos.

Al respecto se transcribe la siguiente opinión de Pestalozza “La constitución deposita la confianza por antonomasia en la jurisdicción ordinaria”⁹¹; por tanto la tradición jurídica de las garantías jurisdiccionales del Contencioso Administrativo alemán se basa en la idea de un Estado de Derecho.

Se desprende de los párrafos anteriores la peculiaridad consistente en que la vía jurisdiccional idónea para impugnar los actos administrativos es la Ordinaria, aunado a que en Alemania existe una figura jurídica procesal denominada remisión, la cual se refiere a que cuando el órgano jurisdiccional considera no ser el competente remite la controversia al competente, éste último analizará su competencia conforme al objeto, la función y el territorio.

De tal suerte la jurisdicción ordinaria, la Contenciosa Administrativa y la Constitucional poseen entre sí una estrecha relación, ya que la figura procesal de la remisión puede ser ejercida por las anteriores jurisdicciones, por lo tanto la competencia del Contencioso Administrativo se basa en la sujeción al ordenamiento legal y no en la naturaleza jurídica de la controversia, por lo que muchas de las veces una controversia de carácter jurídico público se remite a la jurisdicción ordinaria.

Una aportación importante de Alemania es la creación de su tribunal Contencioso Administrativo elevado al nivel del tribunal constitucional, sin embargo las jurisdicciones administrativas de menor grado contienen elementos tanto del Sistema Francés como del Sistema Judicialista debido a

⁹¹ Santiago J. González-Varas I., **La Jurisdicción Contencioso-Administrativa en Alemania**, pág. 47.

que la jurisdicción es depositada en juzgadores de carrera Administrativista y Judicialista.

Otra novedad fue la inserción de representantes populares en la justicia Contencioso Administrativa, propiciando así la participación de la población en los Poderes del Estado; además se da la creación de una jurisdicción especial para las cuestiones de Derecho Público, basado en la idea de supremacía de la ley aportada por Francia.

Los Tribunales representantes de la justicia contenciosa administrativa en Alemania son los siguientes: el Tribunal Supremo Contencioso Administrativo del *Bund*, los Tribunales Superiores Contencioso Administrativos que existen en cada uno de los *Lander*, todos son órganos colegiados integrados por tres Jueces de carrera y dos Jueces honoríficos.

En Alemania confluyen dos tradiciones: por un lado existe el Modelo Austriaco en el cual el control de la Administración debe ser ejercido por la misma, y el Modelo Prusiano partidario de la judicialización del control de la Administración. Geográficamente también convergen dos tradiciones, por una parte la del Norte de Alemania, la cual pone énfasis en el control de los actos administrativos apoyada en la legalidad, mientras que la tradición sureña se avoca principalmente a la protección de los derechos individuales.

El Sistema de justicia administrativa alemán fue concentrado a un órgano jurisdiccional independiente de la propia Administración por considerarse que sólo de esta forma se conservaría el Estado de Derecho, y se apegarían al estricto cumplimiento de la ley; por lo tanto se observa que Alemania es partidaria de que el control jurisdiccional de la Administración debe ser ejercido por los órganos judiciales.

Como se ha mencionado, existe una diáfana clasificación de las materias jurisdiccionales, tales como: la jurisdicción ordinaria, administrativa, laboral, penal y constitucional y la condición principal para someter las cuestiones a la competencia de un determinado tribunal se basa en la

naturaleza del acto; por ende los asuntos de carácter público son competencia del contencioso administrativo siempre y cuando requiera ser remitido a una jurisdicción especial.

La forma del contencioso administrativo alemán es de plena jurisdicción o subjetivo, por que se enfoca en la posible violación a los derechos subjetivos de los administrados referentes al proceso, la sentencia y el fin, para lo cual el órgano jurisdiccional encargado de resolver las controversias entre la Administración y los gobernados se funda en resarcir los derechos subjetivos de los ciudadanos.

Al respecto se expone la siguiente cita: “Sólo por una instancia diferente a la propia Administración podía llegarse a la corrección del actuar administrativo, mediante un eficaz sistema de control sobre ella. En consonancia la función de la justicia contencioso administrativa trasciende de la protección de los derechos del individuo”.⁹²

Se colige que en Alemania la justicia administrativa se ejerce a través del Poder Judicial ya que es el sistema mas adecuado para la conservación del Estado de Derecho, tendiéndose a evitar la injerencia del sistema administrativo de justicia.

4.2 LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN FRANCIA.

Francia es una de las naciones donde el Derecho Público ha alcanzado un gran desarrollo, importante precursor de literatura jurídica especializada en Derecho Administrativo además posee una vasta experiencia en el campo del Derecho Público; por tal razón se consideró pertinente plasmar el funcionamiento de la justicia administrativa en aquel país.

El Derecho Francés ha sido pionero en la creación de los tribunales administrativos cuya competencia consiste en dirimir las controversias suscitadas entre los particulares y la Administración Pública, por lo que en el

⁹² Ibidem, pág. 60.

Sistema Francés existe una marcada distinción entre la doctrina del Contencioso Administrativo de Anulación y el de Plena Jurisdicción.

Para entender el contexto de la justicia administrativa en Francia se transcribe la presente cita del tratadista René Foignet: “La justicia administrativa es la rama del Derecho Administrativo que tiene por objeto la organización de los tribunales administrativos, el estudio de su competencia y la determinación de las formas del procedimiento al lado del derecho determinador que indica las reglas y fórmula de los derechos, él constituye el derecho sancionador que asegura su observancia rigurosa”.⁹³

Surge una peculiaridad en el sistema Contencioso Administrativo Francés referente en que para accionar la justicia administrativa se requiere en primer lugar el actuar de la administración, posteriormente la impugnación de dicho acto debe basarse en un derecho adquirido y finalmente la impugnación será competencia del ordenamiento administrativo.

Por lo que el Derecho Francés considera que la justicia administrativa es la representación más loable del contencioso administrativo, pues éste último es definido por la doctrina francesa como: “El conjunto de reglas de organización y de procedimiento relativos a la competencia del Juez y a sus atribuciones”⁹⁴, aunado a que en el sistema galo las leyes administrativas de carácter sustantivo son consustanciales al Contencioso Administrativo, basados en los principios del Derecho Administrativo aportados por los Jueces.

En Francia el término “Juez Administrativo” equivale al conjunto de jurisdicciones administrativas, sin embargo el Sistema Francés de Justicia Administrativa sufrió su reforma más trascendente el 30 de septiembre de 1953 cuando la calidad de Juez de Derecho Común del Consejo de Estado se ubicó dentro de los Tribunales Administrativos.

⁹³ Sergio Martínez Rosaslanda, **Tribunal Fiscal de la Federación**, pág 15.

⁹⁴ *Ibid* Pág 16.

Con lo anterior se generaron dos vertientes en la calidad de los Jueces, por un lado existe el Juez de Derecho Común, cuya competencia se encuentra regulada por un ordenamiento de carácter administrativo o judicial, por lo que los tribunales judiciales serán competentes de todo litigio mientras el ordenamiento no atribuya dicha competencia a otra jurisdicción.

Por otro lado existe la calidad de Juez de Atribución consistente en que los tribunales son dotados de competencia expresa a través de un ordenamiento legal, como por ejemplo el Tribunal de Instancia o el Tribunal de Comercio.

Otras instancias como la Apelación y la Casación son susceptibles de ser ejercidos en los procedimientos incoados por los administrados, y así obtener la anulación o la modificación de los actos administrativos considerados ilegales. La apelación es una vía sometida a la jurisdicción de un Juez (*ad quem*) para modificar o anular la decisión de un Juez (*ad quo*).

La Casación es la vía extraordinaria para anular las decisiones administrativas emitidas en total contravención a los respectivos ordenamientos legales. En la Casación la controversia no es revisada en el fondo por el Juez sino que el asunto es reenviado para su revisión a una jurisdicción del mismo nivel que al del Juez emisor de la resolución.

En sentido estricto el Juez de Apelación conoce del proceso y el Juez de Casación conoce del juicio, por tal razón no hay distinción entre las cuestiones incoadas ante el Juez de primera instancia y los tramitados ante un Juez de Apelación. En consecuencia la Corte de Casación conoce de cuestiones de derecho y no de hecho.

Para ilustrar mejor la organización de la justicia administrativa en Francia se expondrá brevemente la función del Consejo de Estado, órgano que actualmente tiene el carácter de Juez de Casación, aun cuando posee amplias facultades no conoce sobre cuestiones de fondo.

En sentido vertical al Juez de Primera Instancia le compete conocer de las cuestiones del Derecho Común como Juez de Atribución, el Juez de Segunda Instancia conoce de las decisiones apelables, las cuales se ejercitan de manera directa, pues éste Juez también conoce de Primera Instancia en los asuntos no apelables, por tal motivo la jurisdicción de éste tipo de Jueces es tanto de Primera y Segunda instancia.

Las resoluciones emitidas por el Juez de Primera Instancia pueden ser recurridas en la Instancia de Casación, siempre y cuando se haya agotado el Recurso de Apelación o dicho recurso no sea abierto para el asunto. La Suprema Corte de Francia contiene la jurisdicción tanto administrativa y judicial por lo que conoce de todos los juicios sin quedar limitada por alguna instancia superior; además es el órgano competente para conocer de los Recursos de Casación.

En Francia el Consejo de Estado controla los asuntos derivados de la jurisdicción administrativa, y es competente para conocer de los litigios administrativos como Juez de Primera y de Segunda Instancia, por lo que tal Consejo es considerado el más elevado Tribunal en materia Administrativa.

Por lo tanto la justicia administrativa francesa se compone de la siguiente forma: el órgano máximo de la jurisdicción administrativa es el Consejo de Estado, en un nivel inferior se encuentran las Cortes de Apelación Administrativa y los Tribunales Administrativos de Primera Instancia se encuentran al final de la jerarquía de la justicia administrativa.

Retomando la institución del Consejo de Estado, éste es un órgano consultivo y asesor de la Administración Pública, tiene facultades jurisdiccionales de supremo tribunal administrativo en Francia; su función jurisdiccional se encuentra distribuida en cinco secciones, en las cuales se conoce desde la instrucción y se somete a un relator por orden del Presidente de cada Subsección.

Las Secciones se integran por un Presidente, un grupo de Consejeros y un número de *maitre de requetes* y auditores; la función jurisdiccional actúa con un Presidente, tres Presidentes Adjuntos, tres Consejeros de Estado de las Secciones Administrativas, un Relator, un Auditor y el *maitre des requetes*, los cuales conocen de los asuntos remitidos por el Vicepresidente del Consejo de Estado o por el Comisario de Gobierno, algunas veces conoce de asuntos enviados por el Presidente del Consejo de Estado.

Cuando actúa en Subsecciones se vuelve un órgano resolutorio previa decisión del Presidente del Consejo de Estado o a petición del Presidente de la Sección de lo Contencioso. También actúa como Asamblea Plenaria de lo Contencioso en la cual el Vicepresidente del Consejo de Estado preside la asamblea auxiliado por el Presidente de la Sección de lo Contencioso.

Por lo tanto el Consejo de Estado puede conocer de las cuatro formas de Contencioso Administrativo: de anulación, plena jurisdicción, interpretación y represivo. La justicia administrativa se encuentra reglamentada en el ordenamiento de tribunales administrativos que ordena el funcionamiento y la organización de los órganos jurisdiccionales en materia administrativa.

Lo más destacable de la justicia administrativa en Francia es la adecuación funcional del proceso administrativo a los tribunales administrativos con una marcada tendencia hacia la organización de la jurisdicción judicial; pero lo más novedoso es la denominada "prevención de lo contencioso" consistente en un procedimiento previo con carácter de plena jurisdicción, el cual tutela las personas colectivas de Derecho Público.

Son interesantes las medidas cautelares contenidas en la jurisdicción administrativa francesa, denominadas *référé expertise*, las cuales consisten en que el Presidente de la Sala tiene la potestad para acordar las medidas precautorias de carácter pericial o procesal, aún cuando no exista una decisión administrativa previa que suspenden el inicio del procedimiento.

Otras medidas cautelares son las *référé provision*, implican la potestad del Presidente del Tribunal Administrativo o de la Corte de Apelación para acordar provisiones al actor que ha instaurado una demanda de fondo derivada de una relación contractual con la Administración Pública; incluso el Juez puede subordinar de oficio el pago de la provisión por una garantía o caución. Esta medida es eficaz para evitar el inicio de procesos de mala fe tendientes a retardar el pago.

Otra es la cláusula a través de la cual el Presidente de la Corte Administrativa de Apelación o del Tribunal Administrativo tiene la facultad de ordenar las medidas pertinentes para la solución de la controversia sin obstaculizar la cuestión principal, ni la ejecución de alguna resolución administrativa, sólo se dictan cuestiones de urgencia o a petición de parte, aún cuando haya ausencia de una resolución administrativa.

4.3 LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN ITALIA.

Italia contiene un sistema de justicia administrativa encomendado a tribunales integrantes del Poder Ejecutivo, puesto que la jurisdicción administrativa es competencia del Consejo de Estado y de los tribunales administrativos regionales; por lo tanto el Sistema de Justicia italiano es doble, por una parte esta la jurisdicción judicial cuyo conocimiento son los derechos subjetivos y por la otra una jurisdicción administrativa competente para los intereses legítimos.

El Consejo de Estado italiano se compone por seis secciones, cada una integrada por un Presidente y siete Consejeros; las primeras tres secciones tienen competencia consultiva en materia legislativa y administrativa, mientras que las tres últimas secciones realizan funciones jurisdiccionales, sesionan de manera colegiada para preservar la uniformidad en la creación de jurisprudencia.

Además el Consejo posee una Asamblea Plenaria dirigida por el Presidente del Consejo, cuya misión primordial es la de uniformar y dirigir la jurisprudencia emitida por los tribunales administrativos y resolver las contradicciones de sentencias entre los tribunales administrativos y el Consejo de Estado; sus resoluciones no crean efectos vinculantes para la jurisprudencia posterior.

Es importante comentar que en la justicia administrativa de Italia existen jurisdicciones especiales como por ejemplo: la Corte de Cuentas y los Tribunales de Aguas. Sin embargo la estructura clásica de la jurisdicción administrativa se basa en la primera instancia representada por los tribunales administrativos cuya competencia es general, mientras el Consejo de Estado conoce de la segunda instancia como tribunal de apelación.

La jurisdicción administrativa italiana ha aportado bastantes innovaciones a la justicia administrativa, se trata de un sistema bastante desarrollado en donde el Poder Judicial o jurisdicción ordinaria es competente

para conocer de las controversias suscitadas entre la Administración Pública y los particulares cuando se invoque la violación de derechos subjetivos.

Las controversias en las cuales se ventilen intereses legítimos, los competentes para resolverlas son los Tribunales Administrativos de Primera Instancia y en Segunda Instancia el Consejo de Estado; sin embargo existe cierta complejidad derivada del sistema de doble jurisdicción en Italia, en la cual fue necesario dotar a los Tribunales Administrativos la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos en casos como las controversias derivadas de los Servidores Públicos.

Se observa la división de jurisdicciones en los tribunales administrativos, por un lado jurisdicción de legitimidad que comprende los recursos interpuestos en contra de los actos administrativos definitivos con el fin de anular el acto tildado de ilegítimo asignada al Consejo de Estado, excepto en las materias consideradas competencia de la jurisdicción judicial.

La anterior jurisdicción comprende el conjunto de recursos interpuestos con el fin de analizar la legalidad y la oportunidad de los actos administrativos, cuya competencia asignada por la ley al Consejo de Estado y a los tribunales administrativos regionales. En cambio la jurisdicción exclusiva es la que otorga el ordenamiento legal a los tribunales administrativos respecto de una materia en especial, aun cuando se trate de resarcir derechos subjetivos.

Grosso modo el procedimiento llevado ante los tribunales administrativos en Italia se inicia con la presentación de la demanda notificada a los demandados para hacer valer sus derechos, en casos graves procede la suspensión del acto administrativo, en la fase probatoria domina el principio inquisitivo y finalmente la sentencia dictada por el tribunal sólo puede anular o reconocer al acto impugnado y sólo produce efectos entre las partes.

En cambio la jurisdicción ejercida por el Poder Judicial le compete el conocimiento de controversias en que la Administración Pública sea parte y se litiguen derechos civiles o políticos de los particulares; de manera excepcional

éstas cuestiones son conocidas por los tribunales administrativos cuando la ley así lo prevea.

En cuanto a la competencia material la jurisdicción ordinaria se circunscribe a la sede de la autoridad administrativa emisora del acto administrativo tildado de ilegal; por lo que las resoluciones emitidas en los procesos llevados ante la jurisdicción ordinaria pueden declarar la ilegalidad del acto y produce efectos entre las partes en el caso concreto.

La novedad de la justicia administrativa italiana radica en la exclusión entre la jurisdicción ordinaria y la administrativa, puesto que la sentencia dictada por un tribunal administrativo sirve de apoyo al administrado para exigir a la Administración Pública Activa se sujete al contenido de dicha sentencia.

De manera inversa a través de una sentencia dictada por un tribunal administrativo declarando la nulidad del acto se puede obligar a través de la jurisdicción ordinaria la reparación patrimonial por daños y perjuicios ocasionados por la Administración Pública Activa.

De tal suerte la jurisdicción administrativa tiene claramente definido su campo de acción en la protección del interés legítimo de los particulares y así declarar la nulidad de los actos ilegales, en tanto la jurisdicción ordinaria protege los derechos subjetivos susceptibles de ser violados por la Administración Pública, en la cual la sentencia emitida por dicho órgano jurisdiccional condena a la reparación patrimonial.

Otra peculiar novedad del derecho procesal administrativo italiano es la institución procesal denominada *Il giudizio di ottemperanza*, la cual se refiere a un procedimiento tramitado ante un Juez Administrativo, cuya finalidad es ejecutar las sentencias civiles o administrativas en las cuales la Administración Pública se niegue a cumplirlas.

En otro contexto dada la marcada División de Poderes los Jueces Civiles únicamente podrán resolver la ilegalidad y en su caso la inaplicabilidad de los

actos administrativos puesto que no pueden anularlo, modificarlo ni ordenar a la Administración Pública el sentido de su actuar, ya que sólo pueden condenar a pagar una determinada suma o a la entrega de un bien.

En contraposición los Jueces Administrativos tienen la facultad de anular, modificar el acto, e incluso condenar a la Administración Pública para actuar en determinado sentido, sin embargo no pueden condenarla a resarcir los daños causados por la emisión de los actos administrativos.

Al respecto surge cierta problemática, para explicarlo se cita lo comentado por Alberto Merussi: “La citada dualidad vuelve complejo al sistema italiano, ya que obliga al administrado a realizar un segundo proceso, al tiempo que resulta difícil entender cuál podría ser el derecho subjetivo preexistente a la formación del acto, pues si el administrado fuera titular de un derecho subjetivo pediría de inmediato la tutela del juez ordinario, solicitando la desaplicación del acto y el resarcimiento de la lesión”.⁹⁵

Sin embargo el desarrollo actual del Consejo de Estado Italiano ha derivado en la característica de ser un órgano de jurisdicción sumamente imparcial para declarar la anulación de los actos administrativos ilegales, lo cual lo coloca como la máxima autoridad jurisdiccional administrativa.

Como se observa, la tradición jurisdiccional italiana se encuentra dividida entre el Juez Ordinario y el Juez Administrativo, el primero conoce de los derechos subjetivos de los particulares vulnerados por la autoridad administrativa y el segundo los intereses legítimos de los administrados.

El derecho italiano considera como interés legítimo, aquel interés de un individuo a no ser vulnerado por el actuar de algún órgano de la Administración Pública; en cambio derecho subjetivo en la doctrina italiana significa un derecho inviolable por un acto administrativo.

⁹⁵ José Luis Vázquez, **Evolución y perspectiva de los Órganos de Jurisdicción Administrativa en el Ordenamiento Mexicano**, pág. 71.

En el presente apartado se ha mencionado que la jurisdicción administrativa en Italia es la encargada de tutelar los intereses legítimos lesionados por los actos administrativos, sin embargo dicha tutela no puede ser del todo absoluta, debido a que el actuar de la Administración Pública sólo se limitará a las cuestiones de ejercicio ilegítimo de la Autoridad Administrativa.

Por lo tanto la acción de anulación sólo podrá ser ejercitada en interés del recurrente y su efecto es similar para todos los casos, pues únicamente consiste en desaparecer el acto impugnado y por ende sus efectos; por medio de dicha vía se accede a la jurisdicción administrativa.

Los particulares poseen un interés legítimo de los actos tendientes a afectar su esfera jurídica, teniendo la oportunidad de impugnarlos, sin embargo la problemática surge cuando un tercero considera ser afectado por la emisión del acto administrativo, lo que ocasiona una dificultad para encuadrar en el ordenamiento legal el interés legítimo del tercero recurrente.

En otro tenor los Jueces integrantes de los tribunales administrativos provienen de la carrera judicial, son nombrados previa oposición pública, y pueden serlo todos aquellos Licenciados en Derecho, aún con experiencia como Servidores Públicos, Magistrados del Fuero Común, Abogados Postulantes, e incluso Profesores Universitarios; sin embargo la mayoría de los Jueces provienen de la Administración Pública.

El Consejo de Estado se integra por Cuatro Consejeros, tres de los cuales son nombrados previa oposición pública, y el último es nombrado a discreción por el Gobierno, los cuales pueden también ser Profesores Universitarios o altos funcionarios de la Administración Pública.

Los tribunales regionales administrativos se componen de manera colegiada por cinco jueces, los cuales pueden actuar ante el Consejo de Estado cuando se remita un asunto generador de controversias jurisprudenciales procedente de la Sala Plenaria integrada por el Presidente del

Consejo de Estado y doce Jueces provenientes de las secciones del Consejo de Estado.

Los citados tribunales administrativos dividen su competencia territorialmente; las sentencias emitidas son apelables a través de un recurso ante un Juez de Apelación con el fin de obtener una nueva decisión, y en algunos casos la causa es reenviada a la primera instancia cuando se haya dictado la anulación con motivo del defecto o vicios en el procedimiento.

Las sentencias de apelación son susceptibles de ser recurridas ante la Corte de Casación cuando se hayan agotado todos los medios de defensa en la vía administrativa, sin que esto constituya una tercera instancia, ya que la finalidad del recurso consiste en dejar subsistente o no la jurisdicción.

Lo anterior es trascendente, toda vez que las controversias suscitadas entre los particulares y la Administración Pública serán del conocimiento del Juez cuando en verdad lo ameriten, en virtud de que los medios de impugnación previos al proceso tienen la función de filtrar las controversias, disminuyendo así la carga de trabajo de los tribunales.

4.4 LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN ESPAÑA.

En primer lugar es de señalarse que la justicia administrativa en España es de tipo Judicialista, aunque en un sentido estricto difiere del modelo anglosajón debido a la separación funcional de la jurisdicción administrativa de la jurisdicción ordinaria.

Por lo tanto, los tribunales competentes para resolver las controversias entre la Administración Pública y los particulares se ubican dentro del Poder Judicial, cuyas resoluciones no son susceptibles de ser revisables por los órganos jurisdiccionales del derecho común.

Al igual que en Italia existe una dualidad de jurisdicciones para conocer los actos de la Administración Pública, por lo que dependiendo el carácter de los actos será la jurisdicción administrativa competente.

Se estima pertinente citar lo siguiente: “La jurisdicción contencioso-administrativa no debe entenderse ni desarrollarse como si estuviera instituida para establecer, si, garantías de los derechos e intereses de los administrados, pero con menos grado de intensidad que cuando los derechos e intereses individuales son de naturaleza distinta y están bajo la tutela de otras jurisdicciones. Si la jurisdicción contencioso-administrativa tiene razón de ser, lo es precisamente en cuanto, por su organización, sus decisiones ofrecen unas probabilidades de acierto, de ser eficaz garantía de las situaciones jurídicas, de encarnar la justicia, superiores a las que ofrecerían si las mismas cuestiones se sometieran a otra jurisdicción”.⁹⁶

Lo antes citado proporciona una idea general de las características del Sistema Español de justicia administrativa, el cual en sentido amplio es definido como Judicialista o Subjetivo Especializado; cuyos tribunales se integran por Magistrados seleccionados a través de concursos de oposición, los cuales deben ser especialistas en derecho administrativo y materias afines.

⁹⁶ Héctor A. Mairal, **Control Judicial de la Administración Pública**, pág. 83.

Cabe mencionar que la justicia administrativa española no solamente tutela los intereses legítimos, sino también los derechos subjetivos, aunado a que dicha justicia no hace distinción alguna entre la anulación y la plena jurisdicción, pues solamente se requiere la existencia de un acto ilegal proveniente de la Administración Pública sujeto a derecho administrativo.

En España la justicia administrativa se bifurca en dos jurisdicciones para juzgar a la Administración Pública, por un lado la jurisdicción de Derecho Común para los actos de derecho privado realizados por la Administración Pública y por el otro el Contencioso Administrativo objetivo o de anulación para los actos ilegales de la Administración Pública, sin embargo las dos jurisdicciones se encuentran inmersas en el Poder Judicial.

Con la creación de los Tribunales Superiores de Justicia fueron abolidas las Audiencias Territoriales, con el objetivo de organizar territorialmente la justicia en España, así mismo se organizó una nueva división territorial y política contenida en Comunidades Autónomas, cada una con determinada competencia y atribuciones para la impartición de justicia. A cada territorio se le asignó un Tribunal Superior de Justicia para representar la máxima autoridad jurisdiccional en cada una de las Comunidades Autónomas.

En cuanto a los Juzgados y Tribunales de lo Contencioso Administrativo, éstos conocen de las controversias entre los actos emitidos por la Administración Pública competentes a la jurisdicción administrativa y sus demás disposiciones; por lo tanto la materia Contenciosa Administrativa conoce de los actos de la Administración Pública o disposiciones de carácter general de la misma.

Ahora bien, existe en España un Tribunal Supremo, el cual constituye el máximo órgano jurisdiccional toda España; su integración consta de un Presidente, presidentes de las salas y los magistrados establecidos por la ley contenidos en las secciones de las salas; dichas salas se dividen en Penal, Civil, Social y Contencioso Administrativa.

La Sala Contenciosa Administrativa conoce en una sola instancia del recurso Contencioso Administrativo interpuesto contra los actos del Consejo de Ministros, del Consejo General del Poder Judicial, del Congreso de los Diputados y del Senado, del Tribunal de cuentas y del Tribunal de Cuentas en cuestiones administrativas.

La Sala también es competente para conocer de los recursos de Casación promovidos en contra de las Salas de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, las sentencias dictadas en última instancia por las Salas de lo contencioso administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia dictadas con motivo de los órganos de la Administración Pública, y de las sentencias emitidas en única instancia por las Salas de lo Contencioso Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia, concerniente a los actos ilegales de las Comunidades Autónomas.

Además la Sala es competente para conocer de los recursos promovidos contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas, así como de los recursos de revisión no atribuidos a las salas de lo Contencioso Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia.

La denominada Audiencia Nacional se encuentra en Madrid y tiene competencia para toda España, se integra por un Presidente, los Presidentes de las Salas y los Magistrados establecidos por la ley; dicha Audiencia conoce de los recursos contra las resoluciones y actos dictados por los Ministros y los Secretarios de Estado.

La Sala de lo Contencioso Administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia son competentes en única instancia de los recursos promovidos contra los actos de los órganos administrativos, de los recursos contencioso administrativos incoados contra los actos y disposiciones administrativas de los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de los recursos contra actos y disposiciones de la Asambleas Legislativa de las Comunidades Autónomas.

Dentro de los Tribunales Superiores de Justicia se pueden crear salas de lo Contencioso Administrativo cuya jurisdicción radique en una o varias provincias de una comunidad autónoma.

Existen también Juzgados de primera instancia de lo Contencioso Administrativo, competentes en sus respectivas Provincias, pudiéndose establecer más Juzgados en una Provincia cuando se considere necesario. En general la justicia administrativa española conoce de las pretensiones deducidas relativas a los actos de la Administración Pública sujetos a Derecho Administrativo.

Es importante señalar que en el Sistema Español de Justicia Administrativa existe una marcada diferencia entre la doctrina administrativa y la jurisprudencia del Contencioso Administrativo; sin embargo a lo largo de los años la jurisprudencia ha ido evolucionando en cuanto a la interpretación de los medios de control jurisdiccional.

Una novedad en la justicia administrativa en España es la facultad del Tribunal Supremo para pronunciarse en determinados casos concretos sobre el control de discrecionalidad, entendiendo esto último como el control del ejercicio de las potestades públicas de carácter discrecional.

Al respecto el Tribunal Supremo requiere de una prueba plena para reconocer la existencia de desviación de poder; en apoyo a lo antes mencionado se transcribe lo siguiente “siendo suficiente acreditar aquellos hechos o circunstancias que permitan al Tribunal llegar a la convicción de que la actuación administrativa, aunque aparentemente ajustada a la legalidad...”⁹⁷

Otro aspecto interesante es la motivación de los actos administrativos, debido a que en España no es necesario expresar las razones y fundamentos jurídicos para la justificación del actuar de la administración, sin embargo

⁹⁷ Javier Barnes V., **La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado**, pág. 364.

diversas jurisprudencias se han pronunciado cada vez más por la motivación de los actos administrativos.

Existe una cierta limitación del Tribunal Supremo para conocer de los asuntos provenientes de los denominados Órganos Técnicos, debido a que dicho tribunal excusa su conocimiento en dichas controversias, basándose en la incapacidad para valorar cuestiones técnicas derivadas de dichos órganos y a la falta de conocimientos periciales en la materia de que se trate.

Finalmente se aprecia en España un avance significativo en cuanto control jurisdiccional ejercido por los Tribunales a la Administración Pública, debido al otorgamiento de amplias facultades a los Tribunales para controlar al actuar administrativo.

4.5 LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN ESTADOS UNIDOS.

El origen de la justicia administrativa en los Estados Unidos de América proviene básicamente de la tradición Inglesa, sin embargo en los Estados Unidos se fue configurando una Organización Federal compuesta por Tribunales Federales competentes para conocer de las controversias suscitadas entre los gobernados y la Administración Pública.

En ambas naciones desarrollaron sistemas jurídicos, legislaciones y jurisprudencias simultáneamente, por lo que los Estados Unidos se afianzó la existencia de un Derecho Administrativo dominado por el principio del sometimiento de la Administración Pública al Derecho Común.

El sistema de justicia administrativa en los Estados Unidos surgió de varios factores, tal como lo describe Héctor Mairal “El sistema Federal Norteamericano de control judicial de la actividad administrativa es la resultante del entrecruzamiento de factores históricos, reglas y principios constitucionales y desarrollos legislativos y jurisprudenciales”.⁹⁸

⁹⁸ Héctor A. Mairal, Op.Cit., pág. 20.

Se observa que el Derecho Norteamericano es el legado más puro del *Common Law* de Inglaterra; en el cual existe una clara distinción entre el Derecho Público y el Derecho Privado, el cual se ha pronunciado por no establecer una jurisdicción especial competente para juzgar las controversias suscitadas entre el Estado y sus funcionarios.

Por lo tanto los actos administrativos serán revisables por el Poder Judicial siempre y cuando no exista una vía procesal específica, tal como se ejemplifica con lo siguiente: “toda persona que sufra un agravio jurídico debido a la acción administrativa tiene derecho a la revisión judicial de la misma”.⁹⁹

En consecuencia, los actos y decisiones de los órganos administrativos son revisables por los órganos de jurisdicción ordinaria a través de la vía conocida como *judicia review* o revisión judicial.

La legislación encargada de la revisión de los actos administrativos a los tribunales judiciales es la Ley del Procedimiento Administrativo *Administrative Procedure Act*, la cual no solamente regula a la Administración Pública Centralizada, sino también organismos desconcentrados y autárquicos; salvo el Poder Judicial, el Congreso y las Cortes Marciales.

Al respecto, el experto en Derecho Comparado Javier Barnes V. Comenta así la finalidad de la Ley del Procedimiento Administrativo norteamericana: “La finalidad perseguida con la expedición de la citada ley fue la de ordenar y regular la actividad de todas las autoridades administrativas, asegurando así la protección de los particulares frente a los órganos de la administración, mediante el establecimiento de un adecuado procedimiento administrativo”.¹⁰⁰

⁹⁹ Ibidem, pág. 37.

¹⁰⁰ Javier Barnes V., Op.Cit., pág. 84.

De lo anterior se desprende que cuando un acto administrativo es revisado judicialmente la resolución emitida se constituirá como una decisión definitiva, aun cuando existan recursos administrativos para someter el acto a revisión; además la Administración Pública tiene la facultad de suspender los efectos de las resoluciones recurridas ante los Tribunales para así evitar un daño irreparable a los gobernados.

En concreto, los tribunales judiciales son los competentes para conocer de las pretensiones que se deduzcan en contra de la Administración, pues tienen la facultad para revocar las decisiones ilegales derivadas del ejercicio discrecional de las facultades de la Administración Pública, así como revocar las decisiones por vicios de incompetencia durante el procedimiento.

Se observa en la justicia administrativa Norteamericana un sistema de plena jurisdicción en cuanto a las sentencias emitidas, debido a que los tribunales judiciales pueden ordenar a la Administración a realizar un determinado acto cuando la Administración se resista a realizarla, o se haya configurado una negativa ficta de su parte.

Para acceder a la jurisdicción de los Tribunales Judiciales Federales en Estados Unidos de Norte América se requiere alegar una norma competencia del tribunal, incoándose el proceso ante un Juzgado Federal de Primera Instancia.

Es de suma importancia exponer la organización del Poder Judicial Norteamericano, el cual esta compuesto por los Juzgados de Distrito, los Tribunales de Circuito de Apelación y la Corte Suprema; resulta peculiar que los anteriores órganos jurisdiccionales hayan sido denominados como Tribunales Constitucionales por la razón de estar consagrados en la Carta Magna Norteamericana.

Ante los Juzgados Federales de Primera Instancia se interponen las acciones para el reconocimiento de un derecho real por parte de la Administración Pública en cuanto a cuestiones de conducta discrecional por

parte del Gobierno Federal; ampliándose así las facultades de los Juzgados Federales, toda vez que los mismos responsabilizan a la Administración Pública por su actuar.

Existe una grave contradicción en el sistema de justicia administrativa norteamericano debido al exceso de protección de los Servidores Públicos; lo cual acarrea un plano de desigualdad entre los funcionarios y los particulares. Por otra parte es de mencionarse que los Juzgados de Distrito son competentes en materia de impuestos y cuestiones laborales de funcionarios públicos.

Existe también una estructura de Tribunales Administrativos consistente en los siguientes órganos jurisdiccionales: *The Board of Tax Appeals*, *The Proecising Tax Board of Review Interstate Comerse Comisión*, Tribunales Especiales como la Corte de Reclamaciones *Court of Claims*, el Tribunal Aduanal de los Estados Unidos, *United States Custom Court*, el Tribunal de Apelaciones en materia aduanal y de patentes *Court of Custom and Patent Appeals*; las sentencias definitivas pronunciadas por todos éstos órganos jurisdiccionales son revisables por los órganos del Poder Judicial.

Para acceder a los órganos jurisdiccionales e iniciar un proceso administrativo se requiere de la legitimación activa, la cual consiste en el padecimiento del gobernado de un daño jurídico derivado de un acto o resolución de un órgano de la administración, o cuando el acto sea considerado ilegal por la legislación respectiva.

En sentido estricto el proceso administrativo en los Estados Unidos tiene competencia para revisar los actos en los que se prevea en la ley la posibilidad de ejercer algún medio de impugnación a excepción de los actos discrecionales no impugnables judicialmente, salvo cuando la Corte los considere dictados con abuso de las facultades discrecionales.

Es loable la clasificación hecha por la ley respecto a las cuestiones susceptibles de ser impugnadas, las cuales son divididas en cuestiones de

hecho y cuestiones de derecho, con dicha clasificación se realiza un adecuado conocimiento del caso concreto. Así también es interesante que los tribunales judiciales sean los facultados para declarar la anulación de los actos contrarios a derecho, poder, privilegio o inmunidad constitucional.

Cabe mencionar que los tribunales judiciales tienen la facultad de resolver las cuestiones de derecho relativas a la interpretación de las disposiciones legales, aun las de carácter constitucional, pudiendo interpretar un determinado proceso administrativo. En efecto la Ley Federal del Procedimiento Administrativo de los Estados Unidos establece la tramitación de los procesos administrativos conforme a las leyes correspondientes y para cada caso concreto ante los tribunales competentes del Poder Judicial.

Por lo tanto que en los procesos administrativos se ejercita la plena jurisdicción a través de los Tribunales Judiciales, como por ejemplo cuando se dispone el diferimiento del actuar de la Administración en casos de daño irreparable y así preservar los derechos durante el procedimiento; sin embargo en el Sistema Norteamericano no se otorga suspensión del acto administrativo cuando se tramita un procedimiento administrativo.

Cabe destacar la variedad de procesos administrativos en el sistema de justicia estadounidense, a saber: cuando se impugna de modo directo el acto administrativo, cuando se impugna de manera indirecta es decir a través de una controversia como cuestión de previo y especial pronunciamiento.

Otras formas de revisión judicial en *strictu sensu* se dan cuando el órgano administrativo emisor del acto invoca la confirmación del mismo ante el tribunal judicial, y otra es cuando la ley reguladora del órgano administrativo emisora del acto reconoce el *write of error* establecido por los tribunales. Sin embargo es criticable la existencia de varios procesos jurisdiccionales en materia administrativa tramitados ante los tribunales judiciales.

El Sistema de Justicia Administrativa Norteamericano está bastante desarrollado, lo anterior se hace patente con la participación constante y

dinámica de los particulares para la defensa de su esfera administrativa, a tal grado que los gobernados pueden impugnar la emisión de Reglamentos Administrativos, siempre y cuando dichos particulares hayan sido afectados por una expedición anterior de los respectivos reglamentos; situación que no acontece en nuestro país.

Tanto los Sistemas de Justicia Administrativa Europeos y el Norteamericano constituyen una gran fuente doctrinaria para el análisis y comprensión del sistema de justicia administrativa en México, puesto que el derecho comparado hoy en día puede aportar soluciones, alternativas y modelos funcionales al sistema mexicano.

CAPITULO QUINTO

NECESIDAD DE INTEGRAR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN PARA SER UN TRIBUNAL CON PLENA JURISDICCIÓN.

5.1 EL CONTROL DE LA LEGALIDAD POR PARTE DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

El Poder Judicial de la Federación constituye una función del Estado Mexicano, su desarrollo se generó bajo la influencia del Derecho Francés, Español y Anglosajón. Es a partir de la Constitución de 1917 cuando el Poder Judicial es regulado a partir del artículo 94 y hasta el 107 constitucionales, los cuales comprendían a la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito.

En aquel entonces la Corte se integraba por once Ministros, funcionaba en Pleno y en Audiencias Públicas, la elección de los Ministros correspondía al Congreso de la Unión, propuestos por Legislaturas Locales. Los Ministros durando en su cargo dos años, y cabe mencionar que la inamovilidad en el encargo de los miembros del Poder Judicial se aplicó por primera vez en el año de 1923.

En ese orden de ideas, el artículo 103 constitucional dotó de competencia al Poder Judicial para resolver las controversias entre las leyes y actos de la autoridad que vulnerasen las garantías individuales, leyes o actos de la autoridad que vulneren la soberanía de los Estados y finalmente por leyes y actos de autoridad invasores de la competencia de la Autoridad Federal.

Además al Poder Judicial se le otorgaron atribuciones para resolver controversias civiles y criminales derivadas por el cumplimiento de leyes federales y tratados

internacionales, resolver controversias del derecho marítimo y de las que la Federación, los Estados o tribunales del Distrito Federal fuesen parte.

De lo anterior se observa que el Poder Judicial en la actualidad amplió su competencia, aunado a que el artículo 107 constitucional estableció desde su origen los principios fundamentales del Juicio de Amparo, la clasificación del Juicio de Amparo Directo y del Juicio de Amparo Indirecto, cuya competencia se fue delegando de la Suprema Corte a los Tribunales Colegiados de Circuito y finalmente a los Juzgados de Distrito.

El artículo 106 constitucional fue reformado para dotar de competencia a los órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación y solucionar los conflictos competenciales entre los Tribunales de la Federación y los Tribunales Locales, lo cual constituyó un gran avance en nuestro Sistema Jurídico, pues se delimitó con claridad la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

5.1. 2 EL ARTÍCULO 104 CONSTITUCIONAL COMO BASE DE CONTROL DE LA LEGALIDAD DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

El artículo 104 fue reformado por primera vez en 1946, tal reforma consistió en la adición del segundo párrafo a su fracción primera, constituyendo la principal base de Control Constitucional de los Tribunales Administrativos, como lo es el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Dicho artículo establecía lo siguiente: En los juicios en los que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra la de los tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

En la actualidad éste párrafo fue sustituido por una fracción “B”, que establece con precisión el medio de Control de Constitucionalidad de los fallos emitidos por los Tribunales Contencioso Administrativos, como los del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En la especie se trata del Recurso de Revisión y el Juicio de Amparo, los cuales se interponen en contra de las sentencias definitivas pronunciadas por el Tribunal en comento.

5.2 CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONTROL DE LA LEGALIDAD.

En la presente Tesis es necesario comprender el Control de la Constitucionalidad y el Control de la Legalidad, toda vez que son conceptos esenciales para la comprensión de los medios de control promovidos ante el Poder Judicial tales como: el Recurso de Revisión y el Juicio de Amparo tanto Directo como Indirecto.

En realidad el Control Constitucional es un término ausente de la debida comprensión jurídica, debido a que las Normas Constitucionales son las que realmente pueden ser controladas Constitucionalmente, mientras las normas inferiores plasmadas en los distintos ordenamientos legales son factibles de ser controladas en cuanto a su legalidad a través de los diversos recursos interpuestos ante órganos jurisdiccionales y administrativos.

Se trata entonces de medios de control de normas inferiores a la Constitución cuyo fin es garantizar el principio de Derecho consistente en que norma inferior no puede vulnerar a una norma de mayor jerarquía, todo esto se encuentra regulado en el Principio de Supremacía Constitucional consagrado en el artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto el Doctor Miguel Covián Andrade expone lo siguiente: “Estos medios de control no pueden juzgar sobre el contenido de la ley, ni sobre su conformidad con la constitución. Es decir que el juicio sobre la constitucionalidad

de la ley, es emitido por un órgano distinto a aquél ante el que se ventila la cuestión de legalidad, o por él mismo, en vía incidental o de excepción, diferenciable del proceso concreto dentro del cual se produce el incidente”.¹⁰¹

Se observa entonces que nuestro Estado de Derecho Mexicano esta basado en la Constitución Política, la cual fue dotada con el Principio de Supremacía Constitucional, existiendo así distintos niveles normativos. Pero que en un determinado conflicto contra dichas normas pueden derivarse cuestiones Constitucionales.

Por lo tanto, se desprende que el Control de la Constitucionalidad difiere del Control de la Legalidad en cuanto a su fundamento jurídico, su objeto, finalidad y por el órgano que la ejerce, por lo tanto, el Control de la Legalidad se da en un nivel inferior a las normas constitucionales.

5.3 LAS REFORMAS AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN DE 1995, 1996 Y 1999.

El Poder Judicial de la Federación Mexicano sufrió una gran modificación en el año de 1995, la cual reorganizó su estructura, organización, y competencia, integrándosele en el año de 1996 el Tribunal Electoral, y en 1999 se modificó la competencia de la Suprema Corte de Justicia, pues se creo el Consejo de la Judicatura Federal.

Siendo éste último una nueva forma de administrar el Poder Judicial y no un nuevo órgano jurisdiccional, la creación de éste órgano no es una creación novedosa para el Sistema Jurídico mexicano, pues anteriormente en varios países europeos ya han existido consejos de la judicatura u órganos similares; sin embargo es una cuestión benéfica para el sistema jurídico de México, en virtud de

¹⁰¹ Miguel Covián Andrade, **Teoría Constitucional**, pág. 579.

que el estudio del derecho comparado sirve para conocer nuevas alternativas en materia de impartición de justicia.

En efecto, se modificó la competencia de la Suprema Corte de Justicia en aspectos de administración y vigilancia de los Tribunales Federales, promoción y reubicación de los Jueces y Magistrados, la creación de nuevos Tribunales y distribución de Distritos y Circuitos en la República Mexicana, ya que todas estas facultades fueron trasladadas al Consejo de la Judicatura Federal, por lo tanto la Corte disminuyó su carga de trabajo y mejoró en sus funciones jurisdiccionales.

En cuanto a la estructura, organización y competencia del Poder Judicial de la Federación se distingue la nueva estructura de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que los anteriores veintiún Ministros concluyeron sus funciones y fueron sustituidos por once nuevos Ministros, aunque algunos fueron elegidos de los anteriores.

Por otro lado, a lo largo de la historia jurídica mexicana se ha buscado concebir una Suprema Corte de Justicia especializada en cuestiones de Control de Constitucionalidad, sin embargo la presente Suprema Corte no corresponde realmente a la función de un verdadero Tribunal Constitucional. Es claro que las reformas fueron tendientes a despolitizar la función jurisdiccional realizada por la Corte y por ende la imparcialidad en el pronunciamiento de las resoluciones de la misma para marcar una real independencia del Poder Ejecutivo.

5.4 EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD EJERCIDO POR LOS TRIBUNALES FEDERALES.

Cabe resaltar que a excepción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación los demás órganos jurisdiccionales que integran el Poder Judicial son competentes para ejercer el control de constitucionalidad. Es decir son competentes la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados

de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito, los Juzgados de Distrito, en términos de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Toda vez que artículo 103 establece lo siguiente: “Los tribunales de la federación resolverán toda controversia que se suscite: I. Por leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales. II. Por leyes o actos de autoridad federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los Estados o la esfera de la competencia del Distrito Federal, y III. Por leyes o actos de autoridad de los Estados o del Distrito Federal que invadan la esfera de competencia de la autoridad federal”.¹⁰²

La propuesta de integración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial de la Federación no pretende que al Tribunal se le dote de funciones de control de Constitucionalidad, pues dicha competencia es ejercida correctamente por los Juzgados de Distrito, los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Toda vez que el control de la constitucionalidad se ejerce a través del Juicio de Amparo, sea Directo o Indirecto, o bien el Recurso Revisión tramitado ante los Tribunales Colegiados de Circuito, siempre y cuando los particulares y las Autoridades de la Administración estimen cuestiones de inconstitucionalidad en los actos y resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Sistema de Control de Constitucionalidad en la actualidad se compone por medios de control de constitucionalidad, los cuales son: el juicio de amparo, las acciones de inconstitucionalidad de leyes, las controversias constitucionales, y los medios de control en materia electoral, cuyo objetivo primordial es anular las leyes y actos de autoridad que vulneren la Constitución.

¹⁰² Op. Cit., pág. 111.

Con lo anterior se pretende demostrar la simbiosis existente entre el Poder Judicial de la Federación y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que la decisión final es pronunciada por el Poder Judicial de la Federación, por lo tanto no existe mayor problema para la integración total del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial de la Federación.

5.4.1 EL JUICIO DE AMPARO ADMINISTRATIVO Y EL RECURSO DE REVISIÓN COMO MEDIOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL.

El Juicio de Amparo en materia administrativa es procedente contra los actos y resoluciones provenientes de la Administración Pública Centralizada y Descentralizada, aunado a que con éste juicio se pueden impugnar los actos y resoluciones emitidos por los tribunales administrativos, como en el presente caso lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; también se impugnan leyes, tratados internacionales y reglamentos de carácter administrativo.

El Juicio de Amparo Administrativo es directo cuando se rige por los artículos 158 y 159 de la Ley de amparo o bien puede ser indirecto cuando encuadre en el artículo 114 de la Ley de Amparo, sin embargo en los dos tipos de Amparo se siguen los principios fundamentales del Juicio de Amparo.

El Amparo Administrativo es procedente cuando se está frente a un acto reclamado emitido por una Autoridad Administrativa, como podría ser el Presidente de la República, el Gobernador de un Estado, un Presidente Municipal, un Secretario de Estado, además este Juicio de Amparo procede contra los actos de tribunales administrativos (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) en tanto que los actos reclamados estén fuera del juicio, después de concluido el juicio, o bien durante el procedimiento y causen al quejoso una violación de imposible reparación, también los actos que vulneren a un tercero ajeno al juicio pueden ser reclamados mediante el juicio de garantías en estudio.

Es importante señalar que también procede contra actos de autoridades locales que invadan la competencia de las autoridades federales o viceversa, contra actos reclamados que causen violaciones en el procedimiento susceptibles de reparación y violaciones de fondo, y contra los actos de la administración descentralizada que causen un perjuicio en las garantías del gobernado.

El Principio de Definitividad requiere de la interposición de todos los recursos permitidos por las leyes, para combatir los actos o resoluciones de naturaleza fiscal, para así modificarlos, confirmarlos o revocarlos, debido a que sino se ejercitan los recursos establecidos, no podrá promoverse el Juicio de Amparo.

Sin embargo existe una excepción al denominado Principio de Definitividad, que es cuando se impugna la inconstitucionalidad de una ley, un acto de autoridad administrativa con ausencia o indebida fundamentación legal, siempre y cuando la ley secundaria que rija el acto reclamado no prevea la suspensión del mismo, o cuando exista un recurso ordinario que contemple la suspensión y ésta requiera de más requisitos que los establecidos en la Ley de Amparo, también cuando exista más de un recurso (administrativo y judicial), y que el acto reclamado se impugne por violaciones directas a la Constitución, y finalmente cuando el amparo lo promueva un tercero extraño a juicio.

Otro principio importante para el juicio de amparo administrativo el Principio de Estricto Derecho, sin embargo si hay una violación al procedimiento dejando en estado de indefensión al quejoso se podrá suplir la deficiencia de la demanda lo que constituye otra excepción a este principio fundamental del Amparo.

En cuanto al Juicio de Amparo Fiscal, se siguen las mismas reglas utilizadas para el Amparo Administrativo, por lo que el Principio de Estricto

Derecho es aplicable a la materia fiscal, aunado que existe una aplicación de los términos procesales de una manera general.

Como se dijo con anterioridad los Principios aplicables al Amparo Administrativo son también aplicables al Amparo Fiscal, por lo tanto el Principio de Instancia de Parte en materia fiscal será aplicado por la persona física o moral afectada por un acto de autoridad a través del cual se le determine o liquide un impuesto, o se le imponga una sanción consistente en multa o recargo exigido a través del Fisco; sin embargo no solamente el causante directo del impuesto puede interponer el Juicio de Amparo, sino toda aquella persona afectada por la emisión o ejecución de un acto de autoridad de carácter fiscal.

Otro principio importante para el Juicio de Amparo administrativo es el Principio de Agravio Personal y Directo, el cual se refiere a la vulneración o afectación padecida directamente por el gobernado, dicho agravio proviene de la emisión o ejecución de un acto de autoridad de carácter fiscal, siempre que dicha afectación sea personal y directa; es decir debe incidir en una persona ya sea moral o física.

El Principio de Estricto Derecho en el cual se mencionaron algunas excepciones se refiere a que la autoridad jurisdiccional exclusivamente valorará los conceptos de violación planteados en el juicio de amparo y con ello tendrá una referencia el órgano jurisdiccional para dictar su sentencia, no siendo indispensable el análisis de la procedencia de la demanda de amparo. Cabe mencionar que en el Amparo Fiscal no se aplica totalmente el Principio de Suplencia de la Queja, toda vez que en casos excepcionales como por ejemplo la declaración de Inconstitucionalidad de leyes o a través de una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia, así como cuando se afecten los derechos de menores de edad o incapacitados.

El principio de Procedencia del Amparo contra sentencias definitivas en materia fiscal, se da exclusivamente cuando existan violaciones en el procedimiento, y violaciones al momento de emitir la sentencia; significando lo anterior una afectación a las defensas del quejoso a tal grado que trascienda el resultado de la sentencia, se hace la aclaración que dichas violaciones no deben recaer en actos de imposible reparación.

Es importante señalar las partes en el Amparo Fiscal a fin de tener una mejor noción de ésta clase de Juicio de Garantías, primeramente se señala como parte la persona que es vulnerada en sus garantías individuales derivado de una autoridad, el cual es denominado Quejoso, existe la posibilidad de que pueden ser Quejosos tanto las personas físicas como las personas morales o también llamadas colectivas, estas últimas pueden ser de derecho privado, social e incluso personas de Derecho Público.

Por ende será Quejoso en materia fiscal, la persona que sufra una afectación o agravio derivado de un acto de autoridad en materia fiscal; otra de las partes en el amparo es el Tercero Perjudicado que es la persona que tenga un interés jurídico para que subsista el acto reclamado, es decir esta a favor de que el órgano jurisdiccional no conceda el Amparo y protección de la Justicia Federal al Quejoso. Existe una homologación entre el Tercero Perjudicado y la Autoridad Responsable, puesto que ambos propugnan la subsistencia del Acto Reclamado.

Al respecto el Ministro Vicente Aguinaco Alemán establece lo siguiente: “constituyen partes secundarias o accesorias en la relación jurídico procesal del juicio de amparo, puesto que intervienen para invocar no un interés y pretensión singulares y propios, sino para pedir que prevalezca un interés y una pretensión coincidentes con los de la autoridad responsable, o sea, que subsista el acto combatido y que se desestime la reclamación del quejoso, negándole el amparo o sobreseyendo en el juicio...”¹⁰³

¹⁰³ Tribunal Fiscal de la Federación., 45 años, pág. 687.

Concretamente en el Juicio de Amparo Fiscal el Tercero Perjudicado puede actuar en el juicio con los mismos derechos y obligaciones a los del Quejoso, es decir tiene la facultad para rendir pruebas, alegatos y para interponer recursos; el Tercero Perjudicado propugnará por el beneficio de sus actos de autoridad reclamados o gestionarlos a su favor.

La ley de Amparo establece también como parte en el Juicio de Amparo al Ministerio Público Federal, aun en el Juicio de Amparo Fiscal; su fin es proteger los intereses de la sociedad, guardando para ello el régimen Constitucional y vigilando el cabal cumplimiento de las Autoridades Responsables.

5.4.1.1 EL AMPARO INDIRECTO EN MATERIA FISCAL,

El Amparo Indirecto o también conocido como bi-instancial procede contra actos de autoridad que no sean sentencias definitivas, por lo que el Amparo Indirecto en materia administrativa y fiscal procederá contra los actos que no sean sentencias dictadas en el Juicio Federa Contencioso Administrativo, éste tipo de Amparo se tramita ante los Juzgados de Distrito en Materia Administrativa, dicha competencia esta regulada por el artículo 114 de la Ley de Amparo, el cual establece los supuestos para la procedencia de éste juicio de garantías.

A grandes rasgos en materia fiscal y administrativa éstos supuestos serán los siguientes: contra leyes fiscales o administrativas que por su entrada en vigor cause perjuicio al Quejoso, es decir por leyes fiscales y administrativas autoaplicativas, así como los actos de aplicación de las mismas; aunado a lo anterior los reglamentos son también impugnables en vía de Amparo Administrativo, pues constituyen actos formalmente legislativos, aunque materialmente sean de carácter administrativos.

También es procedente el Amparo en estudio contra los actos que no sean emitidos por Tribunales Judiciales, Administrativos, y del Trabajo; contra los actos tramitados en forma de juicio, en los cuales se hayan cometido violaciones en el procedimiento (vicios in procedendo) o violaciones en la emisión de la sentencia (vicios in iudicata), siempre y cuando el Quejoso se haya quedado en estado de indefensión o privado de sus derechos que la ley administrativa o fiscal le conceda; contra los actos de tribunales administrativos como el analizado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que haya dictado posterior al juicio o fuera del mismo; al respecto se derivan dos supuestos de procedencia:

Cuando se trate de actos tendientes a ejecutar una sentencia, siempre y cuando exista la última resolución dictada en el proceso correspondiente ante lo cual se podrá reclamar la violación *in procedendo* que dejaren sin defensa al quejoso; el otro supuesto es el caso de remates en materia fiscal caso para el cual sólo es procedente el juicio de garantía indirecto en contra de la resolución definitiva en que apruebe o rechace el remate.

Otra procedencia será contra actos dentro del juicio natural que versen sobre cosas y que se trate de una ejecución de imposible reparación en materia Administrativa o Fiscal, también procede contra actos ejecutados dentro y fuera del juicio que vulneren a terceros, siempre y cuando exista un recurso o medio de defensa para modificar o revocar dichos actos; es procedente contra leyes o actos de autoridades administrativas o fiscales en materia Federal o Local.

Los actos de imposible reparación dentro de un proceso jurisdiccional pueden consistir en las determinaciones que al momento de ejecutarse causen un perjuicio o molestia al gobernado; los cuales necesariamente no podrán ser reparados dentro de la secuela procesal, ni por medio de recursos legales procedentes; por lo que son consecuencias graves que no son susceptibles de revocarse o modificarse.

5.4.1.2 EL AMPARO DIRECTO EN MATERIA FISCAL.

El Juicio de Amparo Directo se interpone ante los Tribunales Colegiados de Circuito o ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación únicamente para combatir las sentencias definitivas que en la especie sean dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es decir se recurre la resolución del juicio natural y sobre la cual no exista algún recurso ordinario a través del cual sea modificada dicha resolución.

Las resoluciones dictadas en el juicio natural se refieren a aquellas sentencias definitivas que resuelvan la cuestión principal de la litis, por exclusión las sentencias interlocutorias no son susceptibles de combatirse a través del juicio en estudio. En consecuencia el carácter de definitividad de una sentencia corresponde a la emisión de una controversia en la que se diriman las acciones, defensas y excepciones de las partes.

Es decir que en la resolución definitiva no procede algún recurso legal ordinario el cual modifique o revoque a dicha sentencia, toda vez que en las leyes secundarias no se encuentren establecidas o por que el quejoso no hubiese interpuesto con anterioridad los recursos permitidos; se hace hincapié en que en las sentencias definitivas no hay cabida para algún recurso ordinario.

El Juicio de Amparo en estudio procede contra las sentencias definitivas por haber existido violaciones en la misma, así como violaciones en el procedimiento, siempre y cuando dichas violaciones afecten las defensas del quejoso a tal grado de que trasciendan el sentido de la sentencia; la doctrina denomina lo anterior como violaciones *in procedendo* y violaciones *in judicando* cometidas en el proceso o juicio natural; que en el caso concreto se habla del Juicio Federal Contencioso Administrativo.

Se aprecia con claridad que el Juicio de Amparo Directo se convierte en un medio de control de la legalidad sustantiva y un medio de control de la legalidad adjetiva, toda vez que corrige los errores o violaciones cometidas en el proceso o en la sentencia, por lo tanto se debe entender por violaciones substanciales la indebida aplicación de las leyes sustantivas o adjetivas al momento de resolver la controversia, así como la omisión de aplicar los preceptos procesales.

En efecto la regla primordial del Juicio de Amparo Administrativo o Fiscal de tipo Directo, es que en la sentencia definitiva emitida por el tribunal administrativo contravenga la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o en su caso a los principios generales del derecho a falta de ley aplicable, lo cual procede en los siguientes supuestos:

Cuando no se apersone el Quejoso en el proceso o se le notifique contrariamente con lo establecido por la ley, cuando el Quejoso haya sido falsamente representado en el proceso, cuando no se la hayan admitido las pruebas que legalmente hubiese ofrecido o cuando no se admitan conforme a la ley, además cuando se haya declarado confeso el Quejoso, y finalmente cuando se resuelva ilegalmente un incidente de nulidad.

También procede en los siguientes supuestos: cuando no se le otorguen al Quejoso los términos o prorrogas a que tuviese derecho el mismo, cuando no se le hayan mostrado documentos por los que no pudiese alegar sobre los mismos, cuando se desechen recursos a que tuviere derecho los cuales sean tendientes a reclamar providencias substanciales en el proceso y que le produzcan un estado de indefensión al gobernado, y finalmente cuando el órgano jurisdiccional prosiga con un proceso después de haberse promovido una competencia y cuando el Juzgador haya sido recusado y éste continúe conociendo del proceso.

Los anteriores supuestos no son limitativos, sino que pueden aceptarse supuestos análogos a criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; lo

antes citado se hace con el fin de dar a conocer las situaciones por las cuales procede el Juicio de Amparo Indirecto.

Un aspecto importante para conocer el Juicio de Amparo en Materia Fiscal lo es la suspensión del acto reclamado la cual es indispensable para la materia administrativa y por ende para la fiscal; en efecto dicha suspensión procede de oficio en el Amparo Indirecto en Materia Administrativa y Fiscal cuando se trate de actos que si llegaren a consumarse serían difíciles de resarcir a la parte quejosa, lo cual excluye lo señalado por el artículo 22 constitucional por que en el presente estudio nos avocamos a la Materia Administrativa y Fiscal.

Pero también existe la suspensión a petición de parte cuando la solicite el quejoso, siempre y cuando el acto reclamado no se suspenda en perjuicio al interés social, no contravenga con ello las disposiciones de orden público, y que el mismo si se llegare a ejecutar acarree graves perjuicios para el gobernado.

Es imprescindible mencionar que en las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y en las cuales se declare la validez del acto impugnado y las mismas impongan al Quejoso pagar la obligación tributaria, el Quejoso al haber interpuesto Juicio de Amparo Directo podrá solicitar la suspensión del acto reclamado acorde a las reglas establecidas en el Juicio de Amparo Indirecto, situación que se realiza por analogía.

En cambio cuando la suspensión del acto ya se hubiese otorgado por parte de la Autoridad Fiscal o por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa durante el Proceso Contencioso Administrativo Federal, tal suspensión deberá subsistir mientras se resuelva el amparo directo, es decir las cosas se mantienen en estado que guardaban mientras el Poder Judicial dicte la sentencia de Amparo Directo.

5.4.1.3 EL AMPARO CONTRA LEYES ADMINISTRATIVAS O FISCALES.

Cuando una ley administrativa o fiscal entre en vigor y cause algún agravio se podrá promover Amparo dentro del término de treinta días hábiles a la entrada en vigor de la ley que se pretende impugnar; lo anterior se conoce como leyes autoaplicativas, pues por su sola entrada en vigor ocasiona agravios a los gobernados.

En cambio cuando se requiera del primer acto de aplicación de la ley administrativa o fiscal, o dentro del término a partir de la notificación de la resolución dictada en contra del primer o posterior acto aplicativo el Amparo se podrá interponer dentro de quince días; la anterior se conoce como Amparo contra leyes heteroaplicativas, porque requieren de un primer acto de aplicación para ser impugnadas.

Cuando se dicte una sentencia definitiva en materia administrativa o fiscal y el agraviado no hubiese legalmente llamado a juicio, el quejoso tendrá un término de noventa días para la interposición del Amparo; pero si el Quejoso se encontrase en el extranjero tendrá un término de ciento ochenta días para la interposición del Amparo.

Es loable transcribir el siguiente pensamiento del celebre Juez Marshall: “La facultad de imponer contribuciones al pueblo y a sus bienes, es esencial para la existencia misma del gobierno, y puede legítimamente ejercerse en los objetos a que es aplicable, hasta el ultimo extremo a que el gobierno quiera llevarla. La única garantía contra el abuso de esa facultad, se encuentra en la estructura misma del gobierno. Al crearse una contribución, el legislativo es quien la impone al pueblo, y esto es en general, una garantía contra los impuestos injustos y onerosos”.¹⁰⁴

¹⁰⁴ Ibidem, pág. 706.

Lo anteriormente citado, es con el efecto de demostrar la relatividad para juzgar de proporcional y equitativa una ley tributaria; y antela cual sea viable o no la interposición del Amparo contra leyes; puesto que el juicio de garantías fue creado para proteger los derechos del hombre de toda opresión proveniente de la autoridad.

5.4.1.4 EL RECURSO DE REVISIÓN EN MATERIA FISCAL.

En este apartado se describirá de manera breve el Recurso de Revisión al que tienen derecho las autoridades demandadas para impugnar las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. También procede cuando las Salas decreten o nieguen el sobreseimiento del Juicio Contencioso Administrativo Federal.

Tal recurso se interpone ante el Tribunal Colegiado de Circuito en materia Administrativa competente en la circunscripción donde se encuentra la Sala Regional, el Pleno de la Sala Superior o alguna de sus Secciones; la Autoridad Fiscal o Administrativa tiene un plazo de quince días hábiles a aquel en que surta efectos la notificación de la resolución que se pretenda recurrir.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Federal establece en su artículo 63 los siguientes supuestos:

“I. En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía

II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

III. Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de Administración Tributaria o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

- a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.
- b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.
- c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio o al ejercicio de las facultades de comprobación.
- d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trascienden al sentido del fallo.
- e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
- f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación

III. Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

IV. Sea una resolución dictada en materia de Comercio Exterior

V. Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de los sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores del Estado.”¹⁰⁵

Cabe mencionar que el Servicio de Administración Tributaria es competente para interponer el recurso en estudio cuando sean sentencias dictadas en el Juicio Federal Contencioso Administrativo, y éstas versen sobre las resoluciones de las Autoridades Fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en Ingresos Federales; en los demás casos el propio Servicio de Administración Tributaria y los Organismos Fiscales autónomos serán competentes para interponer el Recurso de Revisión.

La formalidad del recurso requiere de la expresión de los agravios sufridos por la Autoridad Fiscal, además deberá enviar las copias de traslado suficientes para las partes que intervinieron en el Juicio Federal Contencioso Administrativo; con las cuales se emplazara a la parte actora para que comparezca a presentar sus manifestaciones ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente.

¹⁰⁵ Op. Cit. pág 247.

Es menester señalar que la parte que obtuvo una resolución favorable a su pretensión podrá adherirse a la revisión interpuesta por la Autoridad Fiscal, cuyo plazo será de quince días contados a partir de que se le haya notificado la admisión del recurso, para lo cual se deben expresar los agravios pertinentes.

La Ley de Amparo regula la tramitación del recurso en comento acorde con las reglas del recurso de revisión establecido en la Ley del Juicio de Amparo; por otra parte el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del Amparo interpuesto por el particular será el competente para conocer del recurso de revisión.

5.5 PROPUESTA DE INTEGRACIÓN.

La Justicia Administrativa Federal es ejercida en nuestro país por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual se encuentra dentro del Poder Ejecutivo, por lo tanto se trata de un órgano formalmente administrativo con funciones materiales jurisdiccionales.

Con la propuesta de integración al Poder Judicial se pretende la existencia de un tribunal con funciones formalmente judiciales y materialmente jurisdiccionales; toda vez que el Sistema Jurídico Mexicano no puede ser vulnerado por la ruptura del Principio de la División de Poderes consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La naturaleza del Tribunal en estudio se encuentra claramente definida en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual establece lo siguiente “El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece”.¹⁰⁶

¹⁰⁶ Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Editorial ISEF, pág. 187.

Lo anterior es objetable por la razón de que el Tribunal contraviene el Principio de la División de Poderes, por que no existe certeza de que la “plena autonomía” del Tribunal sea verdadera, y por tal motivo puede traspasar los límites del Poder Ejecutivo al pronunciarse como Juez y Parte de sus actos y resoluciones.

Desde sus orígenes el Tribunal el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa recibió diversas críticas; en la actualidad es un tema que sigue generando discusiones entre los Estudiosos del Derecho, Investigadores, y Profesores Universitarios, sin embargo no existe un consenso respecto a integrar el Tribunal al Poder Judicial de la Federación.

En un principio se llegó a cuestionar la constitucionalidad de la Ley creadora del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues en aquel momento se argumentó la creación de un órgano administrativo en sentido formal pero con funciones materialmente jurisdiccionales, y se apoyó la imposibilidad de estructurar tribunales administrativos con absoluta independencia del Poder Ejecutivo.

Si bien la constitucionalidad del Tribunal ha sido supuestamente validada, no es menos cierto que su autonomía es susceptible de objetarse, pues se trata de un Tribunal independiente del Poder Judicial de la Federación que vulnera el Principio de la División de Poderes. Es decir emite sus fallos en representación del Ejecutivo, aunque sea por delegación de facultades.

Al tratarse de un tribunal de Justicia Delegada es cuestionable hasta que punto el Ejecutivo o algún Órgano de la Administración Pública Activa influye en las decisiones del Tribunal. Se considera que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano administrativo descentralizado con funciones jurisdiccionales.

Aunado a lo anterior, se plantea la necesidad de dotar al Tribunal de facultades de plena jurisdicción en cuanto al procedimiento y al pronunciamiento de sus sentencias, pues en la actualidad sólo tiene una labor limitada, consistente en el reconocimiento o anulación de los actos administrativos impugnados.

Si bien el Tribunal tiene la facultad de condenar tanto a los particulares como a la Autoridad Fiscal, así como reconocer derechos subjetivos, no es menos cierto que con ello se indica la necesidad de dotar completamente de plena jurisdicción al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En el litigio administrativo cotidiano se observan ciertas inconformidades por parte de los particulares respecto de la dependencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con el Poder Ejecutivo, aunado a la exagerada dilación de los procesos que al final desembocan en el Poder Judicial de la Federación donde se resuelven definitivamente las controversias.

Así las cosas, se ha venido proponiendo la integración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial de la Federación, pues se trata de un órgano jurisdiccional de gran importancia para el país, ya que contiene la valiosa facultad de resolver las controversias de carácter administrativo, por lo tanto mejoraría significativamente la impartición de la Justicia Administrativa.

Si bien el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha sido un órgano jurisdiccional de gran reconocimiento, y se ha mostrado como el paladín de la imparcialidad, objetividad, eficiencia y honradez, no es menos cierto que todas éstas cualidades podrían ejercerse validamente dentro del Poder Judicial de la Federación.

El punto medular es si en verdad el Tribunal cumple con su cometido de función jurisdiccional, si su plena autonomía es realmente eficaz y tratarse así de

un Tribunal sumamente perfecto que no requiera de juicios de valor por parte de los Estudiosos del Derecho; por lo cual se expone lo siguiente:

5.5.1 VULNERA EL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES.

Es evidente la ruptura del Principio de la División de Poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que a la letra dispone “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...”.¹⁰⁷

Si bien base constitucional de los tribunales administrativos esta consagrada en el artículo 73, fracción XIX-H de la Constitución, y aún cuando al artículo 104 también constitucional se le adicionó la fracción I-B, con el objeto de reglamentar los recursos de revisión en contra de los tribunales contenciosos administrativos, jamás se ha precisado en la Constitución la existencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Desde esa perspectiva se considera errónea la génesis del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues desde sus inicios debió formar parte del Poder Judicial de la Federación, tal como sucede con el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, debido a que ambos órganos jurisdiccionales tienen una función bastante trascendente para el desarrollo del Estado de Derecho de Mexicano.

¹⁰⁷ Op. Cit., pág. 60.

5.5. 2 IMPARCIALIDAD Y FALTA DE AUTONOMÍA.

Lo manifestado en párrafos anteriores desemboca en la posible parcialidad en la impartición de la justicia administrativa por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo cual requiere de un serio estudio en los casos concretos de la realidad jurídica administrativa.

Si bien la autonomía del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha sido decorosa y nada cuestionable, ésta no deja de ser una cualidad falible, pues bajo ese tenor el Presidente de la República se encuentra jerárquicamente a la cabeza de dicho Tribunal, aún cuando el artículo primero de la Ley Orgánica de dicho Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa lo menciona como un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía para el dictado de sus resoluciones.

Al integrarse el Tribunal al Poder Judicial de la Federación se plantea la posibilidad de mantener la misma autonomía e imparcialidad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues si bien la Ley Orgánica dota al Tribunal de plena autonomía existe la posibilidad de una dependencia o sujeción a las decisiones de la Administración Pública Activa, así como verse influenciado en las decisiones respecto a determinados asuntos.

La naturaleza jurídica del Tribunal contiene una inexacta ubicación jurídica, pues materialmente es un órgano jurisdiccional y un órgano formalmente administrativo, además el Presidente de la República propone la integración de los Magistrados, que en muchas ocasiones provienen de la Administración Pública Activa o tienen algún nexo con la misma; dándose el caso de que ex funcionarios de la Administración Activa como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sean nombrados Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Aún cuando el nombramiento de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación también lo realiza el Presidente de la República con aprobación del Senado de la República, se plantea con la presente Tesis la ubicación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dentro del Poder Judicial de la Federación se realicen los nombramientos de dicho tribunal como se hace con los Tribunales Colegiados y los Juzgados de Distrito.

Es decir el Consejo de la Judicatura Federal con base en criterios objetivos establecidos por la posible disposición contenida en el capítulo IV denominado (del Poder Judicial) en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nombrará a los Magistrados del Tribunal en estudio, pero con la salvedad del otorgamiento de la inamovilidad.

Las circunstancias actuales del Tribunal propician el detrimento de la imparcialidad y la autonomía del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, aunado que la asignación presupuestal del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa proviene directamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Con los anteriores argumentos es viable cuestionar la autonomía del Tribunal, pues los Magistrados y Secretarios del mismo dictan sus fallos con aparente independencia, sin embargo como se ha dicho en determinados asuntos existe la injerencia de la Administración Pública Activa.

Un argumento de carácter político es la influencia de la figura presidencial sobre el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo que no es mera casualidad el pronunciamiento por parte de varios gobernantes sobre la posible integración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial de la Federación, argumentando una cierta deficiencia en el funcionamiento de dicho Tribunal y así justificar la creación de una verdadera Democracia en México.

Cuando se habla de un órgano jurisdiccional ubicado dentro del Poder Ejecutivo, es decir en la propia Administración Activa no se puede hablar de imparcialidad, pues el Tribunal se convierte en juez y parte; ya que no existe una verdadera administración y vigilancia en cuanto a sus funciones; en consecuencia sí se ubicara dentro del Poder Judicial de la Federación las funciones de vigilancia corresponderían al Consejo de la Judicatura Federal, el cual fomentaría la profesionalización y capacitación de los miembros del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

5.5. 3 NECESIDAD DE ESPECIALIZACIÓN.

Este apartado es de gran trascendencia dada la relevancia de la impartición justicia por parte del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que los miembros de dicho órgano deben conocer a profundidad las ramas del derecho de su competencia y así solucionar efectivamente las controversias planteadas ante ellos.

En el caso concreto ante el Tribunal se ventilan controversias del tipo Contencioso Administrativo, es decir litigios de particulares con la Administración Pública Activa, sin embargo la Administración es demasiado extensa pues abarca una gran variedad de ramas del Derecho Público, por lo que es necesario el conocimiento de la diversidad de materias jurídicas competencia de dicho Tribunal, aunado a que no existe una regulación expresa que obligue a los funcionarios del Tribunal a conocer las materias jurídicas de su competencia.

A manera de ilustración la vigente Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en su artículo cuarto describe los requisitos para ser Magistrados; sin embargo jamás se hace alusión a su preparación jurídica, ni mucho menos a la capacidad de especialización en las materias jurídicas correspondientes, pues únicamente habla de practica fiscal.

Paradójicamente la especialización de los funcionarios del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa resulta intrascendente, sin se observa que al final de cuentas la última decisión la ejercita el Poder Judicial de la Federación a través de los Tribunales Colegiados de Circuito, y en casos excepcionales la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La presente propuesta implica un cambio horizontal dentro del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el sentido de asignar a cada Sala la competencia de una materia especializada y así para cada una de las Salas Regionales, la cuales contienen dentro de sí diversas Salas, aunque lo anterior requiriese la creación de más Salas, con lo anterior se busca el mejoramiento en la impartición de justicia, así como la disminución de la carga de trabajo del Tribunal.

Se propone también una reforma vertical consistente en capacitar y especializar rigurosamente a los Jueces de Distrito en Materia Administrativa, los Magistrados de los Tribunales de Circuito en Materia Administrativa e incluso a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, pues en la actualidad se cuestiona un completo conocimiento en las materias competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pues los funcionarios de Poder Judicial de la Federación se encuentran mayormente capacitados y especializados en la Materia Administrativa y en el Juicio de Amparo.

Lo anterior puede corroborarse con la calidad de las sentencias dictadas por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las cuales muchas de las veces contrastan con los fallos dictados por los Tribunales Colegiados en Materia Administrativa, ya que las primeras se encuentran más especializadas en materia Fiscal y los segundos en materia Administrativa.

Otro aspecto importante a dilucidar es el de los procesos incoados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los cuales son excesivamente

largos, tornándose lenta la pretensión del actor por el exceso de tiempo en su tramitación y que en muchas ocasiones el fallo final lo emiten los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación.

Es evidente la dilación en los procesos contenciosos administrativos federales que implican erogaciones bastante onerosas, aunado a la posible imposición de accesorios de las contribuciones, tal como las multas, recargos y actualizaciones, más el pago de honorarios a los especialistas; por lo que los procesos tramitados ante este tribunal requieren de un ajustamiento considerable en cuanto su duración.

En términos generales el Juicio Contencioso Administrativo Federal regulado en la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo contiene varias etapas procesales que requieren de una excesiva instrumentación, pues tanto los litigantes y las autoridades la mayoría de las veces agotan todas y cada una de las instancias, volviendo el proceso bastante amplio y extenso; lo cual ataca la celeridad de la impartición de justicia.

Si a lo anterior se le agrega que una vez cerrada la instrucción el pronunciamiento de la sentencia puede decretarse la nulidad para efectos que implica la subsanación de vicios formales propiciados por las autoridades Administrativas o Jurisdiccionales, con lo cual se retardaría aun más la tramitación de los procesos, situación que violenta la garantía de Celeridad e Inmediatez consagrada en el artículo 17 Constitucional.

5.5. 4 FALTA DE UNIFORMIDAD.

Lo anterior deriva en una falta de uniformidad, pues la variedad de materias jurídicas competencia del Tribunal limitan la capacidad el actuar eficaz de los Magistrados, pues éstos y su personal requieren del conocimiento integral en

áreas tan específicas como el Derecho Fiscal, lo cual genera una falta de uniformidad en los procedimientos.

Lo anterior merece la debida atención, pues la vasta gama de áreas ocasiona la necesidad de una preparación exhaustiva para los miembros del Tribunal, pues cada proceso posee una regulación distinta con características y naturaleza jurídica muy peculiares; si a lo anterior se le agrega que el Juicio Contencioso Administrativo Federal y el Juicio de Amparo en materia administrativa no necesariamente pueden interponerse de una manera secuencial.

Lo anterior significa la existencia de múltiples vías para atacar los actos de la Administración Pública Activa, teniendo el particular la facultad de elegir la vía que más le convenga, por lo que tiene la opción el Recurso de Revocación, el Juicio Contencioso Administrativo o el Juicio de Amparo.

Dichas vías se entrelazan cuando el particular tramita el Juicio de Amparo Directo y las autoridades el Recurso de Revisión ante el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, y las pretensiones en la sentencia del juicio de natural hayan sido parcialmente favorables para las partes, provocándose una contradicción en la impartición de justicia.

5.5. 5 VACIO LEGAL Y REZAGO.

El sistema Contencioso Administrativo adolece de una saturación en cuanto a la carga de trabajo, derivado de la amplísima competencia con que cuenta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, situación que excede el conocimiento de los asuntos y por lo tanto una exhaustiva revisión de los mismos.

Así mismo la división territorial consistente en que las partes en los procesos pueden residir en lugares distantes y aunado a que las Unidades

Administrativas emisoras del acto impugnado y las Unidades Administrativas encargadas de la defensa jurídica radican en diferentes lugares dilata la impartición de justicia, toda vez que la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa muchas veces conoce de asuntos en los que las partes residen fuera del Distrito Federal; por lo que las actuaciones se hacen en la mayoría de los casos a través del Servicio Postal, acarreando consigo una dilación en la solución de las controversias.

Por otra parte las materias cuya competencia corresponde al Tribunal en estudio carecen de una regulación adjetiva, en virtud de ello se aplica supletoriamente el Código Fiscal de la Federación. Con la expedición de la nueva Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo se pretendió mejorar el apartado del Juicio de Nulidad, sin embargo esa ley adolece de muchas irregularidades y la misma fue elaborada con una evidente falta de técnica jurídica.

El adecuado desarrollo del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra impedido por muchas razones, las cuales se han expuesto a lo largo de la presente Tesis. Si bien es cierto éste Tribunal ha sabido ganarse un prestigio nada objetable en cuanto a su pulcritud y honestidad para impartir justicia, también lo es que padece un estancamiento en cuanto a la celeridad de los procesos. Se colige que el Sistema Contencioso Administrativo Francés o de Anulación ya no es el adecuado para la Justicia Administrativa Mexicana.

Por lo tanto la existencia de un Tribunal de legalidad y de anulación por medio del cual se conoce de los asuntos derivados de la legalidad de los actos administrativos es insuficiente para los justiciables, pues la aplicación del Sistema de Contencioso Administrativo de tipo Francés o de Anulación es obsoleta.

En la actualidad al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa le han sido otorgadas facultades como las siguientes: condenar en costas a la

Autoridad Administrativa cuando se controviertan resoluciones con propósitos dilatorios, condenar en costas al actor cuando se dicte validez de la resolución impugnada y éste beneficie por la dilación del cobro, ejecución o cumplimiento y sus conceptos de impugnación hayan sido notoriamente improcedentes o infundados e incluso se le ha dotado para reconocer al actor un derecho subjetivo y condenar a la autoridad a realizar la obligación correlativa.

Lo anterior representa un avance hacia la adopción de la plena jurisdicción por parte del tribunal; sin embargo se requiere de una mayor ampliación de facultades dentro para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que la anulación de los actos controvertidos carece de un verdadero *jus imperium* para ejecutar o hacer cumplir sus determinaciones, por tal motivo los justiciables tienen la necesidad de acudir ante el Poder Judicial de la Federación para la ejecución de sus resoluciones favorables.

Si bien se han realizado importantes reformas como las del año 2006, mediante las cuales se da un incipiente paso para dotar al Tribunal de plena jurisdicción, como lo es el artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo en su párrafo quinto, incisos a), b) y c) los cuales pretenden embrionariamente dotar de plena jurisdicción al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

De todo lo anterior se aprecia la existencia de una apertura para el Sistema de Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción, sin embargo se requiere de un gran avance para hablar completamente de Plena Jurisdicción, ya que para hablar de Plena Jurisdicción no sólo se requiere de la facultad de ejecutar las sentencias, sino también de amplias facultades en la tramitación de los procesos.

5.6 PROPUESTA CONCRETA.

Con el presente trabajo de Tesis se pretende analizar de la manera más objetiva al Sistema Contencioso Administrativo Federal en México, en específico la impartición de justicia por parte del órgano jurisdiccional denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; por lo tanto se expresaran las siguientes propuestas para la integración del Tribunal al Poder Judicial de la Federación; con el fin de mejorar la impartición de justicia administrativa y que se cumplan cabalmente con los principios de prontitud, celeridad; y debido proceso, en favor de los gobernados y las Autoridades.

Una sencilla propuesta es que las Autoridades Administrativas aplicaran correctamente la fundamentación y motivación en sus actos y resoluciones, con lo cual se evitarían futuros litigios. Además se debe establecer una verdadera definitividad en las resoluciones administrativas para ser solamente recurribles mediante el Juicio Contencioso Administrativo Federal tramitado ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por otro lado se debe asignar el presupuesto al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como tribunal integrante del Poder Judicial de la Federación, para lo cual tal asignación presupuestal se realizará mediante propuesta presentada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para su inclusión en el proyecto de presupuesto del Poder Judicial de la Federación, además la administración y vigilancia del presupuesto correrá a cargo del Consejo de la Judicatura Federal.

Designar a los Magistrados de la Sala Superior y de las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través del voto de las dos terceras partes de la Cámara de Senadores y en caso de receso por la Comisión Permanente, previa propuesta de nombramiento por parte de la

Suprema Corte de Justicia de la Nación con el fin de cumplir con la imparcialidad en la elección y nombramiento de los Magistrados.

Relacionado con lo anterior establecer una limitación en la Ley Orgánica respecto al nombramiento de los Magistrados, se deben restringir las magistraturas a ex funcionarios de la Administración Pública Federal ya sea Centralizada o Paraestatal.

Modificar la inamovilidad de los Magistrados del Tribunal, al respecto se propone derogar inamovilidad y en lugar de ello la duración de tres periodos presidenciales en su encargo, ya que la inamovilidad evita la innovación en la impartición de justicia, pues el Órgano Jurisdiccional debe nutrirse constantemente con el conocimiento de nuevos criterios jurídicos.

Nombrar al personal del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través del Servicio Judicial de Carrera y requerirles amplios conocimientos en las materias jurídicas competencia del Tribunal lo verdaderamente suficientes para laborar en tan importante órgano jurisdiccional; aunado a que el Consejo de la Judicatura Federal establecerá las bases y regulará la aplicación del método del Servicio Judicial de Carrera.

Distribuir geográficamente las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa aplicando el principio procesal de inmediatez, para lo cual se deben crear más Salas Regionales, pero con la característica de que las nuevas Salas se especialicen en las siguientes materias: Seguridad Social, Contratos Administrativos, Responsabilidades Administrativas, Comercio Exterior; con la finalidad de aportar a los justiciables una impartición de justicia con calidad.

La ubicación actual de las Salas Regionales es adecuada por que cubre toda la República Mexicana, sin embargo se considera pertinente que a la Sala Superior se le asignen facultades para conocer en una segunda instancia del

Juicio Federal Contencioso Administrativo a través del un Recurso de Apelación; para lo cual se haría necesario la creación de más secciones de la Sala Superior, las cuales estarían distribuidas geográficamente como las Salas Regionales.

Por lo tanto cuando las resoluciones de las Salas de Primera instancia causen agravios a los particulares o a las autoridades administrativas, y con el fin de garantizar un debido proceso, las mismas podrán ser recurribles para la verificación de su legalidad, para lo cual la Sala Superior dividida en las secciones necesarias conocerán de una segunda instancia.

Una propuesta de manera reiterada a lo largo de la presente investigación es que el tipo de contencioso administrativo ejercido por el Tribunal sea de plena jurisdicción en cuanto al objeto, la finalidad, el procedimiento, las sentencias y su ejecución, por lo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa estaría así dotado de imperio para hacer cumplir sus determinaciones, a la vez que estaría facultado para suplir la voluntad de las autoridades administrativas demandadas; incluso se propone investir a dicho Tribunal de facultades más amplias para suspender los actos y resoluciones impugnados.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al ser un tribunal dotado de plena jurisdicción podrá condenar realmente a la Administración Pública cuando exista desacato, arbitrariedad y negligencia por parte de sus representantes, para proteger así el Estado de Derecho y evitar la tramitación de juicios dolosos o de mala fe tendientes a entorpecer la impartición de justicia administrativa federal.

Por su parte los particulares deben evitar incurrir en toda clase de falsedad, malicia, mala fe y temeridad al incoar un proceso contra las autoridades administrativas, por lo tanto si los particulares incurriesen en las mencionadas situaciones serían condenados en costas, aunado a las sanciones penales por la comisión de delitos en que pudiesen cometer.

Por lo que en términos generales con la propuesta se dará una uniformidad en los procedimientos, pues será el Poder Judicial de la Federación el competente desde un principio para conocer las controversias entre las Autoridades Administrativas y los particulares, en razón de que las cuestiones de ilegalidad serían competencia de las Salas Regionales y las de Constitucionalidad de los Tribunales Colegiados de Circuito.

Como se observa el Poder Judicial de la Federación resolverá en última instancia las controversias administrativas, lo que implicaría una uniformidad en sentido vertical del Juicio Federal Contencioso Administrativo, el Recurso Apelación sobre el mismo y finalmente el recurso de Revisión para las autoridades administrativas y el Amparo Directo para los particulares.

Lo anterior requiere de la creación de más Juzgados de Distrito y Tribunales Colegiados de Circuito especializados en materia fiscal, y en las otras materias competencia actual del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; los cuales corresponderían con la ubicación geográfica de las Autoridades, y también se reitera la especialización en materia fiscal de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Lo propuesta antes descrita se realiza con el propósito de aumentar la competencia del éste tribunal en estudio para resolver eficientemente las controversias derivadas de todo acto o resolución emitida por la Administración Pública Federal, tanto Centralizada como Paraestatal; para lo cual se requiere el apoyo de los Tribunales Colegiados de Circuito, ya que éstos deben analizar estrictamente la procedencia del Amparo Directo y el Recurso de Revisión.

En efecto con la asignación al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de plena jurisdicción en cuanto a sus sentencias, se daría cabida a la anticipada solución de conflictos, y evitar la saturación de amparos directos por

parte de los particulares y recursos de revisión por parte de las autoridades administrativas; por lo cual se requiere aceptar la procedencia del amparo directo y el recurso de revisión únicamente cuando existan violaciones a las normas constitucionales.

En otra tesitura se propone la creación de un “Instituto Federal de Estudios Administrativos y Fiscales” como un Órgano interno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dependiente del Poder Judicial de la Federación, el cual tenga la misión de capacitar adecuadamente al personal del Tribunal, elabore estudios sobre derecho administrativo y fiscal, imparta cursos y seminarios a toda persona interesada en las materias y elabore propuestas sobre leyes administrativas, fiscales y de comercio exterior, para evitar la creación de leyes inconstitucionales o defectuosas como la actual Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Con la creación del Instituto se fomentará el conocimiento del Derecho Administrativo y se dotará del conocimiento de los derechos constitucionales de los particulares con respecto al actuar de las Autoridades Administrativas y se percataran con mayor claridad de la promulgación de leyes inconstitucionales y de ser posible se conocerá a fondo la tramitación correcta del juicio de amparo.

El objetivo final es superar el Sistema Contencioso Administrativo de Anulación, pues la realidad jurídica del Contencioso Administrativo Mexicano requiere la aplicación de un sistema de plena jurisdicción para cumplir con la función judicial establecida por el Estado, por ende el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debe evolucionar hacia un mejor órgano jurisdiccional; pues la justicia administrativa es una herramienta importante para la Sociedad.

CONCLUSIONES

PRIMERA. Se concluye que lo plasmado en la presente Tesis constituye una somera exposición del desarrollo de los Sistemas de Justicia Administrativa en los países Europeos de mayor tradición jurídica; por lo que la modesta exposición se realiza con el fin de que el lector de la presente investigación se encuentre informado del funcionamiento de las jurisdicciones administrativas en otros países y perciba lo funcional para la justicia administrativa mexicana.

SEGUNDA. Se concluye la necesidad de conocer a mayor profundidad el proceso de integración de la Unión Europea con respecto a la creación de los órganos jurisdiccionales comunes, ya que constituye el inicio de una nueva época en los sistemas jurídicos del mundo; se trata de un nuevo orden supranacional para el control jurisdiccional del actuar administrativo con la condición de respeto hacia los sistemas de control jurisdiccional administrativo internos de cada país.

TERCERA. Se concluye que el estudio del Control Jurisdiccional Administrativo es fundamental para comprender los sistemas de justicia administrativa europeos y Norteamericano, los cuales constituyen una gran fuente doctrinaria para el análisis y conocimiento del sistema de justicia administrativa en México, puesto que el derecho comparado hoy en día aporta soluciones alternativas y modelos funcionales para los sistemas de jurisdicción administrativa.

CUARTA. Se concluye que la justicia administrativa Norteamericana es un Sistema con gran disposición de los ciudadanos para accionar procesos administrativos tendientes a resolver las controversias suscitadas entre la Administración Pública y los particulares. Es decir el volumen de procesos administrativos en comparación a México es distinto debido a la gran apertura en la legitimación de los accionantes para acceder al control jurisdiccional administrativo.

QUINTA. Se colige que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como representante de la Justicia Administrativa en nuestro país se gestó no sólo obedeciendo al Sistema Político en boga, sino también a razones culturales y políticas, las cuales confluyeron para la adopción actual del Contencioso Administrativo de tipo Francés.

SEXTA. Se colige la importancia de exponer a los lectores la diferencia y aplicación del control de la legalidad y del control de la constitucionalidad, ejercido en el Sistema Mexicano a través del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el Poder Judicial de la Federación, así como la necesidad de comprenderlos correctamente para una debida aplicación por parte de la justicia administrativa mexicana.

SÉPTIMA. Se colige que a través del Juicio de Amparo y el Recurso de Revisión el Poder Judicial de la Federación puede ejercer el control de la constitucionalidad, sin embargo en la practica se observa que dicho control constitucional se hace cada vez más escaso, toda vez que con dichos medios de defensa se ejercita más un control de la legalidad respecto a la materia administrativa.

OCTAVA. Se concluye que la integración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial de la Federación se le otorgaría el ejercicio de la plena jurisdicción al primero, debido a que el Poder Judicial de la Federación esta basado en el Sistema Judicialista.

NOVENA. Se concluye que la designación y nombramiento de los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no recaería en forma alguna por el Poder Ejecutivo, sino se realizaría por el procedimiento establecido en la Constitución para los Tribunales dependientes del Poder Judicial de la Federación; lo cual implicaría una mayor imparcialidad, pues sería el Poder Legislativo y el Poder Judicial los encargados de decidir la integración del Tribunal.

DÉCIMA. Se concluye que la integración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial de la Federación se respetaría el Principio de la División de Poderes consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; pues con ello no habría desequilibrio entre los Poderes de la Unión; ya que la verdadera función jurisdiccional correspondería al Poder Judicial de la Federación, el cual fue creado para ello.

BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA Romero, Miguel. **Compendio de Derecho Administrativo**, 4° edición, Editorial Porrúa, México 2003, 635pp.

ACOSTA Romero, Miguel. **Teoría General del Derecho Administrativo**, 16° edición, Editorial Porrúa, México 2002, 1155pp.

AGUINACO Alemán, José Vicente. **El nuevo Poder Judicial de la Federación**, Editorial SCJN, México 1997, 97pp.

BAEZ Martínez, Roberto. **Manual de Derecho Administrativo**, 2° edición, Editorial Trillas, México 1997, 436pp.

BARNES Vázquez, Javier. **La Justicia Administrativa en el Derecho Comparado**, Editorial Civitas, Madrid 1996, 665pp.

BRISEÑO Sierra, Humberto. **El Proceso Administrativo en Iberoamérica**, 16 edición, Editorial UNM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1995, 380pp.

BRISEÑO Sierra, Humberto. **Estudios de Derecho Procesal Fiscal**, 3° edición, Editorial Porrúa, México 1995, 761pp.

CARRANCO Zúñiga, Joel. **Poder Judicial**, Editorial Porrúa, México 2000, 852pp.

CARILLO Flores, Antonio, Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, 2° edición, Editorial UNAM Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 1995, 286pp.

CUEVAS Figueroa, Pedro et.al. **Justicia Fiscal**, Editorial Trillas, México 1996, 165pp.

DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto. **Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación**, Editorial Fideicomiso para la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, México 1995, 199pp.

DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, et al. **Compendio de Derecho Administrativo**, 6° edición, Editorial Porrúa México 2003. 413pp.

DÍAZ González, Luis Raúl. **Medios de Defensa Fiscal**, 3° edición, Editorial Gasca, México 2001, 252pp.

FARRANDO Ismael. **Manual de Derecho Administrativo**, Editorial, De Palma, Buenos Aires 1996, 703pp.

FERNÁNDEZ Sagardi. **Comentarios y anotaciones al Código Fiscal de la Federación**, Editorial Sicco, México 2000, 312pp.

FRAGA Gabino. **Derecho Administrativo**, 36° Edición, Editorial Porrúa, México 2003, 506pp.

GARCÍA De Entería et.al. **Curso de Derecho Administrativo II**, 10° Edición, Editorial Civitas, Madrid, 1995, 722pp.

GORDILLO Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo**, Tomo I Parte General 9° edición, Editorial Porrúa, México 2004, 507pp.

GORDILLO Agustín. **Tratado de Derecho Administrativo**, Tomo II, 9° edición, Editorial Porrúa 2004, 507pp.

MARGAIN Manatou Emilio. **De lo contencioso administrativo de anulación**, 8° edición. Editorial Porrúa, México 1994, 451pp.

MARTÍNEZ Lara, Ramón. **El sistema contencioso administrativo en México**, 2° edición, Editorial Trillas, México 1995, 468pp.

NAVA Negrete, Alfonso. **Derecho Administrativo**, 2° edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1999, 351pp.

LINARES Francisco, Juan. **Derecho Administrativo**, 19° edición, Editorial Astrea, Buenos Aires 2000, 561pp.

LUCERO Espinoza Manuel. **Teoría y Práctica del contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación**, 7° edición, Editorial Porrúa, México 1995, 456pp

OLIVERA Toro Jorge. **Manual de Derecho Administrativo**, 7° edición, Editorial Porrúa, México 1997, 365pp.

ORRANTIA Arellano, Fernando A. **Las Facultades del Congreso en materia Fiscal**, 2° edición, Editorial Porrúa, México 2001, 366pp.

PARADO, Ramón. **Derecho Administrativo, Parte General**, 8° edición, Editorial Ediciones Jurídicas y Sociales, Madrid 2000, 805pp.

PALLARES, Jacinto, **El Poder Judicial en México**, Editorial Tribunal Superior de Justicia, México 1996, 878pp.

RUIZ Gregorio. **Federalismo Judicial (El Modelo Americano)**, Editorial Civitas, Madrid 1996, 196pp.

SERRA Rojas, Andrés. **Derecho Administrativo**, Primer Curso, 22° edición, Editorial Porrúa México 2003, Vigésimo Segunda Edición, 905pp.

VÁZQUEZ Alfaro, José Luis. **Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano**, México 1996, 256pp.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, México, 2005.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, Editorial ISEF, México, 2006.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo, Editorial ISEF, México, 2006.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, Editorial ISEF, México 2006.

Ley de Amparo, Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, México 2006.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Editorial ISEF, México, 2006.

Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Editorial ISEF, México, 2006.

Código Fiscal de la Federación, Editorial ISEF, México, 2006.

Reglamento del Código Fiscal de la Federación, Editorial ISEF, México, 2006.

PÁGINAS WEB

www.scjn.gob.mx

www.tfjfa.gob.mx

www.cjf.gob.mx