

853

2ej

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EVOLUCION Y PERSPECTIVA DE LOS ORGANOS DE JURISDICCION ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO

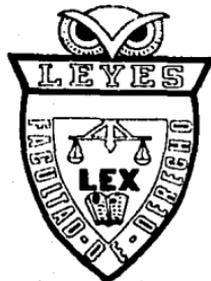
TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

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

JOSE LUIS VAZQUEZ ALFARO

MEXICO, D. F.

1990





UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**EVOLUCION Y PERSPECTIVA DE LOS ORGANOS DE JURISDICCION
ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO**

INDICE.

Introducción.....	p. I
Capitulo I. ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y ADMINISTRACION PUBLICA.	
I. Introducción.....	p. 1
II. Concepto de Estado de Derecho y su evolución.....	p. 2
III. Estado Social de Derecho y Administración Pública.....	p. 4
IV. Instrumentos de control sobre la Administración.....	p. 7
V. El proceso administrativo.....	p. 12
Capitulo II. MARCO CONCEPTUAL PARA EL ESTUDIO DE LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA.	
I. El concepto de justicia administrativa.....	p. 18
II. Contenido de la justicia administrativa.....	p. 19
III. La jurisdicción administrativa.....	p. 20
IV. Categorías de la justicia administrativa.....	p. 27
Capitulo III. BREVE ANALISIS COMPARATIVO DE LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA.	
I. Sistema francés. El Consejo de Estado.....	p. 35
II A). Historia de la jurisdicción administrativa francesa...	p. 36

III B). Funcionamiento del Consejo de Estado.....	p. 48
IV C) Organización.....	p. 47
V D) Procedimiento.....	p. 52
VI E) Preparación y selección de los consejeros.....	p. 56
VII.) Otros ordenamientos que se inspiran en el Consejo Francés:	
A) Bélgica.....	p. 59
VIII B.) Italia.....	p. 66
IX C) Colombia.....	p. 75
X. Los tribunales administrativos en los ordenamientos angloamericanos:	
A) La Gran Bretaña.....	p. 77
XI B) Estados Unidos.....	p. 90
XII. La tradición germánica de jurisdicción administrativa especializada:	
A) República Federal Alemana.....	p. 98
XIII B) Austria.....	p. 112
XIV. Situación de los órganos de jurisdicción administrativa en los Países Socialistas:	
A) U. R. S. S.....	p. 113
XV B) Polonia.....	p. 117
XVI C) Yugoslavia.....	p. 123
XVII D) La jurisdicción administrativa en el ordenamiento cubano.....	p. 124
XVIII. Sistema Judicialista Español.....	p. 125

Capitulo IV. RELACION HISTORICA DE LOS ORGANOS DE JURISDICCION ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO.

I. México Novohispano.....	p. 142
II. México Independiente.....	p. 146
III. Constitución Mexicana de 1857.....	p. 155
IV. El Segundo Imperio.....	p. 159
V. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.....	p. 161
VI. Antecedentes de la ley de Justicia Fiscal.....	p. 162
VII. Ley de Justicia Fiscal.....	p. 167

VIII. Código Fiscal de 1938.....	p. 170
IX. La reforma constitucional de 1946.....	p. 170
X. Código Fiscal y Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1966.....	p. 171
XI. La reforma constitucional de 1968.....	p. 172
XII. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....	p. 174
XIII. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978.....	p. 174
XIV. La reforma de 1987-1988.....	p. 177

Capítulo V. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LOS TRIBUNALES DE JURISDICCION ADMINISTRATIVA EN MEXICO.

I. Ubicación Constitucional de los tribunales de jurisdicción administrativa en la República Mexicana.....	p. 180
II. La jurisdicción administrativa como remedio indirecto de la defensa de la Constitución.....	p. 182.
III. El Tribunal Fiscal de la Federación y el Control de Constitucionalidad.....	p. 185

PARTE SEGUNDA.

Capítulo VI. EL PROCESO ADMINISTRATIVO FEDERAL EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO.

I. Organización.....	p. 189
II. Competencia.....	p. 190
III. Partes.....	p. 194
IV. El proceso ante el Tribunal Fiscal de la Federación....	p. 195.
V B) Medios Preparatorios.....	p. 196
VI C) Providencias Precautorias.....	p. 196
VII D) Pruebas.....	p. 197
VIII E) Terminación del Proceso.....	p. 200
IX F) Jurisprudencia.....	p. 201
X G) Ejecución de las Sentencias.....	p. 204
XI H) Recursos ante el Tribunal Fiscal de la Federación....	p. 205

Capitulo VII. PROYECTOS PARA LA CREACION DE UN FUTURO TRIBUNAL FEDERAL DE JURISDICCION ADMINISTRATIVA.

I. Anteproyecto de 1964.....	p. 208
II. La aportación de Humberto Briseño Sierra	p. 215
III. Proyecto de 1973	p. 217
IV. Proyecto de 1981.....	p. 218
V. Anteproyecto presentado por Héctor Fix-Zamudio.....	p. 219

Capitulo VIII. BREVE ANALISIS COMPARATIVO DE LOS ORGANOS JURISDICCIONALES Y DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS LOCALES.

I A) Antecedentes.	p. 226
II B) Organización.....	p. 239
III C) Competencia.....	p. 250
IV D) Partes en el Proceso.....	p. 265
V E) Principios que forman el proceso ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo locales.....	p. 267
VI F) Medios preparatorios.....	p. 268
VII G) Providencias Precautorias.....	p. 270
VIII H) Pruebas.	p. 273
IX I) Terminación del Proceso.....	p. 277
X J) La Sentencia	p. 280
XI K) Jurisprudencia.....	p. 285
XII L) Ejecución de las resoluciones.....	p. 287
XIII M) Recursos.....	p. 294

Capitulo IX. EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

I. Historia del amparo en materia administrativa.....	p. 301
II. Lineamientos básicos del amparo en materia administrativa.....	p. 305
III. Amparo administrativo directo o uni- instancial.....	p. 307
IV. Amparo administrativo indirecto o bi- instancial.....	p. 313
V. El recurso de revisión en favor de las autoridades administrativas y el recurso de revisión fiscal.....	p. 319
VI. Naturaleza procesal del recurso de revisión.....	p. 323
CONCLUSIONES.....	p. 325
BIBLIOGRAFIA.....	p. 329

INTRODUCCION

El Estado Social de derecho, dadas sus actuales funciones, tiene por objeto armonizar los intereses, en ocasiones contrapuestos, de los diversos grupos que integran la sociedad contemporánea. Para cumplir con dichas funciones, requiere, sin duda alguna, un instrumento técnico: La Administración pública, que tiene, por consecuencia, una estructura.

Actualmente podríamos afirmar que existe consenso respecto de la importancia que, dentro de la estructura del Estado de Derecho, posee la función jurisdiccional, y particularmente la jurisdicción administrativa.

Dado el incremento de las funciones del Estado y el crecimiento en el volumen de la administración pública, resulta de gran importancia la creación y el adecuado funcionamiento de los instrumentos procedimentales y procesales encaminados al control del buen funcionamiento de los organismos dependientes del Poder ejecutivo.

El objetivo principal del presente trabajo lo constituye el estudio de la organización y funcionamiento de los Tribunales administrativos, con especial referencia al ordenamiento mexicano.

En cierto sentido, la jurisdicción administrativa es un importante instrumento de redefinición y perfeccionamiento de las instituciones del derecho público. Quede como testimonio la importante labor jurisprudencial del Consejo de Estado francés.

En el ordenamiento mexicano los tribunales de lo contencioso administrativo tienen un papel cada vez más importante en dicha función creadora y renovadora del derecho administrativo y del derecho procesal administrativo.

Pero lo más importante de la Jurisdicción administrativa es lo siguiente: El sustrato de la función controladora de la legalidad, por parte de los Tribunales administrativos, lo constituye, no pocas veces, la protección efectiva de los derechos fundamentales de la persona humana, así como la constitucionalidad de las actividades de los órganos públicos.

El primer capítulo del presente trabajo tiene por objeto resaltar la importancia del estudio del estudio del Estado Social de Derecho cuya actividad afecta en forma creciente la esfera jurídica de los administrados. También se plantea en él la necesidad de corregir los posibles desbordamientos, de la actividad administrativa, de los cauces jurídicos que le son inherentes.

En el segundo capítulo se intenta distinguir los diversos aspectos conceptuales que, necesariamente, deben ser examinados en la elaboración de todo trabajo de investigación sobre la justicia y Jurisdicción administrativas. Los distintos vocablos, de uso común en la terminología procesal deben ser precisados con la finalidad de hacer lo más clara posible la exposición de los temas subsecuentes.

El tercer capítulo contiene un breve estudio comparativo de los sistemas de Jurisdicción administrativa más representativos en el panorama mundial y de los modelos específicos de los mismos:

En principio se aborda el sistema francés con algunas de sus especies como son la propia Francia, Bélgica, Italia, y Colombia. Para la exposición del sistema judicialista anglosajón se hace referencia tanto al derecho de los Estados Unidos de América como al ordenamiento de la Gran Bretaña.

El sistema germánico de tribunales administrativos especializados e independientes tanto de la administración activa

como del Poder Judicial ordinario lo hallamos reproducido en la República Federal Alemana y en Austria.

Posteriormente abordamos algunos aspectos de los Tribunales administrativos en los países socialistas que siguen el modelo soviético: la propia U.R.S.S., Polonia, Yugoslavia y Cuba.

El citado capítulo cierra con una referencia del sistema Judicialista español, de Tribunales administrativos especializados subordinados al Poder Judicial.

En el capítulo cuarto, habida cuenta de la importancia del análisis histórico para la comprensión de las instituciones Jurídicas, se hace un breve repaso de la evolución de la Jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano desde la época novohispana, el México independiente, la Constitución de 1857, el Segundo Imperio, para arribar, finalmente, a la vigente Constitución Federal de 1917, considerando tanto el texto original como las reformas ulteriores de las que ha sido objeto.

El capítulo quinto es el destinado para emprender el análisis del marco constitucional de los Tribunales administrativos en la República mexicana. Se examina el fundamento constitucional de los órganos de jurisdicción administrativa así como la importante función que estos desempeñan en la defensa de la Constitución.

En el sexto capítulo se estudia la estructura actual del Tribunal Fiscal de la Federación y se repasa brevemente el procedimiento que ante él se tramita.

El capítulo séptimo se destina para enunciar los más importantes proyectos para la transformación del Tribunal Fiscal de la Federación en un Tribunal federal de jurisdicción administrativa.

En el octavo capítulo se estudian los Tribunales de lo Contencioso administrativo que, en el ámbito local de las Entidades Federativas, existen en los Estados Unidos mexicanos. Se analiza tanto la organización como el proceso administrativo que en ellos se tramita. Existe un número creciente de dichos Tribunales locales, cuyo establecimiento se recomienda en aquellos Estados en los que todavía no existen.

En el noveno capítulo se repasa la importante función del Juicio de Amparo en el ordenamiento mexicano, y particularmente en la materia administrativa, ya como sustituto del proceso contencioso administrativo, ya como amparo Judicial admimnistrativo, para impugnar las resoluciones dictadas por los Tribunales de lo contencioso administrativo que funcionan en nuestro país.

En síntesis, el presente trabajo no persigue mayor objetivo que el de estudiar la organización y el funcionamiento de los Tribunales administrativos, y en particular de aquellos que se han establecido en la República mexicana. Las opiniones y conclusiones vertidas en el mismo son expuestas para su crítica, discusión, y posible corrección.

Finalmente, el autor expresa sus agradecimientos al Doctor Héctor Fix-Zamudio, quien encarna el ideal socrático y sin cuya inteligente guía no habría existido el presente trabajo; al Licenciado Alfonso Nava Negrete, cuyos consejos sirvieron para enriquecer el punto de vista del sustentante; al Licenciado Jorge Madrazo, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., quien ha alentado el desarrollo de la breve carrera académica de quien suscribe; y al Doctor Cipriano Gomez Lara, director del Seminario de Derecho Procesal de nuestra Facultad, por sus atenciones y recomendaciones respecto de la presente tesis.

México, Ciudad Universitaria, a 17 de Marzo de 1990.

I Capítulo I. ESTADO SOCIAL DE DERECHO Y ADMINISTRACION PUBLICA.

Sumario: I. Introducción. II. Concepto de Estado de Derecho y su evolución. III. Estado Social de Derecho y Administración Pública. IV. Instrumentos de control sobre la Administración. V. El proceso administrativo.

I. Introducción.

La protección de la libertad del hombre, entendida como un Derecho fundamental de la persona humana, constituye uno de los temas que en mayor medida atraen la atención de quienes estudiamos el Derecho y el Estado.

Desde el surgimiento del Estado Moderno como formación política, el Estado ha transitado por diversas fases, desde el Estado Liberal, opuesto a la monarquía, hasta los regímenes de control total por parte del Estado, para culminar con la fase más acabada: El Estado Social de Derecho de nuestros días, en el cual podemos observar que en forma paulatina la tutela y la protección de los Derechos Humanos del gobernado han alcanzado estadios más elevados.¹

Sin duda, es el Estado Social de Derecho la forma del Estado que en nuestros días constituye la base sobre la que doctrinaria y legislativamente se afirma la necesidad de preservar, por sobre todas las cosas, la seguridad, la libertad y el bienestar del ser humano.

¹Cfr. Cardiel Reyes, Raul. Curso de Ciencia Política, México, Porrúa, 1978. El Estado Moderno se caracteriza en cuatro direcciones: por la constitución de las nacionalidades hasta llegar al ESTADO NACIONAL; por la formación de una organización política centralizada y jerarquizada, hasta llegar a constituir el ESTADO SOBERANO; por el establecimiento de un orden jurídico que estatuyó los DERECHOS INDIVIDUALES DEL HOMBRE, e instituyó el ESTADO CONSTITUCIONAL MODERNO; y por la constitución de una economía cerrada, de libre mercado, sujeta a las leyes de la oferta y la demanda. p.53

II. Concepto de Estado de Derecho y su evolución.

1. El concepto ESTADO DE DERECHO define y caracteriza a la forma de Estado nacida a fines del siglo XVIII, que se identifica con la forma de organización político-jurídica de la sociedad, que históricamente tiende a someterse a un régimen constitucional que reconoce y tutela los derechos humanos de los gobernados contra los posibles excesos por parte de los titulares de los órganos públicos.²

2. EL ESTADO DE DERECHO LIBERAL se desarrolló a través de un proceso evolutivo que comprendió alrededor de un siglo; sin embargo, las garantías de libertad e igualdad que formalmente se reconocieron a todos los hombres, se rewertieron, en la realidad, en beneficio de algunos de ellos.³

La consecuencia de la desigualdad social creada a la sombra de la desigualdad filosófica, política y legal, fue la aparición de grupos de hombres depauperados. La ficticia igualdad invocada por los guías del Estado Liberal los llevó a mantenerlo en el papel de simple árbitro o gendarme⁴, cuyas funciones, a la luz del pensamiento liberal-burgués y de la filosofía racionalista de

²En virtud de ser múltiples las definiciones del término ESTADO DE DERECHO, que hiciera público VON MOHL en 1832, podemos decir que se entiende como sinónimo de Estado Moderno o Estado Democrático-Liberal-Burgués, y que además de comprender los elementos funcionales de la organización política de referencia, (Territorio, Pueblo y Gobierno) presentes en las organizaciones políticas anteriores, es el Estado Moderno en cuanto este tiene de peculiar: Soberanía Popular, Representación política, Separación de poderes, Personalidad jurídica del Estado y su subordinación al orden jurídico; Cfr. García-Pelayo Manuel, *El Estado Social y sus implicaciones*, México, UNAM, 1975, p. 37. El estado de Derecho en el sentido que toma el término en el siglo XIX es originariamente un concepto orientado contra el Estado Absolutista. Estado de Derecho en su prístino y abstracto sentido significa un Estado cuya función capital es establecer y mantener el Derecho, y cuyos límites de acción están rigurosamente definidos por éste.

³Cfr. Movilla Alvarez, Claudio, "Presupuestos políticos de la jurisdicción contencioso administrativa", en *Revista de Derecho Administrativo y Fiscal*, Núm. 43, Ene-Abril 1976, Madrid, España, p. 3.

⁴cfr. Reyes Heróles, Jesús, *Tendencias actuales del Estado*, México, Bóllivar, 1944, p. 14.

la Ilustración, debían limitarse a garantizar la paz interna y externa, manteniendo el orden, para que, una vez asegurada la libre participación de los hombres en los procesos sociales, éstos se desarrollaran armónicamente en razón de una ley de carácter universal de origen natural o divino. ⁶

3. En las postrimerías del siglo XIX los hombres de Estado advierten la necesidad de la intervención activa de los órganos estatales en los procesos sociales, ésta intervención será creciente y su finalidad consistirá en compensar las desigualdades existentes entre los grupos humanos y lograr el equilibrio entre las condiciones de vida de los diversos componentes de la sociedad. Se deseaba corregir los desajustes producidos durante la primera fase del desarrollo capitalista. ⁴

4. Fueron los pensadores sociales surgidos en la mitad del siglo XIX los que sentaron las bases filosóficas y doctrinarias para la formación de lo que más tarde sería llamada Derecho Social, ligado históricamente a la noción de Estado Social de Derecho, y que devendrá norma fundamental a raíz de su inserción en las Constituciones de Querétaro (1917) y Weimar (1919). ⁷

La intervención de organismos estatales en el campo económico y social llegó a consolidarse como una necesidad política con el surgimiento del Estado Social de Derecho, "Estado

⁶ Cfr. De la Cueva, Mario, "El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", México, Porrúa, 1984 tomo 1, p. 9.

⁴ Cfr. Reyes Heróles, Tendencias... "op. cit. supra nota 4, p. 13; Cfr. De la Cueva, El nuevo... "op. cit. supra nota 5, p. 8; cfr. Fariás Hernández, Urbano, "El Derecho Económico", en Libro en homenaje al Dr. Mario de la Cueva, México, UNAM, 1981; Cfr. Novilla Álvarez, Claudio, Presupuestos... "op. cit. supra nota 3, p. 4.

⁷ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Introducción al estudio del Derecho Procesal Social", en Revista Iberoamericana de Derecho Procesal, N.º 3. Año 1965, Madrid, España.

⁶ Cfr. García Pelayo, Manuel, op. cit. El Estado... "supra nota 2, p. 10.

Providencia, Welfare State, " o Estado Político-social,"¹⁰ que tendría como parte de sus funciones, además de las tradicionales o clásicas, otras propias de la regulación de los procesos socioeconómicos, fomentando la concurrencia armónica de los diversos agentes que participan en el intercambio económico; la redistribución del ingreso a través de la realización de obras públicas y de la prestación de servicios públicos; la protección de los derechos laborales, la asistencia y la seguridad sociales, etcétera, y que para lograr ello, tendría que interferir en la esfera de derechos de algunos hombres para garantizar la digna existencia de otros.¹¹

III. Estado Social de Derecho y Administración Pública.

7. El Derecho Administrativo surgió como disciplina jurídica después de la consumación de la Revolución Francesa.¹² Grosso modo, podemos decir que su objeto de estudio lo constituye la organización de la administración pública, las relaciones de los órganos que la componen entre sí, y las relaciones de los administrados con aquellos.¹³

¹⁰Cfr. García-Pelayo, Manuel, op. cit. ult. El Estado.. " p. 17; Cfr. Fix-Zamudio, Héctor "Introducción a la Justicia administrativa en el ordenamiento mexicano" en Memoria de El Colegio Nacional, Tomo IX, Año 1980, N.º 3. el referido Estado social de Derecho surge de la transformación del Estado de Derecho Clásico, individualista y liberal, en una organización política en la cual se reconoce la estructura grupal de la sociedad y la necesidad de armonizar los diversos intereses de dichos grupos sociales, económicos, políticos y culturales, cada vez más complejos. p. 53; cfr. También Introducción a la Justicia administrativa en el ordenamiento mexicano, México, El Colegio Nacional, 1983, p. 25

¹¹Cfr. Trueba Urbina, Alberto, La primera Constitución política-social del mundo, México, Porrúa, 1971, p. 245.

¹²Cfr. Dromi, José Roberto Instituciones de Derecho Administrativo, Bs As, Astrea, 1977, Cap III, p. 13.

¹³Cfr. García de Enterría, Eduardo, Revolución francesa y Administración contemporánea, Madrid, Taurus, 1972, Cap IV, Configuración del Derecho Administrativo, p. 99 y ss.

¹⁴Cfr. Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, 24a. ed., México, Porrúa, 1984, p. 13.

El Derecho Administrativo ha visto ampliar su campo de estudio, como consecuencia del crecimiento de su objeto de estudio: la Administración pública, que siendo el instrumento técnico de la acción estatal, al crecer las funciones del Estado, aquella también lo ha hecho, todo ello repercute en la cada vez más compleja estructura de las distintas ramas del derecho público, específicamente la del derecho administrativo.

8. En el estudio de la administración pública podemos advertir que se han desarrollado procesos de reforma administrativa y se han creado nuevas instituciones que se manifiestan en el mundo del derecho administrativo vigente. La etapa por la que actualmente cruza, tiene como dato característico la búsqueda de la eficiencia administrativa. Al respecto debemos señalar que la búsqueda de la eficiencia administrativa debe ir acompañada del respeto y la salvaguarda de los derechos humanos de los administrados.¹⁴

El concepto "régimen legal de la administración" sintetiza la correspondencia entre el Estado de Derecho y la Administración, e implica la ordenación de las actividades y funciones de la administración pública al texto de la ley. Dada la vaguedad con que ha sido formulada, para algunos dicha alocución coincide con todo el derecho administrativo; sin embargo, generalmente se concreta en los medios de defensa de los particulares frente a

Cfr. Fraga, Gabino, *Derecho Administrativo*, 24ª edición, México, Porrúa, 1984. p 13.

¹⁴ Los Derechos del hombre primeramente fueron llamados "garantías individuales", después recibieron el nombre de "derechos públicos subjetivos"; en su forma más acabada reciben el nombre de Derechos Universales del Hombre. Cfr. Burgoa, Ignacio, *Las Garantías Individuales* 18a. ed, México, Porrúa, 1984; Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *El Juicio de Amparo*, México, Porrúa, 1964, p 56-57; Cfr. Noriega, Alfonso, *La naturaleza jurídica de las garantías individuales en la Constitución de 1917*, México, UNAM, 1967. p 111.

los actos de la administración pública.¹⁵

8 bis. El punto más discutido entre quienes se erigen en promotores de la intervención estatal en los diversos ámbitos de la vida social y aquellos que se oponen a ella, quizá derive del hecho objetivo de que la ampliación del campo de actividad de los organismos públicos, lejos de hacer más cómoda y libre la vida de los administrados e introducir la armonía en las relaciones de éstos con la administración pública, ha ido limitando de manera creciente la libertad individual y obstaculizado las relaciones de los gobernados con la autoridad administrativa. Por lo antes mencionado y dada la magnitud que en la actualidad ha alcanzado la administración pública, algunos autores atienden a considerarla como un " poder independiente" que se desarrolla al margen de la normatividad constitucional.¹⁶

Sin suscribir dichas opiniones, podemos decir que el fenómeno que hemos descrito tiene un costo social y político que se ha ido acrecentando y que ha "desgastado" tanto a los organismos gubernamentales como al resto de las instituciones sociales. En virtud de ello, creemos que la legitimidad de los regímenes democráticos puede resultar disminuida a los ojos de los gobernados.¹⁷

9. En la actualidad, la intervención de los órganos gubernamentales en la vida de los gobernados es un dato característico del Estado contemporáneo como resultado de la fase de transformaciones en la que nos encontramos, y que se manifiestan en todos los ordenes de la vida humana, sea el

¹⁵Cfr. García Oviedo, Carlos y Martínez Useros, Enrique, Derecho Administrativo, Madrid, 9a. ed. EISA, 1961, "Inicialmente la percepción de la juridicidad del régimen administrativo estuvo acentuada en éste matiz y no como orden regulador." p.524.

¹⁶Cfr. García de Enterría, Eduardo, op. cit. Revolución..., supra nota 12, p.88 y ss.

¹⁷Cfr. Freeman, James. O. Crisis y Legitimidad. El proceso administrativo y el gobierno de los Estados Unidos, México, FCE, 1988, p. 23.

cultural, económico, social, internacional, etcétera, las que al decir de García-Pelayo, "son más profundas que las grandes divisiones políticas del planeta" y aunque cada sistema y país presente sus modalidades, parece claro que el Estado no podrá escapar a esta transformación, y que la Estructura del mismo y sus correspondientes funciones, han de sufrir mutaciones.¹³

IV. Instrumentos de control sobre la Administración.

10. Con la intención de corregir los posibles excesos de la actividad administrativa y las consecuencias que produce tanto para la sociedad en su conjunto, como para cada uno de sus miembros, los órganos administrativos del Estado son constantemente reestructurados con la finalidad de ejercer sobre ellos un control administrativo y jurisdiccional más amplio. Para ello se han reestructurado los remedios administrativos, o en su caso se han creado otros más idóneos que permitan armonizar las exigencias del Estado, que actúa como representante de los intereses sociales, con los intereses individuales de los miembros de la comunidad política, sin excesos, restableciendo el equilibrio entre autoridad y libertad.¹⁴

10 bis. Los recursos administrativos son quizás el sector más conocido de la justicia administrativa. Entre los tratadistas mexicanos Gabino Fraga define al recurso administrativo como el "medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada

¹³fr. García-Pelayo, Manuel, op. cit. El Estado..., supra nota 2, p. 29.

¹⁴Cfr. Couture, Eduardo, J. Estudios de Derecho Procesal Civil, Bs. As. Ediar editores, 1948, Tomo I. "... El problema consiste en hallar el equilibrio entre dos cosas casi sagradas: la libertad y la autoridad; entre el individuo y el poder." p. 152.

las ilegalidad o la inoportunidad del mismo".²⁰

Por su parte, Alfonso Navá Negrete lo caracteriza como un procedimiento desarrollado en la esfera de la administración y no como un juicio o vía Jurisdiccional que deba promoverse ante un tribunal, aunque dicho procedimiento se encuentre estructurado en forma similar al proceso judicial.²¹

10 ter. Por lo que respecta al fundamento de la existencia de los recursos administrativos, podemos concluir que este es doble:

a) Por una parte existe la conveniencia de que la propia administración revise sus actos a fin de detectar errores y violaciones a los procedimientos, con el objeto de corregirlos y así evitar un juicio posterior ante los tribunales judiciales.

b) Desde la óptica de los administrados, los recursos administrativos representan instrumentos destinados a proteger su esferas de derechos contra los actos de autoridad que intenten vulnerarla, de acuerdo con el principio básico del Estado social de Derecho, del llamado "debido proceso legal" que en nuestra Carta Constitucional se encuentra consagrado en su artículo 14.

10 quater. La situación actual de los recursos administrativos en el ordenamiento mexicano presenta gran confusión, respecto de la procedencia y la tramitación de los mismos, toda vez que existe una acentuada dispersión por cuanto a su regulación en los textos legales especializados, lo que hace necesario la expedición de ordenamientos legales sistematizadores de los recursos administrativos.²²

Por lo que hace a la cultura jurídica de los funcionarios, tampoco favorece el óptimo funcionamiento de los recursos administrativos. Para la mayoría de los funcionarios mexicanos el recurso administrativo es un instrumento destinado a socavar el

²⁰ Fraga, Gabino, op. cit, *Derecho...*, supra nota 13, pp. 244

²¹ Cfr. Nava Negrete, Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*, México, Porrúa, 1959, pp. 88-89.

²² Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, op. cit, *Introducción...*, supra nota 9, pp. 45-46.

funcionamiento de la administración, siendo un trámite más dentro del procedimiento administrativo destinado a la formación de una nueva resolución.²³

11. De entre las soluciones que la Doctrina, los administrados, y la propia administración han propuesto para simplificar los trámites y procedimientos administrativos, destacan aquellas que prevén la participación directa de los propios administrados en la elaboración de los actos administrativos que les atañen directamente.²⁴

11 bis. En este orden de ideas, dentro del marco del Derecho comparado podemos observar como la figura del OMBUDSMAN, que no obstante su origen escandinavo, ya puede considerarse universal y que se ha adoptado, con sus peculiaridades por una numerosos ordenamientos, inclusive los de aquellos países que no tienen un sistema parlamentario, como es el caso del régimen francés semi-presidencialista, en el que existe la institución del *Mediateur*.²⁵

También en los países pertenecientes a la tradición del *Common Law*, se puede apreciar el desarrollo de la citada institución, y además debemos mencionar a la *Prokuratura*, que realiza funciones análogas en el sistema soviético.²⁶

²³ Ibid.

²⁴ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, op. cit. *Introducción*, supra nota 9, p. 63; Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Posibilidades de Innovación en las Entidades Federativas" en la Obra *Colectiva Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, 2.º México, Porrúa, 1983, p. 289; Cfr. Serrano Migallon, Fernando, "El particular frente a la Administración Pública Necesidad de una Ley de Procedimiento Administrativo", México, INAP, 1977; Cfr. Mayer, Franz, "La Ley sobre procedimientos administrativos en la República Federal Alemana", trad. por Rodríguez García, Fausto, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva serie, N.º 33, Sept-Dic de 1978, pp. 393-421. Cfr. Osornio, Corres, Francisco, "Reflexiones sobre la conveniencia de codificar la legislación procesal administrativa" en la obra colectiva *Estudios en memoria de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo*, México, UNAM, 1985, p. 239-264.

²⁵ Cfr. Venegas Alvarez, Sonia, *Origen y devenir del Ombudsman. Una institución encomiable*, México, UNAM, 1988.

²⁶ Cfr. Schapiro, Leonard, *Gobierno y Administración en la U. R. S. S.*, Barcelona, Tau, 1967, pp. 155-160. Cap VIII. Sistemas de Control.

En España y Portugal también existen figuras como el Defensor del Pueblo y el Promotor de la Justicia, que adaptan a la tradición del Derecho Ibérico, la institución del Ombudsman

27

En el contexto latinoamericano existen también propuestas de adaptar la precitada institución al régimen constitucional de nuestros países.²⁸

12. En el panorama mundial, caracterizado por cambios y transformaciones, nuestro país no es ínsula aislada, el ordenamiento mexicano enfrenta serios retos derivados de su estructura, configurada en forma casuística, y de la no correspondencia de la misma con la estructura social, además de contar con una obsoleta estructura administrativa.²⁹

No es fácil, en vista de lo anterior, solucionar los problemas que en materia administrativa enfrenta el Estado Mexicano. Esta circunstancia se traduce en una problemática específica en el campo de la jurisdicción administrativa, afectada con un rezago tradicional, al que habrá de sumarse el efecto de la fase aguda de la crisis que en la década de los ochentas ha vivido la

27Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, La Constitución y su Defensa "ponencia general, en el libro del mismo nombre, México, UNAM, 1984, nota N.º 141. ... como ejemplo podemos citar el "Promotor de la Justicia" del derecho portugués (art. 24 de la Constitución de 1976 y Leyes reglamentarias de 22 de Noviembre de 1977 y 2 de Marzo de 1978) y el "Defensor del Pueblo" Español (Constitución de 1978, art. 54 y Ley orgánica de Abril 6 de 1979)" p. 70; Cfr. Gil Robles y Gil Delgado, El control parlamentario de la Administración (El Ombudsman), 2a. edición, Madrid, 1985.

28Cfr. Padilla, Miguel, La institución del comisionado parlamentario (El Ombudsman), Bs. As., Constantino Editor, 1972; Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Posibilidades del Ombudsman en el derecho latinoamericano" en La Defensoría de los derechos universitarios de la UNAM y la institución del Ombudsman en Suecia obra colectiva dirigida por Jorge Barrera Graf, México, UNAM, 1986, pp. 33-52; Cfr. Sagüés, Néstor Pedro, "La Constitucionalización del Ombudsman: Interrogantes y alternativas" en la obra colectiva Estudios en Homenaje al Dr. Héctor Fix-Zamudio (en sus treinta años como investigador de las ciencias jurídicas), México, UNAM, 1988, Tomo I, Derecho Constitucional, pp. 653-655.

29Cfr. García-Pelayo, Manuel, op. cit. El Estado social, supra nota 2, p. 29.

sociedad mexicana"³⁰

13. La creciente y progresiva intervención del Estado en la vida social, a través de la Administración pública, que es el instrumento técnico por excelencia de la acción estatal, es percibido por la opinión pública como "una intervención, a veces exagerada en la vida de los particulares", y ha puesto de manifiesto la crisis que afecta más que al Estado, a un determinado modelo de administración pública por lo que concierne a la organización de sus funciones.³¹

Este fenómeno, estudiado por el Derecho constitucional a partir de la teoría de la división de poderes, se expresa en la existencia de un Poder Ejecutivo desbordado en sus funciones originales, con un exceso en el número de sus atribuciones, mismas que crecen en progresión infinita, y que se manifiesta como un poder autárquico en perjuicio de la "sociedad civil", y que implica además la multiplicación de funcionarios y empleados.

Respecto de éste punto, la burocracia es un tema ampliamente estudiado por la Sociología y por la ciencia Política.³²

V. El proceso administrativo.

14. Nuestro propósito, será, pues, emprender el estudio del control de la actividad de la administración pública por órganos Jurisdiccionales dentro de un marco conceptual previamente

³⁰Cfr. Loaeza, Soledad y Segovia Rafael, (editores) La vida política mexicana en la Crisis México, El Colegio de México, 1987. p 9-11

³¹Cfr. Dromi, José Roberto, op. cit, Instituciones, supra nota 11, Cap. III. "La llamada crisis del Estado" p. 13-14.

³²Cfr. Weber, Max, Economía y Sociedad, 5a. reimpresión de la segunda edición en español, México, F.C.E., 1981, p 716 y ss; Cfr. Carrillo Flores, Antonio, La Justicia Federal y la Administración Pública México, Porrúa, 1972, Cap. II, p. 56; Cfr. García Palayo, Manuel Burocracia y Tecnocracia, Madrid, Alianza, 1978, p. 8-13; Cfr. Kaplan, Marcos, Estado y Sociedad, México, UNAM, 1980. pp. 168-180.

determinado por las instituciones que conforman el derecho procesal administrativo y por ende, del proceso administrativo.³³

15. Es necesario señalar que el proceso administrativo, en tanto aspecto procesal de la Jurisdicción administrativa, es un remedio indirecto de la Defensa de la Constitución.³⁴

En efecto, los remedios específicos para la tutela de los derechos humanos consagrados por la Constitución se subsumen en la Jurisdicción Constitucional de la Libertad, término acuñado por Mauro Cappelletti para agrupar todos los instrumentos establecidos en las Constituciones para la protección de los derechos y libertades fundamentales de los gobernados. La Jurisdicción Constitucional de la libertad conforma al lado de la Jurisdicción Constitucional Orgánica y la Jurisdicción Constitucional Internacional o comunitaria la llamada Justicia Constitucional.³⁵

La Jurisdicción administrativa es un remedio establecido para tutelar derechos e intereses legítimos, al igual que el proceso ordinario, ya que, siendo ambos dirigidos a la protección de los derechos de carácter ordinario, pueden ser utilizados en forma refleja para la tutela de los derechos consagrados constitucionalmente. Baste señalar a título meramente enunciativo que las llamadas Garantías Constitucionales son mecanismos de carácter predominantemente procesal que junto con los llamados "Mecanismos Protectores" integran la Defensa de la

³³ Cfr. González Pérez, Jesús, Derecho Procesal Administrativo, 2a. ed. Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1964, Tomo I. Podemos definir el proceso administrativo como la serie o sucesión de actos que tienden a la actuación de una pretensión fundada en normas de Derecho Administrativo por órganos de la jurisdicción especial contencioso-administrativa. el Derecho Procesal Administrativo será el conjunto de normas referentes a los presupuestos, contenido y efectos del Proceso administrativo." p. 117.

³⁴ ibidem .

³⁵ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor *La Defensa*, op. cit. supra nota 27, p. 51

Constitución. ³⁶

16. El Principio de separación de Poderes (rectius de funciones), constituye una de las instituciones fundamentales del constitucionalismo entendido como actividad doctrinaria; a la vez que sano principio de la estructura constitucional de los regímenes democráticos de gobierno. A partir de la interpretación heterodoxa que de este principio enununciado por el Barón de la Brede et Montesquieu, hicieran los revolucionarios franceses, fincado en su desconfianza hacia los Parlements como tribunales de apelación regional, surge el Consejo de Estado como órgano de la jurisdicción administrativa. ³⁷

El modelo del tribunal administrativo francés en dos siglos de existencia ha sido perfeccionado y también adoptado por un grupo de ordenamientos. Ha sido estudiado por Juristas, investigadores y tratadistas del derecho procesal- quienes han utilizado para ello las técnicas del derecho comparado-, con el objeto de explicar tanto su naturaleza procesal como su estructura.

Nosotros sin realizar un cuestionamiento serio del principio de separación de poderes- ya que no es el fin del presente trabajo y ha sido expuesto de manera exhaustiva por los más destacados Juristas-, estudiaremos los órganos encargados de impartir la jurisdicción administrativa con independencia del lugar que ocupen en el marco formal del principio de separación de poderes. ³⁸

³⁶ Ibidem.

³⁷ Cfr. García de Enterría, Eduardo, op. cit., Revolución supra nota 12, p 88.

³⁸ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, op. cit., La Defensa, supra nota 27, p. 19; Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Valor actual del Principio de la División de poderes y su consagración en las constituciones de 1857 y 1917", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Nva Serie, México, UNAM, Ene-Ago de 1967; Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Reflexiones sobre la división de Poderes en la Constitución Mexicana", en el volumen colectivo Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, México, UNAM, 1987; cfr. García-Pelayo, Manuel, op. cit., El Estado, supra nota 2, pp. 40-43

17. El Derecho es la conciencia normativa de una sociedad, por ello, para reflejar e instrumentar en la vida real los cambios que la sociedad opera en los distintos estadios de su evolución, debe satisfacer las necesidades de justicia que en toda comunidad política se generan.

Así, pues, el Derecho como agente de cambio, ha tenido que aportar nuevas instituciones para cumplir cabalmente la función que le ha sido encomendada.

La justicia administrativa ha recorrido en México un extenso camino para consolidarse como una instancia privilegiada de protección de los derechos fundamentales de los administrados en el ordenamiento mexicano.³⁷

18. Desde la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en 1936 hasta nuestros días, la jurisdicción administrativa mexicana ha sido fiel reflejo de las modernas tendencias sobre la organización de los tribunales administrativos. Sin embargo, desde que en 1939 uno de los fundadores del Tribunal Fiscal de la Federación expresó la necesidad de ampliar la competencia del citado tribunal y con ello abrir las puertas a la creación de un Tribunal Federal de Jurisdicción Administrativa, hasta el momento actual no se han llegado a cumplir los anhelos de Antonio Carrillo Flores, uno de los hombres que destinó su tiempo y su talento al desarrollo de la justicia administrativa en México.³⁸

19. Particularmente, en los últimos 25 años se han elaborado varios proyectos, entre los que destacan los de 1964 y 1973, para lograr ese propósito de Tribunal Federal Administrativo, y además, en la presente década es poco menos que un clamor generalizado en la doctrina la creación de dicho órgano

³⁷ La que al decir del profesor Jesús González Pérez es "el grado más elevado de la protección jurídica de los derechos de los gobernados en el mundo moderno". Cfr. Administración Pública y Libertad, México, UNAM, 1971, p. 19.

³⁸ Cfr. Carrillo Flores, Antonio, "Orígenes y Desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación", en Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, México, UNAM-I. I. J., 1987, p. 212.

jurisdiccional, por lo que es de esperarse que pueda establecerse en un futuro próximo.⁴¹

También en el marco de la justicia administrativa de las Entidades Federativas es posible observar que a partir de las reformas constitucionales de 1968 se advierte esta tendencia, después de haber fracasado con anterioridad los intentos de crear tribunales especializados en materia tributaria con jurisdicción delegada.⁴²

Con posterioridad a dicha reforma de 1968 se crearon primero algunos tribunales fiscales, pero recientemente existe la tendencia a establecer órganos jurisdiccionales de lo contencioso-administrativo de acuerdo con el modelo del Distrito Federal de 1971, (Ley del 28 de Enero de 1971). Este último ha tenido un desarrollo desigual, con avances y retrocesos hasta llegar a la reforma de 16 de Junio de 1986, se ha convertido en una institución democratizadora de la vida cívica en el propio Distrito Federal, a la vez que instancia racionalizadora de la legalidad administrativa.

El más importante y desarrollado de dichos organismos jurisdiccionales locales es el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, que es el de más avanzada posición en puntos como la Responsabilidad patrimonial de la Administración y en cuanto a la legitimidad pasiva o carácter de parte demandada que atribuye a los Organismos descentralizados de la administración pública que ejecutan "actos de autoridad".⁴³

⁴¹ Cfr. Armenta Calderón, Gonzalo, El proceso tributario en el Derecho mexicano, México, Textos Universitarios, 1977, pp. 354-359; Cfr. Hedúan Dolores, Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación, México, Asociación Nacional de Abogados, 1971, pp. 305-319. Virués.

⁴² Entre ellos Colima (1955) y Tamaulipas (1961).

⁴³ Cfr. Estado de México, decreto 168 de la Legislatura del Estado de México, publicado en la GACETA DEL GOBIERNO DEL ESTADO DE MEXICO, vigente a partir del 1 de Enero de 1987 se promulgó la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México que creó el nuevo tribunal de lo contencioso.

20. Respecto de los últimos avances en la actividad legislativa en nuestra materia, podemos testificar que el abogado Miguel de la Madrid Hurtado durante su período de gobierno 1982-1988, promovió una extensa reforma en la materia de Procuración e Impartición de Justicia, precedida de una amplia consulta popular -que fue conducida por notables juristas. ⁴⁴

Muchas de las propuestas presentadas en dicho foro se convirtieron en puntos importantes en el Capítulo respectivo del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y de la Ley de Planeación; reglamentaria del artículo 26 de nuestra carta constitucional. ⁴⁵

Posteriormente, se transformaron en iniciativas de reforma tanto al texto constitucional como al de leyes federales que posteriormente se tradujeron en la reestructuración de algunos órganos de procuración de Justicia, y se rediseñaron algunos tribunales locales. ⁴⁶

20. En materia de proceso administrativo se generaron reformas constitucionales y legales que reflejaron lo expuesto antes en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988. ⁴⁷

Quizá la reforma más importante en nuestra materia sea la del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 17 de Marzo de 1987, que reforma entre otras disposiciones los artículos 116 y 117 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

⁴⁴ El responsable de la Consulta fue el Procurador general de la República Sergio García Ramírez. El coordinador de la "Comisión de Justicia administrativa" fue Antonio Carrillo Flores.

⁴⁵ Cfr. Procuraduría General de la República. *La reforma jurídica de 1983 en la administración de justicia*, México, P.G.R., 1984.

⁴⁶ Cfr. García Ramírez, Sergio. *Ley Orgánica de la P.G.R. comentada*, México, Procuraduría general de la República, 1984.

⁴⁷ Cfr. *Plan Nacional de desarrollo. Secretaría de Programación y Presupuesto México, Poder Ejecutivo Federal, 1983. espec. 2.4. "Reforma Jurídica e impartición de Justicia."*

21. Al llegar a éste punto, sólo nos resta subrayar la necesidad de armonizar la letra del texto legal con la realidad de nuestro ordenamiento. En el camino de lograr una mejor protección de los derechos de los particulares, debemos aprovechar la experiencia forense al momento de plantear la reforma legislativa procesal mexicana, sin dejar de considerar que el derecho es siempre la expresión de la idiosincracia de un pueblo, de su forma de vida, por ello, no es posible imponer instituciones exógenas sin considerar la opinión de los componentes del cuerpo social. Tener en cuenta que pese a la perfección del sistema de remedios administrativos, siempre existe un margen para mejorar su funcionamiento.

Capítulo II. EL MARCO CONCEPTUAL PARA EL ESTUDIO DE LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA.

Sumario: I. Concepto de justicia administrativa. II. Contenido de la justicia administrativa. III. La jurisdicción administrativa. IV. Categorías de la justicia administrativa.

I. El concepto de justicia administrativa.

22. El término justicia administrativa es comunmente confundido y sustituido por otros.⁴²

Algunos autores la utilizan indistintamente para describir diversos conceptos.⁴³

Así, algunos designan justicia administrativa a lo que en rigor constituye la jurisdicción administrativa.⁴⁴

Por su parte, el administrativista Andrés Serra Rojas al abordar la noción de la justicia administrativa hace referencia al "conjunto de principios y procedimientos que establecen

⁴²Cfr. Gascón y Marín, José, Tratado de Derecho Administrativo, 9a. ed. Madrid, Bermejo Editor 1946. Considera que la justicia administrativa consiste en el establecimiento legal de garantías jurisdiccionales conferidas al particular y ante el abuso de poder de la autoridad, ... puede significar una especialización de la función jurisdiccional en razón de la materia, como significar una jurisdicción especial derivada de la especialización por razón de quienes ejercen la función jurisdiccional dentro de la administración." p. 506

⁴³ La justicia administrativa alude a una serie de medidas que tienden a hacer posible el principio de sumisión de la administración al derecho, expresión usada por la doctrina italiana que "si se utiliza la expresión en sentido amplio comprende instituciones heterogéneas que pertenecen a disciplinas jurídicas distintas: El derecho administrativo y el derecho procesal." Cfr. Voz "justicia administrativa" en Nueva Enciclopedia Jurídica, tomo XIV, Barcelona, Ed. Francisco Seix. S. A., 1971, p. 64.

⁴⁴Cfr. Carrillo Flores, Antonio, op. cit. La Justicia, "supra nota 32. Para él, la expresión "contencioso administrativo" comprende tanto a la justicia administrativa como a otros fenómenos ajenos a ella, que se refiere a la intervención jurisdiccional que tiene como materia o antecedente una acción administrativa, pero que no se desarrolla por órganos de la administración activa, sino por órganos que frente a la administración han alcanzado la autonomía indispensable para ser considerados como tribunales." pp 141-142

recursos y garantías para defensa de los particulares".²¹

23. José Ovalle Favela aunque considera que la Justicia administrativa contiene tanto a la Jurisdicción administrativa como al proceso administrativo, al emprender el estudio de la Jurisdicción administrativa decide no utilizar el término Jurisdicción, porque si bien reconoce el sentido técnico preciso del vocablo, también considera que en lenguaje jurídico es utilizado "muy frecuentemente" con otros significados. Por dicha razón opta por la expresión 'Justicia administrativa' bajo la cual entiende comprendidos tanto a los órganos como a su función jurisdiccional, cuanto al propio proceso administrativo.²²

23. Nosotros suscribimos la opinión de Héctor Fix-Zamudio en el sentido de que la 'Justicia administrativa' es el género en el que se comprenden todos los instrumentos que los diversos ordenamientos han establecido para la defensa tanto de los derechos subjetivos como de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad de la administración.²³

II. Contenido de la Justicia Administrativa.

24. Al intentar determinar las dimensiones del género Justicia administrativa nos encontramos con diversas opiniones. José Ovalle Favela considera que comprende a la Jurisdicción, al proceso administrativo, a los órganos encargados de ella, y en forma inercial incluye- aunque no convencido-, a los recursos

²¹ Cfr. Serra Rojas, Andrés *Derecho administrativo*, 14a. ed. México, Porrúa, 1984, tomo II, p. 581

²² Cfr. Ovalle Favela José, "Algunas consideraciones sobre la Justicia administrativa en el derecho comparado y en el ordenamiento mexicano" en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, Tomo. XXXIII, número 110, mayo-agosto de 1978, México, p. 439.

²³ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, op. cit. *Introducción...*, supra nota 6, p. 53. En el mismo sentido Cfr. López Ríos Pedro, "La Justicia administrativa en las entidades federativas de México", en *Boletín del Departamento de Investigaciones Jurídicas, Escuela de Derecho de la Universidad de Guanajuato*, Gto., número 6, abril-junio de 1982, p. 8.

administrativos.²⁴

Para Carrillo Flores la justicia administrativa es la especie y el contencioso-administrativo constituye el género, sin embargo, al exponer su idea de justicia administrativa nos describe a la jurisdicción administrativa y al proceso administrativo.²⁵

25. Por nuestra parte, con base en la definición apuntada líneas arriba y dada la versatilidad del término, seguimos la opinión de Héctor Fix-Zamudio.²⁶

Para nosotros la justicia administrativa coomprende todos aquellos mecanismos protectores de la legalidad administrativa y de los derechos subjetivos de los gobernados: las leyes de procedimiento administrativo; los recursos administrativos internos; el Ombudsman; las comisiones de vigilancia de la informática; así como cualquier otro tipo de control sobre la actividad de las autoridades administrativas.²⁷

III. La jurisdicción administrativa.

26. La jurisdicción administrativa es el componente más importante de la justicia administrativa, a la vez que constituye una función insustituible y fundamental.

27. La práctica entre los autores es la de definir en abstracto a la jurisdicción, para, posteriormente, definir a la jurisdicción administrativa.²⁸

²⁴Cfr. Ovalle Favela, José. op. cit. "Algunas", supra nota 52, p. 439.

²⁵Cfr. Carrillo Flores, Antonio. op. cit. "La justicia", supra nota 32, p. 142.

²⁶Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. op. cit. "Introducción", supra nota 9, "Debemos entender como justicia administrativa a un conjunto de instituciones muy complejas que se han establecido en los últimos años, con el objeto de tutelar los derechos o intereses subjetivos de los administrados." pp 129.

²⁷Ibidem.

²⁸Cfr. Lopez Rios, Pedro. op. cit. "La justicia", supra nota 53, p. 9. Para quien esta potestad deviene administrativa por razón de la materia en la que se resuelven de manera vinculativa los conflictos entre partes.

José Ovalle Favela reconoce el sentido técnico preciso de la expresión 'jurisdicción administrativa' aunque no la utilice. ⁵⁰

28. Para dar un concepto de la jurisdicción administrativa partiremos de la noción descriptiva de la función jurisdiccional que formula Héctor Fix-Zamudio. ⁵¹

En este orden de ideas, la jurisdicción administrativa constituye un aspecto especial de la jurisdicción in genere, por razón de la materia y con independencia del órgano público que ejercita la propia función. Por ello sería erróneo partir simplemente de un concepto formal de la función jurisdiccional, pues existen órganos formalmente administrativos que cumplen funciones jurisdiccionales, y se encuentran estructurados como verdaderos tribunales. ⁵²

A) Organos de la jurisdicción administrativa.

a) Concepto de Tribunal Administrativo.

Berthélemy caracteriza al tribunal administrativo como un instrumento de la propia administración para imponer el respeto a la norma jurídica. ⁵³

Podemos describirlo como "todo organismo que ejerce funciones jurisdiccionales resuelve litigios de carácter administrativo, sin importar si se encuentra o no dentro de la esfera formal de la administración". Para distinguir a los tribunales administrativos strictu sensu de algunos organismos que poseen facultades cuasi-jurisdiccionales debemos añadir las notas

⁵⁰ Cfr. Ovalle Favela, José. op. cit. Algunas ", supra. nota 52, p. 442.

⁵¹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. " Función del poder en las Constituciones latinoamericanas ", en el libro del mismo nombre México, UNAM, 1977. "... es la función pública que tiene por objeto resolver las controversias que se plantean entre dos partes contrapuestas y que deben someterse al conocimiento de un órgano del Estado, el cual debe decidir dichas controversias de manera imperativa y en una posición imparcial." p. 13.

⁵² Ibidem.

⁵³ Cfr. Berthélemy, H. Traité Élémentaire de Droit administratif, Paris, 10^e ed, 1923, p. 946.

de imparcialidad e independencia, propias de todo órgano jurisdiccional. De esta forma si afirmamos que Tribunal administrativo es todo órgano que goza de autonomía, debemos concluir que tribunal administrativo es "todo organismo que, al margen de su adscripción formal dentro de la administración o del poder judicial, esta dotado de autonomía y por tanto, puede resolver en forma imparcial y supra partes, una controversia o litigio de carácter administrativo."³

En relación con el concepto de tribunal administrativo, conviene recordar la distinción que realiza Nava Negrete entre los tribunales administrativos y los tribunales de la administración. Parte de la idea de que las facultades jurisdiccionales de las autoridades administrativas no se desarrollan siempre a propósito de un acto administrativo, y distingue a los "tribunales de la administración", es decir, aquellos cuerpos jurisdiccionales situados en la esfera del poder ejecutivo, cuyas actividades jurisdiccionales no se motivan en un acto administrativo sino en una controversia de otro tipo.- como es el caso de los tribunales que existen en materia de trabajo que se encargan de resolver las controversias laborales surgidas entre particulares-, de los auténticos "tribunales administrativos", que si están encargados de dirimir controversias administrativas a través de un proceso y dictando una sentencia, sin importar en que esfera esten domiciliados, sea la administrativa, sea la judicial."⁴

b) El proceso administrativo.

29. El proceso administrativo comprende la serie de actos a través de los cuales se realiza la función jurisdiccional en materia

³Cfr. Gordillo, Agustín, "Tribunales Administrativos", en Revista del Colegio de Abogados de la Plata, año XXIII, número 41, sept-dic, 1981, p. 57.

⁴Cfr. Nava Negrete, A. op. cit, Derecho, supra nota 21, p. 186.

administrativa."⁵⁵

Para Roberto Dromi, su finalidad es satisfacer las pretensiones deducidas por los administrados afectados en sus derechos subjetivos y requiere de la intervención de un órgano judicial, conclusión explicable si consideramos la organización típicamente judicial que existe en Argentina."⁵⁶

Debemos decir que el Proceso es el conjunto de actos realizados por el juez, las partes y los terceros con la finalidad de que el órgano jurisdiccional, después de considerar todos los elementos de juicio, emita una resolución para resolver el caso particular y controvertido. Por extensión el proceso administrativo es aquel que tiene por objeto las pretensiones fundadas en normas de derecho administrativo."⁵⁷

c) Distinción entre proceso y procedimiento administrativo.

La nota distintiva entre proceso y procedimiento nos la proporciona el ilustre Niceto Alcalá-Zamora y Castillo, quien nos recuerda que mientras la idea de proceso responde a una contemplación teleológica, la del procedimiento obedece a un enfoque formalista, pudiendo existir unidad procesal y diversidad procedimental."⁵⁸

La distinción se puede explicar diciendo que el proceso es una serie de actos, del órgano jurisdiccional, partes y terceros, con una finalidad: solucionar un conflicto a través de una sentencia. Ahora bien, el proceso para desarrollarse requiere de un grupo de reglas (de procedimiento), de tal forma que mientras el

⁵⁵ Para Ovalle Favella, José, el proceso administrativo no comprende en estricto sentido a los órganos que conocen de dicha serie. Cfr. Estudios de Derecho Procesal, México, UNAM, 1981, p. 342.

⁵⁶ Cfr. Dromi, Roberto y Sarmiento García, Jorge. "Proceso administrativo" en Jurisprudencia Argentina, Bs. As. 11 de Junio de 1975, número 4772, p. 3.

⁵⁷ Cfr. González Pérez, Jesús, op. cit. Derecho..., tomo I, supra nota 33, pp. 114-118.

⁵⁸ Cfr. Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, "Proceso Administrativo" en Estudios Procesales, Madrid, Tecnos, 1975, p. 455.

procedimiento es la conducta humana (ceñida a reglas), el proceso es el producto objetivado de la conducta humana.⁶⁷

d) Contencioso Administrativo.⁷⁰

En términos generales podemos definirlo como el procedimiento llevado ante un órgano jurisdiccional, con el objeto de que resuelva de manera imparcial y suprapartes una controversia surgida entre los particulares y la administración pública.

El término 'contencioso administrativo' se utiliza desde el siglo pasado y como parte de la influencia francesa fue trasladado a nuestro ordenamiento por los juristas españoles.⁷¹

Es un vocablo de uso tan común que hasta en los países en los que existe el sistema judicialista, como es el caso de la propia España, se utiliza para hacer alusión a las controversias administrativas. Al igual que los otros términos examinados se le utiliza para denominar fenómenos muy diversos y de distinta naturaleza.⁷²

Dolores Hedúan Virués considera que el contencioso-administrativo en el derecho mexicano implica atribuir a un tribunal situado fuera del poder judicial la solución de los conflictos entre los particulares y los órganos del poder ejecutivo. Implica también la independencia de éste tribunal frente a los demás órganos del poder ejecutivo y requiere de los jueces o magistrados el conocimiento especializado de la actuación de esos órganos.⁷³

⁶⁷Cfr. Armienta Calderón, Gonzálo, op. cit. El proceso, supra nota 32, p. 191.

⁷⁰Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Voz. contencioso-administrativo", en Diccionario Jurídico Mexicano, México, UNAM, 1985, p. 82.

⁷¹Cfr. Florini, Bartolome, Qué es el Contencioso ?, Bs. As, Abeledo Perrot, 1965, p. 65.

⁷²Cfr. Ubierna Eusa, José, De la contencioso administrativo, Madrid, Librería General Victoriano Suárez, 1948, p. 23.

⁷³Cfr. Hedúan Virués, Dolores, op. cit. Cuarta década, supra nota 41, p. 13.

Por su parte, Alfonso Nava Negrete, acentúa la importancia de la noción del contencioso administrativo como un control jurisdiccional⁷⁴

La expresión "Contencioso administrativo" debe considerarse como una alocución contradictoria que une dos conceptos contrapuestos: contencioso (contienda, litigio), y administración (dirección ejecutiva). En su origen significó 'litigio administrativo' y debía tramitarse ante órganos de la administración pública. El vocablo comprendía en suma, a la administración haciendo justicia.⁷⁵

Para Manuel Argañarás la materia contencioso administrativa esta constituida por el conflicto que crea el acto de la autoridad administrativa al vulnerar derechos legítimos, sean de algún particular o de otra autoridad autárquica, por haber infringido aquella la norma legal que regula su actividad y a la vez protege tales derechos e intereses.⁷⁶

José Roberto Dromi agrupa las objeciones que se han formulado al término "contencioso administrativo", desde la no necesaria contienda entre partes; de que el contencioso administrativo francés es resuelto por la administración sin ulterior revisión judicial, por lo que no es aplicable en los sistemas judicialistas; hasta lo inapropiado de la expresión y lo inelengante del artículo neutro 'lo' que le antecede.⁷⁷

Jorge Tristán Bosch considera erróneo el uso de la expresión "contencioso administrativo" si de lo que se pretende hablar es de jurisdicción o de proceso, pues ambos vocablos indican de por sí que estamos en presencia de una contienda de naturaleza

⁷⁴Cfr. Nava Negrete, Alfonso, op. cit., Derecho, supra nota 21, p. 111.

⁷⁵Cfr. Fiorini, Bartolome, op. cit. Qué es, supra nota 71, p. 65.

⁷⁶Cfr. Argañarás, Manuel, Tratado de lo contencioso administrativo, Bs. As. TEA, 1965, p. 13.

⁷⁷Dromi, José Roberto, op. cit., Proceso, supra nota 66, p. 5.

Jurisdiccional.⁷⁴

Lorenzo Martín Retortillo además de asegurar que existe indeterminación tanto del origen histórico como de la evolución del concepto sujeto a examen considera que la configuración que la institución presentaba hace más de cien años " ofrece más aspectos de divergencia que puntos comunes con la institución actual".⁷⁵

El término contencioso administrativo es quizá el más utilizado tanto por los juristas francófonos como por los hispanoparlantes para referirse indistintamente a la justicia administrativa, a la jurisdicción administrativa, al proceso administrativo, a la autotutela de la administración, etcétera.⁷⁶

Para gran parte de los estudiosos del derecho procesal administrativo se trata de un vocablo que cumplió una función importante al inicio del desenvolvimiento de la disciplina, la que ahora ha tenido que abrir paso a conceptos más precisos.

En resumen, podemos afirmar se trata de una expresión susceptible de diversas acepciones. En un sentido amplio se emplea cuando se discute ante la administración un asunto por uno o varios particulares, es decir, cada vez que surge una controversia administrativa.

⁷⁴ Cfr. Tristan Bosch, Jorge, Tribunales Judiciales o tribunales administrativos para juzgar a la administración? Bs. As. Zavalia, 1944, p. 24.

⁷⁵ Cfr. Martín-Retortillo, Lorenzo, "Unidad de jurisdicción para la administración pública", en la obra colectiva Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Savagues Lasso, Madrid, Instituto de estudios de Administración Local, 1969, tomo V, pp 672-673.

⁷⁶ Cfr. Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto "Proceso administrativo" en "Estudios procesales", Madrid, Tecnos, 1982, "...denominaciones que aún cuando en boga durante mucho tiempo, por influjo combinado franco-español y con fuerte arraigo todavía, resultan en la actualidad superadas desde el punto de vista de la exactitud terminológica." pp 452

⁷⁷ Cfr. Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, "Proceso administrativo", en op. cit. Estudios procesales, supra nota 68, p. 452.

En vista de su amplitud se han propuesto algunos criterios para delimitarlo:

1) Estaremos frente al contencioso administrativo cuando se conceda a un órgano potestad para juzgar la legitimidad de un acto administrativo;

2) Pero, cuando se tramite algún asunto ante la administración activa y ésta puede dictar la resolución que ponga fin a la controversia, ya no puede considerarse como contencioso-administrativo, pues estaremos en presencia de procedimientos de autotutela de la administración pública..⁴¹

El administrativista Gabino Fraga considera que lo contencioso administrativo puede definirse desde el punto de vista material y desde el formal.

En el terreno material contencioso administrativo: "es toda controversia sobre la legitimidad de un acto definitivo de la administración, cualquiera que sea el tribunal que conozca de ella". Desde un punto de vista formal "es la controversia llevada frente a los tribunales administrativos".⁴²

Respecto de la definición de Gabino Fraga, consideramos que el insigne jurista mexicano realizó una superposición de términos. En efecto, al sustituir la palabra jurisdicción por la de contencioso administrativo no hace sino atribuir a ésta última los caracteres de la primera y ello se puede comprobar inscribiéndola en el marco de la división que realizan los constitucionalistas entre las funciones del Estado y que comprende a las funciones administrativas, judiciales y legislativas en sus dos facetas, material y formal.

IV. Categorías de la jurisdicción administrativa.

⁴¹ Cfr. Carrillo Flores, Antonio "Contencioso Administrativo", en Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, Tomo VII, núms. 25-26-27 y 28, ene-dic de 1945, p. 45.

⁴² Cfr. Fraga, Gabino, op. cit. Derecho, supra nota 13, p. 178.

A) Considerando la especialidad de la Jurisdicción.

a) Jurisdicción administrativa genérica (materia contencioso administrativa *lato sensu*).

Cuando nos encontramos en el supuesto de la Jurisdicción administrativa in genere observamos que el órgano Jurisdiccional conoce de toda clase de controversias administrativas. Ante el serán deducidas, sin distinción, todas las pretensiones fundadas en derecho administrativo.

b) Jurisdicción tributaria.

La Jurisdicción administrativa se ha visto en la necesidad de especializarse, conforme se profundiza su estudio, en distintas ramas o subclases. Una de ellas, la Jurisdicción tributaria, tanto por su dinamismo como por el notable volumen de estudios a ella dedicados, ha llevado a algunos teóricos a considerarla como una rama 'independiente' de la Jurisdicción administrativa.

La formación de un grupo de conceptos de la disciplina fiscal sustantiva no es suficiente para convalidar tal fragmentación, pues autonomía no significa independencia. Tampoco los procesalistas aceptan tal separación, puesto que el proceso es único.¹³³

Quizá el enfoque que nos puede ser más provechoso para salvar esta discusión consista en entender que las ramas del conocimiento sólo se dividen con una finalidad didáctica pero que, de hecho, constituyen partes interrelacionadas que conforman una unidad. El símil de la Federación procesal dentro de la que se encuentra el derecho procesal administrativo, como una provincia procesal, y dentro de la cual podríamos ubicar al derecho procesal fiscal como una entidad descentralizada, que tendría así una naturaleza municipal dentro de la provincia

¹³³Cfr. González Pérez, Jesús, op. cit. Derecho, "supra nota 33, pp. 114-115.

procesal administrativa."⁴⁴

La importancia de la especialización tributaria podemos constatarla al examinar el avance legislativo y estructural de las ramas del derecho procesal administrativo en nuestro país. Es innegable que es el proceso tributario el que mayor desarrollo ha alcanzado en el ordenamiento mexicano, ya que es el conducto por el que ha progresado el proceso administrativo en México, si consideramos que los órganos de jurisdicción tributaria han devenido en órganos de jurisdicción administrativa genérica.

Es el fiscal, el sector del proceso administrativo mejor configurado, ello se debe, en gran parte, a las reformas legales aconsejadas por la fecunda labor jurisprudencial. Tan es así, que varios países latinoamericanos han seguido el modelo del Tribunal Fiscal de la Federación."⁴⁵

B) En cuanto a la amplitud de las facultades de los tribunales administrativos.

Conforme a éste criterio se clasifican en: órganos de jurisdicción retenida, de jurisdicción delegada o en tribunales de plena autonomía.

a) Jurisdicción retenida.

Es aquella que se realiza por órganos que forman parte de la administración activa. A éste tipo de 'jurisdicción' algunos autores le niegan tal carácter"⁴⁶, pues no consideran que sus resoluciones sean auténticas sentencias debido a que sólo emiten

⁴⁴ Así lo propone Héctor Fix-Zamudio. Cfr. "Introducción al proceso tributario en el derecho mexicano en la obra colectiva Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Saraguan Laso, Madrid, Instituto de Estudios Locales, 1989, p. 1076.

⁴⁵ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor "Organización de los tribunales administrativos" en Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, primer número extraordinario, 1965p. 103. Quién señala como ordenamientos que han seguido el modelo mexicano: Argentina, Costa Rica, El Salvador, Ecuador y Venezuela, p. 103

⁴⁶ Cfr. Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, op. cit., "Proceso Administrativo", en Estudios, supra nota 68; cfr. García Oviedo, Carlos y Martínez Ussery, Enrique, op. cit. Derecho administrativo, supra nota 15, p. 361. Para quienes constituye la manifestación más pura del sistema administrativo.

proyectos de resolución que deben ser aprobados u homologados por autoridades superiores de la propia administración activa."²⁷

El ejemplo clásico de tribunal de jurisdicción retenida es el Consejo de Estado francés desde su nacimiento (1790) hasta la reforma de 1872. En México se podría ilustrar con el Consejo Consultivo Agrario que es un organismo de jurisdicción retenida, pues, en concordancia con la Ley de Reforma Agraria de 1971, le corresponde elaborar dictámenes, que deben ser suscritos por el Presidente de la República en su carácter de máxima autoridad agraria."²⁸

b) Jurisdicción delegada.

Los tribunales que ejercen jurisdicción delegada, en contraste con los que ejercen jurisdicción retenida, sí emiten auténticas sentencias, aunque las pronuncien en nombre de la administración, no obstante su adscripción dentro del Poder Ejecutivo, y a pesar de las limitaciones que tienen para la ejecución de sus resoluciones, ya que poseen autonomía funcional respecto de las autoridades de la administración activa."²⁹

Se considera que su jurisdicción es 'delegada' debido a que en ellos recae la "delegación" de las funciones jurisdiccionales que en otro tiempo correspondían a órganos de la administración activa.

El Consejo de Estado francés se convirtió en tribunal de jurisdicción delegada a partir de la reforma de 1872. En México, el Tribunal Fiscal de la Federación fue creado con la calidad de

²⁷ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, op. cit., "Organización de supra nota 85, Tribunal administrativo de jurisdicción retenida es el organismo encargado de formular dictámenes que se someten al jefe de Estado para su decisión definitiva" p. 101

²⁸ Cabe señalar que el fundamento constitucional del mencionado órgano colegiado se encuentra en el artículo 27, fracción XI, inciso (b) de la Constitución Federal; Cfr. Ruiz-Massieu, Mario, Temas de derecho agrario, 2a. ed., México, UNAM, 1988, p. 136

²⁹ cfr. Fix-Zamudio, Héctor, op. cit., Introducción, supra nota 9, p. 103

órgano de jurisdicción delegada."⁶⁶

c) Plena autonomía.

Quando nos referimos a órganos jurisdiccionales dotados de plena autonomía, hacemos alusión a un tribunal con plenas facultades para decidir una controversia mediante la emisión de una sentencia no suceptible de ser revisada por autoridades de la administración activa, ni formal ni materialmente."⁶⁷

Es necesario aclarar que a diferencia de los países que siguen el sistema judicialista, en países como el nuestro con un sistema que podemos calificar de 'mixto', existen tribunales administrativos con plena autonomía para dictar sus fallos enclavados, formalmente, en la estructura del poder ejecutivo.

Nuestro Tribunal Fiscal Federal es un tribunal con plena autonomía desde la expedición de su Ley Orgánica en 1967, calidad que elevó a rango constitucional en 1968 y se continuó en la reforma constitucional de 1987 a los artículos 104, fracción I-B y 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."⁶⁸

C) Según las pretensiones deducidas y los efectos de la resolución.

a) Jurisdicción de nulidad.

Quando un tribunal ejerce este tipo de jurisdicción, sus sentencias sólo se limitan a declarar la nulidad de un acto o resolución atribuidos a una autoridad administrativa, la que

⁶⁶ Cfr. Carrillo Flores, Antonio, "Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal" en op.cit. Ensayos de..., supra nota 40, pp. 189-200.

⁶⁷ Cfr. Margain Manatou, Emilio, De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad, México, S.L. 1989, pp. 17-18. Quien al referirse al régimen de tribunales fuera de la administración los califica de tribunales de plena jurisdicción. Por nuestra parte no atenderemos a dicha nomenclatura debido a que provoca confusiones ya que interfiere con la clásica división que la doctrina ha hecho entre procesos administrativos de anulación y los de plena jurisdicción.

⁶⁸ Cfr. Heduán Virués, Dolores, op.cit. Cuarta década, supra nota 32, p. 63.

deberá sustituir los actos declarados nulos por otro tipo de providencias, conformes con el mandato de la resolución jurisdiccional."³

El tratadista español Jesús González Pérez hace notar que la diferencia entre la jurisdicción de nulidad y la de plena jurisdicción consiste en la extensión de los poderes del juzgador, pues mientras en el caso de la primera el órgano jurisdiccional se limita a anular el acto impugnado, en la segunda puede tomar las medidas que estime necesarias para satisfacer la pretensión del actor."⁴

b) Procesos de plena jurisdicción.

Quando un tribunal ejerce plena jurisdicción puede dictar una sentencia en la cual en forma específica condene a la administración a realizar una serie de prestaciones en beneficio del particular que impugnó el acto administrativo.

José Ovalle Favela establece una necesaria conexión entre el tipo de pretensión que se puede deducir ante cada especie de tribunal y la sentencia que puede obtenerse por parte de el juzgador.

De esta forma, en el caso de la jurisdicción de nulidad, el actor puede deducir pretensiones declarativas o constitutivas, y correlativamente el tribunal sólo podrá pronunciarse sobre la legalidad del acto impugnado, pero sin poder reformarlo.

En los procesos de plena jurisdicción el actor puede deducir pretensiones declarativas, constitutivas o de condena. En este caso, el juzgador podrá dictar sentencias que declaren la ilegalidad del acto, que anulen el acto y además aquellas en las que se determinen las medidas necesarias para satisfacer las

³Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, op. cit. Introducción....." supra nota 9 p. 80.

⁴cfr. González Pérez, Jesús, op. cit. Derecho....." supra nota 33 p. 325.

pretensiones declaradas fundadas."⁵

D) De acuerdo con los motivos aducidos para impugnar los actos administrativos.

Esta clasificación ha sido elaborada por la doctrina y la Jurisprudencia italianas debido a la importancia práctica que representa para el funcionamiento de su sistema de Jurisdicción administrativa."⁶

a) Jurisdicción de legitimidad.

A través de los procesos de legitimidad será revisada la validez jurídica de un acto administrativo impugnado. En este caso el juzgador actuará como juez de derecho y su poder de decisión será similar al de un juez de casación.

Los vicios jurídicos de los que un acto puede encontrarse afectado básicamente son: ilegalidad, incompetencia y exceso de poder y son aquellos en los que la administración viola las normas jurídicas que regulan sus actividades.

b) Jurisdicción de mérito.

Mediante los procesos de mérito, el acto administrativo será impugnado respecto de su justificación, conveniencia y oportunidad desde el punto de vista administrativo.

El acto impugnado será examinado en cuanto a la posible existencia de vicios administrativos. En este caso el juez valorará el acto con el criterio de un prudente y buen administrador. Su poder de decisión se considera como un poder de reforma, pues puede sustituir el acto injusto o inoportuno por uno justo y oportuno.

Para Ferraris la conveniencia es la bondad del acto en orden a su contenido, la oportunidad lo es respecto de las circunstancias

⁵Cfr. Ovalle Favela, José, op. cit. Estudios..., supra nota 65, p. 450.

⁶Lessona, Silvio, "Los principios del ordenamiento de la justicia administrativa en Italia", en Revista del Instituto de derecho comparado, núm. 4, enero-Junio de 1965, Barcelona, p. 168.

que lo determinaron o al momento en que se produjo.”

“Citado por García Oviedo y Martínez Uteros, Enrique, op. cit. Derecho”, supra nota 15, p. 555.

Capitulo III. BRKVE ANALISIS COMPARATIVO DE LA JURISDICCION ADMINSTRATIVA.

Sumario: I. Sistema francés. El Consejo de Estado. II A). Historia de la jurisdicción administrativa francesa. III B). Funcionamiento del Consejo de Estado. IV C) Organización. V D) Procedimiento VI E) Preparación y selección de los consejeros. VII. Otros ordenamientos que se inspiran en el Consejo Francés: A) Bélgica VIII B.) Italia. IX C) Colombia. X. Los tribunales administrativos en los ordenamientos angloamericanos. A) La Gran Bretaña. XI B) Estados Unidos. XII. La tradición germánica de jurisdicción administrativa especializada. A) República Federal Alemana. XIII B) Austria. XIV. Situación de los órganos de jurisdicción administrativa en los Países Socialistas. A) U. R. S. S. XV B) Polonia. XVI C) Yugoslavia. XVII D) La Jurisdicción administrativa en el ordenamiento cubano. XVIII. Sistema Judicialista Español.

I. Sistema francés. El Consejo de Estado.

El Sistema francés de jurisdicción administrativa surgió a partir de la interpretación (motivada por las circunstancias históricas), que hicieron los revolucionarios franceses del principio de separación de funciones. El principio de la legalidad de la administración produjo la imposibilidad para los tribunales ordinarios de inmiscuirse en las cuestiones administrativas o de juzgar los actos de la administración cualquiera que fuere su clase.

Al sustraer el conocimiento de las pretensiones deducidas sobre actos y operaciones administrativas de la esfera competencial de los tribunales ordinarios fue necesario conformar tribunales en el seno de la administración, los que en principio eran organismos administrativos, pero que después de una lenta evolución devinieron Jurisdiccionales.

De esta suerte, entendemos que son tres los principios básicos que rigen el sistema francés de jurisdicción administrativa:

1. El principio de legalidad de la Administración pública;
2. El principio de separación de las autoridades administrativas y Judiciales, con la consecuente independencia de la administración frente a los órganos de la Jurisdicción ordinaria; y
3. El principio de independencia de los órganos de la jurisdicción administrativa respecto de las autoridades de la administración activa.

La jurisdicción administrativa francesa se conforma de la siguiente forma:

- a) El órgano máximo de la jurisdicción administrativa es el Consejo de Estado;
- b) En un sitio intermedio entre el Consejo de Estado y los Tribunales Administrativos de primera instancia se ubican las Cortes Administrativas de Apelación, de reciente creación, y que han heredado un amplio sector de la competencia que anteriormente pertenecía al Consejo de Estado;
- c) En la parte más baja encontramos a los tribunales administrativos de primera instancia creados en 1953 en sustitución de los antiguos Consejos de Prefectura; finalmente
- d) También existen algunos Tribunales Administrativos especiales como es el caso de la Corte de Cuentas. (el más antiguo y quizá el más conocido).

II A) Historia de la jurisdicción administrativa francesa.

a) Orígenes y creación.

Los orígenes del Consejo de Estado se remontan, a juicio de algunos autores al, "Concilium principis" romano, y para otros a la Corte del Rey -de la época medieval-, que tenía funciones de asesoría y que en el transcurso de su lenta evolución fue adquiriendo limitadas funciones jurisdiccionales.

A partir del siglo XIII, el Rey consiguió que algunas de las resoluciones dictadas por los señores feudales pudieran ser revisadas por la Corte.

Al lado de la Corte del Rey, se conformó un cuerpo permanente de funcionarios con la preparación técnica suficiente para estudiar los asuntos y preparar los proyectos de resolución. Al consolidarse el poder monárquico, los señores feudales fueron sustituidos por Juristas para conformar el Consejo del Rey.

Fue durante el reinado de Luis XIV cuando el Consejo del Rey adquirió un organización regular y permanente. Dicho Consejo se

integraba por cuatro secciones y sus funcionarios se llamaban "consejeros del Rey", también fueron incorporados otro tipo de empleados: los maitres des requetes. Esta estructura y organización subsistió hasta el año de 1789.

Al triunfo de la Revolución francesa esta organización fue disuelta, pues los revolucionarios lo consideraban un órgano vinculado a l'ancien regime.

Fue la rígida interpretación que de la teoría de la separación de poderes realizaron los revolucionarios franceses el motivo para que establecieran las bases de la jurisdicción administrativa. La prohibición a los tribunales judiciales para que conocieran de los asuntos de la administración dió lugar a la creación de un órgano jurisdiccional en el seno de la administración.⁷⁰

La ley de 27 de abril-25 de mayo de 1791, suprimió todos los consejos hasta entonces existentes, pero creó un Consejo de Estado, que era formado por el Rey y sus ministros, y que poseía algunas atribuciones contenciosas, según se desprende del artículo 17 de la citada ley.

El inicio de la fase moderna del Consejo de Estado, creado en 1791, suele ser situado, por los tratadistas, en la Constitución del año octavo frimario, artículo 52, y cuya competencia era regulada por el reglamento de decreto del cinco nivoso del Año VIII (1799).

Napoleón, siendo Cónsul, expidió un decreto de reorganización del Consejo de Estado, en el cual, además de sus funciones administrativas y legislativas, se le encargaba resolver "las dificultades que pudieran surgir en materia

⁷⁰ Las leyes 22 de diciembre de 1789 y 16-24 de agosto de 1790. "Las funciones judiciales son distintas y se mantendrán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán alterar, a riesgo de ser acusados de prevaricación, los actos de los cuerpos administrativos, ni podrán hacer comparecer ante ellos, a los administradores en razón de las funciones que desempeñan". La ley 7-14 de octubre de 1790 reafirmaría el mandato.

administrativa".¹⁰⁰

Si bien es cierto que este organismo poseía nuevas atribuciones, también conservaba un gran número de características del antiguo Consejo del Rey, del siglo XVIII, específicamente por lo que respecta al mecanismo de toma de decisiones por parte del jefe de Estado. El Consejo de Estado y los Consejos de prefectura se limitaban a elaborar dictámenes que eran aprobados por el Jefe de Estado, con lo cual se configuró lo que posteriormente sería llamado "justicia retenida".

La estructura del Consejo fue dividida en cinco secciones y sus atribuciones se resumían en: a) Preparar las leyes que el órgano legislativo debía aprobar; b) Elaborar los reglamentos de la administración; y c) Resolver las dificultades producidas en materia administrativa.¹⁰¹

De lo anterior podemos inferir que el Consejo de Estado mantuvo su carácter de órgano consultivo ya que correspondía únicamente al cónsul, y posteriormente al emperador, tomar las decisiones que, generalmente, asumían la forma de decretos.

Por lo que toca al procedimiento, fue implementado desde entonces el trabajo colegiado y el análisis de cada asunto por dos cuerpos distintos.¹⁰²

En la etapa de la Restauración, el Consejo de Estado es objeto de recelo por los liberales debido a su estrecha relación con el régimen napoleónico. La ordenanza de 29 de junio de 1814 lo restableció, dándole la estructura que tenía durante el antiguo régimen.

¹⁰⁰Cfr. Aubry, Jean Marie et Drago, Rolland, *Traité de Contentieux Administratif*, 2^a ed, tomo II, Paris, L.G.D.E., 1975, p. 169.

¹⁰¹Una Comisión creada por decreto de 2 de junio de 1800 susbanciaría las demandas y presentaría un informe a la Asamblea General del organismo.

¹⁰²El 22 de julio de 1806, se emitió un decreto para organizar el procedimiento. Cfr. Letourneur, Maxime, *El Consejo de Estado francés*, en *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, número especial, diciembre de 1967, Ginebra, p. 100. Quien, a pesar de todo este trabajo de reorganización, considera que la obra contenciosa del Consejo de Estado de Napoleón es escasa.

En la segunda República, la Constitución de 4 de noviembre de 1848, en sus artículos 71 a 75, le concede al Consejo de Estado la jerarquía de órgano constitucional.

La Constitución de 14 de enero de 1852, en su artículo 50, repuso el sistema de Justicia retenida. También fue expedido un reglamento interior.

Fue durante el segundo imperio cuando el Consejo de Estado adquirió mayor independencia y autoridad.

El 2 de noviembre de 1864 se emitió un decreto que amplió el recurso por exceso de poder.

El decreto de 2 de noviembre de 1865 reorganizó a los Consejos de prefectura, creados en la Constitución del Año VIII, como Jurisdicciones de atribución, y asimismo incluyó estrictas normas que regulaban el procedimiento a seguir ante ellos.

En ese mismo período histórico se estableció el examen de selección para funcionarios del Consejo de Estado, con la finalidad de asegurar el manejo tecnificado y eficiente de los asuntos.

Se puede afirmar que el 24 de mayo de 1872 es una fecha determinante en la evolución del Consejo de Estado si se toma en cuenta que la ley dictada en esa fecha le otorga, en su artículo noveno, la facultad para decidir las controversias que le eran sometidas en ejercicio de su propia jurisdicción.¹⁰²

Surgió lo que la doctrina y la jurisprudencia francesas llaman "Jurisdicción delegada". Se incrementó el número de recursos contencioso-administrativos, al mismo tiempo fueron dictadas algunas disposiciones con la intención de hacer más rápido y económico el procedimiento.

Este mismo ordenamiento reconoció el carácter del Consejo de Estado como juez de derecho común en materia administrativa.

El recurso por exceso de poder, sobre el cual el Consejo de Estado ha elaborado una sólida doctrina, deviene en la institución procesal más eficaz contra los abusos del poder.

¹⁰²Aunque se menciona como su antecedente a la ley de 3 de marzo de 1849, derogada en 1852. Cfr. González Pérez, Jesús, op. cit., Baracho..., supra nota, p. 175-176.

El decreto-ley de 6 de septiembre de 1926 creó los Consejos Interdepartamentales.

Bajo el régimen de las Actas Constitucionales de 1940, el Consejo de Estado es regido por la ley de 18 de diciembre de 1940, texto que incrementó la competencia consultiva del Consejo de Estado, pero sin modificar su competencia Jurisdiccional.

La ordenanza número 45-1706, de 31 de Julio de 1945 puso fin a la pluralidad de textos y codificó el conjunto de textos relativos al Consejo de Estado.

b) Reformas de 1953 y de 1975.

Era, en ésta época, tan elevado el volumen de asuntos que se tramitaban ante el Consejo de Estado, que impedía que las resoluciones emitidas sobre los mismos fueran prontas y oportunas.

El decreto de 30 de septiembre de 1953 reestructuró la organización de la Jurisdicción administrativa francesa, al reemplazar a los Consejos de Prefectura, jueces de atribución, por tribunales administrativos de primera instancia, jueces de derecho común en materia administrativa.

El Consejo de Estado se convirtió en juez de apelación y de última instancia respecto de los fallos de los recién creados tribunales. El Consejo conservó una jurisdicción en primera y última instancia en aquellas materias taxativamente señaladas por la ley.¹⁰³

Si bien la reforma que se comenta transfirió parte de la competencia Jurisdiccional del Consejo de Estado, no se afectaron ni la organización ni las funciones del Consejo de Estado como

¹⁰³Cfr. González Pérez, Jesús. op. cit. Derecho...
supra nota 33. La reforma fue preparada por la Ley núm. 53-61. J.O. núm. 161 de 11 de Julio de 1953 y llevada a cabo por las disposiciones siguientes: Decreto número 53-934 de 30 de septiembre de 1953. J.O. lo. de octubre de 1953. " p.290

consejero del gobierno francés.¹⁰⁰⁴

Los tratadistas franceses consideran que un factor importante en el éxito de la reforma a la estructura de la jurisdicción administrativa, lo constituyó la adecuada selección de los jueces que habrían de ocupar los tribunales de primera instancia.¹⁰⁰⁵

El Código de los Tribunales Administrativos es el ordenamiento regulador de la organización y funcionamiento de los citados órganos jurisdiccionales y fue emitido mediante los decretos números 73-682 y 73-683, de 13 de julio de 1973 y publicados en el J.O. el día 18 del mismo mes y año.

El primero de agosto de 1975, se publicó un decreto en el que se expidió un reglamento para la organización y funcionamiento del Consejo de Estado.

La reforma introducida por la Ley 87-1127 de 31 de enero de 1987, publicada en el Journal Officiel el 10 de enero de 1988 y que entró en vigor el primero de enero de 1989, es calificada como la más audaz desde 1953, ya que reestructuró la Jurisdicción administrativa francesa en el aspecto funcional, y además introdujo disposiciones procesales consideradas "originales".¹⁰⁰⁶

La reforma en cuestión persigue la adecuación de la estructura de los tribunales administrativos franceses a la evolución cuantitativa del proceso administrativo. La reforma es calificada de "estructural", debido a que creó nuevos órganos de jurisdicción administrativa: las Cortes Administrativas de

¹⁰⁰⁴Cfr. Auby, Jean et Drago, Rolland, "La réforme du contentieux administratif", en Revue de droit public et science politique dans le France et le étranger, número 6, noviembre-diciembre, 1975, París, pp. 666-669. Cfr. Vedel, Georges, "La reforma del recurso contencioso administrativo en Francia", en Revista del Instituto de derecho comparado, Barcelona, enero-junio de 1955, España, p. 114.

¹⁰⁰⁵cfr. Letourneur, Maxime, op. cit. @ "El Consejo..." , supra nota 101, p. 100.

¹⁰⁰⁶Cfr. A. J. D. A. L'actualité juridique Droit Administratif, 20 de febrero de 1988, número especial dedicado a la reforma introducida por la ley 87-1127. Contiene además de ensayos y comentarios, el texto de la citada ley.

Apelación, competentes para decidir, en última instancia, una gran parte de apelaciones en materia administrativa.

El rezago de asuntos en el Consejo de Estado fue combatido por dos vías: la primera de ellas se refería a la búsqueda de mayor eficacia de los procedimientos de tramitación de los expedientes (mediante su informatización), que se tradujo en un importante incremento en el número de fallos emitidos desde 1977.

La segunda vía, que consistió en la modificación de las estructuras organizativas de la jurisdicción administrativa, y que tiene precedentes en proyectos de los años 1981 y 1985.

El elemento central de la citada reforma lo constituyen las Cortes Administrativas de Apelación, interregionales, que, en número de cinco, absorbieron la competencia que como juez de apelación poseía el Consejo de Estado.

Se podría decir que la reforma de la ley 87-1127 aproxima la estructura de la jurisdicción administrativa francesa a la organización típica de las jurisdicciones judiciales y a la de las jurisdicciones administrativas de varios países europeos.

El Consejo de Estado conserva una función más amplia que la de simple juez de apelación. Es juzgador de única instancia para aquellos asuntos de importancia nacional. Además es juez de apelación para una serie de asuntos no susceptibles de ser colocados en un doble grado de apelación. Es juez de casación respecto de los tribunales administrativos especiales y de las Cortes administrativas de apelación, siguiendo en el aspecto procedimental las reglas clásicas de la casación.

Subsiste la posibilidad de obtener una sentencia definitiva del supremo tribunal administrativo al permitirse a los tribunales de primera instancia y a las Cortes administrativas de apelación, someter a la Sección de lo Contencioso del Consejo de Estado, la solución de aquellos asuntos que contengan "una cuestión de derecho novedosa y de difícil solución" de la cual dependa la decisión de un gran número de asuntos. Esta medida refuerza el vínculo entre los elementos integrantes de la jurisdicción administrativa francesa.

En el marco general de la reforma que comentamos existen medidas que permiten al Consejo de Estado nombrar un Consejero de Estado ante las Cortes administrativas de apelación, con objeto de lograr la coordinación y supervisión de la actividad de las mismas.¹⁰⁰

Por cuanto a las cuestiones procedimentales, la reforma de 1988 introduce dos cuestiones: primeramente se fortalece la "prevención del Contencioso", dando base a un procedimiento previo, limitado a los recursos de plena jurisdicción intentados en contra de las personas colectivas de derecho público, al que algunos tratadistas llaman "contencioso de las colectividades". En segundo lugar, se confirma la función revisora del Consejo de Estado respecto de las resoluciones del resto de los órganos de la jurisdicción administrativa.¹⁰⁰

La reforma más reciente al proceso administrativo francés se realizó mediante el decreto número 88-097, de 2 de septiembre de 1988, J.O. del día 3 del mismo mes y año, y se dirigió hacia dos importantes aspectos procedimentales:

1) Adopción de medidas cautelares positivas. El mencionado decreto "conteniendo diversas medidas relativas al procedimiento contencioso administrativo" surgió como reacción ante el reproche que un sector de la doctrina formuló a la reforma de 31 de diciembre de 1987, pues criticó la ausencia de medidas de carácter procedimental.

Mediante él se reformó la Ordenanza de 1945 sobre el Consejo de Estado para introducir modificaciones al sistema de medidas cautelares dentro de la jurisdicción administrativa, pues hasta

¹⁰⁰Cfr. Combarrous, Michel, "Una etapa decisiva en la modernización del Consejo de Estado en *A.J.D.A.* op. cit. en la nota 106, p. 79.

¹⁰⁰Cfr. Chapus, René, "Les aspects procédauux", en *A.J.D.A. Actualité Juridique, Droit Administratif*, op. cit. nota 106, p. 90. El artículo 13 de la Ley 87-1127, dispone que el Consejo de Estado regulará, a través de decretos, un procedimiento previo, al que serán sometidos antes de toda instancia arbitral o contenciosa, todos los litigios en los que se discuta la responsabilidad contractual o extracontractual de las colectividades territoriales y sus establecimientos públicos.

entonces el sistema francés sólo conocía la suspensión de la ejecución del acto impugnado, la que se concedía con extremo rigor.

La reforma consistió en la introducción de tres medidas cautelares:

a) El référé expertise. El presidente de la Sala, a quien corresponden las facultades de *référé*, puede acordar "cualquier medida útil de estimación pericial o de instrucción, aun en los casos en que no existe una decisión administrativa previa", lo que equivale a la dispensa de la apertura formal del recurso contencioso administrativo para solicitar cualquiera medida de comprobación o de instrucción que el tiempo amenace de hacer imposible;

b) Référé provision. El presidente del Tribunal Administrativo, o de la Corte Administrativa de Apelación, puede acordar la provisión al acreedor que ha planteado ante un tribunal administrativo una demanda de fondo, aun cuando la existencia de la obligación no sea discutida, y " puede incluso, de oficio, subordinar el pago de la provisión a la constitución de una caución". Esta medida tomada del Código de procedimientos civiles, y que se anticipa virtualmente al fondo, evita un gran número de procesos iniciados de mala fé, con el fin de retrasar el pago.

La provisión cautelar también se aplica al caso de deudas ilíquidas. Esta es una técnica útil en aquellos casos de responsabilidad patrimonial del Estado. Así, la Jurisdicción administrativa francesa pierde su carácter revisor e impone una condena inmediata de pago, rebasando el carácter anulatorio de las decisiones judiciales.

c) El tercer elemento de la reforma consiste en la introducción de una cláusula abierta que faculta al presidente de la Corte Administrativa de Apelación, o del Tribunal Administrativo, para que, en caso de urgencia, a petición de parte, e incluso en ausencia de una resolución administrativa previa, ordene todas las medidas que sean útiles para la solución del asunto, sin

causar perjuicio a la cuestión principal y sin obstaculizar la ejecución de ninguna resolución administrativa.

Tratándose del Consejo de Estado, el presidente de la sección de lo Contencioso "puede ordenar, de oficio, o a petición de parte, cualquier medida en vista de la solución del litigio".¹⁰⁷

2) Ejecución de sentencias.

El Decreto de 2 de septiembre de 1988, número 88-905 J.O. de 3 de septiembre de 1988), contiene algunas novedades en su capítulo II, titulado "ejecución de decisiones de las jurisdicciones administrativas", aunque en general no introduce grandes cambios a la regla de remitir la ejecución a la autoridad administrativa enjuiciada:

Se crea una instancia aclaratoria, pues se concede a los Ministros, en cuya dependencia se haya anulado un acto o declarado una responsabilidad mediante sentencia, la facultad de consultar al Consejo de Estado para que "le aclare a la Administración sobre las modalidades de ejecución de la decisión jurisdiccional".

Lo anterior no es una potestad del juzgador sino una facultad de la Administración que, de alguna manera, logra que los tribunales administrativos se interesen en la ejecución.

De consolidarse esta tendencia, el contencioso administrativo francés, de ser un contencioso de los actos pasaría a ser un contencioso de las relaciones jurídicas; que de un contencioso objetivo pasaría a ser un proceso subjetivo.¹⁰⁸

¹⁰⁷Cfr. García de Enterría, Eduardo, "La reacción del contencioso-administrativo francés a la crisis del modelo : ejecución de sentencias y medidas cautelares positivas", en Civitas, Revista Española de Derecho Administrativo, número 60, octubre-diciembre de 1988, pp. 123 y ss.

¹⁰⁸Cfr. Fromont, Michel, "L'exécution des décisions du juge administratif en droit français et allemand", en A.J.D.A. L'actualité juridique. Droit Administratif, número 2, 1988, pp. 243 y ss.

También es de importancia la circular emitida por el primer ministro "relativa al respeto de las decisiones del juez administrativo", dirigida a los ministros y secretarios de Estado, y publicada en el J.O. el 15 de septiembre de 1988, en la que se afirma que cualquier negativa o retraso de la ejecución de una resolución de la jurisdicción administrativa, o una ejecución incompleta o incorrecta son ofensas al Estado de Derecho. También se les recuerda que ésta conducta, es incluso onerosa para el Gobierno, pues lo obliga a pagar intereses y multas coercitivas.

III B). Funcionamiento del Consejo de Estado.

Al Consejo de Estado se le han conferido desde los tiempos del Primer Imperio dos funciones básicas y que podrían parecer contradictorias:

a) Es un órgano asesor y consultivo de la administración activa. Participa con tal carácter en la formulación de leyes y documentos de tipo legislativo. ¹¹¹

El Consejo de Estado redacta los proyectos de ley que le son pedidos por el presidente de la República. Puede darse el caso de que un grupo de consejeros de Estado sean comisionados en calidad de asesores del gobierno en la elaboración de algún proyecto de ordenanza o reglamento para la administración activa, previa petición de los titulares de los ministerios y con la autorización del vicepresidente del Consejo de Estado.

El Consejo de Estado puede, motu proprio, indicar a los órganos competentes las reformas de tipo legal, reglamentario o administrativo que considere afines al interés general. ¹¹²

En ejercicio de la función consultiva puede, el Consejo de Estado, examinar la necesaria uniformidad entre los textos legales y reglamentarios, previa invitación del presidente de la

¹¹¹ Es decir, reglamentos, decretos y ordenanzas, de conformidad con el artículo 21 de la Ordenanza de 31 de julio de 1945.

¹¹² Artículo 24 de la Ordenanza de 31 de julio de 1945.

República o de uno de sus ministros.¹¹³

También revisa los proyectos legislativos que con anterioridad han sido elaborados en los Ministerios, con la facultad de proponer las enmiendas que considere oportunas.

Finalmente, por lo que respecta a esta función de asesoría, el Consejo de Estado emite su opinión acerca de los asuntos sometidos a su consideración por las autoridades de la administración activa.

b) La segunda función es la Jurisdiccional. El Consejo de Estado es el supremo tribunal administrativo en Francia y conforma junto con las Cortes administrativas de apelación y los Tribunales administrativos de primera instancia la jurisdicción administrativa genérica.¹¹⁴

IV C). Organización.

Para cumplir las funciones que le han sido atribuidas, el Consejo de Estado se encuentra dividido en cinco secciones o formaciones, cuatro de ellas encargadas de la función consultiva y administrativa (Del interior, Finanzas, Obra pública y Social, respectivamente); la quinta sección es la encargada de la función jurisdiccional en materia administrativa, ella es la sección del Contencioso.

a) La sección.

Para el desempeño de la función consultiva la unidad de operación es la sección. La competencia de cada sección le es atribuida por materia. En caso de que algún asunto no encuadre claramente en alguna materia, será atribuido en forma expresa a una de las secciones.¹¹⁵

¹¹³ Cfr. Letourneur, Maxime, op. cit. El Consejo... supra nota 101, p. 95.

¹¹⁴ La que se diferencia de los tribunales administrativos especializados para cierto tipo de materias.

¹¹⁵ La competencia de cada una de las secciones administrativas se encuentra determinada por la ordenanza de 31 de Julio de 1945, artículo 20, el que también reserva la competencia de la Asamblea General para cierto número de asuntos en materia de consulta administrativa.

Cada sección se integra por un presidente, seis consejeros de Estado en servicio ordinario, de uno a tres consejeros de Estado en servicio extraordinario, un maitre des requetes y un auditor cuando sea informante (el número de estos funcionarios por cada sección es distribuido por el presidente del Consejo mediante resolución emitida a tal efecto), así como aquellas personas que por sus conocimientos especializados pueden aportar elementos para la resolución de los asuntos.

Dentro de cada sección, los asuntos se distribuyen entre sus miembros para que después de analizar el expediente, presenten ante la sección proyectos de resolución. La sección, después de estudiarlo podrá aprobarlos o proponer que se realicen las modificaciones que juzgue pertinentes. En el transcurso de las discusiones se permite participar- aunque sin voto-, al comisario del gobierno.

Quando no existan objeciones el proyecto es aprobado. En algunos asuntos se requiere que esa aprobación sea efectuada por la Asamblea General. De ser así, deberá efectuarse en dicha Asamblea un nuevo debate.

b) Reunión de secciones.

Para la tramitación de los asuntos que afecten a dos secciones, éstas deberán reunirse para deliberar conjuntamente. En el caso de que algún asunto afecte a dos o más Ministerios e implique la reunión de secciones, el examen de mismo se realizará bajo la dirección del presidente de sección con más antigüedad en el cargo.

Tratándose del caso de que un asunto interese a dos o más secciones, se podrá formar una comisión en la que se encuentren representadas todas las secciones interesadas. Compete al vicepresidente la determinación de la formación de la mencionada comisión, además de su composición, debiendo ser presidida por el presidente de sección que aparezca primero en el orden de la

lista.¹¹⁶

c) La Asamblea General o Plenaria.

Se integra con los presidentes de las cinco subsecciones, incluido el de la del contencioso, dos de los presidentes adjuntos de la sección del contencioso, tres consejeros de Estado por cada una de las secciones administrativas (dos de ellos en servicio ordinario), el presidente de la subsección que ha tenido a su cargo el asunto, el miembro informante que instruyó el caso, y los maitres des requetes y auditores que se dispongan.

La Asamblea general es dirigida por el vicepresidente del Consejo de Estado.

Se permite la intervención del comisario del gobierno a fin de que defienda las posiciones del ministerio respectivo.

La Asamblea General del Consejo de Estado conoce de todas las materias que por su importancia le son reservadas. También asesora al gobierno y a los ministerios en las materias de su competencia.¹¹⁷

El Consejo de Estado también puede sesionar como Asamblea General Extraordinaria. En ella participan: el vicepresidente, los cinco presidentes de sección y todos los consejeros de Estado; los maitres des requetes y los auditores participan en ella cuando son informantes.

Otro órgano del Consejo de Estado es la Comisión Permanente, creada por la Ordenanza de 1945, encargada del estudio de los proyectos de ordenanzas y decretos elaborados en virtud de la delegación especial de funciones legislativas. Se integra con un presidente elegido de entre los de las secciones administrativas y cinco consejeros de Estado, cada uno de ellos proveniente de las distintas secciones del Consejo. También participan en ella

¹¹⁶ artículo 13 de la ordenanza de 31 de julio de 1945.

¹¹⁷ artículo 20 de la Ordenanza de 1945.

cuatro consejeros de Estado en servicio extraordinario. ¹¹⁰

d) La Sección de lo Contencioso.

Es la encargada de la función jurisdiccional del Consejo de Estado. Se encuentra dividida en subsecciones para efectos operativos.

En las subsecciones se dirige la instrucción y se propone la relación de los asuntos. Cada asunto es confiado a un relator por decisión del presidente de la subsección.

La sección se integra por un presidente, un grupo de consejeros de Estado y un cierto número de maitres des requetes y auditores.

Cada una de las subsecciones, en las que se divide la sección, se compone por tres consejeros de Estado, uno de los cuales la preside, varios maitres des requetes y auditores con voz deliberativa.

La Sección de lo Contencioso puede funcionar en varias formaciones:

a) Como un solo cuerpo.

Se compone por un presidente, tres presidentes adjuntos, los presidentes de la totalidad de las subsecciones, tres consejeros de estado de las secciones administrativas, y el miembro informante del asunto a resolver; además interviene el auditor con voz deliberativa y el maitre des requetes.

En caso de faltar el presidente de la sección, la sesión es presidida por el presidente de subsección más antiguo en sus funciones. En caso de impedimento de algún presidente de subsección, será remplazado por uno de los consejeros de la subsección respectiva.

La Sección no puede tomar decisiones si no se encuentran presentes por lo menos cinco de sus miembros con voz y voto.

¹¹⁰ cfr. artículo 25, párrafo segundo de la ordenanza de 31 de julio de 1945.

La Sección conoce de aquellos asuntos que le son enviados por el vicepresidente del Consejo ó por una subsección o subsecciones reunidas o por el comisario del gobierno. También conoce de los asuntos sometidos a su consideración por su propio presidente. ¹¹⁴

b) Dos Subsecciones.

Puede conformarse un organismo resolutorio integrado por dos subsecciones, previa decisión del presidente del Consejo de Estado, y a petición del presidente de la sección de lo contencioso. En caso de ser necesaria su formación, se determinará a la apertura de cada año judicial, debiéndose fijar las subsecciones afectadas.

c) Asamblea Plenaria de lo Contencioso.

Se integra por el vicepresidente del Consejo de Estado-que actúa como presidente de la Asamblea-, el presidente de la sección del contencioso, los presidentes de las subsecciones del contencioso, cuatro consejeros de Estado seleccionados de entre aquellos asignados a las secciones administrativas, y que representan a cada una de ellas. Dichos consejeros y sus suplentes son elegidos en asamblea general. ¹²⁰

La Asamblea Plenaria del Contencioso es competente para conocer de aquellos asuntos que le son sometidos por el presidente del Consejo de Estado, por el presidente de la sección del contencioso, los presidentes de las subsecciones del contencioso, por una subsección o por subsecciones reunidas; también conoce de los asuntos remitidos por el comisario de gobierno.

La citada asamblea conoce de los asuntos instruidos por la sección del contencioso, previa decisión del presidente de la

¹¹⁴ Decreto de 12 de diciembre de 1950.

¹²⁰ artículo 37 de la Ordenanza de 5 de Julio de 1945.

misma.¹²¹

En ausencia del vicepresidente del Consejo de Estado, la Asamblea Plenaria de lo Contencioso es presidida por el presidente de la Sección, y en su ausencia, por el presidente de subsección más antiguo en el cargo.

V D) Procedimiento.

Ante el Consejo de Estado se pueden tramitar cuatro tipos de procedimientos:

1. El contencioso de anulación;
2. El contencioso de plena jurisdicción;
3. El contencioso de interpretación; y
4. El contencioso de represión.

1. El Contencioso de Anulación, también llamado contencioso objetivo, pues su finalidad primordial consiste en controlar la legalidad de la actividad administrativa, es decir, asegurar el cumplimiento de los textos legales aplicables a los actos administrativos.

El cauce normal del contencioso de legalidad lo constituye al recurso por exceso de poder que incluye entre sus modalidades el desvío de poder.

a) El recurso por exceso de poder.

Creación de la jurisprudencia del Consejo de Estado y que constituye un medio efectivo de protección ante los actos ilegales. Su objeto es la nulidad de aquellos actos o resoluciones viciados de ilegalidad. Posee además una amplia esfera de aplicación:

En principio procede contra todos los actos administrativos con independencia de la autoridad que los emite. Procede contra los actos reglamentarios y los decretos emitidos con "facultad delegada para legislar".

¹²¹ artículos 27 y 37 de la ordenanza de 31 de Julio de 1945.

Sin embargo, se excluyen los actos de los Poderes Legislativo y Judicial así como los contratos administrativos. Se excluyen también los "actos políticos" y los dictados por el gobierno en sus relaciones con los otros poderes y en sus relaciones internacionales.

Legitimación. Puede instar todo aquel que tenga interés en que se anule el acto administrativo impugnado, sin que implique la necesidad de un derecho subjetivo vulnerado.

El plazo para la interposición del recurso es de dos meses a partir de la publicación o de la notificación del acto al quejoso.

El recurso por exceso de poder no requiere la interposición de un recurso administrativo interno previo.

Las causales para la interposición del recurso por exceso de poder son:

1. Incompetencia de la autoridad que dictó el acto;
2. Violación a las formalidades del procedimiento;
3. Violación de fondo a una norma jurídica:
 - a) Violación directa o indirecta de una ley o reglamento o su falsa interpretación (el control de la interpretación implica la fiscalización de los motivos de la decisión impugnada).
 - b) La violación de una norma general de derecho (en Francia es un principio que no existe en los textos legales pero recibe, por voluntad de los jueces, valor de ley y se aplica como si se tratara de una norma escrita).
 - c) La violación de la cosa juzgada por un tribunal administrativo o judicial.
 - d) La violación de una decisión administrativa individual con carácter definitivo. (la que aún siendo ilegal produce efectos jurídicos para sus beneficiarios a partir de la preclusión del derecho para la interposición del recurso respectivo).

La sentencia que declara la nulidad de un acto administrativo tiene efectos generales (erga omnes).

b) Desviación de Poder.

También es una creación importante de la jurisprudencia del Consejo de Estado. Es un recurso encaminado a la revisión de una resolución administrativa, emitida por una autoridad competente, observando las formalidades prescritas y sin incurrir en violación formal de la ley, pero que al dictarla, la autoridad en cuestión hizo uso de sus facultades (discrecionales) para fines diversos de aquellos para los cuales le fueron conferidos dichos poderes, no media error, sino intención ilegítima.

La peculiaridad de éste recurso radica en que introduce aspectos subjetivos pues es necesario analizar los "motivos" de la decisión impugnada. Actualmente ha caído en desuso, pues los jueces prefieren utilizar causales estrictamente objetivas.

2. El Contencioso de plena jurisdicción, que al igual que el contencioso de legalidad ha sido desarrollado por la jurisprudencia del Consejo de Estado y que persigue, en forma contraria al recurso por exceso de poder, la protección de los derechos públicos subjetivos de los administrados, razón por la cual ha sido denominado contencioso subjetivo.

El contencioso de plena jurisdicción (Laferriere) ha sido también llamado "contencioso de los derechos" (Auby et Drago), dado que es aquel en el cual el juez debe decidir sobre la existencia, contenido y efectos de los derechos subjetivos que los particulares o las personas jurídicas colectivas pueden hacer valer frente a una persona jurídica de derecho público.

En el contencioso de plena jurisdicción el juez, al emitir su resolución, puede confirmar, anular e incluso modificar el acto impugnado y condenar a la administración pública a la restitución de un derecho público vulnerado, a proveer sobre la reclamación de daños y perjuicios a la parte afectada en el caso de ser imposible la restitución.

El contencioso de plena jurisdicción comprende los litigio tocantes a las materias siguientes:

- a) Examen de los contratos administrativos, especialmente los de obra pública;
- b) La responsabilidad de la administración y de sus funcionarios;

c) Contenciosos diversos de incidencia pecuniaria (órdenes de adeudo, estados de ejecución, responsabilidad pecuniaria de agentes públicos en contra de la administración, etcétera).¹²²

La distinción básica entre el contencioso de plena jurisdicción y el contencioso de anulación se efectúa en función de la naturaleza de los poderes del juez e implícitamente del tipo de pretensiones deducidas por el demandante. Tal como lo indicamos al analizar las categorías de la jurisdicción administrativa (Cap. II, IV, inciso C), pues mientras en el contencioso de anulación el juez debe limitarse a declarar la nulidad del acto, en el contencioso de plena jurisdicción puede adoptar todas las medidas necesarias para satisfacer la pretensión del demandante.¹²³

3. El contencioso de interpretación, que comprende dos recursos:

a) El recurso de interpretación en reenvío de tribunales judiciales.

Que se plantea cuando, durante la tramitación de un proceso llevado ante un tribunal del poder judicial, y toda vez que los tribunales judiciales no pueden interpretar, salvo casos excepcionales, el sentido de un acto administrativo, se plantea la necesidad de conocer el sentido de un acto administrativo a efecto de solucionar un litigio. Corresponde al tribunal judicial declararse en presencia de una cuestión prejudicial, fijar un plazo para resolver el fondo del asunto e invitar a las partes para que se dirijan ante un juez administrativo con la finalidad de obtener la solución de una cuestión litigiosa.

b) El recurso directo en interpretación, que consiste en pedir a un juez administrativo, en ausencia de un juicio de

¹²² Cfr. Auby, Jean Marie et Drago, Rolland Traité de Contentieux Administratif, ed. LGDEJ, Paris, 1975, t. 1, pp. 482-483.

¹²³ Cfr. González Pérez, Jesús, op. cit. Derecho, supra nota 32, pp. 333-334.

reenvío, la interpretación de un acto administrativo o de una resolución emitida por una Jurisdicción administrativa. ¹²⁴

4. El contencioso de la represión. Una vez constatada la no conformidad de los actos efectuados por un particular respecto de una determinada regla de derecho administrativo, el Juez deberá pronunciar la sanción aplicable a dicho particular.

Dentro de la concepción moderna del contencioso administrativo la competencia represiva es considerada como excepcional. El Juez administrativo tiene como función principal conocer de las pretensiones deducidas contra la administración, y por ello no se considera idóneo el atribuirle una facultad represiva, en contra de los particulares, y a instancia de la administración. ¹²⁵

VI E) Preparación y selección de los consejeros.

Es común la afirmación de que el Consejo de Estado constituye una carrera, con lo anterior se quiere decir que su personal posee una preparación técnica (además de experiencia), que ingresa al servicio a través de un concurso de selección, que tiene estabilidad en el cargo, que esta sujeto a un escalafón y que como consecuencia de lo anterior tiene derecho al ascenso.

El personal del Consejo de Estado ingresa generalmente a través del concurso único de egreso de la Escuela Nacional de Administración (a partir del 31 de Julio de 1945). Para ello se requiere el título de licenciado (aunque también es posible ingresar en calidad de funcionario público con 10 años de experiencia y 30 de edad), después, los aspirantes seguirán en la Escuela Nacional de Administración dos o dos y medio años en promedio, y los alumnos con mejor promedio de calificaciones al final del curso podrán escoger entre ir al Tribunal de Cuentas o al Consejo de Estado.

¹²⁴Cfr. Auby et Drago, op. cit., *Traité...*, supra nota 122, p. 109.

¹²⁵Cfr. Auby et Drago, op. cit., *Traité...*, supra nota 122, p. 450.

El Escalafón del Consejo de Estado se divide en tres categorías, siendo la primera de ellas la de auditor. El egresado de la Escuela Nacional de Administración ingresa al Consejo con rango de auditor de segunda clase, y por vía de ascenso llegará a ser auditor de primera clase.

Los auditores de primera clase a los que corresponde ascender, ocuparán tres cuartas partes de los cargos vacantes de maitres des requetes, la cuarta parte de los cargos vacantes será cubierto por medio del procedimiento de "tour exterieur", eligiendo a los Maitres des Requetes de entre aquellos funcionarios que, sin pertenecer al Consejo de Estado, tienen 30 años de edad y más de 10 años en el servicio público.

Los cargos de Consejero de Estado vacantes serán ocupados en dos terceras partes por los maitres des requetes a los que les corresponda ascender, el tercio restante se destina al personal reclutado mediante el "tour exterieur", debiendo tener como mínimo 45 años de edad. La razón por la cual no todos los puestos de Consejero de Estado vacantes son cubiertos por el procedimiento escalafonario radica en la necesidad de sumar a la preparación teórica la experiencia administrativa de un sector de los aspirantes.

Se considera que una especialización excesiva podría anquilosar al Consejo de Estado, por ello se admite a funcionarios provenientes de distintos sectores de la administración activa y de la magistratura del poder judicial.

Junto al cargo de Consejero de Estado en servicio ordinario existe el de "Consejero de Estado en servicio extraordinario", éste tipo de consejeros son nombrados por el ejecutivo para un período razonable, y son elegidos de entre las "personalidades destacadas de la vida nacional", no poseen formación jurídica pero su experiencia es aprovechada por las secciones administrativas del Consejo.

Los presidentes de las cinco secciones son elegidos de entre los consejeros de estado en servicio ordinario. El vicepresidente

del Consejo es elegido de entre los presidentes de sección y los consejeros de estado en servicio ordinario. Para estos puestos "importantes", el ascenso se realiza con base en méritos.

El estatuto de los miembros del Consejo de Estado es el mismo que rige para todos los empleados estatales, con las modalidades propias de las funciones a desempeñar.

Entre las bondades del sistema francés destaca la idoneidad y preparación de el personal de los órganos de la jurisdicción.

La inamovilidad de los consejeros de Estado hasta hace poco tiempo no se encontraba prevista en los textos legales, sino en la costumbre, que a decir verdad, en ocasiones posee más fuerza que los textos.

Otra tradición del citado Consejo consiste poseer el conocimiento pormenorizado del funcionamiento de la administración pública. Todos los consejeros de Estado en el transcurso de su carrera son asignados a cada una de las distintas secciones que componen el Consejo; incluidos los de la sección de lo contencioso, todos participan en la Asamblea General del Consejo de Estado; a su vez, cada uno de los presidentes de las cinco secciones de Consejo participan en la Asamblea Plenaria de lo Contencioso.

VII. Ordenamientos que se inspiran en el modelo francés

A) Bélgica.

Aunque existe controversia respecto de la clasificación del sistema belga de Jurisdicción administrativa, debido a que algunos autores lo califican como "mixto" y otros como judicial, podemos decir que estamos frente a un caso de transición de un sistema judicialista a un sistema de doble Jurisdicción en el que concurren los tribunales administrativos con los tribunales del orden común para Juzgar los actos de la administración pública.¹²⁴

a) Evolución histórica.

En Bélgica, las circunstancias históricas determinaron que existiera una profunda desconfianza hacia el sistema francés de Jurisdicción administrativa.

La Constitución de 7 de febrero de 1831 consagró un sistema judicialista, pues la Asamblea Legislativa entregó al poder Judicial el monopolio de la función Jurisdiccional.

Los artículos 92 y 93 del texto constitucional concedieron a los tribunales del poder judicial la competencia exclusiva para conocer de aquellos litigios que tuvieran por objeto derechos civiles (artículo 92) y políticos (artículo 93). A su vez, el artículo 107 prescribía la aplicación de las sentencias y decretos por las Cortes y los tribunales, pudiendo dejar sin efecto los actos y reglamentos administrativos contrarios a la ley.

Al interpretar la Constitución, los tribunales no distinguían entre persona pública y privada, por lo que el Poder Judicial era considerado como el Juez natural tanto de derecho público como de derecho privado.

¹²⁴ Cfr. Nava Negrete, Alfonso, op. cit. Derecho, supra nota 21, p. 163. Quien lo llama "mixto o intermedio"; en sentido opuesto. Cfr. Entrena Cuesta, Rafael, Curso de derecho administrativo, 5a. ed, Madrid, Tecnos, 1975, p. 601.

Lo anterior no significa que el poder judicial se encontrara libre de limitaciones, ya que el rigor con que se interpretó el texto constitucional impidió que los tribunales pudieran 'obstaculizar' las actividades de la administración. De esta manera se benefició al poder público, siendo imposible pedir la anulación de actos ilegales, y tampoco se permitió reclamar la reparación patrimonial por los perjuicios sufridos cuando el Estado actuaba como persona de derecho público.

El monopolio del Poder Judicial también fue limitado por la legislación que creó jurisdicciones especiales, principalmente en materia de derechos políticos. Otra importante limitación residió en la necesidad de un derecho subjetivo (y no de un interés simple) para poder instar.

El poder judicial autolimitó su competencia al establecer en su jurisprudencia una tímida interpretación al concepto de derechos individuales, objeto de su competencia.

Tal como se encontraba conformado el sistema belga para la solución de los conflictos administrativos, suscitó severas críticas, pues se le reprochaba el dejar un importante sector de la actividad administrativa fuera del control jurisdiccional, la deficiente tutela de los derechos individuales y su fundamento sobre la cuestionable distinción entre actos de gestión y actos de autoridad.

Para reorganizarlo, fueron formuladas propuestas, que iban desde la reordenación del sistema judicialista existente, hasta la creación de una jurisdicción administrativa especializada.

El 5 de noviembre 1920, la Corte de Casación dictó una celebre sentencia en la que rechazó la distinción entre actos de gestión y actos de autoridad. En adelante, los tribunales judiciales serían competentes para conocer de las acciones interpuestas para exigir la responsabilidad patrimonial de las autoridades administrativas que durante la realización de un acto ilícito hubieran afectado derechos civiles. (artículo 92 de la Constitución belga de 7 de febrero de 1831)

No obstante el avance logrado con dicha resolución Jurisdiccional, persistieron limitaciones para que el juez ordinario pudiera ejercitar el control de la legalidad de un importante sector de los actos administrativos.

La limitación del control judicial suscitó la creación de múltiples jurisdicciones administrativas, particularmente en el sector económico y social.

La inadecuada organización de los tribunales y el vago concepto de los límites de sus funciones Jurisdiccionales impedían que dichos órganos fuesen eficientes para controlar la actividad de la administración.

La idea de crear un Consejo de Estado a semejanza del francés se cristalizó al expedirse la ley de 23 de diciembre de 1946, puesta en vigor el 23 de agosto de 1948 por virtud del decreto de fecha de 21 de agosto del mismo año. Desde entonces, el control de la legalidad de los actos administrativos se encuentra a cargo tanto de la Jurisdicción ordinaria como de la Jurisdicción administrativa.¹²⁷

b) La jurisdicción ordinaria.

El Poder Judicial se integra por la Corte de Casación, la Corte de Apelación y las Cortes de Trabajo; los Tribunales de primera instancia y los Tribunales de distrito de Comercio y del Trabajo; la Justicia de paz y tribunales de policía; así como por las Jurisdicciones penales y los tribunales militares.

La competencia del Poder Judicial en materia administrativa se encuentra señalada en los artículos 92, 93 y 107 de la Constitución belga, dichos preceptos señalan que los tribunales judiciales son "Jueces naturales de todas las relaciones de derecho público y de derecho privado".

¹²⁷Auby, Jean M. et Fromont, Michel, Les recours contre les actes administratifs dans les pays de la Communauté Economique Européenne, Paris, Jurisprudence Generale Dalloz, 1971, p. 47.

Los tribunales de la jurisdicción ordinaria son competentes para conocer de todos los asuntos en los que se discutan derechos civiles y derechos políticos con las excepciones y limitaciones señalados por los textos legales.

En síntesis, el Poder Judicial posee una competencia genérica, cuya delimitación se funda en el concepto de derechos civiles.

Los tribunales judiciales pueden desaplicar todos los actos y reglamentos ilegales, pero no pueden anular los actos administrativos y sólo pueden determinar la reparación patrimonial por daños y perjuicios causados por la administración.

c) La jurisdicción administrativa.

El Consejo de Estado, considerado parte integrante del poder ejecutivo y no del poder judicial, fue instituido por la Ley expedida el 23 de diciembre de 1946 (su creación no estaba prevista en el texto constitucional).

En forma análoga al arquetipo francés desarrolla dos funciones: es consejero del Parlamento y de la administración a la vez que juez administrativo dotado de una competencia genérica.

d) Organización del Consejo de Estado.

Este organismo se divide en dos secciones: la de Legislación y de Jurisdicción a cuyo cargo se encuentra la función jurisdiccional.

La Sección de Legislación, se integra por cinco consejeros de estado y los asesores correspondientes.

Se integra por una cámara de lenguaje francés y otra de expresión flamenca, pudiendo reunirse ambas en la formación de Asamblea General.

Su función consiste en opinar, con carácter preceptivo o facultativo, sobre los proyectos legislativos generales, previa petición de los presidentes de las asambleas parlamentarias o de los ministros correspondientes.

También redacta los textos legales que le son ordenados por el Primer ministro. Asimismo emite su opinión en aquellas cuestiones administrativas no-litigiosas que le son enviadas por los titulares de los distintos ministerios.

La Sección de Administración, se compone de tres cámaras entre las que son repartidos los consejeros de estado asignados a esta sección: una cámara de lenguaje francés, una cámara de expresión flamenca y una cámara bilingüe.

Los miembros de la sección pueden reunirse en Asamblea General bajo la dirección del primer presidente.

Las Camaras de la sección pueden conocer - en ejercicio de la función jurisdiccional-, del recurso por exceso de poder, pudiendo anular los actos administrativos ilegales.

También conocen del recurso de revisión interpuesto contra las resoluciones emitidas por el propio Consejo de Estado.

La sección de administración también ejerce algunas funciones consultivas: emite su opinión respecto de aquellas materias sujetas a discusión o motivo de controversias administrativas, y en general sobre todo tipo de cuestiones administrativas.

Dictamina, no existiendo jurisdicción competente, en los casos de demandas de indemnización relativas a la reparación de daños excepcionales resultantes de alguna medida tomada por la administración pública. Se trata en este caso de una competencia meramente consultiva y de carácter residual en la que las resoluciones emitidas se fundan en la equidad.

La función más importante de la sección de administración es la jurisdiccional, por conducto de la cual el Consejo de Estado resuelve autónomamente, en vía de sentencia, respecto de un determinado número de asuntos enumerados por los artículos 9 y 10 de la ley respectiva, y en términos generales podemos decir que su competencia es residual y de simple anulación.¹²⁹

e) El proceso administrativo.

En el proceso ante el Consejo de Estado la legitimación activa corresponde a toda persona que justifique haber sufrido una lesión en sus intereses.

¹²⁹ Artículo 20 de la ley de 23 de diciembre de 1946.

En la sentencia, el Consejo puede anular el acto impugnado, con efectos absolutos.

Las causales por las que se puede pedir la anulación de un acto administrativo consisten en: falta de las formalidades sustanciales que se encuentre prevista con pena de nulidad; exceso de poder; desvío de poder por actos o reglamentos de las autoridades administrativas, o contra las decisiones 'contencioso- administrativas'.

La facultad del Consejo de Estado para conocer de los recursos por exceso de poder interpuestos en contra de los actos administrativos, ocupa un papel primordial en el control de la legalidad administrativa.¹²⁷

El mismo texto encarga al Consejo de Estado la revisión de las resoluciones dictadas por las jurisdicciones a él subordinadas y las emitidas por aquellos organismos administrativos facultados para decidir por vía Jurisdiccional.¹²⁸

También conoce, en calidad de supremo tribunal administrativo, de la revisión a las resoluciones dictadas por los tribunales administrativos especializados en ciertas materias.¹³¹

Finalmente, resuelve el Consejo de Estado, algunos conflictos de competencia entre autoridades administrativas señalados por la ley.

f) Procedimiento ante el Consejo de Estado.

El recurso por exceso de poder se encuentra regulado como un juicio entre el particular reclamante y la autoridad que dictó el acto impugnado.¹³²

No son impugnables los actos políticos.

El proceso es de tipo escrito, el plazo para interponer la demanda es de 60 días. En materia probatoria se sigue el principio inquisitivo.

¹²⁷ Artículo noveno de la Ley del Consejo de Estado.

¹²⁸ Ibidem.

¹³¹ Aunque el artículo 9 de la ley confunde a este recurso con el recurso de apelación, la jurisprudencia lo ha interpretado como un recurso de casación.

¹³² Ley de 23 de agosto de 1948.

Las sentencias dictadas por el Consejo de Estado tienen autoridad absoluta de Cosa Juzgada. El acto declarado nulo no puede servir de base a otro acto administrativo o judicial.

Las sentencias no condenan, sólo se remiten a la autoridad administrativa que las debe cumplir. Si el cumplimiento de la sentencia es retardado o negado, la autoridad en cuestión incurre nuevamente en exceso de poder y su resistencia por tres veces produce responsabilidad del funcionario correspondiente ante los tribunales judiciales.

g) Procedimiento para el caso de conflictos de jurisdicción.

En caso de suscitarse conflictos de competencia positiva o negativa, el artículo 106 de la Constitución faculta a la Corte de Casación para que se pronuncie sobre dichos conflictos de atribución de acuerdo con las leyes reglamentarias. Esta disposición también se encuentra reglamentada por el artículo 20 de la citada ley de 23 de diciembre de 1946 sobre el Consejo de Estado, y pone de manifiesto la supremacía de los tribunales judiciales.

h) El personal del Consejo de Estado.

Se compone de 11 a 13 consejeros de Estado, un presidente y un primer presidente.

El nombramiento de estos funcionarios corresponde al Rey de entre una terna que le es presentada por el Consejo de Estado y alternativamente, la Asamblea de representantes y el Senado.

Los funcionarios de este rango gozan de independencia, su nombramiento es vitalicio, y están sujetos a la competencia disciplinaria de la Corte de Casación.

También forman parte del personal del Consejo de Estado los Auditores, encabezados por un auditor general, nombrado por el Rey, quien lo puede destituir. Los auditores son funcionarios auxiliares de los consejeros de Estado en la instrucción de los asuntos.

Finalmente, la sección de legislación comprende un cuerpo de asesores nombrados por el Rey por un periodo de cinco años.

VIII B) La jurisdicción administrativa en Italia.

a) Desarrollo histórico.

En Italia existieron durante la primera mitad del siglo XIX un grupo de Jurisdicciones que podemos calificar de "contencioso-administrativas" y que fueron abolidas por una ley de fecha 20 de marzo de 1865. El citado ordenamiento atribuyó el conocimiento de aquellos litigios en los que se discutieran derechos civiles y políticos a los jueces ordinarios sin que para ello importara que la administración pública fuera parte, ni de que se atribuyeran los actos impugnados a alguna autoridad administrativa. No obstante, la citada ley dejó sin tutela los intereses legítimos dado que la potestad de anulación de los actos ilegítimos correspondió a las autoridades de la administración activa.¹³³

La Ley que se comenta, sentaba las bases para un sistema de enjuiciamiento de tipo judicialista en el que el Consejo de Estado continuaría existiendo como un órgano meramente administrativo, y siguiendo un esquema bastante similar al de la ley belga de 1831.

El 31 de marzo de 1888 fue emitida una ley que junto con la de primero de mayo de 1889 y las modificaciones de 24 de junio de 1924, otorgó al Consejo de Estado facultades jurisdiccionales para conocer de aquellos litigios en los que se impugnasen actos administrativos que lesionasen un interés legítimo de individuos o personas jurídicas, cuando dichos actos estaban viciados de ilegalidad, incompetencia o exceso de poder. El órgano competente sería concretamente la recién creada sección IV del citado Consejo de Estado, la que se sumó a las tres salas consultivas preexistentes.

¹³³Esto se desprende de la interpretación del artículo segundo de la citada Ley de 20 de marzo de 1865.

En la misma época se atribuyó a las Juntas provinciales administrativas, creadas un año antes, la competencia para decidir algunas controversias especiales, en casos expresamente establecidos, por actos de entidades locales lesivos de intereses legítimos.¹³⁴

De esta manera el legislador italiano sentó las bases del actual sistema de Jurisdicción administrativa que atribuye, según la naturaleza de la pretensión deducida, competencia Jurisdiccional a los Jueces ordinarios (respecto de derechos subjetivos), y a los tribunales administrativos (respecto de los intereses legítimos).

La Ley de 7 de marzo de 1907, creó la quinta sala Jurisdiccional del Consejo de Estado y organizó la asamblea plenaria.

Posteriormente, sin alterar en sus rasgos esenciales el sistema, fueron introducidas varias reformas.¹³⁵

El 30 de diciembre de 1923, un decreto real con fuerza legislativa dotó al Consejo de Estado y a las Juntas provinciales de la facultad de resolver en ciertas materias, por la vía de la "competencia exclusiva", ciertos litigios en los que se discutieran derechos subjetivos, con lo que se contrarió la ley de 1865.

El 26 de junio de 1924, fueron codificadas en los Textos Unicos (testi unici), números 1054 y 1058, las disposiciones concernientes al Consejo de Estado y a las Juntas Provinciales.

Durante el periodo fascista se crearon numerosos tribunales especiales que ofrecían muy pocas garantías a los administrados, por lo que la Constitución de primero de enero de 1948 suprimió gran parte de estas 'Jurisdicciones', pero conservó las reglas que para la solución de las controversias administrativas existían previamente.

¹³⁴Ley de primero de marzo de 1890.

¹³⁵ La ley de 7 de marzo de 1907 que creó la sección V del Consejo de Estado y le atribuyó la Jurisdicción de mérito.

Dicha Constitución republicana se propuso reasumir el sistema de la unidad en la jurisdicción. Sin embargo, circunstancias históricas y no metodológicas obligaron a que junto al sistema propuesto en el artículo 102 y el 103 de la citada carta suprema, mantuvo al Consejo de Estado y algunos otros organismos de justicia administrativa, los tribunales militares y el Tribunal de Cuentas.

El artículo 113 de la Carta Suprema fundamentó el sistema de justicia administrativa italiana al disponer que contra los actos de la administración pública "existe siempre tutela jurisdiccional de los derechos y de los intereses directos ante los órganos de la jurisdicción ordinaria o administrativa".

El Decreto-Ley de 3 de mayo de 1948 creó la sexta sección jurisdiccional en el Consejo de Estado.

El 6 de enero de 1971 una ley introdujo los tribunales regionales administrativos en remplazo de las Juntas provinciales suprimidas desde 1965. Los tribunales regionales son jueces de primera instancia para cualquier proceso en contra de los actos de la administración pública de todos los niveles. A partir de entonces al Consejo de Estado ha asumido el papel de juez de apelación en materia administrativa.¹³⁴

Los tribunales administrativos italianos son considerados como partes integrantes del poder ejecutivo y no del poder judicial.

La jurisdicción administrativa genérica reside primordialmente en el Consejo de Estado y en los tribunales regionales administrativos, (veinte en total, instituidos por la Ley de 6 de diciembre de 1975), y anteriormente en las Juntas provinciales administrativas).

b) Organización de los órganos de la jurisdicción administrativa

El Consejo de Estado se encuentra integrado por seis secciones, cada una de las cuales se compone por un presidente y un promedio de siete consejeros.

¹³⁴Cfr. Capaccioli, Enzo, citado por Ovalle Favela, José, op. cit., Justicia, supra nota 65, p. 453.

Las secciones I, II y III ejercen funciones de consultoría en materia legislativa y administrativa (incluyendo la reglamentaria), con carácter preceptivo, o facultativo, según el caso. Las secciones IV, V y VI, ejercen la función Jurisdiccional.¹³⁷

Estas secciones pueden sesionar en forma conjunta, principalmente con el objetivo de asegurar la unidad en la Jurisprudencia.¹³⁸

La Asamblea Plenaria del Consejo de Estado, que sesiona bajo la dirección del presidente del Consejo de Estado, se integra con cuatro miembros de cada una de las secciones. Su principal función consiste en orientar la Jurisprudencia emitida por los diferentes tribunales administrativos con el objeto de resolver la contradicción de las sentencias dictadas por las salas o entre las sentencias dictadas por los tribunales administrativos y el Consejo de Estado, ya que sus pronunciamientos no tienen carácter vinculante para la Jurisprudencia sucesiva.

A nivel local, la función era desempeñada, hasta la reforma de 1975, por las Juntas Provinciales Administrativas, las que realizaban una función controladora "de mérito" respecto de las decisiones más importantes de las comunidades, provincias, y otros entes públicos. También desempeñaban algunas funciones Jurisdiccionales, actualmente a cargo de los tribunales regionales administrativos.

También existen en el sistema italiano algunas Jurisdicciones administrativas especiales como la Corte de Cuentas y los Tribunales de aguas, entre otros.¹³⁹

La competencia entre los tribunales administrativos italianos se divide (al igual que el objeto del proceso), en "Jurisdicción

¹³⁷Cfr. Ley de fecha 26 de junio de 1924, artículo primero, también el decreto-ley de 5 de mayo de 1948.

¹³⁸Cfr. Ley de fecha 21 de diciembre de 1950, artículo quinto.

¹³⁹ Cfr. Sayagues Laso, Enrique, Tratado de derecho administrativo, Es. As. de Palma, 1977, p. 478; cfr. González Pérez, Jesús, op. cit., Derecho, supra nota 32, pp. 408-409.

de legitimidad", "Jurisdicción de mérito", y "Jurisdicción exclusiva".

La jurisdicción de legitimidad comprende en forma genérica de los recursos interpuestos contra actos definitivos dictados por autoridades administrativas.

Los recursos interpuestos ante la Jurisdicción de legitimidad pueden fundarse en la incompetencia, el exceso de poder- cuya noción es mas limitada que en el derecho francés-, o en violación de la ley, y son promovidos a fin de obtener la anulación del acto considerado ilegítimo.

En el procedimiento ante la jurisdicción que se comenta, corresponde a los particulares la comprobación de haber sido afectados en forma personal y directa por el acto de autoridad que se impugna.

La jurisdicción de mérito corresponde originariamente al Consejo de Estado, salvo el caso de aquellas materias que son consideradas competencia de la Jurisdicción ordinaria.¹⁴⁰ Comprende- la jurisdicción de mérito-, los recursos tendientes, más que a revisar la legalidad del acto, a constatar la oportunidad y conveniencia del mismo. Tratase de una competencia de excepción establecida por la ley.

Sobresalen en esta jurisdicción los recursos que son promovidos con el propósito de lograr que la administración ajuste su conducta a las decisiones de los tribunales ordinarios.

La legitimación activa puede estar fundada tanto en un interés legítimo como en un interés simple.

Esta jurisdicción es ejercida tanto por el Consejo de Estado como por los tribunales administrativos regionales.

La jurisdicción exclusiva se presenta en aquellos casos en los que la ley ha otorgado competencia a un tribunal administrativo para conocer de una determinada materia, inclusive en los litigios en los que pueden ser discutidos derechos

¹⁴⁰ Texto Unico, artículo 27.

subjetivos.¹⁴¹

Entre el grupo de materias que integran la jurisdicción exclusiva, destaca la relativa al empleo público.

Es pertinente subrayar que, aún en los casos que son resueltos por la jurisdicción administrativa especial, la decisión respecto de los efectos patrimoniales de los mismos, corresponde a los tribunales ordinarios.

b) El procedimiento ante los tribunales administrativos.

Previsto expresamente en el texto legal, se desarrolla como un litigio entre partes.

Inicia con la presentación de una demanda que contiene la pretensión del particular afectado, misma que es notificada a los interesados para que, en un plazo razonable, (el cual varía según se trate de un recurso ante el Consejo de Estado o ante los Tribunales Regionales), se presenten ante el órgano jurisdiccional para hacer valer sus derechos.

La suspensión del acto administrativo impugnado puede ser decretada cuando concurren "razones graves".¹⁴²

En materia probatoria prevalece el principio inquisitivo.

La sentencia dictada en el proceso ante la jurisdicción administrativa italiana puede anular el acto impugnado. La decisión del tribunal administrativo sólo surte efectos respecto de la parte que recurrió, a excepción del caso de indivisibilidad en el que comprende a todos los afectados.

c) La jurisdicción ordinaria.

Los tribunales que pertenecen al poder judicial son competentes para conocer de todos los litigios en los que, siendo parte interesada la administración pública o teniendo relación con

¹⁴¹Cfr. Texto Unico, artículo 29. Guido, Zanobini- por su parte-, atribuye el otorgamiento de la competencia en estas materias a los tribunales administrativos dada la dificultad para distinguir entre el interés simple y el derecho subjetivo. Cfr. Corso de diritto amministrativo, 8a. ed, tomo II, p. 234.

¹⁴²Cfr. Texto Unico, artículo 39.

algún hecho o acto realizado por las autoridades administrativas, se discuta la afectación de los derechos civiles o políticos de los administrados.

En forma excepcional y en cuestiones concretas, ciertos litigios de este tipo son atribuidos a los tribunales de la Jurisdicción administrativa por los textos legales.

La competencia entre los tribunales ordinarios se distribuye en atención a un criterio territorial. Consecuentemente, será competente el tribunal en cuya circunscripción tenga su sede la autoridad administrativa que haya dictado el acto impugnado. Sin embargo, y de acuerdo con el llamado "fuero del Estado", será competente el tribunal que tenga su sede en la cabecera de distrito en la cual radique el abogado del Estado.

La sentencia dictada en los procesos llevados ante la Jurisdicción ordinaria puede decidir que el acto administrativo impugnado es ilegal, debiendo la administración ajustar su proceder en concordancia con el contenido de la sentencia. La sentencia dictada por los tribunales ordinarios sólo surte efectos respecto del caso concreto y particular que ha sido planteado ante el órgano jurisdiccional.¹⁴³

d) Relaciones entre las jurisdicciones ordinaria y administrativa.

Los procesos seguidos ante las dos jurisdicciones son independientes, pero no necesariamente excluyentes. La sentencia dictada por los tribunales ordinarios proporciona al particular el fundamento para pedir que la administración ajuste su conducta al contenido de aquélla, en caso de que la administración rehúse, el particular afectado podrá acudir ante los tribunales administrativos.

A la inversa, cuando una sentencia dictada por un tribunal administrativo declare la nulidad de un acto, constituirá la base para pedir ante la jurisdicción ordinaria la reparación patrimonial por los perjuicios causados.

¹⁴³ Ley de 20 de marzo de 1865, artículo quinto.

El órgano competente para resolver los conflictos de jurisdicción que pudieren suscitarse entre ambas jurisdicciones es la Corte de Casación en 'sesiones reunidas'.

La doctrina italiana, al tomar en consideración el objeto de los distintos recursos, ha determinado que el criterio para determinar la competencia de la jurisdicción ordinaria o de la jurisdicción administrativa se funda en dos elementos: la causa petendi y el petitum.

Cuando se impugna la violación de un derecho subjetivo y se pretende la declaración de dicha lesión o la reparación patrimonial, estaremos frente a un acción que debe ser deducida ante los órganos de la jurisdicción ordinaria.¹⁴²

Cuando se invoca la afectación de un interés legítimo o la anulación del acto administrativo, será competente la jurisdicción administrativa.¹⁴³

La misma doctrina italiana, en razón del sistema de división de la competencia, distingue entre derechos subjetivos, intereses legítimos e intereses simples. La lesión de cada una de estas especies, dará lugar, respectivamente, a recursos frente a la jurisdicción ordinaria, la jurisdicción administrativa de legitimidad y la jurisdicción administrativa de mérito. En forma paralela, los actos pueden encontrarse viciados de ilicitud, ilegitimidad o de inoportunidad, respectivamente.

Il Giudicio di Ottemperanza

¹⁴²El derecho público subjetivo contiene una situación jurídica reconocida al individuo personalmente, de tal forma que la administración pública no puede modificarla ni extinguirla. Cfr. Lessona, Silvio, op. cit. Los principios, supra nota 98, p. 162

¹⁴³El interés legítimo ocasionalmente protegido tiene por contenido una situación jurídica cuyo reconocimiento se presenta como efecto reflejo de una norma jurídica cuyo fin directo es la tutela del interés público y de aquel sólo cuando coinciden. También se distingue el interés legítimo condicionalmente protegido cuyo contenido es una situación jurídica reconocida al individuo sólo cuando sea compatible y hasta donde sea compatible con el interés público, de manera que la administración pública puede modificarla o extinguirla si lo considera necesario para satisfacer el interés público. Cfr. Lessona, Silvio, op. cit. Los principios, supra nota 98, p. 162.

La citada institución procesal italiana es un procedimiento seguido ante el Juez administrativo mediante el que se persigue la ejecución de las sentencias civiles o administrativas que la administración se niega a cumplir.¹⁴⁴

La Ley de 1889 creó un recurso ante la cuarta sección del Consejo de Estado para obtener el cumplimiento efectivo de las sentencias dictadas por los jueces ordinarios, y de ahí pasó al Texto único de 1924, artículo 27, 4, bajo el nombre de ricorsi diretti. La Jurisprudencia empezó a admitir, por analogía, el recurso para la ejecución de las sentencias administrativas. La ley de 1971 que creó los Tribunales administrativos también la incluyó en el artículo 27,4. La institución estudiada es ante todo una creación jurisprudencial.

Los jueces ordinarios, dado el principio de separación de poderes, sólo pueden resolver sobre la ilegitimidad del acto administrativo y desaplicarlo, pero no pueden ni anularlo ni modificarlo, ni ordenar a las autoridades administrativas la realización de determinados actos ni tampoco pueden sustituirlo, sólo puede condenarlas a pagar una suma o a entregar un bien. En sentido opuesto, el juez administrativo sí puede resolver sobre el acto, pudiendo nulificarlo o modificarlo, también puede condenar a la administración a desarrollar conductas específicas, pero no puede condenarla al resarcimiento de daños.

La anulación del acto impugnado es un instrumento reparador del daño a los intereses legítimos, pero no implica el resarcimiento de los mismos. De la afectación de los intereses legítimos no derivan daños resarcibles, pues al no ser derechos subjetivos, la lesión no es susceptible de indemnización. Esta regla contradice el principio de tutela efectiva de los intereses legítimos garantizada por el artículo 24 de la Constitución italiana. La citada contradicción ha sido resuelta

¹⁴⁴ Cfr. Chinchilla, Marín, Carmen, "La ejecución de las sentencias en el ordenamiento italiano. Il giudizio di ottemperanza", en Civitas. Revista española de derecho administrativo, núm. 59, julio-septiembre de 1988, pp. 427-442.

por la jurisprudencia a través de la creación de la teoría de la doppia tutela, que funciona así: "antes de la afectación producida por el acto administrativo, el particular era titular de un derecho subjetivo, después de la anulación del acto ilegítimo el derecho se expande con la consecuencia de que debe ser resarcido por el periodo que estuvo comprimido por el acto anulado que lesionaba los intereses legítimos".

A juicio de Merussi, la citada dualidad vuelve complejo al sistema italiano, ya que obliga al administrado a realizar un segundo proceso, al mismo 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.¹²²

IX C) La jurisdicción administrativa en Colombia.

En América latina el ordenamiento más cercano al modelo francés es el de Colombia.

En efecto, en Colombia existe un Consejo de Estado cuyos antecedentes se remontan a la Constitución centralista de 1886, aún vigente. Dicha carta constitucional instituyó en sus artículos 136 a 141 un Consejo de Estado. Posteriormente, dicho órgano fue regulado por el acto legislativo de 1914, y con autorización previa del acto ley número 3 de 1910. La Ley número 60 de 1914 organizó el Consejo de Estado en dos salas: la de negocios generales y la de lo contencioso administrativo, ésta se constituyó como Supremo Juez de los Actos de Gobierno.

Posteriormente reformas han modificado la estructura del Consejo de Estado, la ley número 7 de 1932 creó una sala especializada en los asuntos electorales. La última reforma importante data del año

¹²²Cfr. Merussi, Alberto, *L'ingiustizia amministrativa en Italia*, Bologna, il Mulino, 1986, pp. 33-37.

de 1984.¹⁴⁰

El texto vigente de la Constitución Colombiana regula, en sus artículos 136 a 141, la organización y funcionamiento del Consejo de Estado, el que es paritario con la Corte Suprema. El Consejo de Estado colombiano se encuentra dividido en secciones con el objetivo de separar su función como tribunal supremo de lo contencioso administrativo de las demás que le otorgan la Constitución y la Ley.

El presidente del Consejo de Estado es elegido por los miembros del mismo y dura un año en su encargo. Los Consejeros de Estado deben reunir las mismas cualidades que los ministros de la Corte Suprema.

Las atribuciones del Consejo de Estado se encuentran precisadas en el artículo 141 de la Constitución Colombiana y son:

- a) Desempeñar la función de Tribunal Supremo de lo Contencioso administrativo;
- b) Preparar proyectos de Ley y de códigos que requieran ser presentados a las Cámaras Legislativas, así como proponer las reformas legales conducentes; y
- c) Actuar como cuerpo supremo consultivo del gobierno en los asuntos de la administración.

El código contencioso administrativo expedido el primero de enero de 1984, y en vigor a partir del primero de marzo de 1984, regula en sus artículos 89 a 105 la organización del Consejo de Estado. La competencia del máximo tribunal administrativo se encuentra prevista en los artículos 128 a 130 del citado ordenamiento, que en su artículo 89 dispone que el Consejo de Estado se compone de 20 consejeros, distribuidos a su vez en dos

¹⁴⁰Cfr. Vidal Perdomo, Jaime, Derecho Administrativo Generalista, Bogotá, 1981, pp. 102-103, de él mismo "Principios que rigen la nueva legislación contencioso administrativa", en Revista de la Facultad de Derecho, Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana, número 65, Abril-mayo-junio de 1984, pp. 101-114.; Cr. Sierra Jaramillo, Francisco, Derecho Contencioso Administrativo, Temis, Bogotá, 1978, pp. 17-29;

salas: la de contencioso administrativo, formada por 16 consejeros; y la de consulta y servicio civil, que se integra con los restantes 4 consejeros; las salas reunidas constituyen el máximo órgano del Consejo: la Sala Plena.

En Colombia, también se ha seguido el ejemplo de desconcentración de la jurisdicción administrativa, pues en cada Departamento existe un Tribunal Administrativo con residencia en la capital del mismo. (artículos 106 a 120 del código contencioso administrativo.

XA) Los Tribunales administrativos en los ordenamientos angloamericanos.

A) Inglaterra.

En Inglaterra predomina el modelo judicialista de Jurisdicción administrativa, que se caracteriza por la intervención en forma preponderante de los órganos del poder judicial en la solución de las controversias administrativas.¹⁴⁴

Al igual que en el resto de los ordenamientos del Common Law ha predominado en el arquetipo inglés la unidad de Jurisdicción al atribuir al juez ordinario la solución de los conflictos en los que es parte la administración.¹⁴⁵

Los jueces ingleses conocen tanto del acto ilícito como del acto inválido de la autoridad administrativa bajo la noción única del Tort.

En el derecho inglés no se ha establecido una clara distinción entre el derecho público y el derecho privado. El juez aplica los principios del derecho privado tanto a las personas públicas como a las privadas.¹⁴⁶

Al final de la primera guerra mundial, al cerrarse la etapa del Estado Liberal, inició la intervención del Estado en los

¹⁴⁴Para algunos autores esa afirmación no debe ser categórica, cfr. Lawson, La jurisdicción administrativa en Inglaterra, en Revista del Instituto de derecho comparado, número 4, enero-junio de 1955, Barcelona, España, pp. 141-142; cfr. Ovalle Favela, José, op. cit. Algunas..., supra nota 52, p. 452.

¹⁴⁵Así, la doctrina local y parte de la foránea considera que la concepción del juez único es la idónea debido a que elimina cualquier conflicto de jurisdicción o de competencia. Al respecto cfr. Gianini, Massimo Severo "Comparación entre los sistemas del contencioso administrativo", en Revista de la Facultad de Derecho, número 33, marzo de 1966, Caracas, Venezuela, p. 23.

¹⁴⁶Cfr. González Pérez Jesús op. cit. Derecho..., supra nota 33, p. 369; cfr. Verde Aldea José, "Los tribunales administrativos en Gran Bretaña", en Cuadernos de Derecho Angloamericano números 14 y 15, enero-diciembre de 1980; cfr. Savagues Laso, Enrique, op. cit. Tratado..., supra nota 139, p. 490; cfr. Lawson op. cit. La jurisdicción..., supra nota 149, p. 142.

sectores sociales, económicos y culturales, y fue dictada una abundante legislación de carácter social.

El crecimiento de la administración pública tanto en órganos como en competencias, mediante el instrumento de la "legislación delegada", produjo, entre otros efectos, la aparición de órganos con facultades para decidir las controversias administrativas.

Algunos autores atribuyen a la puesta en marcha del programa de acción del partido laborista en el año de 1946, el considerable aumento en el volumen de la intervención administrativa.

El amplio contenido de los poderes delegados y la imposibilidad de los particulares para controlar el uso de los mismos hacen difícil el control del poder exorbitante de la administración, y por lo tanto hace más crítica la situación de los administrados.

Es importante señalar que no obstante la existencia de órganos administrativos, que en algunos casos ejercen funciones jurisdiccionales, la decisión final de las controversias administrativas corresponde a los órganos de la jurisdicción ordinaria.

La estructura de la jurisdicción ordinaria se transformó de manera importante por la reforma legislativa de 1873, conocida como "Leyes de Judicatura".

Todos los tribunales de primera y segunda instancia que hasta entonces existían, fueron reunidos en un órgano jurisdiccional unitario en el cual se integra, prácticamente, todo el Poder Judicial: La Suprema Corte de la Judicatura, que se encuentra dividida en dos ramas que son: la High Court of Justice (Alta Corte de Justicia, y la Court of Appeal, (Corte de Apelación).

A su vez, la Alta Corte de Justicia esta organizada en cinco divisiones integradas por cada uno de los tribunales de primera instancia que quedaron fusionados en ella:

a) King's Bench Division-Queen's Bench Division (La Sala de la Corte del Rey).

- b) La Sala de Cancillería o Equidad (Chancery Division);
- c) La Sala de los Juicios Ordinarios;
- d) La Sala del Fisco (Exchequer Division); y
- e) Probate, Divorce and Admiralty Division (La Sala de Sucesiones, Divorcio y Almirantazgo).

En el año de 1880, tres Salas correspondientes a la Corte del Rey, la de Juicios Ordinarios y la del Fisco, quedaron fusionadas en una sola división: la Sala de la Corte del Rey (King's Bench Division-Queen's Bench Division).

La Alta Corte de Justicia, primera de las que integran a la Suprema Corte de la Judicatura, asumió plena jurisdicción en primera instancia en todas las ramas del derecho inglés y toda la materia de "Derecho de Equidad"; al mismo tiempo esta Corte es tribunal de apelación respecto de los tribunales inferiores radicados en las localidades en que se encuentra dividido el territorio británico:

En primer término debemos mencionar a los Juzgados de Condado, provistos de competencia genérica hasta determinada cuantía.

La High Court conoce a través de la King's Bench Division de las impugnaciones contra las resoluciones de los jueces administrativos, incluyendo algunos tribunals, y de los Writs of Certiorari y de Prohibition dirigidos en contra de las resoluciones dictadas por los jueces inferiores, por los tribunales administrativos inferiores y por los titulares de los Ministerios.

La Chancery Division de la misma High Court es competente para conocer de los Writs of Mandamus en los casos en los que proceden contra las autoridades administrativas.

La Court of Appeal (Corte de Apelación) conoce de los recursos interpuestos en contra de las sentencias dictadas por los tribunales de Condado (County Courts), también conoce de los recursos interpuestos contra las resoluciones dictadas por la High Court, salvo las excepciones previamente establecidas.

El supremo órgano jurisdiccional en la Gran Bretaña es la House of Lords, que resuelve en última instancia en los casos excepcionales en los que es pedida su intervención.¹⁵²

La jurisdicción ordinaria inglesa posee competencia genérica para conocer de todos los litigios en los que sea parte la administración pública, salvo en los casos excepcionales en los que los "tribunals", organismos administrativos, deciden de manera autónoma ciertos tipos de controversias.

En los casos en los cuales la legitimación pasiva corresponde a los organismos descentralizados del poder público o a las corporaciones locales, éstos son juzgados como si se tratara de personas de derecho privado y les son aplicables las reglas comunes a los juicios civiles.

En los asuntos en los que la demandada es la Corona, los actos administrativos pueden ser impugnados cuando son ilegales (sea por ser ultravires, sea por ser contrarios a la justicia natural (natural justice), o por no estar de acuerdo con el principio de razonabilidad (rule of reasonableness). Es pertinente añadir que el control jurisdiccional de actos de la Corona, a partir de una serie de maniobras legislativas promovidas por el gobierno, ha sido apartado del contralor judicial.¹⁵³

De conformidad con la Crown Proceeding's Act de 1947, las reclamaciones por daños y perjuicios contra la Corona proceden tanto en los casos de incumplimiento contractual como en los de responsabilidad extracontractual.¹⁵⁴

Ante los órganos judiciales se sigue el procedimiento de derecho común con las limitaciones y excepciones que imponen las leyes. Los jueces pueden dictar Writs ("orders" desde

¹⁵²Cfr. González Pérez, Jesús, op. cit. Derecho, supra nota 32, p. 373; cfr. Sayagues Laso, Enrique, op. cit. Trafado, supra nota 139, p. 492.

¹⁵³Cfr. González Pérez, Jesús, op. cit. Derecho, supra nota 33, pp. 377-378.

¹⁵⁴ artículo 21.

1938) de Mandamus Prohibition y de Certiorari, aunque en algunos casos cabe la Injunction o un pronunciamiento declarativo (declaratory judgement).¹⁵⁵

El proceso tiene las siguientes características :

La legitimación pasiva puede corresponder tanto a un particular como a una persona de derecho público. Hasta antes de la Crown Proceeding's Act era imposible demandar a una entidad pública, solamente era posible demandar a la persona física que la representaba, pero a partir de 1947 existe la posibilidad demandarlas.

Respecto del objeto del proceso, es decir, el tipo de pretensiones procesales que pueden deducirse, caben las declarativas, las constitutivas (vgr. la anulación de un acto por medio de las orders de prohibition y de certiorari-, y las de condena.

El procedimiento puede ser dividido para su estudio en tres fases:

- a) La fase previa, se inicia con la interposición de la demanda por parte del actor. En ella debe mencionarse su calidad, el tipo de sentenciá que desea obtener (prohibition o certiorari), que son las más comunes, y los motivos por los cuales la solicita. A continuación, el juzgador deberá emitir una resolución declarando fundada la demanda (rule nisi), que produce efectos suspensivos respecto del acto impugnado;
- b) La segunda fase se desarrolla en procedimiento contradictorio ya que en el ordenamiento procesal inglés predomina el principio de oralidad y la inmediatez del juzgador con las partes, y
- c) La tercera y última fase es la sentencia. En caso de ser declarada fundada la pretensión del actor la 'rule nisi' se convertirá en 'rule absoluta', pero en el caso de ser rechazada la pretensión, la 'rule nisi' desaparece.

¹⁵⁵Cfr. Sayagues Laso, Enrique. op. cit. Tratado..., supra nota 139, p. 491

La sentencia por cuanto a sus efectos se limita a declarar la nulidad del acto o resolución impugnados sin dictar una nueva decisión sobre el fondo del asunto.¹⁵⁶

También puede pronunciarse la sentencia sobre la cuestión de fondo del asunto concediendo un nuevo acto (Certiorari), o limitándose a emitir una sentencia declarativa.

Respecto de los procedimientos mediante los cuales se puede demandar a las autoridades administrativas en Inglaterra, debemos mencionar a los antiguos Writs, ahora orders de los cuales, la prohibition y el certiorari se han utilizado para controlar solamente las actividades de las autoridades judiciales.¹⁵⁷

El Mandamus ha sido empleado para controlar tanto las actividades de las autoridades administrativas como la de las judiciales. El Mandamus es una orden girada a las autoridades para que realicen una actividad que han omitido, y el juez cuenta con una amplia discrecionalidad para concederle en los casos que considere adecuados y negarlo en otros.¹⁵⁸

La Prohibition es la orden que se gira a una autoridad pública prohibiendosele el ejercicio de una competencia que conforme a derecho no posee.¹⁵⁹

¹⁵⁶ Vgr. La sentencia de Mandamus en la cual el órgano jurisdiccional se limita a casar la decisión impugnada y reenvía los autos a la autoridad que dictó dicha decisión a fin de que se pronuncie en determinado sentido.

¹⁵⁷ Los Writs se llaman desde 1938 "Orders", y aunque con los mismos efectos eran conocidos antes con el nombre de órdenes de prerrogativa. Cfr. Lawson, op.cit., La jurisdicción, supra nota 149. p. 144.

¹⁵⁸ Cfr. Lawson, op.cit., La jurisdicción, supra nota 142, p. 149; Cfr. Wade, Derecho administrativo traducción al español de la segunda edición por Manuel Pérez Olea Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971. "...consiste esencialmente en una orden real dada en nombre de la Corona por la Court of King's Bench - ahora la Queen's Bench Division de la High Court - ordenando el cumplimiento de una obligación pública legal" p. 253.

¹⁵⁹ Cfr. Wade, op.cit. ult. Derecho "...se empleaba para prohibir que un tribunal inferior continuase excediéndose en su jurisdicción o amenazase cometer algún exceso de jurisdicción. p. 235.

El Certiorari es la orden que se gira a una autoridad pública a efecto de que remita los informes de sus actuaciones al tribunal supremo, el que después de inspeccionar los autos puede anular las actuaciones de la autoridad demandada, ya sea por que dichas autoridades no tengan competencia, o bien, por error de derecho manifiesto en sus informes.¹⁴⁰

La idea básica del Certiorari consiste en que todos los tribunales y autoridades inferiores, por tener jurisdicciones o potestades limitadas, deben ser mantenidos dentro de los límites señalados por las leyes.

El Habeas Corpus desempeña un importante, aunque limitado papel, en la jurisdicción administrativa. El Auto de Habeas Corpus es un medio eficaz para verificar la validez de un encarcelamiento o arresto de una persona, cuando dicha validez gira en torno a la legalidad de un acto administrativo, y se tramita por medio de un recurso para aplicar el principio de Ultra Vires.

También debemos hacer mención de las *acciones declarativas*. Con ellas el actor no pretende obtener un resultado definitivo en el presente, sino que se limita a pedir al tribunal que realice una declaración interpretativa respecto de un contrato o de un acto emprendido o de inminente realización que considere ilegal. La sentencia dictada en este caso no provee ejecución pero si proporciona una base para una acción futura.¹⁴¹

La jurisdicción impartida por órganos administrativos.

Si bien es cierto que en Inglaterra predomina el principio de unidad de jurisdicción, ello no obsta para que algunos organismos

¹⁴⁰ cfr. Wade, op. cit. Derecho... "supra nota 158,"... se emplea para discutir ante la High Court la decisión de un tribunal o autoridad inferior con objeto de comprobar su legalidad, si la decisión no supera la prueba se anula, es decir, se invalida." p. 192; Cfr. Lawson, op. cit. La Jurisdicción, supra nota 149, p. 145.

¹⁴¹ Cfr. Lawson, op. cit. La Jurisdicción... "supra nota 149, p. 146.

situados en el poder ejecutivo ejerciten funciones jurisdiccionales o cuasi jurisdiccionales. La aparición de dichos organismos bajo las más variadas formas (comites, comisiones, agencias administrativas) ha dado como resultado la conformación de un conjunto heterogéneo en el que no existe un procedimiento uniforme y único, y cuyas funciones no están claramente definidas.

La expresión administrative tribunal ("tribunal administrativo") ha sido acuñada por la doctrina inglesa para designar aquellos organismos que tienen origen en la legislación delegada, que han sido creados al margen del sistema ordinario de tribunales civiles y criminales, y que al prestar ayuda a los distintos ministerios del gobierno, en el cumplimiento de sus funciones, actúan como partes integrantes de la administración.

Los tribunales administrativos no integran un sistema coherente de control y supervisión sobre el conjunto de actividades de la administración pública. Cada uno de ellos constituye una pieza separada y son creados a partir de la decisión del titular del ministerio respectivo.

La naturaleza jurídica de los "tribunals" administrativos corresponde a la de órganos administrativos dotados de una competencia "ratione materiae" y territorial determinada en cada caso concreto. Sus decisiones, salvo limitados casos, son susceptibles de ser revisadas por los órganos de la jurisdicción ordinaria.

Los rasgos comunes a los "tribunales administrativos" son: Son órganos colegiados, que resuelven controversias entre los particulares y la administración, (con la excepción de los concursos de oposición entre particulares); que la mayoría de ellos decide en primera y última instancia, aunque algunos llegan a constituir una segunda o tercera instancia (pudiendo llegar la decisión del ministro competente).

Los fundamentos del procedimiento ante los "tribunals", radican en la aplicación de los principios o reglas de Justicia Natural. El fin perseguido con estos órganos consiste en contar

con un procedimiento cuyas reglas sean sencillas, de bajo costo, que sea expedito, y que además se encuentre en manos de funcionarios expertos.

Entre los aspectos históricos de los "tribunals" debemos mencionar que desde 1929 el Lord Canciller ordenó la creación de un comité para que realizara un estudio detallado de estos cuerpos creados por medio de legislación delegada. El "Doughmore Commite", llamado así por el nombre de su presidente, rindió su dictamen en 1932, en él recomendó el ejercicio de un estricto control sobre la legislación delegada. Aunque reconoció las ventajas de los 'tribunals' frente a la Jurisdicción ordinaria, recomendó la necesaria revisión judicial de sus decisiones ante su inevitable creación y multiplicación.

En el año de 1954 el caso Crichel Down causó una fuerte impresión entre la opinión pública inglesa respecto de la defectuosa administración ordinaria. El caso culminó con la decisión pronunciada por un tribunal administrativo y la publicación de un "Libro Blanco" sobre los límites de la intervención del gobierno en la actividad económica de los particulares, y se criticó, además, la excesiva discrecionalidad con la que operaban algunas autoridades administrativas.¹⁴²

Debido a la presión que ejerció el Parlamento sobre el Lord Canciller, fue creado el "Frank's Committee (Committee of the administrative Tribunals and Inquiries)" el cual, bajo la presidencia de Sir Olivier Franks, e integrado por quince miembros, tuvo por encargo examinar la creación y funcionamiento de "tribunals" distintos de los de la Jurisdicción ordinaria y creados por un Act del Parlamento o de un ministro. El citado comité también debía examinar los procedimientos relativos a las investigaciones administrativas.

¹⁴²Cfr. Verde Aldea, op. cit. Los tribunales, supra nota 151; cfr. Wade, op. cit. Derecho, supra nota 158, p. 391.

Después de una amplia consulta el Frank's Committee rindió su informe el quince de julio de 1957. El informe destacó la insuficiencia del mecanismo de legislación delegada para crear y dotar de un procedimiento a los tribunals y la carencia de medios de impugnación para combatir las decisiones de dichos órganos. Subrayó la importancia de los tribunals y la necesidad de que en todo procedimiento existieran tres requisitos: imparcialidad, publicidad y honradez.

El Franks Committee recomendó crear dos Consejos de tribunales administrativos, uno para Inglaterra y Gales y otro para Escocia. Dichos Consejos tendrían como encargo fundamental la supervisión del funcionamiento de los tribunales administrativos, pero carecerían de facultades para revisar sus decisiones.

El Consejo debería proponer un procedimiento concreto para cada tribunal procurando combinar la inmediatez, la ausencia de formalismos y el respeto a los derechos subjetivos de los ciudadanos. Se recomendó dar publicidad al procedimiento y otorgar al administrado la posibilidad de impugnar las decisiones de los tribunals, por lo mismo, concluía el reporte, sería necesario que las decisiones de los tribunals fueran fundadas y motivadas. ¹⁶³

En 1958 fue preparada y aprobada por el Parlamento la "Tribunal and Inquiries Act", que recibió el primero de agosto del mismo año la aprobación real. Siguió en términos generales las recomendaciones formuladas por el Committee por cuanto a 'judicializar' los tribunals, sin embargo, después de un importante debate en el seno del parlamento, se decidió no integrarlos a la estructura del poder judicial. ¹⁶⁴

La "Tribunal and Inquiries Act" es una ley con aplicación en todo el Reino Unido y prescribe la ordenación de

¹⁶³ Cfr. Wade, op. cit., Derecho, supra nota 158, pp. 395-396

¹⁶⁴ Ibidem.

los tribunales administrativos con el propósito de controlar su funcionamiento y aumentar la seguridad jurídica de los administrados. Aunque no resolvió la totalidad de los problemas relacionados con los tribunales administrativos, si resultó adecuada, pues el fundamento que la ley aportó hizo posible introducir numerosas reformas al sistema de tribunales administrativos. ¹⁴⁵

El Consejo de Tribunales (Council of tribunals), constituye el elemento central de la reforma. A diferencia de las indicaciones del Frank's Committee, sobre la creación de dos Consejos, la ley creó sólo uno, que, en su interior, alojó una comisión para los tribunales escoceses. ¹⁴⁶

La tarea del Consejo consiste en supervisar tanto el funcionamiento de los tribunales administrativos como la organización de las investigaciones administrativas.

La existencia de un órgano único para la supervisión, consultoría y vigilancia del adecuado funcionamiento de los tribunales administrativos constituye un elemento unificador en el sistema británico.

La naturaleza del Consejo de Tribunales responde a la de un cuerpo consultivo que no ejercita funciones de tipo ejecutivo y sólo posee las de supervisión y consulta concentradas en los aspectos de creación, funcionamiento y de procedimiento ante los tribunales. Además debe señalarse que el Consejo no ejerce funciones jurisdiccionales en materia administrativa.

Las funciones básicas de supervisión y vigilancia comprenden otras que les son conexas: así, respecto del procedimiento, es obligatoria la consulta al Consejo antes de ser implementada cualquier regla de actuación ante los tribunales; también resulta

¹⁴⁵ Debemos decir que existen algunos proyectos de reformas al sistema de tribunales administrativos, varios de los cuales, incluso, intentan acercarlo al modelo francés de tribunales administrativos. Cfr. Gonzalez Pérez, Jesús, op. cit., 1 Derecho... supra nota 33, pp. 370-371; cfr. Sayagues Laso, Enrique, op. cit., Tratado..., supra nota 139, p. 491.

¹⁴⁶ El Council of tribunals entró en funcionamiento el 3 de diciembre de 1959.

obligatoria la consulta al Consejo en aquellos casos en que los tribunales administrativos no tengan el deber de motivar sus decisiones.

Dado su carácter consultivo, carece de facultades para nombrar a los funcionarios de los tribunales administrativos, cuyos miembros son designados por el Lord Canciller con absoluta independencia y libertad, el Consejo sólo tiene la posibilidad de formular recomendaciones generales para la designación de los miembros de los tribunales.

El Consejo debe entregar al Lord Canciller un informe anual sobre sus actividades y las del comité escocés. Dicho informe constituye un balance breve y claro sobre el funcionamiento de los tribunales administrativos. El hecho de que el Consejo deba remitir sus informes y recomendaciones al funcionario responsable de la jurisdicción ordinaria y de los tribunales administrativos, revela para algunos tratadistas el deseo de "judicializar" los tribunals, tal como se recomendaba en el informe del Frank's Committee.¹⁴⁷

¹⁴⁷ cfr. Verde Aldea, op. cit., Los tribunales, supra nota 151, pp. 35.

XI B) La jurisdicción administrativa en los Estados Unidos América.

En los Estados Unidos de América encontramos un modelo que en sus rasgos generales es muy parecido al inglés. El sistema del Common Law, que proporcionó el fundamento al modelo norteamericano le transmitió sus caracteres básicos.¹⁶⁹

Las diferencias más evidentes derivan de que Estados Unidos es un Estado federal, de que tiene una forma de gobierno presidencialista, y de la existencia de una Constitución rígida, con sus respectivas implicaciones.¹⁷⁰

Además de los cambios que ofrecen las estructuras jurídicas de ambos Estados, se menciona la evolución que han experimentado tanto la legislación como la Jurisprudencia norteamericanas y que finalmente condujeron a la creación de la Corte de Reclamaciones (Court of Claims), en 1941 y a la expedición de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos.¹⁷¹

Al igual que en Inglaterra, se afirmó la inexistencia de un derecho administrativo y el sometimiento de la administración al derecho común.¹⁷²

En los Estados Unidos, aunque con otra etiología, también se presentó el fenómeno 'universal' del crecimiento en el volumen de

¹⁶⁹Al igual que en Gran Bretaña, predomina el principio de que los conflictos que se susciten entre la administración y los particulares deben ser resueltos por los tribunales ordinarios, tal como si se tratara de un juicio entre particulares. También comparten, ambos sistemas, la circunstancia de un tardía configuración de un derecho administrativo. Cfr. Lopez Rios, Pedro, "La jurisdicción administrativa en las Entidades Federativas de México", en Boletín de la Escuela de Derecho de la Universidad de Guanajuato, número seis, abril-Junio de 1982, Guanajuato.

¹⁷⁰Cfr. Sayagues Lago, Enrique, op. cit. Tratado..., supra nota 139, p. 495.

¹⁷¹Cfr. González Pérez, Jesús, op. cit. Derecho..., supra nota 33, pp. 383-384.

¹⁷²Cfr. Nava Negrete, Alfonso, op. cit. Derecho..., supra nota 21, p. 253; cfr. González Pérez, Jesús, op. cit. Derecho..., supra nota 33, lo anterior significa que ni el Estado Federal ni los estados particulares pueden ser demandados ante los tribunales." p. 394.

actividades de las autoridades administrativas, siendo las causas señaladas con más frecuencia la del desarrollo industrial y comercial que dicho país experimentó.¹⁷²

La gran mayoría de los autores que emprenden el análisis de la Justicia administrativa norteamericana coinciden en comparar el rígido sistema constitucional que existió al ser fundada dicha Nación con el relativo desequilibrio que dicho sistema presenta actualmente. El Estado "Administrativo" que prevalece en nuestros días, surgió del gran desarrollo industrial y comercial que dicho país ha experimentado durante el presente siglo. La urbanización, el avance tecnológico, y los problemas económicos y sociales que dichos avances produjeron, requirieron de un aparato gubernamental institucionalmente más flexible y de procedimientos más expeditos que los que las Cortes Judiciales podían ofrecer.

Franklin D. Roosevelt al ascender a la presidencia, fundó su programa de gobierno (New deal), en la capacidad del "proceso administrativo". La creación de numerosas agencias administrativas para hacer frente a los problemas económicos y sociales, introdujo grandes cambios en la vida de la sociedad estadounidense.

Se atribuye a la legislación de seguridad social dictada por Roosevelt, el incremento en la actividad de los organismos administrativos.

Con ello apreciamos la modificación del sistema tradicional, la legislación delegada presenta un desarrollo extraordinario, también aparece el principio de la responsabilidad del Estado.

Como consecuencia de ésta evolución, se crearon numerosos organismos administrativos, algunos de los cuales tienen entre sus funciones a la administrativa, la legislativa y la

¹⁷² Rodolfo Bledel, señala que la necesidad de regular el mercado dió origen al Estado Regulador. Cfr. Gonzalez Pérez, Jesus, op. cit. Derroto, supra nota 33 p. 395.

Jurisdiccional.¹⁷³

Los organismos que ejercían funciones de tipo "Jurisdiccional", presentaban una complicada trama de procedimientos y medios de impugnación, su funcionamiento era desigual y amenazaba con devenir anárquico.

La proliferación de organismos administrativos con funciones Jurisdiccionales llevó al gobierno del presidente Truman a expedir, el once de junio de 1946, la "Federal Procedure Administrative Act", que además de contener las reglas concernientes al procedimiento administrativo 'interno' frente a las autoridades de la administración activa, incluye las relativas al trámite ante los tribunales administrativos (Tribunals, Boards, Agencies, etcétera.).

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". Compuesta por doce secciones, la Ley dedica la primera de ellas a su denominación; la sección segunda se ocupa de las definiciones empleadas en la misma ley, el resto de las secciones contienen la regulación del "procedimiento administrativo", que en la terminología norteamericana se refiere al realizado ante los órganos administrativos que ejercen funciones cuasi-legislativas y cuasi-jurisdiccionales (las que para Jesús González Pérez son pseudo-jurisdiccionales), incluyendo el procedimiento para la revisión judicial de las mismas.

¹⁷³Cfr. Sayagues, Laso, Enrique, op. cit. Tratado, "supra nota 139." Con mayor o menor medida de independencia respecto del Poder Ejecutivo se les confiaron funciones administrativas de regulación y decisión de ciertas actividades individuales- principalmente aquellas de "interés público". Sus atribuciones son básicamente administrativas, pues les corresponde dictar normas de carácter general (llamadas en el derecho norteamericano "cuasi-legislativas") y decisiones en casos concretos, pero a veces ejercen verdaderas funciones jurisdiccionales." p. 466.

En el derecho norteamericano las decisiones de los organismos administrativos pueden ser revisadas, en todos los casos, por los órganos de la jurisdicción ordinaria, por medio de la utilización de la revisión judicial (Judicial review).

En concordancia con la Ley Federal de Procedimiento administrativo, sección décima, inciso (b), los tribunales del poder judicial son los órganos jurisdiccionales competentes para conocer de las pretensiones deducidas en contra de la administración y de los funcionarios administrativos.

Organización del Poder Judicial Ordinario.

En términos generales podemos decir que el Poder Judicial Federal se integra por los Juzgados de Distrito, los Tribunales de Circuito de Apelación y la Corte Suprema. Los órganos antes señalados son denominados "tribunales constitucionales" por encontrarse previstos en la Carta Fundamental.

Al lado de la jurisdicción ordinaria se ubica un conjunto de "tribunales administrativos" : The Board of Tax Appeals, The processing Tax Board of Review, Interstate Commerce Commission.

También encontramos 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).¹⁷⁴

Las sentencias definitivas dictadas por estos tribunales especiales son revisables por los órganos del poder judicial.

El Proceso.

La legitimación activa en el proceso administrativo corresponde a toda persona que considere haber sufrido un daño jurídico-legal, a consecuencia de un acto de un organismo

¹⁷⁴Alfonso Nava Negrete afirma que son llamados tribunales legislativos por ser creados por una ley y por no encontrarse previstos en la Constitución. Cfr. op. cit. Veracho, supra nota 21, p. 254.

administrativo, o resulte agraviada por tal acto en los términos de las leyes respectivas.¹⁷⁵

Respecto del objeto del proceso, son susceptibles de ser revisados todos los actos respecto de los cuales se prevenga expresamente la pertinencia del medio de impugnación; aquellos actos respecto de los cuales no prevea la ley otro recurso, además de el "acto intermedio" no susceptible de ser revisado sino hasta que se examine el acto definitivo.

Por lo anterior, el sistema norteamericano es calificado como de "cláusula general", en el que se prevé la utilización de un recurso paralelo.¹⁷⁶

La revisión judicial (a contrario sensu), no puede ser prohibida por ninguna ley.

Tratándose de actos "discrecionales", predomina el principio de que no son impugnables judicialmente, salvo cuando la Corte considere que han sido dictados en abuso de dichas facultades discrecionales.¹⁷⁷

La ley, al ocuparse de las cuestiones que se pueden plantear, las divide en "Cuestiones de derecho" y "Cuestiones de hecho".

La sección décima, inciso (a) de la Ley prescribe que los tribunales judiciales declararán ilegales y anularán los actos y resoluciones de los organismos administrativos que encuentren contrarios a derecho, poder, privilegio o inmunidad constitucional; dictadas con exceso de Jurisdicción o fuera de las limitaciones legales; o faltos de fundamento legal, o sin la

¹⁷⁵Sección 10a. inciso (a) de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. No faltan quienes establecen una analogía con el recurso en el sistema francés, ya que se habla de un interés personal y directo: Villar Palasi- citado por González Pérez. op. cit. Derecho... , supra nota 33, p. 392

¹⁷⁶Cfr. Nava Negrete, Alfonso. op. cit. Derecho... , supra nota 21, p. 256

¹⁷⁷Cfr. González Pérez, op. cit. Derecho... , supra nota 33, p. 394.

observancia del debido procedimiento legal.¹⁷⁰

A los órganos judiciales también corresponden la decisión de todas las cuestiones de derecho y la interpretación de todas las disposiciones constitucionales y legales. Asimismo pueden determinar el significado de la terminología empleada en cualquier procedimiento administrativo.¹⁷¹

Las cuestiones de hecho también son reguladas por la ley en su sección décima, inciso (e).¹⁷²

Procedimiento.

Por cuanto a la tramitación judicial, la Ley Federal de Procedimiento administrativo indica que ésta será conforme "al procedimiento establecido por las leyes correspondientes, para cada caso específico, y ante el tribunal previamente determinado por las leyes aplicables". En ausencia de una ley que determine la tramitación y el órgano competente, siempre es posible actuar ante los órganos del Poder Judicial que resulten competentes.¹⁷³

También se pueden invocar Writs of Injunction, Prohibition
Mandamus y Habeas Corpus.

Los actos de organismos administrativos pueden ser sometidos a revisión judicial "en los casos civiles o criminales de ejecución judicial, cuando dicha revisión resulte pertinente con la adecuada y exclusiva oportunidad para tal revisión y salvo las limitaciones establecidas por una ley previa".

¹⁷⁰Cfr. Nava Negrete, Alfonso, op. cit. Derecho, supra nota 21, p. 257. Quien considera que la ley norteamericana recoge implícitamente las nociones del sistema continental europeo: de la competencia, la ilegalidad y la falta de formalidad.

¹⁷¹Sección décima, inciso (e) Ley Federal de Procedimiento administrativo.

¹⁷²"La Corte declarará ilegales y anulará los actos, resoluciones y conclusiones de los órganos administrativos que encuentre que son: caprichosos, arbitrarios, emitidos con abuso de facultades discrecionales o que de otra manera no sean acordes con la ley; los no fundados en prueba sustancial en los casos sujetos a los requisitos de las secciones séptima y octava, o cuando no sean justificados los hechos en aquellos casos que se encuentren sometidos a juicios De Novo por la Corte de Revisión.

¹⁷³ Sección décima, inciso (b). L. F. P. A.

Efectos del procedimiento (suspensión del acto impugnado.

La iniciación del procedimiento judicial no surte efectos suspensivos, pero el tribunal encargado de la revisión puede disponer todo lo necesario a fin de diferir la actuación de los organismos administrativos en los casos de daños irreparables, o también, con el objetivo de preservar todas las situaciones o derechos pendientes de resolución por el procedimiento.¹⁰²

El tratadista español Jesús Gonzalez Pérez entiende que se trata de un "proceso especial incidental" como garantía de los administrados frente a la ejecutoriedad del acto administrativo.¹⁰³

La sentencia.

La sentencia dictada en el proceso administrativo podrá declarar ilegales y anular los actos y resoluciones administrativos, también podrá obligar a los organismos administrativos para que dicten la resolución respectiva en los casos en los que su pronunciamiento haya sido rehusado ilegalmente o "irrazonablemente" retardado. En este caso podemos hablar de una sentencia de condena.¹⁰⁴

Clasificación de los procedimientos.

Los procedimientos seguidos en el proceso administrativo norteamericano han sido clasificados de la siguiente forma:

I. Ataque independiente de los actos administrativos.

a) De modo directo; y

b) De modo indirecto. Cuando el acto administrativo es impugnado en forma mediata o a través de un litigio entre particulares, como cuestión de previo y especial pronunciamiento.

II. Revisión Judicial (en sentido estricto).

¹⁰²Sección décima, inciso (d) de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

¹⁰³Cfr. González Pérez, Jesús, op. cit. Derrocha, supra nota 33, p. 400.

¹⁰⁴Sección décima, inciso (e) de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

a) En aquellos casos en los que el organismo que dictó el acto solicita al tribunal la confirmación del mismo ; y

b) En los casos en los que la ley o las disposiciones reguladoras del organismo que dictó el acto admiten el Writ of Error ante los tribunales.¹⁰⁵

La existencia de múltiples procedimientos ha sido criticada por un sector de la doctrina norteamericana. La idea de establecer un procedimiento uniforme para la revisión judicial de los actos administrativos ya ha sido propuesta por algunos tratadistas, quienes han planteado la abolición de todos los procedimientos extraordinarios utilizados como medios de revisión.¹⁰⁶

¹⁰⁵ Nathan Isaac's, "Judicial review of administrative finding" en Yale law review, 1921.

¹⁰⁶ Cfr. K. C. Davis, Administrative Law, 1951, p. 718.

XII. La tradición germánica de jurisdicción administrativa especializada.

A)República Federal Alemana.

Evolución histórica.

En Alemania, el rechazo a las instituciones originadas en la Revolución Francesa y en el Imperio Napoleónico, obstaculizaron la instalación de una jurisdicción administrativa semejante a la francesa.

A partir de la constitución del Imperio Germánico se instauraron en Alemania los tribunales administrativos. El proceso de desarrollo de los mismos podemos situarlo entre 1871 y 1895.

Antes de esa época, a finales del siglo XVIII, los tribunales de la jurisdicción ordinaria gozaban de una gran independencia frente al poder del soberano. Eran, en principio, competentes para conocer de los asuntos en los que un particular demandara a la administración y en aquellos en los que se reclamara la afectación de un derecho subjetivo.

Sin embargo, esta competencia tenía límites. Por una parte, las decisiones emanadas del propio Soberano no podían ser llevadas ante los tribunales. Por otra parte, existían jurisdicciones especiales, dependientes del Soberano, para juzgar cierto tipo de asuntos.

Aunque la Revolución Francesa tuvo influencia, los Estados alemanes titubearon entre adoptar el antiguo sistema judicial o el sistema francés, tal como Napoleón lo estableció.

Los principales Estados del Sur de Alemania establecieron durante el periodo de 1808 a 1814 el principio francés de la independencia de la administración frente a las jurisdicciones judiciales, haciendo perder a éstas una gran parte de la competencia que antes tenían respecto de los asuntos en los que era parte la administración. No obstante, permaneció en sus manos la competencia para juzgar los contratos de la administración pública y las indemnizaciones exigidas a la administración, en los asuntos en los que se reclamaba su responsabilidad patrimonial.

En los Estados del Norte de Alemania existió una reacción contra la influencia francesa, por lo que al inicio del siglo XIX, reafirmaron el principio de la competencia de los tribunales ordinarios en los litigios administrativos.

Sin embargo, en estos mismos Estados, se expidieron, durante la primera mitad del siglo XIX, numerosas leyes con la finalidad de limitar el conocimiento de los tribunales ordinarios de una gran parte de controversias administrativas.

A mediados del siglo XIX, la parte más importante del contencioso administrativo se tramitaba por la propia administración, sistema inaceptable para el pensamiento liberal, y por ello el proyecto de Constitución Imperial de 1848 en su paragrafo 148, mandaba que "el ejercicio de la jurisdicción por la administración debía cesar". Esta resolución es considerada por algunos autores como el punto de partida de un movimiento tendiente a crear en Alemania una jurisdicción administrativa.¹¹⁷

Por medio de una ley de 15 de octubre de 1863, en Baden, se creó una Corte de Justicia Administrativa, cuyo ejemplo fue seguido por el resto de los Estados después de la fundación del segundo Reich.

En 1875, se creó en Prusia un Tribunal Superior Administrativo junto con un grupo de tribunales administrativos. En 1876 en Württemberg se creó una Corte de Justicia Administrativa en remplazo de un antiguo Consejo Secreto; en 1878, se establecieron en Baviera los tribunales administrativos.¹¹⁸

El aspecto más interesante radica en que los Estados alemanes no adoptaron el modelo francés de tribunales administrativos y

¹¹⁷Cfr. Hans Peter, "La jurisdicción administrativa en la República Federal Alemana", en Revista del Instituto de Derecho Comparado, número 4, enero-junio de 1965, Barcelona, España, p.23. Quien menciona que el origen de la jurisdicción administrativa alemana se remonta a la segunda mitad del siglo XIX.

¹¹⁸Cfr. Alvarez Gendín, Sabino, Teoría y práctica de la contencioso administrativo (Glosas a la nueva ley), Barcelona, Bosch, 1966, p.29.

prefirieron establecer un conjunto de jurisdicciones especializadas paralelas a los tribunales civiles.

Para algunos tratadistas significó la apertura de una vía distinta de la solución francesa y de la británica.¹⁴⁴

Los Estados alemanes resolvieron en forma distinta la organización de sus tribunales administrativos. Podemos decir que en aquella época existían dos tipos de tribunales germánicos: el de los Estados de Alemania del Sur, y el de los Estados alemanes del norte de acuerdo con el modelo prusiano.

Para el sistema establecido en el sur de Alemania, para acudir ante el tribunal, debía ser afectado un derecho subjetivo. Este tipo de tribunales no poseía competencia para controlar el ejercicio de la facultad discrecional.

Los tribunales de tipo prusiano, desarrollados en el norte de Alemania, tenían como prioridad la protección del derecho objetivo, los derechos subjetivos pasaban a ocupar un segundo plano. Poseían facultades jurisdiccionales tan amplias que incluían además del control de la legalidad, también el control de la potestad discrecional. El legislador enumeró los casos en los que podía ser aplicado este principio.

De acuerdo con el paradigma prusiano sólo el Tribunal Superior poseía funciones estrictamente judiciales, pues los órganos judiciales inferiores también tenían funciones administrativas. El Reich instituyó algunas jurisdicciones administrativas especiales, específicamente en el terreno de la seguridad social.

Una ley de fecha 6 de julio de 1884 creó la Oficina Nacional de Seguros, que reunía funciones administrativas y jurisdiccionales.

Más tarde, al desarrollarse la administración fiscal del Reich, fue necesaria la creación de jurisdicciones administrativas especiales, que únicamente en la instancia suprema constituían verdaderas jurisdicciones, la Corte de Finanzas del Reich, (verbigracia).

¹⁴⁴Cfr. Auby et Fromont, op. cit. Les recours, supra nota 127, p. 26.

Poco antes de la primera guerra mundial el gobierno había elaborado un proyecto para la creación de un Tribunal Administrativo Nacional. Durante la República de Weimar existieron numerosos proyectos que nunca fueron cristalizados debido a las circunstancias de la época.

Este sistema de Jurisdicción, establecido en los últimos meses de la guerra de 1914-18, por la ley de 26 de Julio de 1918, fue perfeccionado en el Código nacional de Impuestos.

La instauración del régimen nacional-socialista (1933-1945), no significó la desaparición inmediata de todos los órganos jurisdiccionales encargados de proteger al individuo frente al Estado. En la práctica, las autoridades se dieron a la tarea de suprimir parcialmente la independencia de los jueces y de retirarles progresivamente sus atribuciones jurisdiccionales. En este sentido, destaca el decreto del Führer, de 28 de agosto de 1939 que subordinó la procedencia del recurso de anulación a la consideración de una autoridad administrativa. De tal forma que, al finalizar la segunda guerra los tribunales administrativos no tenían juicios pendientes.

Pese a haber sido creado en 1945 el Tribunal Administrativo del Reich como órgano supremo de la jurisdicción administrativa, careció de trascendencia y fue suprimido en forma coincidente con la reposición de los tribunales administrativos por una ley del Consejo de control aliado en 1946.

Las autoridades de ocupación, reinstalaron en Berlín los primeros tribunales administrativo.¹⁷⁰ La ley del Consejo de Control Aliado dispuso el restablecimiento de las jurisdicciones administrativa, social y fiscal en casi la totalidad del territorio ocupado.

La formación de la República Federal Alemana produjo reformas más profundas. El reagrupamiento de las tres zonas de ocupación occidentales permitió establecer jurisdicciones supremas.

¹⁷⁰ En el sector americano el 9 de noviembre de 1945, en el sector británico el 9 de diciembre de 1945.

La Ley Fundamental de 23 de mayo de 1949 concedió al legislador las facultades y la competencia necesarias para uniformar las jurisdicciones administrativas y para crear un Tribunal Federal Administrativo como una jurisdicción suprema competente en toda la República Federal Alemana.¹⁷¹

El artículo 19, apartado cuarto, de la misma Ley Fundamental establece que "la vía judicial está abierta contra la violación de los derechos de los particulares por los poderes públicos".

El artículo 90 contiene la mención de que "Tribunales Superiores Federales serán creados en materia de derecho común, administrativo, fiscal; derecho del trabajo y de seguridad social".

En 1950 se creó, para la jurisdicción ordinaria, el Tribunal Supremo de la República Federal Alemana. En 1951 fue creado el Tribunal Constitucional Alemán, ambos con sede en Karlsruhe.

Al regular la creación del Tribunal Federal Constitucional, la Ley Fundamental invitó al legislador a confiarle el control supremo de la regularidad jurídica de todos los actos estatales, comprendiendo entre ellos tanto los actos de carácter individual como los de carácter legislativo y reglamentario.

La Ley del Tribunal Federal Constitucional de fecha 12 de marzo de 1951, en cumplimiento del texto constitucional, abrió el acceso al Tribunal Federal Constitucional a todos los ciudadanos que se quejaren de haber sido lesionados en sus libertades fundamentales por un acto estatal y particularmente por un acto gubernamental o de la administración.

El recurso constitucional se encuentra previsto en la ley suprema desde la reforma constitucional de 29 de enero de 1969.

El 21 de enero de 1960, se emitió la ley que codificó y reorganizó el procedimiento frente a las jurisdicciones

¹⁷¹ artículo 90.

administrativas.¹⁷²

Una ley de fecha 23 de septiembre de 1952 creó el Tribunal Superior Administrativo con sede en Berlín.¹⁷³

El legislador a fin de aplicar el principio de separación de los tribunales- y a la vez de abrir una vía de impugnación contra todos los actos del Estado-, y en cumplimiento del mandato de la Ley Fundamental, reorganizó las jurisdicciones de seguridad social y las financieras.¹⁷⁴

Los principios torales de la jurisdicción administrativa alemana se encuentran consagrados en la Ley Fundamental de la República Federal Alemana de fecha 23 de mayo de 1949, en las Constituciones de los Lander, en la Ley sobre administración federal, así como en las distintas leyes de los tribunales administrativos de los Lander. Además existen leyes federales y de los Lander sobre las diferentes ramas especiales de la jurisdicción administrativa.¹⁷⁵

En Alemania, al lado de una jurisdicción administrativa genérica se encuentran organizadas jurisdicciones administrativas especiales en materia fiscal y de seguridad social dotadas de autonomía.

Aunque las distintas jurisdicciones administrativas poseen peculiaridades derivadas de su materia y del grado de su competencia, en términos generales comparten una serie de elementos básicos por cuanto a su organización y funcionamiento. —

¹⁷²El proyecto de ley fue elaborado desde 1951 por una comisión integrada por representantes del Ministerio Fiscal del Interior y de los tribunales administrativos, y fue debatido hasta 1959 en el Bundestag. El texto final fue aprobado por ambos cuerpos legislativos los días 11 y 18 de diciembre de 1959 y fue sancionado por el presidente el 21 de enero de 1960.

¹⁷³Cfr. Baghof, Otto. "La jurisdicción administrativa en la República Federal Alemana" en Revista de Administración Pública, número 25, Madrid, España, p. 297.

¹⁷⁴Mismas que fueron reformadas por las leyes de 3 de septiembre de 1953 y de 6 de octubre de 1965, respectivamente. La modernización se realizó procurando respetar la originalidad de dichas jurisdicciones y su autonomía frente a la jurisdicción administrativa general.

¹⁷⁵Para consultar al detalle las leyes locales de tribunales administrativos, cfr. Hans, Peter. La jurisdicción, supra nota 187, p. 23.

Cada una de las jurisdicciones se compone de tres instancias, a excepción de la fiscal que sólo tiene dos, y para cada una de ellas existe un supremo tribunal especial. Además, ellas poseen sus propios reglamentos de procedimientos, que por lo demás, como ya lo dijimos, coinciden en lo fundamental.

En torno a la existencia de ésta diversidad de Jurisdicciones, existen autores que proponen su unificación.¹⁷⁴

Es pertinente señalar que existen algunas materias de derecho público cuya solución está encomendada a la jurisdicción ordinaria.

De acuerdo con el artículo 92 de la Ley Fundamental, el poder judicial se ejerce en las instancias inferior y media por los tribunales de los Länder, radicando en la instancia federal sólo un Supremo Tribunal Administrativo.

Así, resultan tres instancias: el Tribunal Administrativo de primera instancia [llamados en Alemania del Sur "Tribunales Administrativos"], en cada Land encontramos un Tribunal administrativo Superior de segunda instancia, [llamado "Corte Judicial administrativa"], y finalmente el Supremo Tribunal administrativo, radicado en Berlín.

Organización interna de los tribunales administrativos.

Todos los tribunales administrativos son colegiados y se encuentran divididos en Cámaras (primera instancia), o en Senados (segunda y tercera instancias), y se integran por un número variable de Jueces (tres a cinco), respectivamente.¹⁷⁷

Personal de los tribunales administrativos.

Junto a los jueces profesionales actúan los escabinos, que no son Jurados, pues integran el tribunal, y cuya experiencia práctica es aprovechada en la solución de las controversias administrativas.

¹⁷⁴Cfr. Vogel, Klaus "La tutela jurídica frente al poder público en la República Federal Alemana" en Revista de derecho, jurisprudencia y administración, tomo 86, número 78, mayo de 1968, Montevideo, Uruguay, pp. 153-158.

¹⁷⁷ Cfr. Ordenanza número 165.

Todos los jueces son independientes, ya que la Ley Fundamental garantiza su independencia "material" y "personal". No están obligados a obedecer más que al texto de la ley.

Son inamovibles, ya que únicamente pueden ser destituidos de su cargo cuando exista previa resolución judicial (artículos 97 y 98), no pueden ser separados de sus funciones sin su consentimiento; los jueces que ya formen parte del escalafón no pueden ser suspendidos temporal o definitivamente, trasladados o jubilados, sino cubriendo los requisitos previstos en la ley, en cuanto cualquier medida de este tipo sólo puede ser decretada por los tribunales disciplinarios especiales.

En los tribunales administrativos también intervienen fiscales "representantes del interés público", que pueden ser oídos conforme a las normas reglamentarias, y en lo relativo al interés del Estado que ellos representan.

Debido a la organización judicial, en Alemania la mayoría de los asuntos comienzan en primera instancia ante un tribunal local, pasan a la segunda mediante el recurso de apelación, debiendo investigarse nuevamente el asunto tanto en sus aspectos de "hecho" como en los de "derecho".

El Tribunal Administrativo Federal conoce sólo cuando el tribunal administrativo de segunda instancia (que es local), lo admite en forma expresa. El Supremo Tribunal Administrativo es un instancia de revisión (rectius casación) limitada al examen de las cuestiones de "derecho".

En algunos casos expresamente mencionados por la ley, el Tribunal Federal Administrativo es competente para conocer en primera y última instancia, litigios de naturaleza no-constitucional entre la Federación y los Länder.

Tribunales Administrativos Especiales.

En materia tributaria existe el Tribunal Federal de Finanzas con sede en München. Es un tribunal administrativo federal superior. Para los asuntos de seguridad social es competente el Tribunal Social Federal con sede en Kassel.

Competencia de los tribunales administrativos.

Con arreglo al artículo 19, apartado cuarto, de la Ley Fundamental, todo ciudadano que sea lesionado en sus derechos por el poder público, tendrá abierta la vía judicial "...en tanto no se haya previsto otra competencia", se entiende que son los tribunales ordinarios.

De lo anterior podemos desprender que en Alemania Federal se sigue desde 1949 el principio de cláusula general o de competencia universal de los tribunales respecto de los actos de autoridades administrativas susceptibles de ser impugnados. Las leyes administrativas federales y de los Länder han tenido que aceptar el carácter general de la jurisdicción administrativa, pues de lo contrario las controversias no previstas en ellas serían resueltas por la jurisdicción ordinaria.

El Reglamento Orgánico de los Tribunales administrativos, en su párrafo 40, apartado primero, (de acuerdo con el texto de la Ley Fundamental) establece que "la vía judicial ante los tribunales de lo contencioso administrativo estará abierta "...en todos los litigios de derecho público siempre que el conocimiento de los mismos no haya sido atribuido expresamente a otro tribunal por una ley federal".

De lo anterior, se colige que la competencia de los tribunales administrativos no comprende aquellas materias para las cuales la ley ha previsto la competencia de los tribunales administrativos especiales o de los tribunales ordinarios.

Los asuntos constitucionales tampoco son resueltos por los tribunales administrativos, sino por el Tribunal Federal Constitucional o los de las Entidades Federativas (Länder), en primera o en última instancia.

Al tenor del artículo 19, apartado cuarto, de la Carta Fundamental y de las disposiciones reglamentarias correspondientes a la organización de los tribunales administrativos, todos los actos de los órganos del poder ejecutivo se encuentran sujetos al control jurisdiccional, sin que ninguno de ellos pueda quedar exceptuado con carácter general de dicho control.

Respecto de los actos de gobierno (actos soberanos de especial significación política), aunque ni el 19-40. ni las leyes orgánicas prevén tal excepción, la doctrina estima que por razones de principio, no se admite el control de tales actos.

Aunque la jurisprudencia no ha resuelto en forma definitiva e inequívoca sobre el particular, para algunos autores la discusión sólo tiene significación teórica debido a que por regla general tales actos no afectan en forma directa intereses individuales.¹⁴⁰

También quedan exceptuados del control de los tribunales administrativos, los actos administrativos que se realizan en los procesos penal, civil, de ejecución, los realizados ante la jurisdicción voluntaria y los procesos de "desnacificación".

Finalmente, como ya lo mencionamos, existen otros actos de los poderes públicos que son resueltos por la jurisdicción ordinaria, sea por que la ley expresamente le atribuya tal competencia, o bien la competencia que, por tradición, ejercen los tribunales civiles en aquellos asuntos que antaño, se consideraban de derecho privado pero que ahora forman parte del derecho público.

Los principios que rigen el proceso administrativo Alemán
son:

- a) Oficialidad, ya que el propio tribunal mantiene la marcha del proceso. El impulso procesal proviene del órgano jurisdiccional;
- b) Investigación oficial conforme al cual el tribunal administrativo actúa por si mismo para llegar a la aclaración satisfactoria del caso en cuestión. El tribunal puede tomar las medidas que considere pertinentes para llegar a la fijación de los hechos y del derecho, al margen de la actividad de las partes (principio inquisitivo).

¹⁴⁰Cfr. Vogel Klaus, op. cit. La tutela, "supra" nota 198, p. 159; cfr. Peter, Hans, op. cit. La Jurisdicción, "supra" nota 187, p. 28.

c) Apreciación razonada o de la sana crítica de las pruebas.

El tribunal es libre de apreciar las probanzas aportadas por las partes. La prueba confesional no tiene efectos vinculatorios para el tribunal.

d) Publicidad. significa que el proceso se encuentra abierto al acceso de todo el público.

e) Oralidad limitada. Generalmente el proceso se decide mediante un juicio oral. Aunque existen posibilidades de realizarlo por escrito, el juicio oral será repuesto si es pedido en tiempo y forma por alguna de las partes. Si nadie lo solicita, el juicio escrito será plenamente válido.

El Proceso Administrativo.

El primer requisito para entablar una acción ante un tribunal administrativo es que el actor haga valer derechos propios de los que él sea titular. Sólo se puede fundar la impugnación de un acto administrativo en la lesión de un derecho subjetivo derivada de un acto antijurídico.

Pretensiones susceptibles de ser intentadas por el actor.

a) La pretensión de impugnación o de anulación. Se interpone cuando un ciudadano destinatario de un acto administrativo estima que el acto que le afecta es antijurídico. La esencia de la demanda radica en la anulación de un acto administrativo.

b) La pretensión de plena jurisdicción. Se emplea cuando un particular desea que una autoridad administrativa sea condenada a dictar o realizar un acto administrativo determinado. También es conocida como "demanda de inactividad".

Para deducir las pretensiones (a) y (b), es necesario haber utilizado un recurso ante la autoridad administrativa que dictó el acto, para que la misma, en un "procedimiento previo", tenga la posibilidad de revisar su propio acto. Dicho procedimiento, funciona, además, como un medio de selección de las pretensiones deducidas en el proceso administrativo, para aliviar la carga de los tribunales administrativos. Si en el plazo previsto (un mes, excepcionalmente un año), no son promovidos ni el procedimiento previo ni la pretensión ante el tribunal administrativo, el acto administrativo quedará firme y tendrá plena eficacia.

c) La pretensión (general) de condena. Se interpone cuando el actor no desea que se anule o que se dicte un acto administrativo, sino la prestación de una actividad administrativa de distinta naturaleza. Para el ejercicio de éste tipo de pretensión no se requiere de procedimiento previo. También puede ser empleado en el caso de que se pretenda que la administración sea condenada a la omisión de una determinada actividad, pues la omisión también es considerada como una prestación.

d) La pretensión declarativa o de constatación. Se utiliza cuando el actor pretende que el tribunal administrativo declare en forma jurídicamente vinculante la existencia o inexistencia de una relación jurídica determinada.

Partes en el Proceso.

Además del actor (que puede ser un particular afectado o cualquier otra autoridad administrativa), y del demandado (que por lo general es la autoridad que realizó el acto impugnado), pueden ser partes en el proceso aquellas personas que son incorporadas al mismo por tener un interés jurídico que está relacionado con el asunto. También puede participar el "representante del interés público" (fiscal), que deberá declarar previamente si actúa como parte o como simple observador.

En el proceso administrativo de los Länder de Alemania del Norte, el actor o el demandado pueden serlo autoridades o grupos de individuos que en el derecho civil carecen de capacidad jurídica. En el proceso administrativo de Alemania del Sur y en el Federal, también será parte en el juicio el titular del órgano que actúa como autoridad demandada.¹⁷⁷

Para los procesos fiscal y de seguridad social existen determinaciones específicas.

En cuanto al patrocinio, no existe obligación de servirse de abogados en el proceso administrativo.

Procedimiento.

¹⁷⁷Cfr. Hans Peter, op. cit., La jurisdicción..., supra nota 187, p. 29.

El escrito de la demanda, para ser admitido, debe contener los elementos necesarios para considerar planteada en forma clara la pretensión, así como las condiciones en las que se admiten variaciones a la demanda.

Las partes pueden celebrar convenios (homologados por el juez), para poner fin al litigio o para resolverlo parcialmente, siempre y cuando puedan disponer del objeto del proceso. De ser válido el convenio celebrado entre las partes, el juez podrá dictar un auto declarando terminado el proceso.

Los escritos presentados por las partes preparan el juicio oral que se efectuara en una sesión pública celebrada a tal efecto.

El presidente del tribunal debe procurar que las peticiones de las partes sean coherentes; en el caso de ser confusas, pedirá a las partes que complementen los alegatos insuficientes o de que proporcionen la información necesaria para el exacto conocimiento del asunto.

En la audiencia pública se rendirán las diligencias probatorias que el tribunal estime necesarias y de ser preciso, decretará de oficio la celebración de las mismas.

La autoridad administrativa demandada deberá presentar el expediente respectivo, el cual estará a disposición de las partes. Excepcionalmente puede ser eximida de esta carga procesal.

Suspensión del acto impugnado.

El principio general consiste en que la eficacia del acto impugnado quede suspendida al momento de iniciarse el "procedimiento previo" en vía administrativa.

La interposición de una acción de anulación también surte efecto suspensivo, y en tanto el tribunal no haya dictado resolución, no podrá ejecutarse el acto administrativo impugnado.

Existen algunos actos respecto de los cuales no surte el efecto suspensivo, por ejemplo, los llamados de reclutamiento del ejército, las órdenes urgentes dictadas por las autoridades policíacas, o la liquidación de un impuesto.

Aun en los últimos supuestos, a petición de parte, el tribunal podrá dictar la suspensión del acto.

Puede darse el caso de que, en forma inversa, el tribunal decrete la "inmediata ejecución" de un acto. Esta decisión también puede ser impugnada a efecto de reponer el efecto suspensivo.

La Jurisprudencia ha determinado que, en todos los casos, la autoridad administrativa antes de ejecutar un acto, deberá esperar hasta que el ciudadano haya tenido oportunidad de acudir ante los tribunales en busca de protección.

En los procesos en los que no se impugnan actos administrativos pueden promoverse providencias precautorias para obtener una tutela jurídica transitoria mediante una providencia precautoria dictada por el Tribunal administrativo, a petición de la parte actora. El tribunal dará curso a tal petición cuando exista el riesgo de que, al modificarse las circunstancias, pueda resultar imposible la realización de los derechos del autor.

En caso de que un órgano administrativo se niegue a cumplir una providencia o una sentencia dictadas por un tribunal administrativo, éste podrá imponerla sanción pecuniaria y decretar el cobro forzoso de la misma. El funcionario responsable deberá indemnizar a la administración por el perjuicio causado. Procederán en su caso las sanciones disciplinarias.

Sentencia.

La resolución dictada por el tribunal administrativo, para poner fin a una controversia, puede ser de carácter positivo o negativo; constitutiva, declarativa o de condena.

Si el órgano jurisdiccional considera que el acto administrativo impugnado es contrario a derecho, declarará la anulación del mismo (en este caso podemos hablar de una sentencia constitutiva-negativa).

El tribunal no tiene facultades para conceder más de lo que el actor pidió en la demanda (*petitum*).

El proceso administrativo no puede terminar por la revocación del acto administrativo o por cualquier otro medio unilateral de la autoridad que lo creó. Cuando el actor compruebe tener un

interés legítimo en la declaración sobre la legalidad del acto, el tribunal continuará su estudio.

El procedimiento para emitir una resolución.

El tribunal toma sus decisiones por mayoría de votos. Los Jueces profesionales votan de acuerdo a su antigüedad en el cargo. Los Jueces legos votan de acuerdo a su edad.

La sentencia debe contener la designación de las partes, de su representante legal, el nombre de los jueces que suscriben la resolución, y los puntos resolutivos incluyendo el pronunciamiento sobre costas.

Los efectos materiales y formales de la sentencia sólo surten efecto respecto de las partes en el proceso y sus causahabientes, y respecto del objeto fijado en los fundamentos de la decisión.

Recursos. La decisión de primera instancia es susceptible de ser impugnada mediante el recurso de apelación. El recurso deberá ser presentado ante el tribunal en el que se originó, en el plazo de un mes a partir de la notificación del fallo.

El escrito de la apelación deberá acompañarse de las pretensiones del recurrente.

En términos generales, el procedimiento de apelación es similar al de primera instancia.

La resolución dictada en segunda instancia podrá ser revisada por el Tribunal Federal Administrativo, sólo mediante autorización del tribunal de primer grado.

Las resoluciones de los tribunales de los Länder que no constituyen sentencias y las decisiones de los presidentes de dichos tribunales, podrán ser impugnadas a través del recurso de reclamación.

XIII B) La Jurisdicción Administrativa en el ordenamiento austriaco.

En Austria, al igual que en la República Federal de Alemania, se encuentran organizadas las jurisdicciones ordinaria y administrativa, de manera autónoma.

El sistema de tribunales administrativos lo encabeza la Corte Suprema Administrativa, cuya organización y procedimiento se encuentran previstos en los artículos 129-148 de la Constitución Federal Austriaca. En Austria, por sobre los tribunales administrativos, que se encargan de controlar la legalidad de los actos administrativos, se encuentra la Corte Constitucional.

Si un administrado considera que alguna autoridad ha emitido una resolución que lesiona uno de sus derechos subjetivos, deberá seguir el procedimiento en los términos de los artículos 129-133 de la Constitución austriaca, a su vez, reglamentados por la Ley Orgánica de la Corte Administrativa de 1966.

La Ley federal de primero de julio de 1976 se encargó de extender las competencias de la Corte Administrativa y de la Corte Federal. La citada Ley introdujo cambios importantes a la Ley Orgánica de la Corte Constitucional de 1953, concretamente respecto de la reglamentación del recurso constitucional (*Beschwerde*), al delimitar la competencia de la Corte Administrativa y la de la Corte Constitucional en lo relativo a la protección de los derechos fundamentales de los administrados.²⁰⁰

XIV. Situación de los órganos de jurisdicción administrativa en los países socialistas.

En los países socialistas del bloque soviético existió, hasta hace unos años, una concepción de las funciones estatales que no concordaba con la existencia de un sistema especializado de tribunales administrativos y de un proceso administrativo para el examen de las pretensiones deducidas en contra de la administración pública.

En lugar del principio de "legalidad en la administración", sostuvieron, en una primera etapa, el de "legalidad revolucionaria" cuyos límites eran relativos y que representaba

²⁰⁰Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *Los Tribunales Constitucionales y los Derechos Humanos*, México, UNAM, 1980, p. 52.

más que un principio jurídico un principio político. El principio de legalidad revolucionaria poseía fuerza absoluta y comprendía todo el ordenamiento legal.

Otro principio, todavía existente, se refiere a la "democracia socialista" que consiste en la igualdad de todos los ciudadanos ante la Ley. La garantía judicial de los derechos de los ciudadanos aunque asentada en los textos legales, es regulada en forma muy peculiar.

Además, el régimen de los tribunales en estos países socialistas debe ser acorde con algunos principios políticos:

El centralismo democrático (en oposición al federalismo), que tiene por objeto "armonizar" el centralismo administrativo con el desarrollo de la iniciativa local y de la actividad de las "masas populares" bajo un control permanente de los órganos centrales.

El principio de la planeación socialista, conforme al cual todos los actos y la totalidad de los órganos deben conformarse con el plan general obligatorio.

La "participación de las masas populares en la gestión de los asuntos públicos", significa la organización colegiada de todas las autoridades administrativas (soviets y formas análogas de organización), que la centralizan y controlan.

A) La jurisdicción administrativa en la U. R. S. S.

En la Unión Soviética, en lugar de crearse tribunales especializados y autónomos, se instituyeron órganos de composición mixta con funciones cuasi-judiciales, y por consecuencia no existe estabilidad en los procedimientos, ya que los jueces deben vigilar ante todo el respeto a los principios políticos del Estado.

El Estado soviético da más importancia al control interno de la administración y a la participación de los representantes del pueblo en las administraciones centralizada y regional, (soviets, komosomoles), y en última instancia, en los centros de poder jerarquizados.

Destaca entre este tipo de órganos la Prokuratura. El Procurador General puede intervenir en todos los procesos en

calidad de parte (por demás privilegiada). Respecto del control del procedimiento administrativo su dominio es homogéneo y primordial, pues en calidad de máximo órgano controlador sostiene relaciones con los demás órganos de control.

Antecedentes de la la organización de los tribunales encargados del proceso administrativo:

a) La Constitución Federal de 1936 encomendaba en forma restringida a los tribunales ordinarios la solución de algunas demandas de los administrados que considerasen haber sido afectados por actos de las autoridades administrativas.

b) La Constitución soviética de 7 de octubre de 1977²⁰¹, introdujo a juicio de la doctrina, una competencia genérica de los órganos del poder judicial para conocer de las reclamaciones de los administrados en contra de actos de las autoridades estatales.²⁰²

El mismo texto fundamental, en el Título VII, Capítulo 20 : (Justicia, Arbitraje y Supervisión Fiscal), señala los principios generales para la impartición de justicia en la Unión Soviética.

Sólo los tribunales administran justicia en la U.R.S.S. Estos son: El Tribunal Supremo de la U.R.S.S; los Tribunales Superiores de las Republicas Federadas; los Tribunales Superiores de las Repúblicas Autónomas; los Tribunales de los Territorios, Regiones y Ciudades; los Tribunales de las Regiones Autónomas; los Tribunales de las Comarcas Autónomas; los Tribunales Distritales (urbanos); y los Tribunales de las fuerzas Armadas.²⁰³

Los tribunales de primera instancia y los Jurados populares se designan según el principio de "elegibilidad" de los jueces. El período para el que son electos (mediante sufragio universal,

²⁰¹ Gaceta del Soviet Supremo de la U.R.S.S., 11977, número 4, artículo 617.

²⁰² El texto del artículo 58, segundo párrafo, dispone que: "los actos de los funcionarios que infrinjan la ley, cometan abuso de poder o atenten contra los derechos de los ciudadanos pueden ser impugnados a través de una instancia judicial de conformidad con lo que establezcan las leyes".

²⁰³ artículo 151 de la Constitución de 1977.

directo y secreto), es de cinco años.²⁰⁴

El Tribunal Supremo de la U.R.S.S es el máximo órgano judicial y supervisa la administración de justicia por los tribunales de la U.R.S.S. y los tribunales Superiores de las Repúblicas Federadas, dentro de los límites legales.²⁰⁵

Derivado de su carácter de supremo órgano judicial, el citado Tribunal Supremo generaliza la práctica judicial y dicta las "directrices" que deben seguir el resto de los tribunales respecto de la aplicación de la legislación.

El Tribunal Supremo funciona en Pleno y en Salas (de justicia civil, penal y militar).

El personal del Tribunal Supremo de la U.R.S.S. es designado por el Soviet Supremo de la U.R.S.S y se integra por el presidente, los vicepresidentes, vocales y Jurados populares. También forman parte del Tribunal Supremo los presidentes de los Tribunales Superiores de las Repúblicas Federadas.

El estudio de los asuntos se realiza en forma colegiada desde la primera instancia.²⁰⁶

Los Jueces son independientes y no obedecen más que a la ley.²⁰⁷

Las audiencias en todos los tribunales son públicas, sólo en los casos previstos por la ley se permite la vista de los asuntos a puerta cerrada.

Finalmente, en el sistema soviético se utiliza el término "contencioso-administrativo" para aludir a las controversias que se suscitan entre los organismos de la Administración

²⁰⁴ artículo 152 de la Constitución soviética.

²⁰⁵ Ley de la U.R.S.S. sobre el Tribunal Supremo de la URSS, aprobada el 30 de noviembre de 1979. Gaceta del Soviet Supremo de la URSS, número. 49, artículo. 842. ²⁰⁶ artículo 154.

²⁰⁶ artículo 154.

²⁰⁷ artículo 155.

estatal.²⁰⁰

XV B) La jurisdicción administrativa en Polonia.

En el ordenamiento polaco encontramos un modelo de jurisdicción administrativa notablemente inspirado en la ordenación de los tribunales administrativos de Alemania Federal.

La Constitución de la República Popular de Polonia de 22 de julio de 1952 establece que la administración de justicia en Polonia la ejercen la Corte Suprema, los Tribunales de Departamento (Voivodie), los Tribunales de Distrito y los Tribunales Especializados, cuya organización y atribuciones se encuentran reguladas en la "Ley sobre la Corte Suprema", de 15 de febrero de 1962, y en la "Ley sobre la Organización de los Tribunales de Derecho común", de 6 de febrero de 1928, respectivamente.

Los Tribunales especializados que existen en Polonia son: los tribunales militares, los Tribunales de Distrito de Trabajo y de Seguridad Social, creados en virtud de la ley de fecha 20 de mayo de 1971, y que se encuentran situados junto a los órganos locales de la administración del Estado.

La Alta Corte Administrativa, que también es considerada un tribunal especial, fue fundada por la "Ley sobre la Alta Corte Administrativa", de fecha 31 de enero de 1980, así como por la reforma de la Ley (Código de Procedimientos Administrativos).²⁰¹

El control judicial de la legalidad de los actos administrativos comprende los asuntos concernientes a la seguridad social, reclamaciones de prestaciones pecuniarias, impugnación de las listas electorales y otras categorías de asuntos.

²⁰⁰Cfr. Artículo 163 de la Constitución y "Ley sobre el arbitraje del Estado en la U.R.S.S.", de fecha 30 de noviembre de 1979. Gaceta del Soviet Supremo de la U.R.S.S. 1979, número. 49, artículo. 844.

²⁰¹Journal des Lois, núm. cuatro, texto ocho. Cfr. Loptka, Adam, "La Haute Cour administrative en Pologne", en Droit Contemporain, número 3/4, 1980. pp. 131 y ss.

La Ley de 31 de Enero de 1980 incrementó en forma significativa la extensión de las resoluciones administrativas sometidas al control jurisdiccional. Abrió la posibilidad de impugnar más categorías de asuntos administrativos, pero no modificó las disposiciones que, sobre el control judicial de los actos administrativos, estaban en vigor antes de su publicación.

Organización y funcionamiento de la Alta Corte Administrativa.

La Corte realiza la instrucción de los asuntos en audiencia pública, salvo las excepciones previstas en la ley.

a) Personal.

Los Jueces de la A.C.A., al igual que el resto de Jueces en Polonia son nombrados y removidos por el Consejo de Estado a propuesta del Ministro de Justicia, son independientes y no obedecen más que al texto de la Ley.

El Presidente y los Vicepresidentes son nombrados de entre los jueces adscritos a la misma y revocados por el Consejo de Estado a proposición del Presidente del Consejo de Ministros.

La A.C.A tiene su sede en Varsovia, sin embargo, también puede funcionar órganos jurisdiccionales auxiliares creados para una o varias provincias (*voivodias*), que actualmente son 49). Según apreciaciones, es necesario crear cinco centros de la A.C.A. en otras tantas ciudades (Gdansk, Katowice, Cracovia, Poznan y Wroclan).²¹⁰

La Alta Corte Administrativa es dirigida por el Presidente y dos vicepresidentes, que desempeñan las funciones administrativas y jurisdiccionales previstas en las disposiciones legales y reglamentarias del procedimiento administrativo.²¹¹

²¹⁰ Reglamento del Ministro de Justicia, de fecha 25 de febrero de 1981, Journal des Lois número 15, texto 213.

²¹¹ Reglamento del Ministro de Justicia, de fecha 20 de agosto de 1980, sobre la estructura y organización de la Alta Corte Administrativa y sobre la regulación provisional de competencias en dicho tribunal. Cir. Journal des Lois, número 19, texto 70.

La Alta Corte Administrativa se divide en salas siguiendo el criterio de materia. Cada sala es dirigida por un presidente, nombrado por el presidente de la A.C.A. de entre los ministros adscritos a la misma.

En la A.C.A., también funcionan:

a') Una oficina de Jurisprudencia, que se encuentra dividida en "servicios" de acuerdo con la materia de los asuntos; b') Una oficina presidencial; y c') Los secretariados de servicios administrativos, económicos, financieros, de archivo de expedientes y de Biblioteca.

b) Normas procedimentales. La A.C.A. tramita las demandas interpuestas contra las resoluciones administrativas dentro del marco legislativo que conforman tanto en la "Ley sobre la A.C.A". de 30 de enero de 1980, como en el texto reformado de la "Ley-Código de Procedimientos Administrativos", se dispone que los preceptos relativos a los Tribunales de Provincia, a los Jueces y empleados de dichos tribunales, serán aplicables en los asuntos relativos a la Alta Corte administrativa y su personal. En caso de duda también son aplicables las disposiciones reguladoras de la Corte Suprema de Polonia. Es aplicable, en forma supletoria el Código de Procedimientos Civiles.

c) Competencia de la Alta Corte administrativa.

Se encuentra determinada conforme al principio enumerativo. De acuerdo con el artículo 196 del Código de Procedimientos administrativos, ante ella se pueden plantear recursos contra resoluciones referentes a un amplio número de materias:

i) Construcción y vivienda; ii) Precios y tarifas; iii) Vías públicas, comunicaciones y transportes; iv) Actividades en el sector productivo, artesanal y comercial; v) Registro civil; vi) Combustibles y energía; vii) Aguas; viii) Comercio de inmuebles; ix) Educación; x) Ecología; xi) Servicios públicos; xii) Expropiación; xiii) Obligaciones fiscales y parafiscales.

El artículo 196, párrafo tercero, del C.P.A. plantea la posibilidad de que las leyes especiales en otras materias, establezcan recursos contra las resoluciones administrativas.

c) La demanda planteada ante la Alta Corte Administrativa.

Las resoluciones de los organismos administrativos sólo pueden ser impugnadas ante la A.C.A. por ilegalidad.

Antes de intentar la acción ante la A.C.A. deberá ser agotado el procedimiento previo ante la instancia administrativa, salvo el caso que sea presentada por el Procurador.

También pueden presentarse ante la A.C.A. demandas por inactividad, es decir, en el supuesto de que un organismo de la administración estatal no haya emitido en el plazo previsto una decisión en el procedimiento de primera instancia o en el procedimiento administrativo en aquellas materias competencia de la A.C.A.

d) Legitimación Pueden instar en el proceso ante la Alta Corte Administrativa: a) las partes en el proceso; b) las organizaciones sociales que participen en el proceso administrativo; y c) El Procurador de la República Popular de Polonia.

e) Plazos. La demanda debe ser presentada ante la A.C.A. en un plazo de 30 días a partir de la notificación o de la publicación de la resolución impugnada. El Procurador puede presentar la demanda en un plazo de seis meses. Para el registro de la demanda es deducido un depósito, de acuerdo con el monto, del carácter del asunto y de su objeto.²¹²

La demanda no es admitida cuando se encuentra pendiente un procedimiento previo en vía administrativa tendiente a modificar, a anular la resolución, o a declarar la reposición del procedimiento.

La impugnación deberá ser tramitada en un plazo de 30 días a partir de la presentación de la demanda. Si el órgano administrativo reconoce que la demanda es justificada, puede dentro del mismo plazo, modificar o anular la decisión. En este caso deberá reenviar la demanda a la A.C.A. junto con una respuesta satisfactoria a la pretensión del actor.

²¹² Reglamento del Consejo de Ministros sobre la tarifa de inscripción de demandas contra las decisiones administrativas. Journal des Lois, número 20, texto 73

La A.C.A. podrá desechar la demanda por ser presentada en forma extemporánea, o por ser improcedente por alguna otra causa o cuando el querellante no haya integrado los requisitos de la demanda en el plazo fijado. Si la demanda tiene defectos u omisiones que impidan su admisión, la Corte Administrativa podrá reponer el plazo de presentación de las misma.

La A.C.A. informará al Procurador de la fecha en que se celebrará la Sesión en Cámara de Consejo, sin embargo, el Procurador no podrá intervenir en la misma.

En el resto de los asuntos, la A.C.A. fijará el plazo de la audiencia tomando en cuenta la demanda, si se anula total o parcialmente la resolución.

La Alta Corte Administrativa anulará la decisión impugnada si constata : a) La violación de las reglas de derecho material, a menos que la violación no ejerza influencia alguna en los resultados de el asunto ; b) la violación del derecho cuando, habiéndose dado un fundamento a la reposición del procedimiento, las pruebas, sobre cuya base hayan sido establecidas las circunstancias esenciales del asunto, hayan sido encontradas falsas; c) otras violaciones a las disposiciones del procedimiento administrativo que tengan una influencia determinante en el resultado del asunto.

La A.C.A. declarará la nulidad de la resolución administrativa si la misma ha sido emitida en violación de las disposiciones, sin fundamento legal, o en violación manifiesta del derecho; si resuelve respecto al objeto de un asunto sobre el que ha recaído sentencia definitiva; si está dirigida a una persona que no es parte en el proceso; si es inejecutable el día de su publicación o si es de ejecución imposible.

f) Partes en el proceso seguido ante la A.C.A.

La participación del Procurador se encuentra prevista si él ha formulado la demanda o en el caso que él haya anunciado en forma previa su intervención. La ausencia del Procurador en las sesiones de la A.C.A no suspende la tramitación del procedimiento.

g) Terceros. Aquellas personas que no siendo partes en el proceso, pero cuyos derechos individuales pueden ser afectados por el resultado del proceso, podrán participar en el procedimiento ante la A.C.A. en calidad de partes.

h) Patrocinio. Las partes en el proceso ante la A.C.A. pueden recurrir, si lo desean, a la ayuda de un abogado.

i) Efectos del Proceso. Las tesis jurídicas de los fallos, vinculan al tribunal y al órgano de la administración estatal.

En la sentencia, la Alta Corte Administrativa podrá condenar al órgano que emitió la resolución impugnada a reembolsar los gastos del proceso a favor del quejoso. En los casos en los que se anule la resolución impugnada, la parte que haya sufrido algún perjuicio podrá demandar la indemnización por el "daño efectivo sufrido" que le hubiere causado la resolución declarada nula.

j) Efectos Suspensivos de las resoluciones administrativas.

La presentación de la demanda ante la A.C.A. no suspende la ejecución de la resolución administrativa impugnada.

El órgano de la administración activa, en forma previa a la tramitación de la demanda ante la Corte Administrativa, podrá, de oficio, o a petición de parte, suspender la ejecución de la resolución impugnada.

La Alta Corte Administrativa, después de recibir la demanda, podrá decidir la suspensión o la ejecución de la resolución impugnada.

k) Relaciones entre la jurisdicción administrativa y la ordinaria.

La Corte Suprema es el órgano superior encargado de fiscalizar la actividad y la jurisprudencia de los tribunales. El control de la actividad jurisdiccional de la A.C.A. es llevado a cabo por la Corte Suprema de las siguiente formas :

a') Conociendo del recurso de revisión extraordinaria interpuesto contra las resoluciones emitidas por la Alta Corte Administrativa, la que es un tribunal uni-instancial, cuyas resoluciones no son susceptibles de ser revisadas.

La revisión extraordinaria es un medio de impugnación de las resoluciones de la Alta Corte administrativa que poseen fuerza de cosa juzgada, que sólo puede ser utilizado por el Ministro de Justicia, por el primer presidente de la Corte Suprema o por el Procurador General, y únicamente en el caso de que el contenido de la resolución impugnada sea manifiestamente ilegal o atente contra los intereses de la República Popular de Polonia.

b') Fijando las directivas para la administración de justicia y la práctica judicial con el objeto de asegurar la aplicación uniforme de la ley y la unificación de los criterios jurisprudenciales.

XVI C) La jurisdicción administrativa en Yugoslavia.

En Yugoslavia existe un grupo numeroso de derechos subjetivos tutelados por los tribunales ordinarios cuando son vulnerados por las autoridades administrativas.

La Constitución Federal de 1963, en el texto de su artículo 159 indicaba que las decisiones definitivas de las autoridades administrativas se sujetaban a la revisión judicial cuando afectaban derechos y obligaciones de los particulares o grupos de autogestión, previo agotamiento de la vía administrativa interna.

La Constitución vigente de fecha 21 de febrero de 1974, en su artículo 218 señala que los tribunales protegen los derechos y libertades de los ciudadanos. El artículo 369, inciso tercero, faculta al Tribunal Federal para resolver sobre la legalidad de los actos administrativos dictados por autoridades federales si la legislación federal no dispone otro tipo de regulación, "sólo la ley puede excluir la vía contencioso-administrativa a título excepcional y para determinadas categorías de asuntos administrativos".

De conformidad con la ley de 23 de abril de 1952 sobre el procedimiento administrativo, una sala especializada de la Corte Superior de las Repúblicas Federadas se encarga de resolver las controversias entre la administración y los ciudadanos.

A partir de 1966, sus resoluciones, pueden impugnarse ante la Corte Suprema de la Federación, la que también conoce en primera

instancia de las reclamaciones contra los actos de las autoridades federales²¹³

XVII D) La jurisdicción administrativa en el ordenamiento cubano.

En Cuba existe un ordenamiento híbrido que presenta características tanto del modelo legislativo de inspiración soviética como de la tradición hispánica judicialista.

La Constitución de 15 de febrero de 1976 y la Ley de Procedimiento Administrativo, Civil y Laboral de fecha 19 de agosto de 1977 abren la posibilidad a la impugnación de las disposiciones de carácter general y de las resoluciones administrativas que vulneren los derechos establecidos en las leyes en favor del reclamante, las cuales pueden ser impugnadas ante las Salas de lo civil y de lo administrativo del Tribunal Supremo Popular.

Se excluyen de este control las resoluciones relativas a las materias de defensa nacional, seguridad del Estado, orden público y las medidas tomadas en circunstancias excepcionales para proteger el interés general; los conflictos derivados del control de cambios de divisas; las derivadas del ejercicio de la potestad discrecional y los acuerdos tomados tanto por el Consejo de Estado como por el Consejo de Ministros.²¹⁴

La responsabilidad patrimonial de la administración podrá ser revisada aunque los actos que la originen se encuentren excluidos del contralor jurisdiccional antes descrito.²¹⁵

XVIII. El Sistema Judicialista Español.

El modelo de Jurisdicción administrativa que existe en España, si bien puede ser agrupado entre los que adoptan el principio judicialista, difiere del modelo anglosajón, pues la Jurisdicción

²¹³ Cfr. Fix-Zamudio Héctor, op. cit. Los Tribunales, supra nota 193, p. 128.

²¹⁴ artículos 654 a 695. Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. op. cit. Introducción, supra nota 9 p. 71

²¹⁵ op. cit. ult, p. 73.

administrativa se encuentra separada funcionalmente de la jurisdicción civil.²¹⁶

Los tribunales que resuelven las controversias administrativas aunque pertenecen al Poder Judicial, son órganos especializados que se encuentran organizados en una estructura jerárquica, de modo tal que sus decisiones no son revisadas por los tribunales de derecho común.

No obstante la unidad orgánica de los tribunales españoles, la especialización de la jurisdicción administrativa conlleva la dualidad de jurisdicciones para enjuiciar a la administración pública. Los tribunales administrativos no resuelven los asuntos civiles ni penales ni otros que por disposición legal corresponde conocer a la Jurisdicción social o a otras. (artículo 26 Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa.)

La dualidad de jurisdicciones representa la necesidad de discernir el carácter de algunos actos con el fin de determinar la jurisdicción competente para resolverlos.

I. Desarrollo Histórico.

El Real Decreto de 20 de diciembre de 1776 creó la Real y Suprema Junta de Apelaciones.

El 12 de noviembre de 1789 se presentó, ante el Congreso, el Proyecto de Ley de organización y atribuciones de los Consejos Provinciales. El reinado de Fernando VII impidió que prosperaran los intentos legislativos originados durante la etapa liberal.²¹⁷

El 7 de junio de 1808 se expidió la Constitución de Bayona que instituyó un Consejo de Estado similar al francés de la época. La institución francesa fue transplantada a España con la misma estructura y funciones.

La Constitución de Cádiz de 19 de marzo de 1812 también consignaba la creación de un Consejo de Estado. La Constitución

²¹⁶Cfr. Ovalle Favela, José, op. cit., Algunas... ", supra nota 52, p. 445.

²¹⁷Cfr. González Pérez, Jesús, op. cit., Derecho... " supra nota 33, p. 451.

gaditana, aunque contenía el principio de separación de funciones, no hizo referencia expresa al contencioso-administrativo ni creó órganos especializados en la solución de los conflictos administrativos.

El Consejo de Estado se componía por 40 personas, de nacionalidad española, nombrados por el Rey a propuesta de las Cortes. Era el único Consejo del Rey para consultar en los asuntos graves gubernativos y especialmente para dar o negar la sanción de las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados, le correspondía también presentar ternas para la provisión de beneficios eclesiásticos y plazas de judicatura".²¹⁰

El 25 de marzo de 1834 fueron publicados seis Reales decretos de importancia, uno que suspendía el Consejo de Estado y lo sustituía por un Consejo de Gobierno, los restantes suprimían los Consejos de Castilla, Indias, Guerra, Marina y Hacienda. Se creó un órgano que asumió la competencia que hasta entonces correspondió a los Consejos suprimidos: El Consejo Real de España e Indias, dividido en siete secciones.

En 1837 desapareció el Real Consejo de España e Indias. La contingencia hizo necesaria la creación de leyes secundarias para que complementaran la Constitución promulgada ese año. Fueron presentados algunos proyectos para la creación de tribunales administrativos (Silvela, Sancho, Martínez de Rosa, etcetera), que, aunque antecedentes importantes, ninguno de ellos recibió la sanción legislativa.

El 2 de abril de 1845 se expidió la Ley sobre organización y atribuciones de los Consejos Provinciales a imitación de los Consejos de prefectura franceses. El procedimiento provincial era regulado por el reglamento de fecha 10. de octubre de 1845, cuya autoría es atribuida a José Pidal.

El 6 de julio de 1846 se expidió la Ley sobre el Consejo Real y su reglamento de 30 de diciembre de 1846 que crearon, dentro de

²¹⁰Cfr. García Trevijano-Fos, Antonio, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, ed. Revista de Derecho Privado, 1971, t. II, p. 650.

dicho cuerpo colegiado, una sección encargada de la instrucción y preparación de los expedientes en los asuntos contenciosos. Ante el Consejo Real debía seguirse un procedimiento de jurisdicción retenida.²¹⁷

A raíz del movimiento revolucionario, un real decreto, dictado el 7 de agosto de 1854, suprimió los Consejos: los asuntos de los que conocían los Consejos provinciales fueron encomendados a las diputaciones provinciales. Otro real decreto dictado en la misma fecha, asignó a un Tribunal Contencioso administrativo el conocimiento de las controversias que anteriormente resolvía el Consejo Real, aunque las resoluciones emitidas por el citado tribunal tenían mero carácter consultivo. Las leyes de 1845 fueron restablecidas en 1856.

En 1858, el Consejo Real cambió su nombre por el de Consejo de Estado. A partir de 1860 fue reorganizado por la ley de 17 de agosto de ese año, que en sus artículos 46 y 56 amplió sus atribuciones en materia contencioso-administrativa). Este cuerpo que reflejaba la influencia francesa, y que dependía formalmente de la administración, ganó el respeto y la confianza por parte de los particulares y de la propia administración.

Durante este periodo se suscitó un debate entre quienes proponían el sistema de jurisdicción retenida (conservadores), y quienes planteaban la necesidad de volver al sistema judicialista, de acuerdo con el principio de separación de funciones (liberales).

En 1868, en virtud de los decretos de 13 y 16 de octubre, fue suprimida la jurisdicción retenida y restablecido el sistema judicial típico. El Consejo de Estado fue disuelto por la primera República con el decreto de primero de junio de 1874.

Habiéndose expedido en 1869 la Constitución, en 1870 se dictó una Ley Orgánica del Poder Judicial que atribuyó el conocimiento de los litigios administrativos al Tribunal Supremo y a las Audiencias.

²¹⁷ Cfr. Alvarez Gendin, Sabino, op. cit., *Teoría...*, supra nota 188, p. 32.

La Restauración implicó el retorno al Consejo de Estado: Los Decretos- Ley de 20 de enero 1875 y de 16 diciembre de 1876, atribuyeron el conocimiento de las controversias administrativas a los Consejos provinciales y al Consejo Real.

La Ley de 13 de septiembre de 1888 (ratificada por decreto de 22 de Junio de 1894), implantó un sistema ecléctico o mixto de tipo germánico denominado "sistema armónico", de transacción entre los sistemas en pugna. Atribuyó a tribunales de composición mixta (Jueces y administradores) la solución de los litigios administrativos. El Tribunal Contencioso Administrativo quedó unido al Consejo de Estado, dependencia que se agudizó con el decreto de 22 de Junio de 1894.

El sistema armónico creado por Santamaria de Paredes configuró, a juicio de algunos tratadistas, un sistema de jurisdicción contencioso-administrativa y consecuentemente un proceso administrativo. Su principal falla era el rezago, además se criticaba la existencia de un recurso contencioso administrativo subjetivo cuando ya en Francia se había desarrollado el recurso por exceso de poder.²²⁰

La competencia del citado tribunal se extendía al conocimiento de actos administrativos, contratos de obra pública y servicios públicos.

El 5 de abril de 1904, al dictarse una ley obra del gobierno de Maura, la jurisdicción contencioso administrativa fue separada del Consejo de Estado y fue atribuida a la recién creada Sala Tercera del Tribunal Supremo en el ámbito central, en el ámbito local eran los Tribunales Provinciales los órganos competentes. Aunque subsistió el criterio de integración para la nueva sala, en forma mayoritaria se componía por magistrados de la carrera judicial.²²¹

²²⁰ Cfr. González Pérez, Jesús, op. cit. Derecho...". supra nota 33 p. 458.

²²¹ Cfr. Martín-Retortillo, Cirilo, Nuevas notas sobre la contencioso administrativa, Madrid, Aguilar, 1951, pp. 18-20.

La Ley de fecha 5 de abril de 1924 estableció el fundamento del sistema judicial especializado que hasta la fecha ha perdurado.

Durante la dictadura, la Ley sobre el Estatuto Municipal introdujo en el ámbito local un recurso contencioso-administrativo cuya observancia podía pedir cualquier vecino o corporación, mediante una fórmula similar a la de una acción popular (recurso de anulación de los actos de las entidades municipales por infracción de las disposiciones administrativas (artículo 253 del citado ordenamiento).

Respecto del Contencioso Central, la ley de 14 de octubre de 1926 amplió los casos en los que el gobierno podía acordar la supresión de la suspensión o no ejecución de las sentencias y permitió que no se indemnizara al afectado con tal medida.

En la República de 1931 se respetó el sentido de la legislación de la Dictadura. La Ley Municipal de la República admitió, junto al contencioso administrativo subjetivo, un contencioso administrativo "por violaciones materiales de las disposiciones administrativas, por vicios de forma, por incompetencia por razón de la materia" (artículo 233, inciso b) de la Constitución elaborada por las Cortes Constitucionales en 1931.

En el ámbito central fue restablecido el sistema de garantías Jurisdiccionales que existía hasta antes de la dictadura.

La Ley de 25 de Julio de 1935 autorizó al Ministro de Justicia a crear otra Sala de lo contencioso en el Tribunal Supremo y para modificar de la regulación del recurso de apelación.

La Ley de 27 de agosto de 1938 reorganizó al Tribunal Supremo, y señaló que la competencia de la Sala Contencioso-administrativa se limitaría a conocer de los recursos de la autoridades provinciales.

El decreto de 21 de marzo de 1939 extendió la competencia de la Sala del Contencioso-administrativo a los actos de la administración central de fecha anterior a 18 de Julio de 1936.

En 1944, bajo el gobierno del General Franco se estableció el recurso contencioso-administrativo contra las resoluciones que "en lo sucesivo dicte la administración central y que reunan las condiciones exigidas por la ley de 22 de Junio de 1894", la que fue declarada nuevamente en vigor.

La Ley de 18 de marzo de 1944 redujo el campo de aplicación del recurso contencioso-administrativo, pues impidió combatir las resoluciones dictadas en aplicación de leyes y disposiciones referentes a depuración, responsabilidad política, desbloqueo, prensa, propaganda y personal.

En el año de 1952 se dió cumplimiento al artículo 14 de la ley de 18 de marzo de 1944 que autorizó al ministro de Justicia para que publicara el texto refundido de una ley de Jurisdicción contencioso-administrativa, en la cual serían recogidas todas las disposiciones legales vigentes en la citada materia.

Una Comisión General de Codificación se encargó de elaborar el Texto Refundido aprobado el 8 de febrero de 1952.

El Texto Refundido mantuvo la estructura de la Ley de 1888-1894 con ligeras modificaciones. Tomando como base el texto de la ley de 22 de Junio de 1894, reemplazó a todos los textos que anteriormente se ocuparon de regular el contencioso administrativo. La comisión redactora no introdujo novedad alguna, "sólo rectificó equívocos y antinómias".²²³

B) Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 1956.

Después de una serie de críticas enderezadas contra el texto refundido de 1952 y sus antecesoras por "la técnica imperfecta que la dominaba", por el reducido ámbito de la Jurisdicción contencioso-administrativa y por el exagerado formalismo con el que los tribunales intrepataban los requisitos procesales, se procedió a elaborar un nuevo ordenamiento.

²²³ Cfr. op. cit. ult., p. 466.

La nueva ley, que en su exposición de motivos se declaró "Judicialista" siguiendo a la de 1904, fue para la gran mayoría de los autores hispanos una de las más perfectas regulaciones del contencioso-administrativo.²²⁴

El nuevo texto se convirtió en el único ordenamiento regulador, prescindiendo inclusive de reglamento alguno. Sus autores partieron de la premisa de que la Jurisdicción contencioso-administrativa no es sino una especie del género Jurisdicción y de la unidad esencial del proceso, pero que, el proceso administrativo se distingue de los demás procesos por las peculiaridades de la materia sustantiva que lo informa.

Tomando como base lo antes dicho, la Ley, además de regular el proceso administrativo, se ocupó de los procedimientos administrativos vinculados en forma directa con la vía procesal (vgr. silencio administrativo en su artículo 38; y el recurso de reposición en sus artículos 52 a 54).

En la elaboración de la Ley fue utilizada una depurada técnica, calificada de constructiva, sólida y diáfana, representó la estructuración de un sistema eficaz de garantías judiciales del administrado.²²⁵

De manera conjunta con la Ley de Jurisdicción contencioso-administrativa fueron dictadas otras leyes como la Ley sobre expropiación forzosa de 16 de diciembre de 1954, la ley de 27 de julio de 1957 sobre el régimen jurídico de la administración del Estado y la ley de 17 de julio de 1958 sobre el procedimiento administrativo.

a) Organización de la Jurisdicción Administrativa en la ley de 1956.

Los órganos Jurisdiccionales encargados de conocer los recursos interpuestos en contra de actos o resoluciones de la administración eran: _____

²²⁴Cfr. op. cit. ult. p. 493

²²⁵ Cfr. Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto. op. cit. Proceso Administrativo, supra nota 68; Cfr. Dana Montaña, Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa en LA LEY, 30 de junio de 1958, Bs. As. Argentina.

a) Las Salas de lo Contencioso Administrativo de las Audiencias Territoriales; b) Las Salas de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo; y c) Las Salas de revisión de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo.

En cada Audiencia Territorial se constituyó una Sala de lo Contencioso Administrativo con la misma competencia territorial. En las Audiencias podían ser creadas más salas de lo Contencioso-administrativo, cuya competencia se podía limitar a una o varias Provincias (artículo 9 de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa)

Las Salas de lo Contencioso Administrativo situadas en las Audiencias se integraban por un presidente y dos magistrados.

Existían en el Tribunal Supremo tres Salas de lo Contencioso-administrativo, (artículo 13 de la Ley y disposición adicional de 14 de Junio de 1955).

Cada Sala se integraba por un presidente y el número de magistrados variable de acuerdo con las disposiciones orgánicas del Tribunal Supremo.

Las Salas se encontraban divididas en Secciones dirigidas por el presidente de la Sala o por el magistrado más antiguo de cada sección. El número de magistrados de cada sección variaba conforme al tipo de asunto y al acto procesal que se tratase de impugnar.

La Sala de Revisión de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo se encargaba de conocer de los asuntos interpuestos contra sentencias firmes de cualquiera de las salas de lo Contencioso-administrativo del mismo Tribunal Supremo. (artículos 17 y 102 de la Ley)

La Sala de Revisión se formaba con el presidente del Tribunal, los presidentes de las Salas de lo Contencioso Administrativo y el magistrado de mayor antigüedad de cada una de ellas. (artículo 18 de la Ley de Jurisdicción Contencioso Administrativa)

Personal.

1. Los presidentes de las Salas de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo eran nombrados de entre los magistrados de dicho tribunal con más de tres años de servicio efectivo.

2. Los magistrados de las Salas de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo se nombraban:

a) Una tercera parte de entre los magistrados con arreglo a las normas de promoción que para ellos existían en el Tribunal Supremo.

b) Otra tercera parte de entre los magistrados adscritos en forma permanente a la jurisdicción Contencioso Administrativa que reunieran las condiciones exigidas por las normas sobre promoción del Tribunal Supremo y que prestaren sus servicios a la Jurisdicción Contencioso Administrativa al momento de ser promovidos al Tribunal Supremo.

c) La tercera parte restante entre licenciados en derecho que reunan las condiciones señaladas por la ley (artículo 20 de la Ley)

Los presidentes de Sala de lo Contencioso Administrativo de las Audiencias Territoriales se elegían entre los magistrados adscritos a las Salas con arreglo a las disposiciones correspondientes (artículo 21 de la Ley).

Los magistrados de las salas Contencioso Administrativas de las Audiencias Territoriales, se nombraban:

a) Dos terceras partes de entre los magistrados con categoría para serlo en las Audiencias Territoriales respectivas por concurso, de preferencia con especialidad en derecho administrativo.

b) El resto, por oposición entre los funcionarios de la carrera judicial y fiscal con más de tres años de servicio efectivo.

C) Reformas de 17 de marzo de 1973

La lentitud en la tramitación y el consecuente rezago de la Cuarta sala del Tribunal Supremo hizo necesaria esta reforma publicada en el Boletín Oficial del Estado de 21 de marzo de 1973.

A pesar de las bondades de la ley de 27 de diciembre de 1956, los presupuestos sobre las que fue elaborada resultaban obsoletos quince años después. El desarrollo social y económico de España produjeron un incremento notable en el número de recursos contra actos administrativos.

Al atribuirse la falla a la distribución de la competencia, esta fue reorganizada, de manera que la Sala del Tribunal Supremo encargada de resolver el más amplio sector de la competencia objetiva fue descargada, en lo sucesivo una parte importante de su competencia se transfirió a las Salas de lo contencioso-administrativo de las Audiencias Territoriales

La ley de 1973 confirmó al Tribunal Supremo su función directiva y revisora en vía de recurso. Seguiría conociendo, en segunda instancia, de los actos de la autoridad central cuyo enjuiciamiento se transfirió a las Audiencias Territoriales cuando los asuntos fueren susceptibles del recurso de apelación.²²⁴

D) Constitución Española de 1978.

En 1978 al dictarse la Constitución vigente se planteó la actualización del régimen de las estructuras judiciales de manera acorde a la nueva organización política del Estado español.

La Ley Orgánica del Tribunal Constitucional sancionada el 3 de octubre de 1979 y publicada en el "Boletín Oficial del Estado" del día 5 de octubre de 1979, facultó al citado órgano Jurisdiccional para conocer del recurso de amparo constitucional.

Se encarga de su conocimiento a dos salas de seis magistrados cada una. El recurso puede interponerse contra las violaciones de los derechos y libertades tuteladas, por disposiciones, actos jurídicos o simple vías de hecho del gobierno o de sus autoridades o de los órganos ejecutivos colegiados de las comunidades autónomas o de sus autoridades, funcionarios o agentes.

El recurso de amparo constitucional no puede interponerse sin antes agotar el procedimiento establecido ante los tribunales

²²⁴ Cfr. González Pérez, Jesús, La Justicia administrativa en España, Madrid, Civitas, 1974, pp. 59-75 .

ordinarios.²²⁷

En 1979, el 26 de diciembre, se promulgó la "Ley 62/1978 de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona" (publicada en el Boletín Oficial del Estado de 3 de enero de 1979).

El citado ordenamiento, en su sección segunda, otorga la "garantía contencioso-administrativa" y en su artículo sexto concede el recurso contencioso-administrativo contra los actos de la administración pública que afecten al ejercicio de los derechos fundamentales de la persona, conforme al procedimiento establecido en la sección correspondiente, (siendo supletoria la aplicación de la "Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa").

La interposición del recurso no requiere el agotamiento de la vía administrativa previa. La suspensión del acto impugnado puede solicitarse al momento de interponer el recurso o posteriormente. La tramitación del citado recurso tiene carácter urgente a todos los efectos orgánicos y procesales.²²⁸

E) Ley Orgánica del Poder Judicial.

Dictada seis años después, el primero de julio de 1985, fue publicada en el Boletín Oficial del Estado de 2 de julio de 1985, y planteó la reestructuración de la jurisdicción española conforme a las bases dadas por la Constitución de 1978.

En virtud de que el texto constitucional introdujo una notable transformación de la división político-territorial, al crear Comunidades Autónomas con atribuciones y competencia en materia de impartición de justicia, el texto de la Ley Orgánica del Poder

²²⁷ La disposición segunda transitoria, apartado dos dispone que en tanto no sean desarrolladas las provisiones del artículo 53, apartado 2; de la Constitución Española de 1978 para configurar el procedimiento judicial de protección de los derechos y libertades fundamentales se entenderá que la vía judicial previa a la interposición del recurso de amparo será la contencioso-administrativa ordinaria o la configurada en la sección segunda de la ley 62/1978 de 22 de diciembre sobre protección jurisdiccional de los derechos fundamentales.

²²⁸ El texto de la citada Ley se encuentra en el anexo de la obra de Héctor Fix-Zamudio, cfr. op. cit., Los Tribunales Constitucionales, supra nota 193p. 217.

Judicial Español creó, en cada Comunidad Autónoma, un Tribunal Superior de Justicia, mismo que encabeza la estructura de la jurisdicción en el ámbito territorial de dicha Comunidad Autónoma.

La creación de los Tribunales Superiores de Justicia implicó la desaparición de las Audiencias Territoriales. A efecto de dar forma a la nueva organización territorial de la Justicia española se prevé la expedición de una Ley de Planta y demarcación Judicial.

El Título preliminar de la Ley Orgánica del Poder Judicial Español, se ocupa de mencionar los principios generales de la Constitución y de la Propia Ley: Independencia Judicial, Unidad de Jurisdicción absoluta; Supremacía del texto constitucional, cuya interpretación definitiva sólo la puede realizar el Tribunal constitucional.

Conforme al texto legal, los juzgados y tribunales de lo contencioso administrativo conocen de las pretensiones que se deduzcan en relación con actos de la administración pública sujetos al derecho administrativo y a las disposiciones reglamentarias.

a) Extensión y límites de la jurisdicción contencioso administrativa, conforme al texto de la Ley Orgánica del Poder Judicial Español.

La Jurisdicción española es competente, en el orden contencioso-administrativo, para conocer de todas las pretensiones que se deduzcan referentes a disposiciones de carácter general o de actos de las administraciones públicas españolas.

El Tribunal Supremo, con sede en Madrid, es el órgano jurisdiccional superior en todos los ordenes (salvo lo dispuesto en materia de garantías constitucionales. (artículo 53 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Español)

El Tribunal Supremo se compone de un primer presidente, presidentes de Sala, y de los magistrados que determine la ley. Existe la posibilidad de crear en cada sala "secciones". Se

integra el Tribunal Supremo por las Salas Civil, Penal, Contencioso-Administrativo y Social.

La Sala de lo Contencioso administrativo del Tribunal Supremo tiene la siguiente competencia:

a) Conoce en única instancia de los recursos contencioso administrativos que se promueven contra actos y disposiciones del Consejo de Ministros, o de sus comisiones delegadas; contra actos y disposiciones del Consejo General del Poder Judicial; contra los actos del Congreso de los Diputados y del Senado, del Tribunal Constitucional, del Tribunal de Cuentas; y de actos del Defensor del Pueblo en materia de personal y de administración.

b) Conoce de los recursos de Casación interpuestos contra:

a') las Salas de lo contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional:

b') Las sentencias dictadas en última instancia por las Salas de lo Contencioso-administrativo de Los Tribunales Superiores de Justicia respecto de actos y resoluciones de órganos de la administración del Estado.

c') Las sentencias dictadas en única instancia por las salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia respecto de actos y disposiciones de las Comunidades Autónomas (cuando el recurso se funde en infracción de normas no emanadas de los órganos de dichas Comunidades Autónomas).

c) Conoce de los recursos establecidos por la ley contra las resoluciones del Tribunal de Cuentas.

d) Conoce de los recursos de revisión establecidos en la ley que no estén atribuidos a las salas de lo contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia (artículo 58 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Español).

Una Sala formada por el presidente del Tribunal Supremo, los presidentes de las Salas y el Magistrado más antiguo y el más moderno, de cada una de ellas, conocerá de los recursos de revisión contra las sentencias dictadas en única instancia por la Sala de lo Contencioso-administrativo de dicho tribunal. (artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Español.)

La Audiencia Nacional, con sede en Madrid, y que tiene jurisdicción en toda España, se compone por su presidente, los presidentes de Sala, y los magistrados que determine la ley para cada una de sus salas y secciones. (artículo 63 de la Ley Orgánica respectiva).

Se compone la Audiencia Nacional, de las Salas de lo Penal, de lo Contencioso-administrativo y de lo Social, pudiendo ser creadas en cada sala "secciones". (artículo 64 de la Ley Orgánica)

La Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional conoce en única instancia:

De los recursos contra los actos y resoluciones emanados de los Ministros y de los Secretarios de Estado, salvo que confirmen en vía administrativa de recurso o en procedimiento de fiscalización o tutela los dictados por órganos o entidades distintos, cualquiera que sea su ámbito territorial. (artículo 66 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Español).

Los Tribunales Superiores de Justicia culminan la organización judicial en el ámbito de las Comunidades Autónomas de las cuales toman su nombre.

El Tribunal Superior de Justicia se integra por las Salas de lo Civil, Penal, Contencioso-administrativo y Social.

La Sala de lo Contencioso-administrativo de los Tribunales Superiores de Justicia conoce:

a) En única instancia de los recursos interpuestos contra los actos y disposiciones de los organismos de la administración que no estén atribuidos por ley a otros órganos del orden jurisdiccional.

b) De los recursos contencioso-administrativos que se formulen contra los actos y disposiciones administrativas del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma y de los consejeros, salvo que confirmen en vía administrativa de recurso o en procedimiento de fiscalización o de tutela los dictados por órganos entidades distintas.

c) De los recursos contra actos y disposiciones procedentes de los órganos de gobierno de la Asamblea Legislativa de la Comunidad

Autónoma y sus comisionados en materia de personal y actos de administración.

d) Del recurso contencioso-electoral contra los acuerdos de las Juntas Electorales. (artículo 73 de la Ley orgánica respectiva).

Conoce -el Tribunal Superior de Justicia-, en segunda instancia, de los recursos que establezca la ley que se promuevan contra la resoluciones de los juzgados de lo contencioso-administrativo con sede en la Comunidad Autónoma. (artículo 74 de la Ley Orgánica)

Al interior de los Tribunales Superiores de Justicia podrán crearse, en caso de ser necesario, salas de lo contencioso administrativo con jurisdicción limitada una o varias provincias de la misma Comunidad Autónoma en cuya capital tendrán su sede. (artículo 78 de la Ley orgánica del Poder Judicial Español)

Los juzgados de primera instancia(e instrucción) de lo contencioso-administrativo ejercen jurisdicción en el ámbito territorial de cada provincia y tienen sede en su capital, pueden existir uno o varios cuando la ley lo determine. (artículo 90 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Español).

Los Juzgados de lo contencioso-administrativo conocen, en primera o única instancia, de los recursos contencioso-administrativos no atribuidos a otros órganos en este orden jurisdiccional.

Entre las disposiciones adicionales de la Ley Orgánica del Poder Judicial Español se incluye una(primera), en la que el gobierno central se compromete a enviar, en el plazo de un año, el proyecto de Ley de lo contencioso-administrativo así como el proyecto de Ley de planta y demarcación judicial.

También se menciona que en los seis meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley, se procederá a la creación de un órgano colegiado al que corresponde resolver los conflictos de jurisdicción planteados entre los tribunales y la administración. Una vez instalado en la sede del Tribunal Supremo asumirá las competencias que la "Ley de Conflictos Jurisdiccionales" de 17 de Julio de 1948 atribuye al Jefe de Estado y al Consejo de

ministros respecto de los conflictos que se hallen en tramitación.

En las disposiciones transitorias de la Ley Orgánica del Poder Judicial Español, se indica que hasta la entrada en vigor de la "Ley de Planta", continuarán funcionando las tres salas de lo contencioso-administrativo existentes en el Tribunal Supremo.

En las disposiciones derogatorias (primera) se deroga, entre otras, la "Ley de Jurisdicción contencioso-administrativa" de 27 de diciembre de 1956 en los particulares que regulan aquella jurisdicción y la estructura de sus órganos.

Actos sujetos al examen contencioso-administrativo.

b) Actos sujetos al examen contencioso-administrativo.

De conformidad con la Ley de Jurisdicción contencioso-administrativa", que estará en vigor hasta que se expida un nuevo texto sobre la materia, ante dicha jurisdicción deben someterse las siguientes pretensiones:

a) Debe ser la deducida en relación con un acto de la administración pública.

b) Dicho acto debe ser un acto de la administración pública y sujeto al derecho administrativo. (artículo primero de la Ley).

Corresponde a la Jurisdicción contencioso-administrativa el examen de :

1. Los actos separables (aquellos actos administrativos que preparan la celebración de un acto privado).
2. Las cuestiones relativas al cumplimiento, inteligencia, resolución y efectos de los contratos de la administración pública regulados por el derecho administrativo.
3. Las cuestiones sustentadas respecto de la responsabilidad patrimonial de la administración pública y las demandas de funcionamiento de los servicios públicos.
4. Las cuestiones que le sean atribuidas por una ley en forma expresa. (artículo tercero de la Ley).

No corresponden a la Jurisdicción contencioso-administrativa

1. Los actos del poder ejecutivo con eficacia formal de ley ordinaria, puesto que tienen el carácter exclusivo de fuentes del ordenamiento jurídico (leyes y decretos legislativos).

2. Las cuestiones de indole civil penal y laboral.
3. Las cuestiones atribuidas a otras jurisdicciones.
4. Las cuestiones suscitadas respecto de actos políticos del gobierno (defensa, territorio nacional, relaciones internacionales, seguridad interior del Estado, mando y organización militar) sin perjuicio de las indemnizaciones correspondientes. (artículo segundo de la Ley).

Para que un acto del gobierno sea considerado político y no administrativo se requiere que:

- a) Sea por su naturaleza, carácter, y finalidad un acto político.
 - b) Que derive del gobierno en su unidad conjunta y no de un ministro u órgano individual o colectivo.
5. La decisión de cuestiones de competencia entre la administración pública y la jurisdicción ordinaria y especial y los conflictos de atribuciones. (artículo cuarto de la Ley).

Capítulo IV. RELACION HISTORICA DE LOS ORGANOS DE JURISDICCION ADMINISTRATIVA EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO.

Sumario: I. México Novohispano. II. México Independiente. III. Constitución Mexicana de 1857. IV. El Segundo Imperio. V. Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1917. VI. Antecedentes de la ley de Justicia Fiscal. VII. Ley de Justicia Fiscal. VIII. Código Fiscal de 1938. IX. La reforma constitucional de 1946. X. Código Fiscal y Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1966. XI. La reforma constitucional de 1968. XII. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. XIII. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978. XIV. La reforma de 1987-1988.

I. Época novohispana.

A) Primera etapa.

Para reseñar el estado de la jurisdicción administrativa en esta etapa debemos partir del conocimiento del hecho que durante la "época colonial" predominó en la Nueva España el sistema calificado como "Judicialista", caracterizado por la intervención preponderante de los órganos judiciales ordinarios en la solución final de las controversias administrativas.²²⁹

En efecto, eran las Audiencias (en la Nueva España había dos Audiencias, una residía en la ciudad de México y otra en Guadalajara) en su calidad de máxima autoridad política, legislativa y judicial con sede en Nueva España el órgano encargado de conocer de los conflictos derivados de los actos y resoluciones administrativas.²³⁰

²²⁹Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, op. cit. *Introducción...*, supra nota 9, pp. 77-78.

²³⁰Fue creada a semejanza de las de Valladolid y Granada por Real cedula del Emperador Carlos V, dada en Burgos en 1527, la primera Real Audiencia y Chancillería de la Gran Ciudad de Tenochtitlan, México. Se integraba por cuatro oidores y un presidente. Se decidió crear una segunda cuyas Ordenanzas se dictaron en Madrid el 12 de julio de 1530. Cfr. *Cedulario de Puga*, folios 12 vuelta y 13 frente, también cif. folios 37-45.

La Audiencia conocía de las impugnaciones contra los fallos de los gobernadores, regidores y alcaldes dictados en los negocios contenciosos, y en el ámbito administrativo conocía en alzada de las resoluciones que en asuntos de gobierno dictaban los virreyes, siempre y cuando se hubiese agraviado un interés particular.³¹

Podía darse el caso de que las autoridades responsables- en este caso el Virrey y los Gobernadores-, insistiesen en la validez de sus actos. En dicho supuesto tenían derecho a impugnar la resolución emitida por la Audiencia ante el Real Consejo de Indias, para que resolviera, en última instancia, si prevalecía la disposición de la Audiencia o la gubernativa.³²

b) Las Ordenanzas de 1786.

En las postrimerías de la Colonia, el 3 de diciembre de 1786, se dió la 'Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejercito y Provincia, en el Reino de la Nueva España', que modificó el régimen administrativo y jurídico-político de la Nueva España.³³

El efecto que produjo dicha ordenanza en el ámbito de la Justicia administrativa fue que en materia de justicia fiscal se creó la 'Junta Superior de Hacienda', como tribunal supremo de Hacienda para cuyo funcionamiento se estableció un régimen

³¹Cfr. Soberanes Fernández José Luis, *Los tribunales en Nueva España*, México, UNAM, 1980, "La Real Audiencia y Chancillería de México, al igual que las demás Audiencias Indianas tenía funciones administrativas y Jurisdiccionales, no olvidemos que antes nada la Audiencia de México era un Tribunal de Justicia." p.63

³²Cfr. Armentia Calderón, Gonzalo, *El proceso*...", supra nota 41, p.43.

³³Cfr. Soberanes Fernández, José Luis, op. cit. *Los tribunales*... "supra nota 231, "... contenida en la Real Cedula dada en Madrid el 6 de abril de 1786 que contenía los decretos de 28 de febrero y 11 de marzo del mismo año, se crearon 12 intendencias cuyos titulares conocían de las causas de Justicia, de policía, de Hacienda y de guerra... en el aspecto hacendario dependía directamente del superintendente subdelegado de la Real Hacienda, tribunal supremo de apelación en materia tributaria según lo establecía el artículo 78 de la ordenanza. El artículo 79 de la misma reitera a los intendentes la atribución de Jurisdicción contenciosa." p.65

especial consistente en que la jurisdicción en dicha materia correspondía únicamente a los Intendentes y a la Junta Superior de Hacienda.²³⁴

En la época virreinal también existió un instrumento procesal que recibió la denominación de "amparo".²³⁵

En realidad, su naturaleza procesal correspondía a la de un interdicto posesorio, que era utilizado para la protección de los derechos de los gobernados "inclusive contra actos de afectación provenientes de autoridades administrativas."²³⁶

c) La Constitución de Bayona.

En 1808 apareció un antecedente legislativo importante- aunque nunca vigente-, la Constitución de Bayona que llevó a España el contencioso-administrativo francés, en virtud del cual los tribunales no podían intervenir en los asuntos del poder ejecutivo.²³⁷

El citado ordenamiento ordenó la creación de un Consejo de Estado que se encargaría de resolver las controversias contencioso-administrativas y los conflictos de jurisdicción entre la administración y los órganos del poder judicial. (artículos 56 y 57).

d) Constitución política de la Monarquía Española. (Cádiz)

El 12 de febrero de 1812 se reunieron en la ciudad de Cádiz las Cortes generales y extraordinarias para dar al mundo

²³⁴Cfr. Carrillo Flores, Antonio, op. cit. La justicia Federal, supra nota 32, p. 167.; Cfr. González Cosío, Arturo El poder público y la jurisdicción en materia administrativa en México, 2a. ed. México Porrúa 1987 p. 23.; Cfr. Soberanes Hernández José L., op. cit. Los tribunales, supra nota 231, p. 64

²³⁵ Cfr. Lira González, Andrés El amparo colonial y el amparo mexicano, México, F. C. E. 1972 "Institución procesal que tiene por objeto la protección de las personas en sus derechos cuando estos son violados, conforme al cual una autoridad protectora, el virrey, conoce directa o indirectamente como presidente de la Real Audiencia de México de la demanda del quejoso agraviado, y dicta el mandamiento de amparo para protegerlo frente a la violación de sus derechos." p. 35

²³⁶ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, op. cit. Introducción, supra nota 9, p. 77

²³⁷Cfr. Carrillo Flores, Antonio, op. cit. La justicia federal, supra nota 32, p. 171

hispánico la primera Constitución moderna de su historia, que modificó la organización administrativa de manera fundamental. Durante el bienio liberal se modificó la estructura jurídica de las colonias españolas y por tanto de la Nueva España.²³⁴

Esta Constitución tuvo vigencia en Nueva España a la vez que en España, instituyó un Consejo de Estado con jurisdicción en todos los asuntos gubernativos, pero no señaló el procedimiento ni la estructura del mismo. Podría suponerse que la inclusión del principio de separación de poderes y de la prohibición para los tribunales de efectuar funciones distintas de las de "juzgar y hacer que se cumpla lo juzgado", en sus artículos 243 y 245, representaban la creación de una jurisdicción especial para el enjuiciamiento de los actos administrativos, sin embargo, la imposibilidad de juzgar al Rey anula dicha hipótesis.²³⁵

En resumen: Nuestros antecedentes históricos durante el Virreinato son similares a los de España, aunque es de destacarse el principio de diferenciación que se dió en materia tributaria con la Ordenanza de Intendentes (1876), en la que se sustrajo la jurisdicción tributaria de la esfera de competencia de los tribunales ordinarios y se entregó a jueces especiales, la justicia administrativa no encontró su autonomía como consecuencia de la confusión que existía en todos los ordenes del derecho.

Durante la Guerra de Independencia se elaboraron algunos documentos que ofrecían un bosquejo del proyecto de Nación que, al amparo de las ideas de la ilustración francesa, tenían los hombres que encabezaron el movimiento emancipador. Así, Ignacio López Rayón y José María Morelos, en sus respectivos idearios

²³⁴Cfr. Soberanes Fernandez, José Luis, op. cit. Los
²³⁵supra nota 231, p. 67; Cfr. Nava Negrete, Alfonso, op. cit. Derecho, supra nota 21, p. 171.

²³⁶Cfr. Nava, Negrete, Alfonso, op. cit. Derecho.
 supra nota 21, p. 174

asentaron el principio de separación de poderes.²⁴⁰

e) La Constitución de Apatzingan.

El 22 de octubre de 1814 se expidió el 'Decreto para la libertad de la América Mexicana' conocido como la Constitución de Apatzingan.²⁴¹

El citado documento, consagró en su texto el principio de separación de poderes, en sus artículos 11, 12 y 167, preceptos que hacían imposible la existencia de órganos de Jurisdicción administrativa con sede en el poder ejecutivo. Ello debido a que, en virtud de la estricta separación de poderes, era imposible reunir dos o más poderes en una sola persona. El Supremo Tribunal de Justicia como máximo órgano jurisdiccional sólo conocía de las causas civiles y de las causas penales.²⁴²

II. México Independiente.

A) Antecedentes.

El 24 de febrero de 1822, podemos ubicar el antecedente inmediato de la Constitución de 1824, pues ese día fueron creadas las "Bases Constitucionales por el Congreso Constituyente" previamente instalado. En la quinta base fue asentado el principio de separación de poderes, además se admitió la responsabilidad de los titulares de los poderes públicos conforme al texto de las leyes.²⁴³

²⁴⁰Dichos documentos se conocen como los "Elementos constitucionales" (Rayón), y los "Sentimientos de la Nación", este último fue preparado para ser expuesto en el Congreso de Chilpancingo.

²⁴¹Cfr. González Avelar, Miguel, La Constitución de Apatzingan y otros estudios, México, SEP, 1973, p. 46

²⁴²Artículo 11. "Tres son las atribuciones de la Soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas, ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares." Artículo 12: "Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona ni por una sola corporación." Artículo 167. "El Supremo Gobierno no podrá: Deponer a los empleados públicos, ni conocer en negocio alguno judicial; avocarse causas pendientes o ejecutoriadas, ni ordenar que se abran nuevos juicios." Cfr. Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México, 10a. ed. Porrúa, México, 1981, pp. 33 y 49

²⁴³ op. cit. ult. p. 124

La Junta Nacional Instituyente, creada por Agustín de Iturbide para sustituir el Congreso Constituyente, expidió el "Reglamento político provisional del Imperio", documento que sólo repitió el principio de separación de poderes en su artículo 23.

Un nuevo Congreso inició sus labores el 5 de noviembre de 1823 y aprobó el 31 de enero de 1824 el "Acta Constitutiva de la Federación Mexicana". El 10 de abril del mismo año empezó a discutirse el Proyecto de "Constitución Federativa de los Estados Unidos Mexicanos", aprobado con el título de "Constitución de los Estados Unidos Mexicanos" (4 de octubre), y que fue publicada por el Ejecutivo con el nombre de "Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos" (5 de octubre).

Un breve estudio de la estructura de dicha Carta Constitucional nos permite apreciar la influencia de la tradición Judicialista, tanto de la anglosajona, como de la española. De acuerdo con el modelo de la Constitución de los Estados Unidos de América se estructuró el Poder Judicial de la Federación. El constituyente de 1824 pretendió crear un sistema de tribunales similar al del modelo norteamericano.²⁴⁴

Sin embargo, mientras éste sólo dibujo en el texto constitucional la estructura del Poder Judicial y confirió a la legislación ordinaria y al derecho común jurisprudencial el dar sustancia a la estructura, la Constitución mexicana de 1824 establecía que el Poder Judicial residiría en una Suprema Corte de Justicia, en los Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito.²⁴⁵

B) Constitución Federal de 1824.

La Constitución de 1824 incluyó el principio de separación de poderes en su artículo sexto y continuó así, la práctica de

²⁴⁴ El texto de la Constitución de Philadelphia de 1777, esquemático en sí, careció de la infraestructura para dar vida al modelo propuesto. Sólo señaló a la Corte Suprema y dejó la organización de los Tribunales inferiores en Leyes secundarias.

²⁴⁵ Cfr. Carrillo Flores, Antonio, op. cit. La Justicia, supra nota 32, pp 173-175.

plantear los conflictos administrativos ante los tribunales del Poder Judicial.

Así, al referirse a la competencia de la Suprema Corte de Justicia, le confirió, en su artículo 137, fracción II, facultades para "terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el Supremo Gobierno o por sus agentes". Con base en lo anterior podemos apreciar un aspecto muy restringido del proceso administrativo.²⁴⁶

Entre otras de sus facultades se encontraba la de "conocer de las infracciones a la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la ley" (Artículo 137, fracción V, párrafo sexto), de lo que también nos ofrece constancia el artículo 138. Sólo una interpretación extensiva de los textos constitucionales nos permitiría inferir la existencia de una jurisdicción administrativa encargada al poder judicial.²⁴⁷

El artículo 116, fracción IX es considerado como una reminiscencia de la Constitución de Cádiz, pues regulaba, aunque en forma insuficiente un Consejo de Estado de tipo francés.²⁴⁸

C) Las siete leyes de 1836.

En 1835 se expidieron las Bases Constitucionales de 23 de octubre de ese mismo año. En el artículo 14 del citado ordenamiento se preveía la expedición de una ley cuyo objeto sería organizar el Tribunal de Cuentas y arreglar la jurisdicción económica y contenciosa en ese ramo.²⁴⁹

²⁴⁶Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. op. cit. Introducción, supra nota 9, p. 77.

²⁴⁷Cfr. Nava Negrete, Alfonso. op. cit. Derecho, supra nota 21, p. 267; en el mismo sentido Cfr. Quintana, José Miguel. "Reseña histórica del contencioso fiscal en México", en US, número 56, tomo X, Marzo de 1943, México, p. 202.

²⁴⁸Cfr. Carrillo Flores, Antonio. op. cit. La Justicia, supra nota 32, p. 172; también cfr. Heduán Virués, Dolores. op. cit. Cuarta década, supra nota 41, p. 29.

²⁴⁹Cfr. Armienta Calderón, Gonzalo. op. cit. El proceso, supra nota 41, p. 60.

La citada Constitución confirió una estructura unitaria - centralista-, al Estado mexicano.

La Primera Ley, expedida el 29 de diciembre de 1836, introdujo en su artículo segundo, fracción III, un medio de impugnación ante los órganos judiciales denominado "Reclamo", para reclamar las resoluciones de las expropiaciones decretadas, "por objeto de general y pública necesidad", por el Presidente de la República o por los Gobernadores de los Estados.²³⁰

La Quinta Ley disponía la estructura del Poder Judicial (artículo primero). El artículo 12 confería a la Suprema Corte de Justicia el conocimiento de las controversias administrativas originadas en contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por su orden, aunque este dicho sólo se puede fundar en una interpretación extensiva de la fracción VI de dicho precepto.

La misma Ley Quinta hizo reaparecer los Tribunales de Hacienda, con competencia específica por razón de la materia, (dando un tratamiento especial al contencioso-fiscal), como órganos del Poder Judicial de la República. Las sentencias dictadas por los Tribunales de Hacienda eran susceptibles de ser impugnadas ante los Tribunales Superiores de los Departamentos, a los cuales correspondía conocer de los recursos de nulidad y en última instancia ante la Suprema Corte de Justicia.²³¹

De acuerdo con el citado artículo primero de la Ley Quinta se expidió la Ley de 20 de enero de 1837 que confirmó la competencia del Poder Judicial de la República para conocer de los asuntos contencioso-hacendarios y señaló la competencia de las autoridades encargadas de la recaudación de impuestos para ejercitar, "sin injerirse en la jurisdicción contenciosa propia

²³⁰Cfr. Fix-Zamudio Héctor. op. cit. Introducción... , supra nota 9, p. 79.

²³¹ Cfr. artículo 12, fracción XI de la Ley Quinta; Cfr. Hedúan Virués, Dolores, op. cit. Cuarta década..., supra nota 41, p. 30.

de los jueces", la facultad económico-coactiva.²²²

Cuyo ejercicio podía reclamarse previo el otorgamiento de la garantía de la prestación exigida.²²³

El 30 de julio de 1840 se elaboró un proyecto de reforma centralista. La única variación presentada respecto de la Constitución de 1836, fue la mención expresa del principio de separación de poderes y la inclusión del contencioso-tributario en su artículo 157, en forma idéntica al artículo 14 de las "Bases para la Nueva Constitución" de 15 de diciembre de 1835.²²⁴

El 28 de septiembre de 1841, se expidieron las 'Bases de Tacubaya' que dejaron sin sustento la Constitución de las Siete Leyes.

En 1842 se elaboraron tres proyectos de Constitución, pero en diciembre del mismo año, el general Bravo desconoció al Congreso Constituyente y designó a ochenta notables para que integraran la Junta Nacional Legislativa.

D) Las Bases Orgánicas de 1843.

En el año de 1843 se expidieron y promulgaron las 'Bases para la organización política de la República mexicana', sancionadas por el general Santa Anna el 12 de junio del citado año y publicadas el día 14 del mismo mes y año. En su artículo quinto contenían el principio de división de los poderes públicos. Por lo que respecta al contencioso tributario, en su artículo 115 se señaló que subsistirían los Tribunales de Hacienda dentro de la

²²² cfr. artículo primero del citado ordenamiento.

²²³ Artículo 18. Cfr. Heduán Virués, Dolores, op. cit. Cuarta década, p. 30; Cfr. Nava Negrete, Alfonso, op. cit. Derecho, 271; cfr. Armienta Calderón, Gonzalo op. cit. El proceso, supra nota 41. El principio de que el fisco no pelea despojado tomó su asiento en esta ley, según se desprende del texto de sus artículos 3, 16, 17, y 18. pp. 63-64.

²²⁴ Cfr. Nava Negrete, Alfonso, op. cit. Derecho, supra nota 21, p. 271.

esfera del Poder Judicial.²³³

Las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia son señaladas en el artículo 118, y le es encomendado el conocimiento de la jurisdicción administrativa.²³⁴

Finalmente, en su artículo 119, ratificó la prohibición para la Suprema Corte de intervenir o tomar conocimiento alguno sobre los asuntos económicos o gubernativos de la Nación o de los Departamentos. En forma paralela, y conforme al texto de el artículo 111, se creó un Consejo de Estado.²³⁷

El 22 de agosto de 1846, el general Mariano Salas, además de pedir el restablecimiento de la Constitución de 1824 y el retorno del general Santa Anna, convocó a un Congreso Constituyente. La Comisión de Constitución elaboró dos proyectos: el de la mayoría (Rejón, Cardozo y Zubieta), que proponía el restablecimiento de la Constitución de 1824 y su posterior reforma; y el de la minoría suscrito por Mariano Otero, el que pedía reformas sustanciales a dicha Carta Fundamental.

E) Acta Constitutiva y de Reformas de 1847.

El 'Acta Constitutiva y de Reformas' restauró el sistema federal al declarar en vigor la Constitución de 1824 con las reformas incluidas en ella.

Conforme al texto de dicho ordenamiento, eran los tribunales del Poder Judicial los que conocían del contencioso tributario dentro del procedimiento establecido para la tramitación de todos los litigios que se suscitaban con motivo de la aplicación y

²³³Cfr. Nava Negrete, Alfonso, op. cit. Derecho, supra, p. 271; Cfr. Quintana José Miguel, op. cit. Reseña, supra nota 247, p. 204

²³⁴El citado precepto decía a la letra: "Artículo 118. Son facultades de la Suprema Corte de Justicia: IV. Conocer en todas las instancias de las disputas que se promuevan en tela de juicio sobre contratos autorizados por el Supremo Gobierno... V. Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que un Departamento intentare contra otro o los particulares contra un Departamento cuando se reduzcan a un juicio meramente contencioso." Cfr. Heduán Virués, Dolores, op. cit. Cuarta década, supra nota 41, p. 31.

²³⁷Cfr. Carrillo Flores, Antonio, op. cit. La Justicia, supra nota 32, p. 175

cumplimiento de las leyes federales, en los términos establecidos en la Constitución de 1824. ²²⁴

F) Las Bases de 1853.

En 1853, siendo presidente el general Santa Anna, y bajo la dirección de Lucas Alamán se elaboraron las "Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución", promulgadas el 23 de abril del citado año y que contenían una tenue noción del contencioso administrativo en su artículo noveno:

Las "Bases" dieron sustento constitucional al citado contencioso-administrativo en la esfera del poder ejecutivo. ²²⁵

Conforme a las 'Bases', se estableció un Consejo de Estado con funciones de asesoría y consulta respecto de los ministerios del gobierno. La competencia de este cuerpo administrativo fue ampliada por ordenamientos posteriores en un intento por convertirlo en un órgano jurisdiccional de justicia retenida. ²²⁶

Teodosio Lares es el autor del primer intento de introducir el Consejo de Estado, inspirado en el sistema francés. ²²⁷

G) Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo.

Lares, promovió, en calidad de ministro de Hacienda, la expedición de la 'Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo' y del Reglamento de la misma ambos de fecha 25 de

²²⁴ Cfr. Nava Negrete, Alfonso, op. cit. Derecho, "supra nota 21, p. 276; Cfr. Armienta Calderón, Gonzalo, op. cit. El proceso, supra nota 41, p. 85.

²²⁵ Cfr. Armienta Calderón, Gonzalo, op. cit. El proceso, supra nota 41, p. 67; Cfr. Margadant, Guillermo Floris, Introducción a la historia del derecho mexicano, México, UNAM, 1971, p. 154-155.

²²⁶ Cfr. Nava Negrete, Alfonso, op. cit. Derecho, "supra nota 21, p. 276; Cfr. Heduán Virues, D. op. cit. Cuarta década, supra nota 41, p. 31.

²²⁷ Cfr. Margadant, Guillermo, op. cit. Introducción, "supra nota 159; Cfr. Carrillo Flores, Antonio, Prólogo a la edición facsimilar de Lecciones de Derecho administrativo de Lares, Teodosio, México, UNAM, 1978.

Mayo de 1853.²⁴²

Siguiendo el modelo francés, la citada ley, creó dentro del Consejo de Estado una sección de lo contencioso-administrativo compuesta de cinco consejeros abogados nombrados por el presidente de la República.²⁴³

La Ley 'Lares' separó en forma rígida los ámbitos de competencia de las autoridades administrativas y judiciales, y a estas últimas les prohibió conocer las cuestiones contencioso-administrativas.

El procedimiento para actuar ante el Consejo de Estado estaba contenido en el capítulo II del reglamento y se componía de tres fases, la primera de ellas "voluntaria".²⁴⁴

Las dos fases restantes eran propiamente la primera y segunda instancias de la Jurisdicción contenciosa.²⁴⁵

El reglamento determinaba que las partes en el proceso eran la administración y el particular, ya sea como actores o como demandados.²⁴⁶

En la primera fase, el particular debía presentar ante el ministro del ramo, una "memoria" en la que en forma sencilla y clara debía exponer los hechos y fundamentos de su derecho, y con el objetivo de fijar el objeto de la reclamación. Existía un mes de plazo para lograr un acuerdo entre la administración y los particulares; en caso contrario la demanda era remitida a la

²⁴²Cfr. Nava Negrete, Alfonso, "Administración pública y derecho procesal administrativo", en *EL FORO*, Quinta época, número 17, enero-marzo, de 1970 pp. 100; cfr. Fix-Zamudio, Hector, op. cit. *Introducción*, supra nota 9, p. 79; Cfr. Armenta Calderón, Gonzalo, op. cit. *El Proceso*, supra nota 41, p. 66; Cfr. Carrillo Flores, Antonio, op. cit. *La Justicia federal*, supra nota 32, p. 178

²⁴³Cfr. artículo cuarto de la citada ley.

²⁴⁴Cfr. Armenta Calderón, Gonzalo op. cit. *El proceso*, supra nota 41. Quien considera que los artículos 7, 8, 12 y 13 de la Ley constituyen la expresión legislativa de lo que la doctrina denominó el "previo administrativo, procedimiento protector del sistema formal de división de poderes", p. 66

²⁴⁵Cfr. Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 3a. ed., México, Porrúa, 1944, p. 823

²⁴⁶ artículo 27.

sección del contencioso, debiendo notificarse tanto al Procurador como al demandante. Dicho aviso fijaba el carácter contencioso de asunto.²⁶⁷

En segunda fase- primera del procedimiento contencioso-, se corría traslado al Procurador para que en un plazo de veinte días contestara, y posteriormente el reclamante podía replicar en un término de tres días. En caso de presentación de pruebas, la sección respectiva del Consejo de Estado fijaba los hechos y determinaba el término para el desahogo de dichas pruebas. Cerrada la etapa probatoria, se dictaba un auto abriendo el periodo de alegatos, con un plazo de seis días a cada parte para que alegasen. Quince días después de concluido el plazo de alegatos, debía dictarse la resolución. De la misma debía darse copia tanto a las partes como a todos los ministros de Estado.²⁶⁸

Para que la "resolución motivada" de la sección fuera ejecutable, era necesaria la conformidad tanto de las partes como de los ministros.²⁶⁹

Los recursos que se podían interponer en el procedimiento ante el Consejo de Estado eran: eran: el de apelación a que era tramitado por la sección del contencioso y resuelto por el Gobierno en Consejo de Ministros, cuya resolución era definitiva y se ejecutaba sin recurso.²⁷⁰

Además existía el recurso de aclaración para depurar las resoluciones contradictorias o ambiguas, y el de nulidad que procedía contra las actuaciones por defecto de procedimiento o contra resoluciones definitivas.²⁷¹

Por su parte, el Reglamento del Consejo de Estado reguló sus funciones, entre ellas la de "conocer de lo contencioso

²⁶⁷ artículo 10.

²⁶⁸ artículo 20.

²⁶⁹ cfr. artículo 21.

²⁷⁰ artículos 22 a 25.

²⁷¹ artículo 41.

administrativo en los términos que la ley establezca".²⁷²

H) Ley Orgánica de los Jueces y Tribunales de Hacienda.

El 20 de septiembre de 1853, al expedirse la Ley Orgánica de los Jurados y Tribunales de Hacienda, que suprimieron los Juzgados de distrito y los tribunales de circuito, y se instituyeron los Juzgados especiales de Hacienda de primera instancia dotados con una amplia competencia. Los Tribunales Superiores de Hacienda, que además eran Jueces de primera instancia para un limitado número de negocios, eran los tribunales de alzada para los asuntos resueltos por los citados juzgados de primera instancia. En caso de trascender a una tercera instancia la Suprema Corte de Justicia era el órgano competente.

La legislación expedida en el período del general Santa Anna fue abrogada junto con las demás leyes sobre administración de justicia expedidas desde el año de 1852, por una ley expedida al término de la Revolución de Ayutla, el 25 de noviembre de 1855.²⁷³

III. Constitución Mexicana de 1857.

El 16 de octubre de 1855 el general Juan Alvarez lanzó la convocatoria para la reunión del Congreso Constituyente 1856-1857.

En el año de 1856, Ignacio Comonfort en ejercicio de las facultades presidenciales, expidió el "Estatuto orgánico provisional de la República mexicana" de fecha 15 de mayo, documento que, al continuar con la tendencia legislativa de la época, concedió a los tribunales del Poder Judicial el conocimiento de la Jurisdicción administrativa. A la Suprema Corte de Justicia se le encomendó "terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el

²⁷² artículo noveno del Reglamento del Consejo de Estado.

²⁷³ La denominada "*Ley Juárez sobre administración de Justicia*".

supremo gobierno o por sus agentes".²⁷⁴

El 5 de febrero de 1857 fue jurada y sancionada la "Constitución Política de la República Mexicana". Este ordenamiento consagró en su artículo 50 el principio de separación de poderes. En su artículo 97 señaló las atribuciones de los tribunales de la Federación.²⁷⁵

De la lectura de dicho precepto podemos inferir que se atribuyó a los tribunales del Poder Judicial Federal el conocimiento de la Jurisdicción administrativa. A partir de 1857 - salvo el periodo del llamado segundo imperio-, y hasta la década de los treinta, existió entre los estudiosos del derecho mexicano la creencia en la eficiencia del sistema judicialista para el trámite de la Jurisdicción administrativa.

Podríamos decir que dos razones fundamentales apuntalaron esa idea: por un lado existía la fiel creencia del principio de separación de funciones, como un dogma, por parte de los más ilustres constitucionalistas, establecido en el artículo 50 de la Constitución de 5 de Febrero de 1857; por otro lado, se consideró que el juicio de amparo suplía con ventaja al sistema del contencioso-administrativo de tribunales administrativos situados

²⁷⁴ Cfr. artículo 98 del citado ordenamiento provisional.

²⁷⁵ Artículo 97. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales; II. De las que versen sobre derecho marítimo; y III. De aquellas en las que la Federación fuere parte. El texto de la fracción primera fue reformado el 24 de mayo de 1884 para quedar de la siguiente manera: "I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses de particulares, pues entonces son competentes para conocer los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados del Distrito Federal y Territorio de la Baja California." Cfr. Ruiz, Eduardo, Curso de Derecho Constitucional y Administrativo, México, Imprenta Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1888, tomo II, p. 275.

en el poder ejecutivo.²⁷⁴

Una vez descartado el modelo de tribunal francés, la segunda controversia se centró respecto del procedimiento mediante el cual los tribunales federales habrían de conocer de las controversias administrativas.

Algunos creían que conforme a la redacción del artículo 97, fracción I, de la Constitución de 1857, el órgano jurisdiccional solamente podría ser un tribunal del Poder Judicial Federal y el medio o vía, el juicio de amparo.²⁷⁵

Otros, si bien aceptaban que los tribunales del Poder Judicial eran los órganos competentes, creían que las controversias administrativas debían ser substanciadas por otro medio distinto del juicio de amparo.²⁷⁶

Las teorías o tesis que apoyaban una y otra solución recibieron el nombre de sus más sobresalientes expositores.

Así, la tesis Vallarta, cuya paternidad se atribuye al jurista Jalisciense, parte de la opinión por él emitida al resolver el caso "Alvarez Rul-Miranda Iturbe v.s. autoridades Administrativas del D.F".

La formación jurídica de Vallarta en el derecho norteamericano lo llevó a sostener que era posible tramitar en juicio ordinario las impugnaciones de los actos administrativos que violaran las leyes federales, sin necesidad de una legislación reglamentaria,

²⁷⁴ Cfr. Cruzado, Manuel, Elementos de Derecho Administrativo, México, Ed. Antigua Imprenta de Burguía, 1895, pp. 223, 224 y 226; Cfr. Vallarta, Ignacio Votos, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1879, tomo II, pp. 381-382; Cfr. Pallares, Jacinto, El Poder Judicial, México, Imprenta de Nabor Chavez, 1874, pp. 13, 15 y 169; Cfr. Briseño Sierra, Humberto, "Competencia de los tribunales administrativos", en Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, cuarto número extraordinario, México, 1971.

²⁷⁵ Cfr. Pallares, Jacinto, op. cit. ult. El Poder..., p. 176

²⁷⁶ Cfr. Algara, José, "Historia de lo Contencioso-administrativo" en Revista de Legislación y Jurisprudencia, México, agosto-diciembre de 1889, ... en cuanto a la opinión que lo considera (al recurso extraordinario y privilegiado del Amparo) como sustituto de lo contencioso administrativo, permitásemos no participar de ella, reservando a nuestro recurso de Amparo el lugar que le corresponde sin buscar analogías sin razón de ser." pp. 187-189

aunque él mismo recomendó la necesidad de crearla. Para Vallarta, al igual que para Jacinto Pallares²⁷⁷ -aunque con otro fundamento-, era imposible que el poder administrativo pudiera crear un contencioso administrativo de tipo continental europeo, ya que el poder ejecutivo no podía asumir funciones jurisdiccionales y si lo hiciera violaría la Carta Magna.²⁷⁸

Al lado de las opiniones antes expuestas, surgió la tesis de Ignacio Mariscal, que sostenía la insuficiencia del texto constitucional para que pudiera llevarse a conocimiento de los tribunales federales una contienda de carácter administrativo, pues para ello era necesario que una ley les otorgara la competencia específica y regulara, además, el procedimiento para el trámite de dichos asuntos.

Antonio Carrillo Flores, después de mencionar la existencia de una tercera tesis, a la cual descarta de inmediato, nos coloca en el centro de la cuestión: debemos elegir entre las opiniones de Vallarta o de Mariscal. El mismo Carrillo, después de un acucioso examen, se inclina por la doctrina Mariscal.²⁷⁹

La Suprema Corte de Justicia y la legislación posterior a 1857 siguieron la tesis judicialista, propuesta por Vallarta, utilizando como presupuesto el artículo 97, fracción I, en cuanto a la competencia de los tribunales federales para conocer de las

²⁷⁷ La única excepción que Jacinto Pallares concibe al principio de que el Poder Judicial Federal deba resolver las controversias administrativas era el contencioso fiscal en el cual la autoridad fiscal procede con su jurisdicción ordinaria y no como poder político conservador de las garantías individuales. Cfr. Pallares, Jacinto. op. cit. El poder..., supra nota 276, p. 276

²⁷⁸ Cfr. Vallarta, Ignacio Luis, Votos del C. Ignacio L. Vallarta, Presidente de la Suprema Corte de Justicia en los negocios más notables desde mayo de 1878 a septiembre de 1879, México, imprenta de Francisco Díaz de León, 1879, pp. 376-383. Amparo pedido contra la declaración de caducidad hecha por la autoridad administrativa de la concesión de un ferrocarril. (Sres. Alvarez Rul y Miranda Iturbe, suplementos al Diario Oficial. 7/78 de marzo de 1879".)

²⁷⁹ Cfr. Carrillo Flores, Antonio, op. cit. La Justicia, supra nota 32. "... es la tesis (la Mariscal) es la única que puede conhostar la contienda del artículo 104 constitucional que exige que la contienda de la que se derive una afectación de los derechos del particular se lleve precisamente ante un tribunal del poder judicial". p. 165

controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.²⁰²

IV. El Segundo Imperio

En el año de 1864, durante el Segundo Imperio, se presentó el segundo intento por introducir el contencioso administrativo según el modelo continental europeo. El decreto de 4 de diciembre del citado año creó un Consejo de Estado que, entre otras atribuciones, tenía la de crear un tribunal de lo contencioso administrativo.

El primero de noviembre de 1865 se expidieron La "Ley sobre lo contencioso administrativo" y su reglamento, que establecieron un tribunal de Jurisdicción retenida.²⁰³

El artículo primero de la ley prohibió al poder Judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas. El artículo segundo determinó la materia de la jurisdicción contencioso administrativa sobre la base de un contencioso subjetivo.²⁰⁴

A partir de la caída del segundo imperio, fue el juicio de amparo el medio de protección de los derechos de los particulares que más se utilizó, con apoyo en el principio de la legal aplicación de las norma consagrada por la Constitución de 1857.²⁰⁵

La interpretación del artículo 97, fracción I, otorgó el fundamento constitucional a los tribunales del Poder Judicial Federal para conocer de las controversias administrativas al aplicar las Leyes de Amparo de 1861 y de 1869.

²⁰² Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, op. cit., Introducción..., supra nota 9, p. 79.

²⁰³ Cfr. Fix-Zamudio Héctor, op. cit., Introducción..., supra nota 9, p. 80; Cfr. Armenta Calderón, Gonzalo, op. cit., El proceso..., supra nota 41, pp. 73-74.

²⁰⁴ Cfr. Armenta Calderón, G. op. cit., El proceso..., supra nota 41 (Ley para la organización y funcionamiento de los tribunales del Imperio), p. 74.

²⁰⁵ Briseño Sierra, Humberto, "Competencia de los tribunales administrativos", en Jurídica, número 10, 1972, p. 111.

El Juicio de Amparo ofreció ventajas sobre el juicio sumario de oposición: su trámite era más rápido; no era necesario asegurar el interés fiscal para que fuera aceptada la demanda, aseguramiento que sólo era necesario para suspender los actos de la autoridad; y además, las resoluciones dictadas en él eran más eficaces.

Los códigos de Procedimientos Civiles de 6 de Octubre de 1897 y de 26 de diciembre de 1908, éste último en vigor a partir del 5 de febrero de 1909, regulaban los procedimientos seguidos por los particulares en contra de las autoridades administrativas ante los Jueces federales, en las materias de nacionalidad, extranjería, expropiación por causa de utilidad pública y patentes, y contra las decisiones dictadas en dichos procedimientos judiciales, procedía el juicio de amparo.

Los asuntos contencioso administrativos, entre ellos los tributarios, eran resueltos, en su totalidad, por el poder judicial hasta el año de 1936.

V. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

La Constitución de 1917 es el fruto del primer movimiento social que vió el mundo en el siglo XX.²⁰⁶

El artículo 104 continuó con el sistema judicialista, pues su fracción I, al igual que la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, omitió mencionar la materia administrativa.²⁰⁷

Tanto la doctrina como la jurisprudencia interpretaron que el proceso administrativo se hallaba comprendido en las controversias civiles en sentido amplio.²⁰⁸

El 8 de agosto de 1917 se promulgó la "Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal", publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 22 de octubre de 1917, y que reglamentó dos vías procesales para la solución de las controversias administrativas: el Juicio de amparo y el recurso de súplica ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con lo que se configuró una tercera instancia dentro del proceso administrativo.

La exposición de motivos de dicha Ley reconoció la necesidad de un procedimiento distinto del Juicio de amparo para la interpretación de las leyes federales y de los tratados internacionales. El recurso de súplica fue creado para combatir en segunda instancia las sentencias dictadas por los tribunales federales, o por los del fuero común en los casos de jurisdicción concurrente.

²⁰⁶Cfr. Carpizo, Jorge, La Constitución Mexicana de 1917, México, UNAM, 1981, p. 21.

²⁰⁷Otorgó competencia a los Tribunales de la Federación para conocer de todas las controversias del orden civil y criminal que se suscitaren sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales

²⁰⁸Con dicho fundamento, tanto la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal de 1934 como la de 1936 en su artículo 42, fracción I, señalaron entre la competencia de los Juzgados de Distrito el conocer en primera instancia de las controversias suscitadas por la aplicación de leyes federales cuando deba decidirse la legitimidad o subsistencia de actos dictados o procedimientos seguidos por autoridades administrativas.

De esta manera, el recurso de súplica y el Juicio de Amparo fueron dos vías paralelas y diferenciadas. El primero de ellos fue considerado, por algunos tratadistas, como un "proceso administrativo ordinario ante los tribunales federales" incluido en el artículo 130 de la citada Ley de Amparo.²⁹⁷

El trámite del proceso administrativo tenía su primera instancia ante los jueces de distrito, cuyo fallo era susceptible de ser impugnado mediante apelación ante los tribunales unitarios de circuito; y contra la sentencia de segunda instancia procedían tanto el juicio de amparo como el recurso de súplica, entre los cuales podía optar el particular afectado, pero la autoridad administrativa sólo disponía de la súplica para impugnar la sentencia de segundo grado.²⁹⁸

El contencioso administrativo, incluido el contencioso tributario, durante el citado período (1919-1934) permaneció en la esfera competencial del Poder Judicial Federal, pero a su lado, subsistieron los procedimientos de autotutela de la administración activa que a continuación comentamos.

VI. Antecedentes de la Ley de Justicia Fiscal.

A) Ley para la calificación de las infracciones fiscales y la aplicación de las penas correspondientes.

Su texto fue publicado el 16 de abril de 1924 mediante decreto incluido en el Diario Oficial de la Federación, en ejercicio de las facultades extraordinarias conferidas al Ejecutivo por el Congreso de la Unión el 8 de abril del mismo año.

Establecía, el citado ordenamiento, un procedimiento para la calificación y castigo de las infracciones a las leyes

²⁹⁷El recurso de súplica desapareció al ser suprimido del artículo 104 constitucional por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 18 de enero de 1934.

²⁹⁸Cfr. Fix-Zamudio, op. cit., *Introducción...*, supra nota 9, p. 82.

tributarias federales. El órgano competente en el orden administrativo era la Secretaría de Hacienda, pero además se creó un Jurado de Penas fiscales que, de acuerdo con el artículo octavo del citado ordenamiento, tenía la facultad de tramitar y resolver el recurso de revisión interpuesto por los particulares contra las multas impuestas por las oficinas recaudadoras de impuestos. ²⁷¹

El Jurado se integraba por el Secretario de Hacienda o su representante como presidente, por dos miembros nombrados por la Secretaría de Hacienda y por dos más que eran nombrados por los contribuyentes.

El procedimiento ante el Jurado era breve: recibido el expediente y sus anexos, el presidente del Jurado lo turnaba a la sección correspondiente, (existían tres: comercio e industria , alcoholes y capitales), la que recibía las pruebas ofrecidas y podía ordenar se desahogasen aquellas que considerase convenientes. El Jurado tenía las más amplias facultades para determinar penas dentro de los límites legales. Debía emitir sus resoluciones un plazo de sesenta días a partir de la fecha en que fuese recibido el expediente.

En contra de las resoluciones emitidas por el Jurado, era procedente el recurso de revisión ante la Secretaría de Hacienda. El fallo recaído respecto de dicho recurso podía revocar, confirmar o modificar la resolución impugnada. Su plazo de interposición era de veinte días a partir de aquel en el que el quejoso tuviera conocimiento de la resolución impugnada.

Cabe decir que este procedimiento era optativo para los causantes, pues podían utilizar la vía jurisdiccional en forma directa, (interponiendo demanda ante el Juzgado de Distrito competente), pero una vez iniciada la impugnación por una de las dos vías procedimentales, no podía ser abandonada para seguir la

²⁷¹ Las oficinas recaudadoras podían imponer penas de monto inferior a los veinte pesos, pero en caso de rebasar dicha suma debían pedir la autorización del Jurado de Penas Fiscales.

otra.²⁹²

El 9 de Julio de 1924 (Diario Oficial de la Federación de 2 de agosto de 1924) se emitió un decreto para reformar la Ley en algunos aspectos, regulados en forma deficiente por el texto anterior:

- a) En caso de inconformidad de los causantes presuntos infractores con las resoluciones emitidas por las oficinas recaudadoras de impuestos, éstas debían remitir el expediente original a la oficina superior de la cual fueren subordinadas a efecto de que dicho superior Jerárquico elaborara un informe para enviarlo al Jurado de Penas Fiscales, en un plazo de 10 días y salvo no fuese necesario realizar alguna diligencia.
- b) El recurso de revisión debía interponerse ante el Jurado de Penas, pues con anterioridad lo era ante la Secretaría de Hacienda.
- c) Se conservaron los lineamientos procedimentales regulados por la ley anterior. A partir de ese momento, el Jurado de Penas se convirtió en un órgano revisor de los actos administrativos que imponían multas, ya que anteriormente sólo era una autoridad que emitía actos administrativos (multas, sanciones, etcétera.) , pero que no los revisaba (cfr. artículo 8 de la Ley de 9 de Julio de 1924.)

El 12 de mayo de 1926, (Diario Oficial de la Federación de 7 de Junio de 1926) se expidió una Ley que cambió el nombre de Jurado de Penas Fiscales por el de Jurado de Infracciones Fiscales. Fue ampliado el plazo para interponer el recurso de revisión, el que podía ser formulado en forma verbal en el momento de ser notificada la sanción.

A partir de la expedición de ésta ley, se estableció el sano principio de que el Jurado dictaría sus resoluciones con los fundamentos de hecho y de derecho que las sustentaran.

²⁹² Así lo prescribía el artículo 22 de la Ley citada. Cfr. Nava Nagrete, Alfonso, op. cit. *Derecho*, supra nota 21, p. 300; Cir. Armienta Calderón, Gonzalo, op. cit. *El proceso...*, supra nota 41, p. 82

En contra de la resolución emitida no existía ninguna otra instancia ante el propio Jurado ni ante otra autoridad administrativa, a excepción de la instancia de condonación. Sin embargo, podía impugnarse por medio de un juicio ordinario ante los jueces federales, y finalmente por conducto del juicio de amparo o del recurso de súplica.

B) Ley de organización del servicio de justicia fiscal para el Distrito Federal.

Este ordenamiento, promulgado el 11 de febrero de 1929, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de mayo del mismo año, creó un Jurado de Revisión que, en calidad de órgano supremo administrativo, y conforme al texto del artículo décimo de la citada ley, debía conocer del recurso de revisión que procedía contra las resoluciones señaladas por el artículo 13 de dicha ley.

El término para interponer el recurso era de 15 días para los causantes y de 60 días, tratándose de alguna autoridad.

Después de ser presentado el recurso, éste se admitía o se rechazaba. En caso de admisión se fijaba un período probatorio de 20 días, prorrogable por otros 20 días más, al término del cual se debía emitir sentencia.

La competencia del Jurado de revisión era más amplia que la de los órganos administrativos que le antecedieron.

El carácter de "órgano jurisdiccional" del Jurado de revisión fue señalado por la Suprema Corte de Justicia, sin embargo, no es posible admitir dicho criterio en virtud de que tanto el Jurado de Infracciones Fiscales, como el Jurado de Revisión, y la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, eran órganos administrativos que primordialmente ejercían facultades administrativas y algunas de jurisdicción retenida.²⁷³

²⁷³En el caso "Cia. de Terrenos de Peralvillo, S. A. contra actos del Jurado de Revisión, el Tesorero del D. F. y la Oficina de Captación del D. F."

C) El proyecto de Código Fiscal de la Federación.

En éste mismo año de 1929, la Secretaría de Hacienda formuló un proyecto de código tributario que no alcanzó su aprobación legislativa.

El Congreso de la Unión emitió un decreto de fecha 16 de enero de 1929 (Diario Oficial de la Federación de 13 de febrero de 1929), con la intención de facultar al Ejecutivo Federal para expedir un código fiscal de la Federación y al mismo tiempo para realizar todas las reformas legales necesarias para lograr la armonía y coordinación de las leyes anteriores con el nuevo ordenamiento.

Este proyecto estableció un valioso precedente, pues establecía que el servicio de justicia fiscal tendría a su cargo la tramitación y resolución de las inconformidades que presentaren las personas que se considerasen afectadas por resoluciones emitidas por las autoridades fiscales.²⁷⁴

Dicho servicio de justicia fiscal tendría como órgano competente a un Jurado Fiscal.²⁷⁵

Para dar inicio al procedimiento debía interponerse el recurso de revisión²⁷⁶, el cual era optativo respecto del juicio ordinario ante los tribunales federales.²⁷⁷

Sólo nos resta agregar que dicho proyecto sirvió de antecedente a la Ley de Organización del Servicio de Justicia Fiscal para el Distrito Federal.

D) Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación.

En dicho ordenamiento, de fecha 30 de diciembre de 1932 (Diario Oficial de la Federación 31 de diciembre de 1932),

²⁷⁴Artículo 420.

²⁷⁵Artículo 421.

²⁷⁶Artículo 422.

²⁷⁷Artículo 424.

subsistieron los juicios sumarios de oposición.²⁷⁶

Según la citada Ley orgánica, los créditos fiscales que no fueran pagados oportunamente se harían efectivos vía el procedimiento administrativo de ejecución establecido en la misma. Los contribuyentes podían impugnarlo ante las autoridades judiciales federales, y dicha oposición se substanció en juicio sumario conforme al articulado de la ley que comentamos y de acuerdo con los artículos correspondientes del código federal de procedimientos civiles.²⁷⁷

VII. Ley de Justicia Fiscal

El 27 de agosto de 1936 se creó la "Ley de Justicia Fiscal" (Diario Oficial de la Federación de 31 de Agosto de 1936), que entró en vigor el primero de enero de 1937. Dicha Ley fue elaborada por el Ejecutivo de la Unión en ejercicio de las facultades que le fueron conferidas por el Congreso de la Unión para la organización de los servicios hacendarios. (Decreto de 30 de diciembre de 1935).

Esta Ley creó el Tribunal Fiscal de la Federación como un típico tribunal administrativo de acuerdo con el modelo francés,²⁷⁸ y por ello insertó elementos del contencioso administrativo continental europeo en el sistema tradicional judicialista.²⁷⁹

La exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, señaló como antecedentes inmediatos del Tribunal Fiscal de la Federación a la Ley Orgánica de la Tesorería, la Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales así como la legislación y la

²⁷⁶En los artículos 32 a 58.

²⁷⁷El Código procesal vigente en esta época es de fecha 26 de diciembre de 1908.

²⁷⁸Artículo 1º de la Ley de Justicia Fiscal: "Se crea al Tribunal Fiscal de la Federación con las facultades que esta ley le otorga."

²⁷⁹Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, op. cit. *Introducción...*, supra nota 9, p. 82; Cfr. Nava Negrete, Alfonso, "Administración pública y derecho procesal administrativo", en EL FORO, número 17, quinta época, enero-marzo de 1970, p. 103.

Jurisprudencia sobre el Juicio de amparo en materia administrativa, particularmente el calificado de "indirecto", o de doble instancia. La Ley de Justicia Fiscal tenía carácter procesal.³⁰²

Si quisieramos resumir las características, tanto del órgano Jurisdiccional creado como del procedimiento que ante él debía seguirse, podemos afirmar que :

- a) Se trataba de un tribunal situado en la esfera del poder Ejecutivo encargado de resolver controversias administrativas, especialmente en materia fiscal;
- b) Debía considerarse como un tribunal administrativo de justicia delegada.³⁰³
- c) Fue en principio, un tribunal de simple anulación, ya que inicialmente se limitó el efecto de sus fallos a la anulación del acto administrativo impugnado.³⁰⁴

Las características procesales del citado tribunal pueden sintetizarse como sigue :

- a) Era un órgano de competencia específica en materia fiscal.³⁰⁵
- b) Fue diseñado como un órgano colegiado que actuaba en Pleno y en Salas, organizadas de acuerdo con un criterio de división del trabajo.
- c) Las pretensiones deducidas ante el Tribunal Fiscal de la Federación se planteaban en el juicio de anulación y se regularon

³⁰²Cfr. Nava Negrete, Alfonso, "Notas sobre el Tribunal Contencioso Administrativo del D.F. Cronología de Tribunales", en Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, vol. 1, núm. 2, Julio 17 de 1973, p. 43; Cfr. Armienta Calderón, G., op. cit., El proceso..., supra nota 41, p. 87.

³⁰³En concordancia con el artículo 1; de dicha ley y con el a. 146 del código fiscal de 1938, el referido tribunal dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, aun cuando sería independiente de la Secretaría de Hacienda y de cualquier otro órgano administrativo.

³⁰⁴Cfr. Exposición de motivos (Ley de Justicia Fiscal), "El contencioso que se regula es lo que conoce la doctrina como contencioso de anulación."

³⁰⁵Artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal que señalaba su competencia

de acuerdo con los lineamientos del recurso por exceso de poder que se tramita ante el Consejo de Estado francés.³⁰⁴

d) El procedimiento establecido era de tipo sumario y no requería para su iniciación de la garantía del interés fiscal.

e) El procedimiento establecido era uni-instancial. No se contemplaba ningún recurso de alzada contra las sentencias que ponían fin al juicio fiscal.³⁰⁷

f) Contra las sentencias del Tribunal Fiscal procedía el juicio de amparo, si eran desfavorables a los particulares, pero las autoridades no podían impugnarlas en forma alguna, ya que el recurso de súplica fue suprimido por la reforma constitucional de 1934.

Cabe añadir que los creadores del Tribunal Fiscal tenían la intención de establecer un juicio en el cual predominara la oralidad, pero desafortunadamente en la práctica se siguió el procedimiento escrito.

La constitucionalidad del naciente tribunal fiscal originó un fuerte debate doctrinal, pues algunos tratadistas estimaron que no existía precepto constitucional que, en su texto, autorizara la creación de tribunales administrativos, ni por el Congreso de la Unión, ni por el Ejecutivo federal.³⁰⁸

El día 30 de septiembre de 1937, el Ejecutivo de la Unión una iniciativa de reforma al artículo 104 constitucional, fracción I, y no obstante haber fracasado, dicha iniciativa aportó las bases sobre las que se realizó la reforma de 1946. En ella se justificaba la creación de tribunales administrativos debido al crecimiento de la órbita de acción de la administración pública.

³⁰⁴Cfr. artículo 56 de la Ley de Justicia Fiscal.

³⁰⁷Cfr. Nava Negrete, Alfonso, op. cit. "Notas" "supra nota 302, ... como única excepción y por cierto limitada existió el recurso de queja contra la violación de la jurisprudencia del tribunal cometida por las salas." p. 47.

³⁰⁸Cfr. Fraga, Gabino, op. cit. "Derecho Administrativo" supra nota 13, p. 461. Quien enumeró las razones por las cuales lo consideraba inconstitucional. Cfr. Nava Negrete, Alfonso, op. cit. "Notas", supra nota 302, p. 49

VIII. Código Fiscal de la Federación de 1938.

El Código Fiscal de la Federación, promulgado el 30 de diciembre de 1938, era un ordenamiento que contenía tanto normas sustantivas en materia tributaria como las adjetivas. Dichas normas procesales reprodujeron básicamente los principios generales de la Ley de Justicia Fiscal (a la cual abrogó), ya que no alteró ni la estructura orgánica ni la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.³⁰⁷

Se mantuvo la integración del Tribunal prescrita por la Ley de Justicia Fiscal, el Tribunal contaba con quince magistrados divididos en cinco salas, cada una de las cuales se componía de tres magistrados, y también podía funcionar en Pleno. Dicha integración permaneció hasta la reforma de 28 de diciembre de 1946, en la que se amplió el número de magistrados a veintiuno y el de las salas a siete. Este código tuvo vigencia hasta el 31 de marzo de 1967.

IX. Reforma Constitucional de 1946.

Hasta antes de dicha reforma, durante los primeros años de existencia del Tribunal Fiscal de la Federación, existió una fuerte discusión doctrinal, en el ámbito académico, sobre la constitucionalidad del tribunal y de la Jurisdicción administrativa en nuestro país.

El deseo de dar fundamento constitucional a los tribunales administrativos, y en especial al Tribunal Fiscal de la Federación, se consiguió con la reforma a la fracción primera del artículo 104 de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1946, y en vigor a partir del 10 de enero de 1947.

Con fundamento en dicha reforma constitucional, el Congreso de la Unión expidió una ley para crear, ante la Suprema Corte de Justicia, un recurso contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación.

³⁰⁷Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1938, entró en vigor el primero de enero de 1939.

En dicha reforma se reconoció, si bien en forma indirecta, la constitucionalidad de los tribunales administrativos al facultar al máximo órgano jurisdiccional de nuestro país para que conociera, por conducto de los recursos ordinarios prescritos por las leyes, de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estuviesen dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.³¹⁰

Brevemente se pueden señalar los objetivos conseguidos con la reforma de 1946 :

- a) Constitucionalizó los tribunales administrativos.³¹¹
- b) Se estableció que todo tribunal administrativo debe poseer : plena autonomía para dictar sus fallos, es decir, independencia total respecto de los órganos de la administración activa.

Este mismo año se reformó el Código Fiscal de la Federación para elevar el número de salas del tribunal a siete y el de magistrados a veintiuno (reforma de 28 de diciembre de 1946).

Posteriormente, por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1949, fue ampliada la competencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación a aquellos negocios cuya cuantía no hubiese sido precisada, o que rebasaran el valor de 20 mil pesos.

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

El primero de abril de 1967 entraron en vigor dos ordenamientos: El Código Fiscal de la Federación de 30 de

³¹⁰Cfr. Armenta Calderón, G. op. cit. El proceso, supra nota 41, pp. 325 y 328; Cfr. Carrillo Flores, A. "Orígenes y desarrollo del T. F. F." en Ensayos de derecho administrativo y constitucional, México, UNAM- ILO, 1987, p. 42; cfr. Nava Negrete, A. op. cit. Derecho, supra nota 21, pp. 314-319; cfr. Carpizo, Mc. Gregor, J., "Bases constitucionales de los tribunales contencioso-administrativos" en Estudios Constitucionales, México, 2a. ed. L. G. E. M., 1983p. 189.

³¹¹La tradición secular del contencioso administrativo en la esfera de competencia del poder judicial impuso la necesidad de justificar la creación de un tribunal dentro del poder ejecutivo, específicamente de un tribunal administrativo de tipo francés.

diciembre de 1966 y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 24 de los mismos mes y año. Entre las normas procesales contenidas en el código fiscal y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal existió plena armonía.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Federal determinó, en su artículo primero, el carácter de órgano dotado de plena autonomía del tribunal, superando así la concepción con la que dicho organismo fue introducido en la Ley de Justicia Fiscal, pues si recordamos, en ella se le consideraba un tribunal de "Jurisdicción delegada".³¹²

XI. Reforma Constitucional de 1967.

En el mes de junio de 1967 fue promulgada una reforma al artículo 104 de la Constitución Federal, dicha reforma facultó en forma expresa al legislador para crear "tribunales de lo contencioso administrativo con plena autonomía" para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública federal, del Distrito Federal o de los territorios federales.³¹³

Esta reforma, en la que ya se aprecia un correcto uso de la terminología procesal por parte de sus autores, consiguió los objetivos siguientes:

- a) Constitucionalizó en forma directa la creación de tribunales administrativos, facultando para ello al legislador federal para expedir leyes reguladoras de la Jurisdicción administrativa especializada y autónoma;
- b) Sentó las bases constitucionales para la creación de tribunales locales de lo contencioso-administrativo, al menos en el ámbito

³¹²Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, Introducción, supra nota 84, p. 1079; Armienta Calderón, op. cit., El proceso..., supra nota 41, p. 88.

³¹³Decreto de 19 de junio de 1967, en vigor a partir del 18 de junio de 1968. Comprendió el segundo párrafo de la fracción primera del artículo 104 constitucional.

del Distrito Federal.³¹⁴

c) Conservó la facultad de revisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Confirmó con ello el sistema mixto de Jurisdicción administrativa.

Las sentencias de los tribunales administrativos sólo serían revisadas por el supremo órgano jurisdiccional mexicano cuando dicha revisión fuese interpuesta por las autoridades administrativas, de acuerdo con el párrafo segundo del citado artículo 104, fracción I, de la Carta Fundamental, en el cual se dispuso que "Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia en contra de las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalen las leyes federales, y "siempre que estas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la Jurisdicción contencioso administrativa".³¹⁵

La reforma de 1968 también introdujo otro factor de importancia: modificó la Ley Orgánica del Poder Judicial federal y la Ley de Amparo, estableciendo el Amparo uni-instancial contra las sentencias definitivas dictadas por los tribunales administrativos.³¹⁶

Desde entonces, los tribunales administrativos son órganos Jurisdiccionales dotados de plena autonomía, ya que antes de esa reforma sus sentencias se consideraban como actos formalmente administrativos.³¹⁷

³¹⁴Tres años más tarde se crearía el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal por una ley promulgada el 28 de enero de 1971.

³¹⁵Cfr. Carrillo Flores, Antonio, op. cit. Ensayos "supra nota", 40, p. 46; Cfr. Carpizo, Mc. Gregor, Jorge, op. cit. Estudios, supra nota 310 p. 140; Cfr. Briseno Sierra, Humberto, "Competencia de los tribunales administrativos" en Jurídica, núm. 1, 1972, p. 112, incluye el texto íntegro de la reforma.

³¹⁶Artículo 107, fracción V, inciso (b) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

³¹⁷Dando así lugar al amparo bi-instancial en los términos del artículo 114, fracción II de la Ley de Amparo. Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, op. cit. Introducción, supra nota 9, p. 85.

XII. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El 26 de Enero de 1971, (Diario Oficial de la Federación de 17 de marzo siguiente), se promulgó la ley que creó el Tribunal de lo Contencioso administrativo del Distrito Federal. Este tribunal significó un importante avance para la jurisdicción administrativa en México, pues además de ser el primer órgano de jurisdicción administrativa con competencia genérica, posee el citado tribunal, la facultad imperativa para imponer el cumplimiento de sus decisiones y el orden dentro del procedimiento. La sentencia protectora del administrado, dictada en el proceso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es exigible mediante un procedimiento similar al contenido por la Ley de Amparo.³¹⁰

XIII. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978.

El dos de febrero de 1978, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que derogó a la anterior de 24 de diciembre de 1966, así como varias reformas y adiciones al Código Fiscal de la Federación. Dichos textos entraron en vigor el dos de agosto del mismo año.

La nueva Ley hizo importantes modificaciones a la organización del Tribunal, pues desde su entrada en vigor el mismo se integró por una Sala superior y por Salas regionales, y aun cuando siguió siendo representado por un presidente que se elige cada año, ahora es designado de entre y por los magistrados de la Sala superior.

La citada Ley orgánica tuvo como principal propósito la desconcentración territorial del Tribunal Fiscal de la Federación a través de la creación de Salas Regionales, y en forma paralela

³¹⁰Cfr. Fix-Zamudio, Héctor. op. cit, *Introducción...*, supra nota 9, p. 87.

al programa de desconcentración administrativa emprendido por el gobierno federal, y específicamente del programa de regionalización de la Secretaría de Hacienda.^{31*}

Desde entonces, el Tribunal Fiscal de la Federación funciona en primera instancia por medio de las Salas regionales, para cuya instalación, se dividió al país en once regiones. Las salas regionales, una por cada región, excepto la metropolitana con seis salas, absorbieron la competencia de las "Salas" en la antigua Ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y conocen, desde el 2 de febrero de 1978, por razón de territorio, de los Juicios contra las resoluciones dictadas por las autoridades ordenadoras con sede en su circunscripción.

La Sala Superior concentró las funciones del "pleno" y quedó encargada tanto de las funciones jurisdiccionales en segunda instancia, como de las funciones administrativas del propio tribunal.

De esta forma, se separó la función instructora y jurisdiccional a cargo de las Salas regionales, de la atribución revisora y unificadora de la Jurisprudencia a cargo de la Sala superior del Tribunal.

La Sala Superior se integró con nueve magistrados y las salas regionales se formaron con tres magistrado cada una. Además existen tres magistrados supernumerarios. Los magistrados del Tribunal son designados por el Presidente de la República con ratificación del Senado, debiendo señalarse la sala de destino y si son numerarios o supernumerarios. También formaban parte del Tribunal: un secretario general de acuerdos, un oficial mayor, los secretarios actuarios y peritos necesarios para el despacho de los asuntos, y los empleados determinados por la sala superior.

^{31*}La creación de una estructura regionalizada de los procedimientos fiscales hizo necesaria la adopción de la fase contenciosa de los mismos en las "regiones fiscales". La ventaja de dicha desconcentración radicaría tanto en la inmediatez de las fases administrativa y contenciosa del procedimiento administrativo, como en la posibilidad de impugnarlo mediante el juicio de amparo ante los tribunales federales ya existentes en las Entidades Federativas.

El artículo 22 de la Ley orgánica preveía la existencia de las salas regionales: seis salas para la zona metropolitana de la ciudad de México. El artículo quinto transitorio del citado ordenamiento señalaba que el presidente de la República, a solicitud de la sala superior, podría dictar acuerdos para el traslado de tres de ellas hacia otras tantas regiones del país donde no se hubiere instalado otra sala regional.

El precepto transitorio fue derogado y el artículo 22 fue reformado por el la Ley publicada el 31 de diciembre de 1981, que entró en vigor al día siguiente, señalando el texto reformado del artículo 22 que "en cada una de las regiones habrá una sala regional, a excepción de la metropólitana, donde habrá seis salas regionales"

El Código Fiscal de la Federación promulgado en diciembre de 1981, y que entró en vigor el primero de abril de 1983, modificó el procedimiento seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación. El texto reformado del artículo 235 del citado ordenamiento suprimió el carácter oral que existía en la letra del texto anterior, ya que suprimió la audiencia de prueba y alegatos, y en su lugar dispuso un acuerdo de cierre de instrucción.³²⁰

Se consideraba que el rezago existente en las Salas regionales era motivado por la supuesta oralidad del procedimiento, pero consideramos que ese rezago, más que por cuestiones procedimentales, esta motivado por la estructura organizativa del Tribunal Fiscal de la Federación.

Se aceleró el trámite de las cuestiones probatorias (artículos 205-V y 214-III y IV), lo que contrasta con la ampliación de los plazos para presentación, ampliación y contestación de la demanda.

³²⁰ Algunos autores piensan que esta medida realista no deja de tener efectos adversos. Cfr. Armienta Calderón, Gonzalo, *Cinco ensayos jurídicos*, Sinaloa México, Universidad de Occidente, 1985, p. 72. Quien considera que en la audiencia de pruebas y alegatos se fijaban los puntos de la litis y se dejaba el expediente en condiciones de dictar sentencia, se daba con ello, seguridad y firmeza al procedimiento.

También se otorgaron al Tribunal Fiscal de la Federación atribuciones propias de un auténtico tribunal para hacer cumplir las providencias precautorias por él dictadas, mediante la imposición de multas. Asimismo, se abrió la posibilidad de que dicte sentencias que impongan obligaciones de hacer a una autoridad por cuanto a la realización de actos o a la reposición del procedimiento.³²¹

XIV. La reforma de 1987-1988.

El 17 de marzo de 1987 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación reformas a los artículos 17, 46 y 116 del texto constitucional. El artículo 116 reformado en su fracción IV proporciona la base constitucional para que las Constituciones y leyes de los Estados instituyan tribunales "de lo contencioso-administrativo", dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que surjan entre la administración pública estatal y los particulares.

La reforma al texto del artículo 116 adaptó el régimen constitucional a una circunstancia real: la existencia de tribunales locales de jurisdicción administrativa, algunos de los cuales son innovadores en varios aspectos procesales.

Otro elemento que seguramente influyó en la citada reforma es la necesidad de articular un sistema nacional de justicia administrativa sobre bases de uniformidad y coherencia.³²²

El 29 de julio de 1987 se promulgaron reformas al texto constitucional, publicadas el 10 de agosto del mismo.

La primera reforma consiste en el traslado del texto que faculta al Congreso de la Unión para crear órganos de

³²¹Cfr. Lomeli Cerezo, Margarita, "Procedimiento contencioso en el Nuevo Código Fiscal Federal", en Estudios Fiscales, México, 1981, T. F. E., pp. 151-162.

³²²Cfr. Armenta Calderón, Gonzalo, "La reforma judicial y los tribunales administrativos", en la obra colectiva Las nuevas bases constitucionales y legales de sistema judicial mexicano, México, Porrúa, 1987, pp. 833-835.

jurisdicción administrativa en el ámbito federal y en el del Distrito Federal.

El comentario general de la doctrina es de que esta reforma, más que por otra razón, fue motivada por un afán de técnica legislativa, pues con ella se trasladó el fundamento constitucional de los tribunales administrativos del capítulo dedicado al Poder Judicial Federal (artículo 104, fracción primera), al capítulo relativo a la facultades legislativas del Congreso de la Unión (artículo 73, fracción XXIX-H).³²³

La segunda reforma constitucional que nos atañe es la efectuada al texto del artículo 104, pues se le adiciona la fracción I-B, que atribuye a los Tribunales Colegiados de Circuito el conocimiento del recurso de revisión interpuesto contra las resoluciones definitivas dictadas por los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 y en los casos en que lo señalen las leyes.

La revisión (rectius apelación) de dichas sentencias se somete a al trámite que para la 'revisión en amparo de doble instancia' dispone la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales. La resolución que sobre dichos asuntos dicten los Tribunales Colegiados no son susceptibles de ulterior recurso, es decir, quedan firmes.

Finalmente, el cinco de enero de 1988 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las modificaciones a la Ley de Amparo y a la Ley Orgánica del Poder Judicial, que entraron en vigor el 15 de enero de 1988, con el objeto de establecer las bases legales para la aplicación de la reforma constitucional anteriormente descrita.

También a dicho efecto se reformó el texto del Código Fiscal y el de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación el mismo día 5 de enero de 1988 en vigor también a partir del día quince de los mismos mes y año.

³²³Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "El Ejecutivo y el Poder Judicial" en la obra colectiva El sistema presidencial mexicano, México, UNAM, 1988, p. 298; cfr. Armienta Calderón, op. cit. ult.

En virtud de dicha reforma, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación posee un limitado sector de competencia para aquellos asuntos de "importancia y trascendencia", ya que se suprimieron sus facultades revisoras de las resoluciones emitidas por las Salas Regionales.

Esta reforma, que analizaremos en apartados subsecuentes, a primera vista produce la impresión de que intenta alterar el rumbo de las reformas precedentes que tendían a conformar un sistema de tribunales de jurisdicción administrativa independientes tanto de el poder judicial como de la administración activa.

Capítulo V. EL MARCO CONSTITUCIONAL DE LOS TRIBUNALES DE JURISDICCION ADMINISTRATIVA EN MEXICO.

Sumario: I. Ubicación constitucional de los tribunales de Jurisdicción administrativa en la República mexicana. II. La Jurisdicción administrativa como remedio indirecto de la defensa de la Constitución. III. El Tribunal Fiscal de la Federación y el control de constitucionalidad.

I. Ubicación constitucional de los tribunales de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano.

El tema que a continuación examinaremos, si bien es cierto, despertó acalorados debates en los primeros años de vida del Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente es ya un punto superado.

En efecto, al momento de ser creado el Tribunal Fiscal de la Federación, por la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1937, surgió entre los tratadistas del derecho constitucional y administrativo mexicano una interesante discusión que ya hemos abordado en el capítulo precedente, (vid supra Cap. IV apartado "La reforma constitucional de 1946").

Durante el período 1937-1946 la supuesta inconstitucionalidad del primer tribunal administrativo, organizado conforme al sistema francés, fue expuesta por quienes consideraban que carecía de fundamento constitucional la creación de tribunales administrativos distintos de los del poder judicial.

En 1946, se expidió la reforma a la fracción I del artículo 104 que facultó al Congreso de la Unión para establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de los tribunales administrativos "creados por una ley federal y que tengan plena autonomía para dictar sus fallos". Como ya lo hemos comentado esta reforma significó la constitucionalización en forma indirecta de los tribunales administrativos en el régimen mexicano.

En 1967, en el mes de junio, se promulgó otra reforma al artículo 104 de la Constitución. La citada reforma, que entró en

vigor el 28 de octubre de 1968, autorizó al legislador federal para instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos "que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares". En la misma reforma se facultó al legislador federal para que estableciera las normas para su organización, procedimiento, y los recursos que procedan contra sus resoluciones. Se confirmó la procedencia del recurso de revisión ante la Suprema Corte en contra de las resoluciones definitivas de dichos tribunales.

Esta reforma significó la constitucionalización en forma directa del Tribunal Fiscal de la Federación al mismo tiempo que sirvió de fundamento para la creación, en México, del primer Tribunal administrativo dotado de competencia genérica, aunque sólo en el ámbito del Distrito Federal. (Vid supra Capítulo IV apartado "La reforma de 1968")

Veinte años después, el 17 de marzo de 1987, se reformó el artículo 116, fracción IV, a efecto de autorizar a las Entidades Federativas para que expidan los preceptos constitucionales (locales) y legales para la creación de tribunales de "lo contencioso administrativo" en su esfera competencial. Lo anterior no significó sino el fundamento constitucional de la existencia y funcionamiento de los órganos jurisdiccionales encargados de proceso administrativo en las entidades federativas de nuestro país.

Finalmente, la reforma de 29 de julio de 1987 (publicada en el Diario Oficial de la Federación de 10 de agosto del mismo año), trasladó la atribución del Congreso de la Unión para crear tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, del texto del artículo 104, fracción primera (que en el fondo significa el fundamento constitucional para la creación de tribunales administrativos), para incluirla en el texto del artículo 73, fracción XXIX-H.

La citada reforma se apoyó sólo en motivos de técnica legislativa y no añadió nuevos elementos sobre el particular, sólo se limitó a apartar la citada facultad del capítulo dedicado al Poder Judicial Federal para incluirla en el relativo al Congreso de la Unión.

II. La jurisdicción administrativa como remedio indirecto de la Defensa de la Constitución.

La jurisdicción administrativa constituye, junto con el proceso ordinario, el sector de los remedios indirectos de la Constitución.

La jurisdicción Constitucional de la libertad (Cappelletti), agrupa a la totalidad de los instrumentos establecidos en los textos constitucionales para la protección de los derechos y libertades fundamentales de los gobernados.

La Justicia Constitucional se conforma por la jurisdicción constitucional de la libertad, la jurisdicción constitucional orgánica y la jurisdicción constitucional internacional o comunitaria.

Decimos que la jurisdicción administrativa es un remedio indirecto de la Defensa de la Constitución porque encontrándose encaminada a la protección de los derechos de carácter ordinario, es utilizada para tutelar, en forma refleja, los derechos consagrados en los textos fundamentales.

Aunque en virtud del sobresaliente papel desempeñado por el proceso administrativo en la protección de los derechos de los gobernados frente a la actividad del Estado, algunos tratadistas insisten en calificarlo como un instrumento específico de la tutela de los derechos fundamentales,³²⁵ debemos recordar que el proceso administrativo se encuentra configurado como un mecanismo de control de la legalidad de los actos de las

³²⁵ Cfr. Ramón Real Alberto, "La acción de amparo en la jurisprudencia argentina y ante el derecho uruguayo" en Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, año XIV, número 1, enero-marzo de 1963, Montevideo, p. 134.

autoridades administrativas y no como un instrumento de control de la constitucionalidad, siendo su función primordial, la de proteger la esfera jurídica de los derechos de los administrados, establecidos en la legislación ordinaria y no la de los derechos públicos subjetivos consagrados en los textos constitucionales.³²⁶

Las Garantías Constitucionales son mecanismos de carácter predominantemente procesal que integran la Defensa de la Constitución (el otro sector de la Defensa de la Constitución son los llamados "mecanismos protectores").³²⁷

El ejemplo más notable de éste tipo de función, desempeñada por los Tribunales administrativos, lo constituye el Consejo de Estado francés, el que se ha encargado de tutelar los derechos humanos desde diversos ángulos. El criterio seguido por dicho órgano es el de considerar al Preámbulo de la Constitución como la fuente de los principios generales de derecho aplicados por el Consejo a los asuntos sometidos a su jurisdicción. De esta forma, el Consejo de Estado, ha desaplicado un importante número de actos y resoluciones administrativas que aparte de vulnerar derechos fundamentales, no poseían asiento constitucional.

La actividad que en tal sentido ha desplegado el Consejo de Estado le ha representado la calificación de "juez constitucional".³²⁸

El Consejo de Estado ha desarrollado una verdadera política de "Juez constitucional" en el sentido de que ha debido aplicar más que cualquier otro juez los preceptos constitucionales. Su conocimiento de las materias que regulan la protección de las

³²⁶ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "La protección procesal de las garantías individuales en Iberoamérica", en la obra Latinoamérica: Constitución, proceso y derechos humanos, México, Miguel Ángel Porrúa, 1988, pp. 235-238.

³²⁷ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, op. cit., La defensa, supra nota 27, p. 52.

³²⁸ Cfr. Bataillier, Francine, Le Conseil d'Etat Juge Constitutionnel, Paris, Librairie General de Droit et Jurisprudence, 1966, pp. 33-34.

libertades fundamentales de los ciudadanos es digna de ser destacada. Este concepto de juez, más que obedecer a un criterio orgánico, obedece a uno "funcional" de acuerdo con el cual el juez constitucional será aquel que aplique la norma constitucional, es decir, el que decide sobre la constitucionalidad de leyes y actos.

Bastenos señalar que es imposible estudiar el derecho constitucional francés sin dedicar buena parte de él al estudio del Consejo de Estado y de sus interpretaciones de los textos constitucionales, pues de hecho detenta el monopolio del control de la aplicación de la Constitución por parte de los poderes públicos.

La creación del Consejo Constitucional por la Constitución de 1958, lejos de representar un desplazamiento del Consejo de Estado en el ejercicio de esta función, ha representado un repunte en su posición de contralor, particularmente a partir de la consagración constitucional de los reglamentos autónomos. Las funciones de contralor realizadas por los distintos Consejos se desarrollan en planos diversos. Mientras el Consejo Constitucional es un órgano de tipo político, el Consejo de Estado es (por su composición, el régimen de su personal y su modo de sesionar), un juez de la administración y un protector de los derechos individuales.

Einman y Hamon distinguen dos órdenes de cuestiones sobre las cuales se ejerce la jurisdicción constitucional del Consejo de Estado :

a) La primera consiste en pronunciarse sobre la regularidad de ciertos actos y resoluciones jurídicas en relación con las reglas de derecho constitucional, con el objeto de inferir las consecuencias tocantes a su validez, y que es llamada la jurisdicción constitucional de los actos.

b) La segunda consiste en pronunciarse sobre la conducta lícita o ilícita de determinadas personas a fin de inflingir las respectivas sanciones, y es la jurisdicción constitucional de las infracciones o jurisdicción constitucional represiva.

La primera nos conduce al examen de la regularidad constitucional y consecuentemente de la validez de los actos de los Organos estatales.

Los actos administrativos individuales normalmente no plantean cuestiones de constitucionalidad o inconstitucionalidad, toda vez que deben basarse en una disposición legal o reglamentaria, y su análisis se limita a cuestiones de legalidad, pudiendose decir que no existe disposición administrativa ordinaria o regular que descansa directamente en la Constitución.

En este sentido, el interés de la Jurisdicción constitucional por el control de la regularidad de tales actos no es sino tangencial y sólo cuando el contencioso trata la conformidad de tales actos frente a una regla de valor fundamental que consagra un derecho o una libertad fundamentales. En caso de que se impugne algo más que la simple legalidad de un acto administrativo, corresponde al Consejo de Estado pronunciarse sobre la conformidad de la decisión particular con uno o varios artículos de la Declaración de derechos o del Preámbulo de la Constitución de 1946.³²⁹

III. El Tribunal Fiscal de la Federación y el control de Constitucionalidad.

En el ordenamiento mexicano el único órgano Jurisdiccional que decide en última instancia sobre la constitucionalidad de las leyes es la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En consecuencia, el Tribunal Fiscal de la Federación no cuenta entre sus atribuciones ni el control de la constitucionalidad de leyes ni la interpretación directa del texto constitucional.

³²⁹Cfr. Einman Charles et Hamon, Leo, "La Jurisdiction constitutionnelle en droit française" en la obra colectiva *Verfassungsgerichtsbarkeit in der Gegenwart*, Karl Heymanns Verlag KG, Berlin, 1982, pp 247 y ss.

Dada la incompetencia del Tribunal Fiscal de la Federación para realizar funciones de contralor constitucional respecto de Leyes administrativas inconstitucionales, el combate a las mismas sólo puede ser intentado a través del juicio de amparo bi- instancial o ante los Jueces de Distrito (artículo 114, fracción I de la Ley de Amparo).

Desde que fue creado el Tribunal Fiscal de la Federación, se invocó, en el procedimiento seguido ante él, la inconstitucionalidad de las leyes aplicadas por los organismos administrativos como una causa de nulidad de los actos impugnados. Ya desde entonces se discutió si el Tribunal podía dictar fallos de nulidad fundándose en la inconstitucionalidad de las leyes aplicadas.

Después de que varias Salas habían dictado resoluciones contradictorias, el Pleno del citado Tribunal Fiscal intervino, con objeto de dar uniformidad a la jurisprudencia, y entonces se discutió la presunta facultad del Tribunal para dictar sentencias de anulación por inconstitucionalidad de la ley, triunfando la tesis que no considera posible que el tribunal realice dicha función controladora.³³⁰

La discusión se reanudó en la Suprema Corte de Justicia de la Nación por vía del juicio de amparo. El Supremo Tribunal resolvió que correspondía al Poder Judicial Federal el conocimiento de todo asunto relacionado con la constitucionalidad de leyes, habiéndose establecido jurisprudencia firme en éste punto.

Por su parte, el ministro Gabino Fraga logró que la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación abandonara dicho criterio jurisprudencial en varios asuntos. Con base en los artículos 128 y 133, resolvió que "ninguna ley secundaria ni ningún acto de autoridad puede prevalecer sobre la Constitución, y que por consiguiente, el Tribunal Fiscal de la Federación podía resolver si la ley invocada ante él era inconstitucional".

³³⁰ Tribunal Fiscal de la Federación. CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES. El T.F.F. no tiene facultades para estudiar y resolver problemas relativos a la constitucionalidad de leyes, aunque sí puede estudiar la de reglamentos y actos". Resolución del Pleno de 30 de octubre de 1939. cfr. Revista del T.F.F. 37/48, p. 191.

En el amparo interpuesto por la "Compañía Telefónica Sabinas", Gabino Fraga elaboró el proyecto de sentencia, en el que concluye que el deber de otorgar preferencia a la Constitución sobre la ley ordinaria rige para todos los funcionarios judiciales de todo orden y para los funcionarios administrativos, con excepción de aquellos que no tienen facultades de decisión en la aplicación de la ley o facultades otorgadas directamente por la Constitución, y se limiten a cumplir ordenes de sus superiores.³³¹

La Corte resolvió el asunto "Telefónica de Sabinas" cuando Gabino Fraga había renunciado a su puesto de ministro, y aprobó otro proyecto para volver a la jurisprudencia establecida antes del citado proyecto de Gabino Fraga, misma que se mantiene hasta nuestros días.³³²

Un nuevo intento, realizado en sentido semejante y ante el Pleno por un proyecto del ministro Olea y Leyva, tampoco logró cambiar la convicción de la Corte.³³³

Felipe Tena Ramirez plantea el problema en su libro de derecho constitucional y resuelve negando a las autoridades administrativas la facultad de omitir la ejecución de una ley por motivos de inconstitucionalidad.³³⁴

Por su parte, Antonio Martínez Baez, reconoce tanto a los Tribunales de los Estados como a los Tribunales Administrativos- en forma genérica y teóricamente-, la posibilidad de examinar la

³³¹ Cfr. Fraga, Gabino. Proyecto del Ministro N. Pueden conocer de problemas de constitucionalidad de leyes, autoridades distintas del Poder Judicial de la Federación?, en Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, tomo IV, números 13 y 14, enero-Junio de 1942.

³³² Tesis número 196. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION CARECE DE COMPETENCIA PARA JUZGAR SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, primera parte Tribunal en Pleno, v. I. "El Tribunal Fiscal de la Federación carece de competencia para estudiar y resolver sobre la inconstitucionalidad de una ley, ya que dicha facultad corresponde al Poder Judicial de la Federación a través del Juicio de amparo." p. 333.

³³³ Cfr. Salceda, Alberto, "Autocontrol de la Constitucionalidad", en Revista mexicana de derecho público, v. I, número 4, Abril-Junio de 1947, Mexico, pp. 407-422, especialmente p. 415

³³⁴ op. cit. ult. p. 416.

"validez " de las leyes, pero subraya que el juicio que emitan debe sujetarse a la posible revisión del Poder Judicial de la Federación, en una controversia en la que la Suprema Corte de Justicia emita la resolución final.³³³

Para Martínez Baez, la posición de un Tribunal Administrativo frente a un conflicto de leyes es idéntica a la de los Tribunales del Poder Judicial, ya que "es idéntica la función desempeñada por ambos órganos jurisdiccionales".

Como factores limitantes señala tanto a la especial conformación técnico-jurídica de la jurisdicción administrativa, como a la limitación de los efectos del fallo a la especie considerada, modalidades que aseguran, por una parte, el mantenimiento de la Ley Suprema, y por la otra, el equilibrio entre los dos poderes políticos del Estado.

Finalmente, considera que en el caso particular del Tribunal Fiscal de la Federación, la falta de un remedio para las sentencias que pudiera dictar, contrarias a la validez de una norma legislativa, debe privarlo de ésta posibilidad que teóricamente, y atendiendo solamente a su carácter jurisdiccional tendría.³³⁴

Nosotros opinamos que si bien dicha limitación existía en aquella época, a partir de 1946, con la introducción del recurso de "revisión fiscal", fue eliminada, por lo que consideramos oportuno otorgar la función de contralor de la constitucionalidad de las Leyes, aunque no en última instancia, al Tribunal Fiscal de la Federación.

³³³Cfr. Martínez Baez, Antonio, "El indebido monopolio del Poder Judicial Federal para conocer de la inconstitucionalidad de leyes" Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia, tomo IV, número 15, julio-septiembre de 1942, p. 253

³³⁴op. cit. ult. pp. 250 y 251.

Capítulo VI. EL PROCESO ADMINISTRATIVO FEDERAL Y EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO.

Sumario: I. Organización. II. Competencia. III. El proceso ante el Tribunal Fiscal de la Federación. IV. A) Partes. V. B) Medios Preparatorios. VI. C) Providencias Precautorias. VII. D) Pruebas. VIII. E) Terminación del Proceso. IX. F) Jurisprudencia. X. G) Ejecución de las Sentencias. XI. H) Recursos ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

I. Organización.

El Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía cuya estructura y funcionamiento se encuentran regulados por la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación promulgada el 31 de diciembre de 1977, vigente a partir de agosto de 1978, y con reformas publicadas el 31 de diciembre de 1981 y el 5 de enero de 1988.

El Tribunal Fiscal de la Federación se integra de una Sala Superior y 17 salas regionales, que se encuentran distribuidas en once regiones para las que, a tal efecto, ha sido dividido el territorio mexicano. En cada región se encuentra domiciliada una sala, a excepción de la región metropolitana que cuenta con seis salas y la región México-Hidalgo que cuenta con dos salas en virtud de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1988. ***

Los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación son designados por un periodo de seis años por el presidente de la República con la aprobación del Senado, y en sus recesos por la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Los magistrados pueden ser nombrados para integrar la Sala Superior o las salas regionales.

Los magistrados supernumerarios que deben suplir a los numerarios en los supuestos señalados por la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación también son nombrados a través del mismo procedimiento.

***La sala recién creada no ha entrado en funcionamiento, debiendo corresponder al presidente de la República dictar el auto de iniciación de actividad en la misma.

Si al término de su periodo de seis años, que se computa a partir de la fecha de su designación, fueren nuevamente designados, de conformidad con lo señalado por la citada Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (reformada el 5 enero de 1988 en su artículo tercero, en vigor a partir del primero de enero 1990), los magistrados del citado Tribunal Fiscal sólo podrán ser removidos en los casos y mediante el procedimiento que, para los Jueces y Magistrados "inamovibles" del Poder Judicial de la Federación prevé la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación se integra por nueve magistrados especialmente nombrados para ello. Para que la Sala Superior sesione válidamente se requiere la presencia de por lo menos seis de sus miembros. (artículo 11 de la ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación).

Las resoluciones de la citada sala son tomadas por mayoría de votos de los magistrados presentes, quienes no podrán abstenerse de hacerlo salvo tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto será diferido para la siguiente sesión, y si persistiere el empate, se designará nuevo ponente. (artículo 12 de la Ley Orgánica)

Las sesiones serán públicas a menos que la moral, el interés público o la ley exijan que sean secretas.

Las salas regionales se integran por tres magistrados cada una. Para que una sala sesione válidamente se requiere la presencia de los tres magistrados que la componen. Las decisiones de las salas son tomadas por mayoría de votos.

II. Competencia.

La Sala Superior, creada por la Ley Orgánica de 1977, ha absorbido las funciones administrativas y jurisdiccionales que en la ley de 1967 correspondían al Pleno.

Son atribuciones de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación:

I. Fijar la jurisprudencia del tribunal conforme al Código Fiscal de la Federación.

II. Resolver los juicios con características especiales en los casos establecidos por el Código Fiscal de la Federación.³³⁰

Hasta antes de la citada reforma, la Sala Superior del propio Tribunal Fiscal era competente para "conocer de los recursos interpuestos en contra de las salas regionales que concedan las leyes".

Sin embargo, a la Sala Superior en lugar de decidir en segunda instancia de los asuntos resueltos por las salas regionales, se le atribuye la facultad de atracción para juzgar aquellos casos que, por sus características especiales, así lo ameriten, facultad que puede ser ejercitada de oficio o a petición, debidamente fundada, de la Sala Regional correspondiente o de la Secretaría de Hacienda y Crédito público.

1. Procedencia. El Código fiscal nos indica las características que deben reunir los citados juicios objeto de esta facultad de discrecional, la que es similar al Writ Certiorari del derecho anglosajón, en forma parecida de como lo utiliza la Corte Suprema estadounidense y que previamente fue adoptado, con matices peculiares, por la Suprema Corte de Justicia de nuestro país:

a) En los casos en los que el valor del negocio exceda de 100 veces el salario mínimo, vigente en el área geográfica del Distrito Federal, elevado al año.

b) En aquellos asuntos que para su resolución sea necesario establecer, por vez primera, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

³³⁰ A partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1988 fue alterado el curso del proceso administrativo mexicano, pues desde su entrada en vigor los órganos jurisdiccionales que, en forma casi exclusiva, se encargan de examinar los recursos de revisión interpuestos en contra de las resoluciones de las salas regionales del Tribunal Fiscal de la Federación son los Tribunales Colegiados de Circuito, dependientes del Poder Judicial de la Federación.

2. Tramitación.

a') En el supuesto de que la Sala Superior, de oficio, tome la decisión de ejercer esta facultad de atracción, deberá comunicarlo a la Sala Regional correspondiente antes de que esta admita la contestación de la demanda.

b') En el segundo supuesto, cuando la Secretaría de Hacienda realice la petición, deberá presentar la petición correspondiente mediante escrito, dirigido a la Sala Superior por conducto de la Sala Regional respectiva, y acompañado de las constancias necesarias, antes de que emita el acuerdo de admisión de la contestación.

c') Si la propuesta se origina en la propia Sala Regional, esta acordará enviar a la Sala Superior la petición correspondiente en el mismo auto que admita la contestación de la demanda.

Una vez que la Sala Superior dicte el acuerdo de admisión de la petición o, de oficio, decida resolver el juicio, deberá comunicarlo a las partes. En la misma notificación les requerirá para que señalen domicilio para oír notificaciones en la sede de la Sala Superior, y también para que designen persona autorizada para recibirlas o para que, en el caso de las autoridades, señalen sus representantes en dicha sede, apercibiéndoles que de no hacerlo, las resoluciones que dicte la Sala Superior les será notificada por lista.

Después de dictar el auto de cierre de instrucción del proceso, la Sala Regional respectiva deberá remitir el expediente original a la Sala Superior. El presidente de la citada Sala Superior, una vez recibido el expediente, designará magistrado ponente.

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

IV. Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados y nombrar al que debiera sustituirlos.

V. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las salas regionales.

VI. Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las salas regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial así como entre los magistrados instructores y ponentes.

Las Salas regionales han asumido la competencia que anteriormente tenían las siete salas contempladas por la ley orgánica de 1966. El artículo 23 de la Ley orgánica vigente únicamente repite el contenido del artículo 22 de la ley de 1966, sin considerar las modificaciones de carácter legislativo ocurridas durante el período de vigencia de la antigua.³³⁴

De acuerdo con el criterio establecido por Héctor Fix-Zamudio, podemos dividir la competencia de las salas regionales en dos grandes sectores:³⁴⁰

A) El de anulación, que comprende dos tipos de conflictos:

a) Los relativos a la anulación de actos y resoluciones en materia fiscal. Ante las salas regionales pueden ser combatidas las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades fiscales federales y por organismos fiscales autónomos, en las que se determine la existencia de un crédito fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, los que nieguen la devolución de un ingreso fiscal percibido por el Erario Federal en forma indebida, las que impugnan multas por infracciones a las normas administrativas federales, así como aquellas que causen un agravio en materia fiscal distinto de los antes mencionados.

³³⁴ Vgr. La Dirección de Pensiones Militares que fué sustituida por el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. Cfr. artículo cuarto de la Ley del ISSFAM, de 28 de mayo de 1976.

³⁴⁰ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, op. cit. "Introducción", supra nota 84, pp. 108-1085.

b) Los derivados de las prestaciones económicas que conceden las instituciones de seguridad social en favor de los empleados civiles y militares, conocidas como "parafiscales"; los conflictos cuya materia constituye una prestación de seguridad social, como son pensiones y otro tipo de beneficios que conceden las leyes en provecho de los miembros de las fuerzas armadas o de sus beneficiarios, pensiones civiles con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores al Servicio del Estado.

B) El de plena jurisdicción, que comprende:

a) Las controversias derivadas de la interpretación y cumplimiento de los contratos de obras públicas celebrados por las dependencias federales. La ley señala que debe tratarse de contratos celebrados por la administración pública centralizada, quedando excluidos los contratos celebrados por los órganos de la administración pública calificada como "paraestatal".

b) Las que constituyen responsabilidad contra funcionarios y empleados de la Federación por actos no constitutivos de delitos.

c) Las relativas a fianzas constituidas en beneficio de las autoridades públicas.

d) Las controversias sobre reclamaciones de reparación patrimonial directa contra el Estado por actos y omisiones culposos en el funcionamiento de los servicios públicos.³⁴¹

III. Partes ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Conforme al artículo 198 del Código Fiscal de la Federación son partes:

a) El demandante;

b) Los demandados;

a') La autoridad que dictó la resolución impugnada;

³⁴¹Cfr. artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal de 31 de diciembre de 1941 derogada por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 13 de enero de 1989.

b') El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o cuya nulidad pida la autoridad administrativa;

c') El titular de la dependencia o entidad de la administración pública federal, Procuraduría General de la República y Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de la que dependa la autoridad demandada.

c) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en todos los juicios en que se controviertan actos de autoridades de las Entidades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos de coordinación en materia de ingresos federales.

La Secretaría de Hacienda también puede figurar como parte en los juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación debiendo apersonarse dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada;

d) El Tercero con un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

La reforma de 5 de enero de 1988 abrogó el último párrafo del artículo 198 que se encargaba de definir al coadyuvante de la autoridad administrativa.

IV. El proceso ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

El proceso predominante de los que tramita el Tribunal Fiscal de la Federación es el juicio de nulidad fiscal (supra II, inciso A).

También tramita, el citado Tribunal, un volumen pequeño de procesos de plena jurisdicción: pensiones civiles y militares con cargo a las instituciones federales de seguridad social o al erario federal, la interpretación y el cumplimiento de contratos de obra pública celebrados por la administración pública centralizada y los casos de responsabilidad civil de funcionarios y empleados federales. Estos procesos, en ausencia de un procedimiento regulado en forma específica, deben tramitarse siguiendo los lineamientos del Código Federal de Procedimientos Civiles. (artículo 169 del Código Fiscal de la Federación).

Para la tramitación del proceso de plena jurisdicción concerniente a las pretensiones de reparación patrimonial dirigidas contra el Estado, por actos u omisiones culposos en el funcionamiento de los servicios públicos, debe seguirse el procedimiento prescrito en el Código Fiscal de la Federación.

Las controversias administrativas que no se adapten a ninguna de las vías procedimentales antes mencionadas deben ser impugnadas mediante el Juicio de amparo.

V A) Medios Preparatorios.

En el procedimiento administrativo la norma general consiste en el requisito del agotamiento previo de los recursos o procedimientos administrativos internos, que se siguen ante la administración activa (artículo 190, fracción IV del Código Fiscal de la Federación).

Esta regla admite excepciones en las que, aún cuando las leyes administrativas regulan la citada vía administrativa interna, es posible iniciar, de inmediato, el Juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

De manera opuesta, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 28 ha seguido un principio contrario, es decir, la opción de iniciar indistintamente el proceso administrativo o los procedimientos administrativos de defensa regulados por las distintas leyes, salvo en materia fiscal.

VI B) Providencias Precautorias.

En el proceso administrativo federal mexicano la providencia precautoria más importante es la suspensión de la ejecución del acto reclamado. La suspensión es un instrumento predominantemente preservativo o conservador encaminado a "mantener las cosas en el estado en que se encuentran en tanto se pronuncia sentencia". En el caso del proceso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la suspensión se limita a paralizar el procedimiento por parte de las autoridades administrativas y tributarias, previo el otorgamiento de la garantía del interés fiscal por parte del reclamante.

Después de examinar esta concepción limitada de las medidas cautelares, un importante sector de la doctrina ha propuesto la modificación de tales medidas, y ha recomendando la utilización de medios de naturaleza constitutiva cuando sean necesarios para preservar la materia de la controversia y evitar daños de difícil o imposible reparación al administrado.³²²

VII C) PRUEBAS.

En materia probatoria el Código Fiscal de la Federación en su artículo 230 contiene disposiciones similares a las de los Códigos de Procedimientos Civiles, ordenamientos que en general otorgan a los jueces amplias atribuciones para ordenar, de oficio, la práctica de los medios de prueba no ofrecidos por las partes y la ampliación de los ofrecidos y proporcionados por éstas a efecto de obtener un mejor conocimiento de los hechos materia del juicio (Los artículos 179 y 180 del Código Federal contienen disposiciones similares al 278 y 279 del Código del Distrito Federal).

El artículo 230 del código fiscal faculta al juzgador para valerse de cualquier persona, sea parte o tercero, y de cualquier cosa o documento, ya sea que pertenezcan a las partes o a un tercero, sin más límites que los de las pruebas que no esten prohibidas por la ley ni sean contrarias a la moral, con objeto de "conocer la verdad sobre los puntos controvertidos".

También puede ordenar la práctica o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que sea conducente para el conocimiento de la verdad sobre los puntos controvertidos. Para tal fin, el magistrado instructor obrará como estime procedente, sin lesionar los derechos de las partes y procurando su igualdad procesal.

Estas atribuciones en realidad sobrepasan el limitado concepto de las "Pruebas para mejor proveer", tal como las considera la

³²² Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, Introducción a la Justicia Administrativa en el derecho mexicano, México, El Colegio Nacional, 1983, p. 101.

Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que insiste en que son "facultades potestativas del Juzgador y no un deber del mismo".³⁴³

A) Objeto de la prueba.

Se limita a los hechos discutidos y a los discutibles, razón por la cual son excluidos los hechos notorios. Los hechos presumidos por la ley, los imposibles o notoriamente inverosímiles y los irrelevantes tampoco constituyen objeto de prueba.

La carga de la prueba, tanto para el actor como para el demandado, recae en aquellos hechos que funden su pretensión o su excepción y no así los hechos negados. Únicamente los hechos afirmados imponen la carga de la prueba, los hechos negados sólo la imponen excepcionalmente.

B) El procedimiento probatorio.

a) Ofrecimiento. En los escritos de demanda y contestación. Las pruebas supervenientes en el momento en que se presenten, siempre que no haya sido dictada sentencia.

b) Admisión o rechazo. en el mismo auto que decide sobre la demandas o su contestación.

c) Preparación y ejecución. Las pruebas son practicadas y desahogadas de acuerdo con su naturaleza y conforme a las indicaciones del magistrado instructor.

C) Medios de prueba.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 214, al igual que la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en su artículo 64, y en forma análoga al artículo 150 de la Ley de Amparo, únicamente indican que serán

³⁴³ Cfr. Tesis 1524 PRUEBAS PARA MEJOR PROVEER FACULTAD DEL JUZGADOR PARA ADMITIRLAS. Apendice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1980, segunda parte, salas y tesis comunes, volumen quinto, p. 2415.

admitidos todos los medios de prueba, excepción hecha, de la confesión de las autoridades.

En general podemos señalar que se admiten: 1) La confesional pero no de la autoridad; 2) La documental pública y privada; 3) El dictamen pericial; 4) La inspección judicial; 5) La testimonial, a cargo de los terceros; 6) Las fotografías, fotostaticas, notas taquigraficas y en general "todos los elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia"; 7) La presuncional.

D) Sistemas de apreciación probatoria.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 234 establece una postura intermedia entre la prueba tasada y la libre apreciación de la prueba. Tasa en principio algunos medios de prueba, pero deja a la libre apreciación el resto.

La fracción I del artículo 234 asienta que harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por la autoridad en documentos públicos. Si dichos documentos contienen declaraciones de verdad o manifestación de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no demuestran la verdad de lo declarado. Respecto de los actos cuya comprobación esté a cargo de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que consten en las actas respectivas.

Por su parte, la fracción II del mismo artículo 234 señala las excepciones al la prueba tasada:

a') Indica que las pruebas pericial y testimonial quedan sujetas a la prudente apreciación del juzgador, según las circunstancias.

b') Cuando el juzgador se forme una convicción distinta de la que obtendría a través de los lineamientos de la prueba tasada, podrá apartarse de dichos principios, debiendo fundar "razonadamente" esta parte de su sentencia.

El Código Federal de Procedimientos Civiles, supletorio del Código Fiscal, indica, en su artículo 197, que el juzgador goza

de la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas; para determinar el valor de las mismas, unas enfrente de las otras, y para fijar el resultado final de dicha evaluación, respetando lo dispuesto en el capítulo correspondiente del mismo ordenamiento y en las leyes aplicables.

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en su artículo 79-I, establece abiertamente la libre apreciación del material probatorio, excluyendo expresamente sólo la documental pública y la inspección judicial.

VIII D) Terminación del Proceso.

El proceso administrativo puede terminar por sobreseimiento (terminación anormal) que consiste en la terminación del proceso por una resolución que declare la imposibilidad o la existencia de un obstáculo que impida examinar el fondo del asunto, o bien puede concluir de manera regular, por medio de la sentencia definitiva.

1) Sobreseimiento.

El artículo 203 del Código Fiscal de la Federación reproduce las causas de sobreseimiento que contiene la Ley de Amparo en su artículo 74 y la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en su artículo 71:

a) El desistimiento del actor; b) los casos en los que durante la tramitación del proceso sobrevenga una causa de improcedencia de las mencionadas en el artículo 202 del mismo código, y todos los demás casos en los que exista impedimento legal para dictar resolución de fondo; c) La muerte del demandante cuando su pretensión sea personal y por lo tanto intransferible; y d) cuando la autoridad demandada deje sin efecto el acto impugnado o de satisfacción a la pretensión del actor.

2) Sentencia definitiva.

La sentencia definitiva, pone fin al proceso, salvo en los casos excepcionales en los que, conforme al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, procede el recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito.

La sentencia como documento judicial, aunque no deberá guardar formalidad alguna, deberá dividirse en tres partes: la relación de los hechos (resultandos), las consideraciones y fundamentos legales (considerandos) y los puntos resolutivo. Como requisito de fondo las sentencias deberán ser claras, precisas y congruentes, debiendo resolver todos los aspectos planteados en el proceso correspondiente. (artículo 229 del Código Fiscal de la Federación).

IX E) Jurisprudencia.

Como corolario de las modificaciones al procedimiento seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación y de la correspondiente reorganización estructural de su funcionamiento, la forma de fijar la jurisprudencia del citado órgano jurisdiccional ha variado.

Anteriormente la jurisprudencia era establecida por la Sala Superior y obligatoria para la misma y para las salas regionales. La jurisprudencia se podía formar de tres formas: a) Al resolver las contradicciones entre las sentencias dictadas por las salas regionales, con la aprobación de por lo menos seis magistrados de la sala superior; b) Si al resolver el recurso de queja interpuesto contra una sentencia de la sala regional, la Sala superior decidía modificarla ; y c) Cuando la Sala superior dictaba en el recurso de revisión tres sentencias consecutivas no interrumpidas por otra en contrario, sustentando el mismo criterio y que hubiesen sido aprobadas por lo menos por seis magistrados. (Cfr. Texto antiguo de los artículos 259 y 260 del Código Fiscal de la Federación)

Desde las reformas de 1988, las tesis contenidas en las sentencias que dicten las Salas Regionales constituyen precedente para la sala que las pronuncie así como para las otras que conozcan de casos similares, cuando sean publicadas en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación.

El mismo criterio se sigue para las tesis que pronuncie la Sala Superior al resolver, como tribunal de primera instancia, los asuntos que revistan características especiales, con la obligatoriedad implícita para la misma Sala Superior.

La Sala respectiva deberá aprobar la tesis que constituya precedente, su síntesis, y el rubro, así como la numeración que le corresponda en el orden de las que haya dictado, hecho lo cual la Sala Superior ordenará su publicación en la Revista del propio Tribunal Fiscal.

En el supuesto de que las Sala Regionales sustenten un criterio distinto al de un precedente, deberán expresar en la sentencia las razones por las que dejaron de aplicarlo, debiendo enviar a la Sala Superior copia de la misma para que dicha Sala Superior resuelva cuál de las tesis debe prevalecer.

Los casos de contradicción de sentencias podrán ser denunciados por cualquiera de los magistrados del tribunal, la Secretaría de Hacienda, o las partes en los juicios respectivos, ante la Sala Superior, para que ésta decida la tesis que deba prevalecer.

En este caso opera dicha denuncia en forma análoga al "recurso de casación en interés de la ley" de la Jurisprudencia francesa, ya que la resolución pronunciada por la Sala Superior sólo tiene por objeto fijar las Jurisprudencia y no afecta en modo alguno, ni el sentido ni el alcance de las sentencias que hayan sido dictadas en los juicios correspondientes.³⁴⁴

La Sala Superior deberá establecer, después de recibir la sentencia en la que no se aplique un criterio jurisprudencial, o bien la denuncia correspondiente, cuál es la tesis que debe prevalecer, misma que constituirá Jurisprudencia obligatoria para el Tribunal Fiscal de la Federación, siempre que se conserve dentro de los límites de la Jurisprudencia que, en tal caso hayan dictado los tribunales del Poder Judicial de la Federación.

En virtud de la reforma al artículo 261 de la Ley de Amparo, publicada el 5 de enero de 1988 en el Diario Oficial de la Federación, la Jurisprudencia establecida en las tesis de los

³⁴⁴Cfr. Armenta Calderón, Gonzalo. "El nuevo procedimiento contencioso fiscal", en Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, número 2, tercera época, año 1, febrero de 1988, p. 69.

Tribunales Colegiados de Circuito será obligatoria para el Tribunal Fiscal de la Federación, con lo cual queda sin validez la tesis número 100 del propio Tribunal Fiscal de la Federación que sostenía el criterio de que las tesis de los Tribunales Colegiados de Circuito que constituyen jurisprudencia no son obligatorias para las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación.³⁴⁵

Finalmente, las tesis establecidas por la Sala Superior al resolver en primera instancia los juicios con características especiales a los que alude el artículo 239 bis del Código Fiscal, constituyen jurisprudencia, siempre que se sustenten en tres resoluciones no interrumpidas por otra en contrario y no contravengan la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación.

La Sala superior deberá aprobar su tesis jurisprudencial, la síntesis y rubro que corresponda y ordenará su publicación en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. Una vez formada la jurisprudencia, la Sala respectiva deberá asignar la numeración progresiva que le corresponda.

Los magistrados de la Sala Superior podrán proponer a la misma que modifique su jurisprudencia cuando existan razones fundadas que lo justifiquen. También las Salas Regionales podrán proponer la modificación de un criterio jurisprudencial, expresando los razonamientos que apoyan la propuesta.

En el caso de que alguna Sala dicte una resolución en contravención de la jurisprudencia del tribunal, la Sala Superior solicitará a los magistrados que hayan votado a favor de dicha resolución que rindan un informe. Una vez confirmado el incumplimiento, los apercibirá y en caso de reincidencia, impondrá la sanción administrativa que corresponda. (artículos 259 a 262 del Código Fiscal de la Federación).

³⁴⁵ Tesis 100 TESIS DE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS PUBLICADAS COMO JURISPRUDENCIA. NO SON OBLIGATORIAS PARA EL TRIBUNAL FISCAL. Cfr. Revista de tesis jurisprudenciales, p. 115

X F) Ejecución de las sentencias.

Aunque el supuesto normal consiste en el cumplimiento voluntario de las sentencias, existe, en los casos de incumplimiento de una "sentencia firme", la "queja" que, por una sola vez podrá utilizar la parte que se considere afectada, ante la Sala Regional que instruyó el juicio en que se dictó la sentencia.

a) La queja procede contra la indebida repetición de un acto o resolución anulado; también procede en los casos en los que el acto o resolución emitidos para cumplimentar una sentencia, se incurra en exceso o defecto en su cumplimiento.

La queja no procede respecto de actos negativos de la autoridad pública. (artículo 239 ter, fracción I del Código Fiscal de la Federación).

b) La queja deberá interponerse por escrito ante el magistrado instructor, dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos el acto o resolución que la provoque.

El escrito de queja deberá expresar las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, o bien, la repetición del acto o resolución anulados. (fracción II)

c) El magistrado instructor pedirá un informe a la autoridad a quien se le impute el incumplimiento de la sentencia, la que deberá rendir un informe dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, justificará el acto o resolución que provocó la queja. Vencido el plazo, con informe o sin el, el magistrado instructor dará cuenta a la Sala, la que resolverá en los cinco días siguientes.

d) En el caso de que exista repetición del acto anulado, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos el acto repetido y lo notificará al funcionario responsable de la notificación ordenándole se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución antes mencionada también se notificará al superior jerárquico del funcionario responsable y la Sala respectiva impondrá una multa hasta de 90 días el salario mínimo vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. (fracción III)

e) En el caso de que la Sala resuelva que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos el acto o resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable un plazo de 20 días para que cumplimente en la forma debida el fallo respectivo, indicándole la forma y términos, precisados en la sentencia, y de conformidad con los cuales habrá de cumplir. (fracción IV, del artículo 239 ter).

f) Finalmente, durante el trámite de la queja existe la posibilidad que sea suspendido el procedimiento administrativo de ejecución, previa solicitud de la medida cautelar y el aseguramiento del interés fiscal ante la oficina ejecutora correspondiente.

Existe una sanción pecuniaria para quien promueva una "queja frívola e improcedente", que puede consistir hasta en noventa días de salario mínimo vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. (fracción V del artículo 239 ter del Código Fiscal de la Federación)

XI G) Recursos ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

Contra las resoluciones emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación proceden los siguientes recursos.

A) El de Reclamación, ante la Sala Regional, contra las resoluciones del magistrado instructor :

a) Que desechen la demanda, la contestación a la misma o alguna prueba; b) Las que decreten el sobreseimiento del juicio; y c) Aquellas que rechacen la intervención del tercero.

La reclamación deberá interponerse dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva. (artículo 242 del Código Fiscal de la Federación reformado el 5 de enero de 1988).

B) El de Revisión, en favor de las autoridades administrativas y que se interpone ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, de acuerdo con la sede de la Sala Regional, contra las resoluciones emitidas por éstas:

- a) Que decreten o nieguen el sobreseimiento del proceso;
- b) Contra las sentencias definitivas.

El escrito correspondiente deberá ser presentado por las unidades administrativas encargadas de la defensa jurídica de la autoridad que se considere afectada, ante la Sala Regional dentro de los quince días siguientes al en que surta efectos su notificación.

En el citado escrito deberá comprobarse que existen:

1. Violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.
2. Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

Procedencia.

a) El criterio de procedencia del recurso consiste en la importancia y trascendencia del negocio, que deberá ser "razonada" por el recurrente. Tratándose de aportaciones de seguridad social se considerará que revisten importancia y trascendencia aquellas que determinen los sujetos obligados, o las referentes a seguros de riesgos de trabajo cuya materia la constituyan algunos de los conceptos que integran la base de cotización y del grado de riesgo de las empresas.

b) Existe además, un criterio económico de procedencia del recurso de revisión: cuando la cuantía del asunto exceda de 3500 veces el salario mínimo general del área geográfica correspondiente, que se calcula, en el caso de contribuciones que deban ser determinadas o cubiertas por períodos inferiores a doce meses, dividiendo el importe de la contribución entre el número de meses que compongan el mencionado período y multiplicando el cociente por doce.

Cuando la resolución dictada dentro de un asunto que tenga importancia y trascendencia, a juicio de la Secretaría de

Hacienda (por tratarse de la interpretación de leyes y reglamentos, de las formalidades esenciales del procedimiento o por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una resolución), y además afecte el interés fiscal de la Federación, la citada Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá interponer el citado recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente.

El recurso de revisión también es procedente contra las resoluciones dictadas por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en los casos comprendidos en el 239 bis del Código Fiscal de la Federación (artículo 248 del Código Fiscal de la Federación).

Finalmente, atendiendo a los criterios de economía procesal y de certeza en las resoluciones jurisdiccionales, opera la atracción y la correspondiente acumulación procesal en aquellos casos en los que el particular ha iniciado el procedimiento de amparo indirecto contra una resolución que posteriormente impugna a través del citado recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca el amparo, resolverá el citado recurso en la misma sesión en la que se decida el amparo. (artículo 249 del Código Fiscal de la Federación).

Capítulo VII. PROYECTOS PARA LA CREACION DE UN FUTURO TRIBUNAL FEDERAL DE JURISDICCION ADMINISTRATIVA.

Sumario: I. Anteproyecto de 1964. II. La aportación de Humberto Briseño Sierra. III. Proyecto de 1973. IV. Proyecto de 1981. V. Anteproyecto presentado por Héctor Fix-Zamudio.

I. ANTEPROYECTO DE 1964.

Como es sabido se han elaborado tres anteproyectos en los cuales se propone la transformación del Tribunal Fiscal de la Federación en un Tribunal Federal de Jurisdicción Administrativa. El primero de ellos fue elaborado en 1964 por una comisión formada por los Magistrados del propio Tribunal Fiscal de la Federación Rubén Aguirre Elquézabal, Margarita Lomeli Cerezo y Dolores Heduán Virués, de acuerdo con el cual, el Tribunal Fiscal de la Federación se convertiría en un Tribunal Federal de Justicia Administrativa con una amplia competencia Jurisdiccional. ^{3**}

El citado proyecto constituye la base de los elaborados con posterioridad, y aunque no fue llevado a la práctica en su totalidad, algunas de sus sugerencias han sido aplicadas en forma paulatina.

Conforme al citado proyecto, el nuevo tribunal se ubicaría en la esfera competencial del Poder Ejecutivo y gozaría de plena autonomía e independencia para emitir sus fallos. Estaba facultado para juzgar los actos de cualquier autoridad dependiente del Poder Ejecutivo. Se pretendía "enlazarlo con el Jefe del Ejecutivo a través de la Secretaría de la Presidencia".

A) Estructura. Se planteaba aumentar el número de salas a reserva de que, en función de las necesidades del tribunal, fueran creadas otras.

El Tribunal podía sesionar en Pleno o en Salas.

^{3**}Cfr. Heduán Virués, Dolores, Cuarta Década, supra nota 41, pp. 301-319

a) El Pleno lo integraban: el presidente del tribunal, los presidentes de sala, el magistrado ponente en la apelación y el magistrado instructor de primera instancia.

b) Las Salas del Tribunal, nueve en total, conocerían de los juicios promovidos contra los actos de autoridades del Poder Ejecutivo Federal y las del Distrito Federal, emitidos en materia administrativa, por todo aquel que se estimara agraviado. Debemos recordar que en aquél entonces aún no había sido creado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, además de que aún existían territorios federales.

B) Competencia del citado órgano jurisdiccional se determinaba de acuerdo con el principio de cláusula general (la Ley de Justicia Fiscal y el Código Fiscal de 1938 utilizaban el principio enumerativo).

En aras de un tratamiento más técnico del procedimiento fueron separadas las causales de incompetencia de las causas de improcedencia procesal.

Se excluían de la competencia del Tribunal:

- a') los "actos políticos", como los que se originan en materia de relaciones exteriores, tratados internacionales, defensa del territorio nacional, cuestiones electorales, relaciones entre los poderes constitucionales y otros similares";³⁴⁷
- b') También se exceptuaban aquellas materias que en el texto constitucional se señalan como excluidas de la jurisdicción:
- c') Los actos relacionados con la negativa o revocación de las autorizaciones a que se refiere la fracción II del artículo tercero de la Constitución Federal;
- d') Los actos derivados de la aplicación de leyes en materia agraria, (artículo 27 constitucional);

³⁴⁷ Los llamados "actos políticos" generalmente comprenden las materias de relaciones exteriores, seguridad nacional, cuestiones electorales, relaciones entre los poderes de la Unión, expulsión de extranjeros, actos del fuero militar, autorizaciones para impartir educación así como la aplicación de la legislación agraria y de la laboral.

e') Los actos que en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 33 constitucional ejecute el Ejecutivo de la Unión;

f') Actos concernientes a la aplicación del artículo 123 constitucional y de leyes y reglamentos derivados de dicho artículo que, por disposición legal expresa, sean de la competencia de otros tribunales;

g') Actos relativos a la organización y disciplina de el ejército, la armada, la fuerza aérea, servicio militar obligatorio, escuelas militares y navales, así como los actos de las autoridades del fuero militar; y aquellos cuyo conocimiento ha sido conferido a jurisdicciones especiales como son la agraria, militar y laboral; finalmente,

h') Las resoluciones de autoridades administrativas que impusieran multas menores a \$500.00 (quinientos pesos).

C) Además de los supuestos anteriores, el proyecto disponía que el Juicio administrativo era improcedente tratándose de:

a) los actos que debían ser revisados administrativamente de oficio;

b) los actos que sean materia de un recurso o medio de defensa que se encontrara pendiente de resolución de un autoridad administrativa. Todo recurso legalmente establecido era de agotamiento optativo, y cuando no existía recurso y la inconformidad era presentada a la autoridad, ésta debía turnarla en calidad de demanda al Tribunal, lo que significaba que, para la interposición de la demanda, se suprimía el requisito del previo agotamiento de la vía administrativa interna, "que en la mayoría de los casos complica y retarda inútilmente la defensa de los particulares";

c) los actos consentidos expresa o tácitamente y los que fueran su consecuencia;

d) los actos que debían ser materia de juicio, recurso o medio legal de defensa ante otro tribunal cuya resolución pudiera modificarlos o dejarlos inexistente.

D) Proceso.

La impugnación de los actos administrativos se sujetaba a dos requisitos: a) el agravio inferido al demandante; y b) que fueran mencionadas como causas de ilegalidad, y no de mera anulación, las que hasta entonces aparecían en el código fiscal de la Federación como causales para iniciar el procedimiento.

El concepto de desvío de poder adoptado en el Código fiscal de 1938 sólo se refería a la imposición de sanciones por infracciones cometidas a las leyes fiscales. En el citado proyecto "recibe un nuevo contenido" y se adoptó lo que en Francia comprende tanto al desvío como al exceso de poder. El concepto de desvío de poder, generalmente limitado al género de los actos discrecionales, fue extendido en el proyecto a un número significativo de actos "reglados".

En el proyecto, utilizando un léxico "accesible a la población", se incluyeron nuevas causales de ilegalidad tales como arbitrariedad, desproporción, aplicación desigual de la ley u otros principios generales de derecho, injusticia manifiesta, o "cualquier otra causa que haga inadecuado el acto conforme al fin que debe perseguir".³⁴⁴

La dirección de la primera instancia del procedimiento se encargaba a un magistrado instructor, lo cual representaba una pronta expedición de las resoluciones y la garantía de la unidad de criterio.

E) Partes en el proceso.

Podían ser partes en el proceso tanto los particulares como las autoridades administrativas, como actores o como demandados, cuando se impugnara un acto de una autoridad administrativa. También se consideraba como demandado al titular de la Secretaría o departamento administrativo del cual dependía la autoridad que dictó el acto o resolución impugnados. No se mencionaba la posibilidad de que en el proceso ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa figurásem como demandados los organismos descentralizados que ejecutaran actos de autoridad.

³⁴⁴Cfr. Heduán Virués, op. cit. Cuarta década..., supra nota 41, p. 316.

Por cuanto a los terceros, podían serlo tanto quien que tuviera un derecho incompatible con el que pretendiera el actor como aquel que tuviera interés directo en que prosperara la demanda interpuesta por la Secretaría o Departamento de Estado.

La Secretaría de Hacienda seguía participando en los juicios en que se discutían ingresos o egresos del Erario Federal. En cumplimiento del artículo 102 constitucional se daba participación a la Procuraduría General de la República, puesto que a dicha dependencia corresponde representar a la Federación en los juicios en que ésta sea parte. Los autores del proyecto consideraban que, dada la amplitud de la competencia del nuevo tribunal, no sólo se demandaría al órgano administrativo que emitió el acto sino a la Federación misma.

La no-constestación de la demanda o la no-remisión de los expedientes producía los siguientes efectos:

a) La presunción de ser ciertos, salvo prueba en contrario, los hechos que de manera precisa se imputaban a la autoridad demandada.

b) La obligación inexcusable de la autoridad demandada de remitir el expediente respectivo dentro del plazo señalado a tal efecto.

La sanción respectiva consistía en tener por confesada a la autoridad demandada, el pronunciamiento de una sentencia favorable al actor y la imposición de una sanción pecuniaria a la autoridad remisa.

En materia probatoria regía el principio inquisitivo, pues, con independencia de los datos aportados por las partes, el Tribunal estaba en plena libertad de ordenar las pruebas que considerase pertinentes para llegar a establecer la verdad de los hechos. Se entendía que el tribunal era un contralor de la legalidad de los actos, con independencia de los alegatos de las partes, fueren particulares o autoridades.

La presunción de la validez de los actos de las autoridades administrativas demandadas no surtía efecto en el caso de que el juicio fuera "de derecho" y en aquellos casos en los que la carga de la prueba recayese en la autoridad.

F) Procedimiento.

Se mantenía el procedimiento abreviado, es decir, plazos perentorios, incidentes de previo y especial pronunciamiento reducidos al de nulidad de notificaciones y al de acumulación de actuaciones, libre apreciación de la prueba, etcétera; sin embargo, el proyecto abandonó la tendencia hacia la oralidad y se inclinó por un procedimiento escrito.

Se introdujo la "caducidad de la instancia" por inactividad del demandante en primera instancia. En el segundo grado, se propuso la caducidad de la apelación, que se tramitaba ante el Pleno del Tribunal, de manera que quedaba firme el fallo dictado en primera instancia.

G) Recursos.

Se suprimió la queja por violación de la jurisprudencia fijada por el pleno y la "queja por cualquier otro agravio". Se estableció el recurso de apelación ante el Pleno del Tribunal, configurando así una segunda instancia.

Mientras el particular podía utilizar el juicio de amparo (que en lo sucesivo sería el uni-instancial o directo), para la autoridad se suprimió el recurso de revisión fiscal. En caso de que la autoridad se considerase agraviada con el fallo dictado en primera instancia, podía, en igualdad procesal con los particulares, interponer el recurso de apelación ante el Pleno del Tribunal.

También se propuso en el citado proyecto la introducción de un atenuado principio de ejecutoriedad de las sentencias dictadas por el nuevo tribunal. A fin de evitar que se siguiera utilizando el juicio de amparo con el objetivo de cumplimentar los fallos del citado tribunal administrativo, la Secretaría de la Presidencia estaba facultada para tomar las providencias necesarias para el debido cumplimiento de las sentencias que pusieran fin a un juicio.

H) Providencias Precautorias (La suspensión del acto reclamado).

La suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, funcionaba de acuerdo con el principio 'solve et repete', y se aproximaba al sistema que utiliza el juicio de amparo. La suspensión de la ejecución del acto impugnado podía obtenerse mediante la garantía del cumplimiento de la obligación que el acto impusiera al particular demandante, salvo el caso de insolvencia. Una vez decretada, la suspensión surtía efectos hasta que el juicio concluyera definitivamente; y si la autoridad quedaba obligada a reponer el procedimiento administrativo o a emitir un nuevo acto, la suspensión subsistiría mientras no se cumpliera la sentencia. Dejaba de surtir efectos cuando la garantía se tornara insuficiente o cuando el tercero otorgara "contragarantía" para resarcir al actor, si éste es un particular, de los daños y perjuicios que le provocara la ejecución, en caso de que prosperare su acción.

La suspensión se gestionaba ante la autoridad responsable de la ejecución, pero todas las decisiones que ella dictare al respecto, eran recurribles en queja ante el órgano jurisdiccional que estaba conociendo del asunto.

No se suspendía la ejecución de los actos impugnados tendientes a preservar o conservar la salud pública; a combatir la producción y comercio clandestino de drogas y bebidas alcohólicas; la adulteración de alimentos y otras sustancias ingeribles; a contener el alza de los precios de los artículos de consumo necesario; a impedir la operación de centros de vicio y lenocinio; a prevenir actividades delictuosas e impedir su consumación; y en general, a evitar que de manera grave se lesionase el interés social o se trastornara el orden público.

El Tribunal dejaba de ser un órgano de simple anulación y se convertía en un órgano dotado de "plena jurisdicción". El sentido de sus sentencias no se limitaba a declarar nulidad o a reconocer validez: la reposición del procedimiento administrativo se ordenaba cuando su violación, además de ser esencial, no hubiese sido subsanada dentro del juicio. La condena, en su caso, era el resultado práctico de los juicios sobre devolución de lo

indebidamente pagado y sobre depuración de otros créditos a particulares.³⁴⁷

II. La aportación de Humberto Briseño Sierra.

Su ponencia, presentada en el Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal, celebrado en Zacatecas en el año de 1966, puede ser resumida en 22 puntos:³⁴⁸

- a) Debía crearse un Tribunal Federal de lo Administrativo aprovechando la organización y la experiencia del actual Tribunal Fiscal de la Federación;
- b) Debería integrarse por un grupo especializado de Jueces que tuvieran independencia efectiva de la autoridad;
- c) El nuevo tribunal debería tener competencia para dictar sentencias declarativas, constitutivas y de condena, es decir, poseer plena Jurisdicción;
- d) Debía estructurarse un proceso principal con incidentes previos o paralelos de suspensión provisorios o preventivos;
- e) Para el otorgamiento de la suspensión sólo debía exigirse la garantía del interés fiscal y sólo en el caso de auténticos impuestos ;
- f) Ante el Tribunal debían actuar las dos partes accionantes y los terceros coadyuvantes, litisconsortes y terceristas;
- g) Sería tercero aquel que demostrara tener un interés concreto y directo;
- h) La anulación de un acto violatorio podía intentarse en forma aislada o simultánea con la pretensión de reparación plena;
- i) Para iniciar el Juicio no debía exigirse el agotamiento previo de los recursos administrativos, con lo cual se establecería la optatividad de interponer el recurso legal o el Juicio administrativo;

³⁴⁷ op. cit. ult. p. 317

³⁴⁸ Cfr. Briseño Sierra, Humberto, "El proceso administrativo", en *Memoria del Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, México, Publicaciones de la Revista de la Facultad de Derecho de México, 1967 pp. 218-224.

- j) Debía seguirse un procedimiento escrito, con plazos breves destinados a la postulación, demostración y conclusiones;
- k) La instrucción debía estar a cargo de un magistrado, pero la resolución final sería dictada por la sala respectiva, por mayoría de votos;
- l) Se planteaba un proceso de litis cerrada con posibilidad de escritos aclaratorios (los hechos supervenientes podían ser considerados sólo si el coadyuvado estaba ausente);
- m) El proceso en contumacia debería apegarse a la técnica de la "vía de prueba" ;
- n) Para evitar la caducidad procesal, el Tribunal dictaría sus sentencias con apoyo en las constancias de autos, concluidos los plazos para probar o concluir;
- o) El sistema de estimación de la prueba debía combinar el valor legal de documentos e instrumentos públicos con el arbitrio judicial de la sana crítica:
- p) El cumplimiento de la sentencia debía quedar a cargo de la administración pública. En el caso de condena patrimonial, la Secretaría de Hacienda debía incluir el crédito correspondiente a la partida presupuestaria de egresos. Tratándose de actos constitutivos podría obtenerse del Tribunal su realización por vía de queja;
- q) Debería evitarse el reenvío en todo caso. Si el conflicto comprendía vicios de procedimiento al lado de violaciones de fondo, deberían ser resueltas éstas;
- r) Los fallos del tribunal serían definitivos e inmodificables. Tanto las autoridades como los miembros del Tribunal incurrirían en responsabilidad en los casos determinados por la ley;
- s) La agilidad del procedimiento estaría en función de la facilidad para solucionar incidentes o accidentes (pretrial del derecho inglés);
- t) Si bien las diligencias para mejor proveer atentaban contra la igualdad procesal de las partes, su finalidad esencialmente ligada a la adquisición de pruebas, podía obtenerse a instancia de los accionantes, cuando el juzgador señalara la insuficiencia de los medios presentados;

u) La prueba pericial era el medio de prueba más idóneo en cuestiones técnicas. Debía desalentarse la pericial de partes para constituir al dictaminador como auxiliar del Juez;

v) La inmodificabilidad del fallo exigía la mayor seguridad en la regularidad procesal y la imparcialidad del Juzgador, por tanto, la potestad Jurisdiccional debía ser plena, el Juzgador podía anular, modificar o revocar sus determinaciones procesales, sin más límite que la preclusión de grado. Todo proveído debía ser impugnabile en plazos no mayores de tres días debiendo limitarse la sustanciación a un escrito de cada parte;

w) Respecto de la sentencia final, cabría pensar en un recurso ordinario ante el mismo tribunal (sala de apelaciones), pero una vez que causara estado el procedimiento, no sería modificable.

III. Anteproyecto de 1973.

Este anteproyecto, aunque en líneas generales era muy parecido al de 1964, difería en que en el primero, el Tribunal Fiscal de la Federación era estructurado de conformidad con el principio de desconcentración que, en esa época, puso en marcha la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.²⁵¹

Debemos recordar que la desconcentración del Tribunal Fiscal de la Federación ya había sido planteada, décadas antes, por Antonio Carrillo Flores.²⁵²

Además, es preciso recordar que en el derecho comparado esta tendencia fue iniciada por el Consejo de Estado francés en 1953 y posteriormente por la Jurisdicción administrativa italiana en 1971.²⁵³

En el citado anteproyecto, en forma concreta, se propuso la creación de nueve salas regionales distribuidas en igual número de zonas geográficas y de acuerdo al esquema de desconcentración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

²⁵¹Armenta Calderón, Gonzálo, op. cit., *El proceso*, supra nota 41, p. 354.

²⁵²Cfr. Carrillo Flores, Antonio, op. cit., *Ensayos de derecho administrativo y constitucional*, México, UNAM-110, 1987, p. 126.

²⁵³Cfr. supra, capítulo III, apartados II, (A) y VIII, (B).

Se propuso la creación de una Sala superior con el objeto de garantizar la unidad de criterios y de coordinar las actividades de las salas regionales. Dicha sala superior con sede en la Ciudad de México, se integraría por un presidente y nueve magistrados.

La Sala Superior conocería del recurso de revisión interpuesto contra los fallos de las salas, al mismo tiempo que unificaría los criterios aplicables por todas las salas del tribunal.

En el año de 1978, el anteproyecto de 1973 del cual nos ocupamos, se convirtió en la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

IV. Proyecto de 1981.

El cuarto anteproyecto dirigido a la conversión del Tribunal Fiscal de la Federación en un Tribunal Fiscal de Justicia Administrativa de competencia genérica fue presentado en forma personal por un funcionario hacendario, ante la comisión de justicia administrativa, integrada con motivo de la Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública.³³⁴

El anteproyecto en cuestión presenta las siguientes características:

La competencia comprendería los juicios promovidos por los administrados contra cualquier acto administrativo de las autoridades del poder ejecutivo federal o de sus organismos descentralizados.

Del total de las resoluciones administrativas que podían ser impugnadas, se excluyeron aquellas materias que previamente se habían señalado en el anteproyecto de 1964.

En el anteproyecto que comentamos se propusieron mecanismos tendientes a agilizar los procedimientos seguidos ante el Tribunal Fiscal de Justicia Administrativa al cual, con la idea

³³⁴Cfr. Carballo Balvanera, Luis, "Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo" en la obra colectiva *Justicia Administrativa*, México, Trillas, 1987, p. 51. Quien omite mencionar el nombre del autor de la citada ponencia.

de dotar de "plena jurisdicción", le son conferidas mayores potestades.

Se propuso la posibilidad de que, en la contestación de la demanda, la autoridad pudiera modificar, ampliar o incorporar elementos tendientes a fortalecer la fundamentación y la motivación del acto impugnado. Tratándose del desvío de poder, podía expresar aquellos objetivos o motivos que inspiraron el ejercicio de facultades discrecionales:

La sentencia dictada por el tribunal administrativo federal que se proyectaba podía producir una multiplicidad de efectos:

- a) Sobreser total o parcialmente, aun de oficio, el Juicio;
- b) Reconocer la validez del acto impugnado;
- c) Ordenar la reposición del procedimiento administrativo;
- d) Declarar la nulidad del acto impugnado o la nulidad para determinados efectos;
- e) Modificar el acto impugnado o precisar los términos en que debe producirse el nuevo acto que lo sustituya; y
- f) Condenar al cumplimiento de una obligación.

También se incluyó la regulación de la responsabilidad administrativa por daños y perjuicios causados a los particulares por actos de la administración pública federal, tanto la centralizada como la descentralizada.

De forma similar que en el anteproyecto de 1973, se planteó una organización territorial del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tomando como base la organización regional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual coincidía con la zonificación de las salas en el esquema organizacional contenido en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación vigente.

V. Anteproyecto presentado por Héctor Fix-Zamudio.

El citado proyecto fue dado a conocer en una ponencia presentada durante los festejos del XLV aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación en la Ciudad de México intitulada "Hacia

un Tribunal Federal de Justicia Administrativa".³⁵⁵

La parte que en especial nos interesa es el apartado VIII "Estructura, competencia y funciones de un futuro tribunal de justicia administrativa en el ámbito federal". Parte el ponente de la idea de que ya existían bases sólidas para la organización de dicho tribunal, considerando la experiencia del Tribunal Fiscal de la Federación y la del mismo Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En lo tocante a la estructura, se plantea que el nuevo tribunal, al igual que el Tribunal Fiscal de la Federación, conservara una estructura desconcentrada. El futuro tribunal absorbería las actuales funciones del Tribunal Fiscal de la Federación.

El Tribunal Federal de Jurisdicción Administrativa estaría dotado de plena autonomía para emitir sus fallos con independencia de cualquier órgano administrativo.

El Tribunal Federal de Jurisdicción Administrativa contaría con una Sala Superior encargada de los aspectos administrativos y de gobierno interno del mismo, además de conocer y resolver los problemas relativos a la formación y modificación de la jurisprudencia obligatoria; resolver, en casos excepcionales, los recursos interpuestos en contra de las resoluciones de las Salas Regionales; calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados; resolver los conflictos competenciales que se suscitaran entre las salas regionales; establecer reglas para la distribución de los asuntos entre las propias Salas Regionales; así como para designar al presidente del Tribunal, en forma análoga a los artículos 15 y 16 de la actual Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación).

Si bien el anteproyecto en cuestión recomienda la adopción de una estructura desconcentrada, lo hace proponiendo un sistema

³⁵⁵Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en la obra colectiva Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años al servicio de la Federación, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1983, pp 379-414.

similar al del Poder Judicial Federal, pues dada la amplitud de conocimiento que deberían asumir las Salas Regionales, lo idóneo sería adaptar el funcionamiento del nuevo tribunal a la estructura que plantea la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación en su artículo 72. En cuanto a dividir las Salas Regionales por materias en las regiones de mayor actividad económica, se reconocía que la especialización es conveniente en las materias administrativas altamente tecnificadas como es el caso del derecho fiscal.³⁵⁴

Uno de los aspectos más importantes que señaló dicho autor, tanto para la creación de órganos jurisdiccionales como para la transformación de sus estructuras, fue el relativo a los jueces y a las garantías judiciales, o sea, los instrumentos jurídicos que son incluidos en los ordenamientos jurídicos con el objeto de asegurar la independencia, imparcialidad, y eficacia de los organismos jurisdiccionales, las que se estudiaron con acierto en el citado proyecto.

El anteproyecto elaborado por Héctor Fix-Zamudio formuló importantes propuestas en materias tales como la designación, estabilidad, independencia económica y régimen de responsabilidad de los jueces.³⁵⁷

B) Competencia.

El principio fundamental radicó en la competencia genérica, similar a la del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, para conocer en principio de todos los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que, en su ámbito competencial, afectaran la esfera jurídica de los particulares.

En la Ley orgánica del Tribunal Federal de Jurisdicción Administrativa deberían señalarse, en forma precisa, los casos de inadmisibilidad e improcedencia de la demanda.

A diferencia de los anteproyectos que le preceden, el proyecto de Fix-Zamudio redujo los supuestos de improcedencia de la

³⁵⁴ op. cit. ult., p. 399

³⁵⁷ op. cit. ult. pp. 400-405

impugnación a los casos en los que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es categórica: materia educativa (artículo tercero), declaración de resultados electorales (artículo 60), y las resoluciones emitidas en los juicios de responsabilidad de los altos funcionarios de la Federación. (artículo 111 de la Constitución Mexicana).

Tomando como base la circunstancia de que el texto constitucional no consagra en forma categórica en sus artículos 27 y 33 la inadmisibilidad de la vía judicial, no podría rechazarse la reclamación ante el Tribunal Federal de Jurisdicción Administrativa en sectores tales como los relacionados con actos políticos y con resoluciones de autoridades agrarias.

b) Actos Políticos.

Después de recordar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha declarado que la violación de derechos políticos no da lugar al juicio de amparo, puesto que no se trata de garantías individuales³³³, Héctor Fix-Zamudio considera que el concepto de acto político ha sido interpretado de manera desorbitada y a pesar de que la legislación, la doctrina y la jurisprudencia contemporáneas consideran que los derechos políticos son derechos de la persona humana y que deben sujetarse, en principio, a la revisión judicial, salvo excepciones estrictamente delimitadas.³³⁴

Es por lo anterior que Fix-Zamudio propuso que el Tribunal Federal de Jurisdicción Administrativa fuera competente para conocer de una gama de actos discrecionales, hasta el momento excluidos del examen judicial, por atribuirseles el calificativo de "políticos", así sea en cuanto a su arbitrariedad, desproporción, injusticia manifiesta u otra causa similar, según

³³³ Tesis número 623. Apendice al SJF 1917-1988, segunda parte del volumen de Tesis comunes al Pleno y Salas del Semanario Judicial de la Federación, p. 1061.

³³⁴ op. cit. ult. p. 406

el artículo 22 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso administrativo del Distrito Federal, y conforme a los principios de razonabilidad y de desvío de poder señalados por la doctrina.

Sólo podía disponerse la inadmisibilidad en supuestos muy claros de decisión política como los relativos a relaciones internacionales y a la seguridad del país, sin que tampoco de estos últimos pudiesen excluirse en forma genérica (como por ejemplo las decisiones que afectan derechos políticos y contra las que procede la revisión judicial, tanto administrativa como de amparo: los derechos que se otorgan a los partidos políticos nacionales en el código federal electoral: registro, acceso a los medios de comunicación etcetera).³⁴⁰

c) Materia Agraria.

Héctor Fix-Zamudio considera que tampoco puede excluirse del conocimiento de un Tribunal Federal de Jurisdicción Administrativa, la impugnación de las decisiones tomadas en materia agraria, inclusive las que afectaran a los propietarios, por resoluciones presidenciales dictadas en los términos del artículo 27, fracción XIV de la Constitución mexicana, tomando en cuenta que incluso se ha planteado la necesidad de establecer tribunales agrarios especializados, tal como se recomendó en el VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal celebrado en Jalapa, Veracruz durante el mes de noviembre de 1979.³⁴¹

La propuesta específica del proyecto que comentamos consistió en la creación de salas regionales, especializadas en materia agraria, como punto intermedio entre el actual sistema de justicia retenida, en el que el presidente de la República conserva el carácter de máxima autoridad agraria en el terreno administrativo, y la creación de tribunales agrarios especializados.

d) Responsabilidad de la administración.

³⁴⁰ op. cit. ult. p. 407

³⁴¹ op. cit. ult. p. 407

La competencia de un futuro Tribunal de Jurisdicción Administrativa también debía comprender la responsabilidad de la administración por la defectuosa prestación de los servicios públicos.

e) Procedimiento.

Finalmente, el proyecto de creación de el Tribunal Federal de Jurisdicción Administrativa elaborado por Héctor Fix-Zamudio hace énfasis en dos importantes aspectos procedimentales que deberán ser regulados en forma cuidadosa: las medidas precautorias (y las facultades flexibles que para su otorgamiento debería poseer el nuevo tribunal), y la ejecución imperativa de las sentencias protectoras dictadas por el Tribunal.

a') Respecto de las medidas precautorias, que actualmente se encuentran limitadas a la suspensión de los actos de ejecución, era necesario que dentro del proceso administrativo fuesen adoptadas reglas flexibles para las medidas cautelares, a fin de evitar daños irreparables para los administrados, debiendo para ello ir más allá del simple efecto paralizador para llegar a efectos restitutorios o constitutivos así sea parcialmente, cuando sea necesario.

b') La ejecución forzosa de las sentencias de un tribunal administrativo es una consecuencia lógica de su plena autonomía, que hasta el momento no había sido conferida al Tribunal Fiscal de la Federación.

Dado que el futuro Tribunal de Jurisdicción Administrativa se encargaría de resolver las controversias situadas en el contencioso de nulidad (que podían culminar en sentencias de condena genérica de resarcimiento), así como del contencioso de plena jurisdicción (que podía concluir con sentencias de condena específica), era necesario lograr la ejecución forzosa de sus fallos dentro de los límites que la situación imperante lo permitía, evitando la colocación de obstáculos, tales como la de la falta de partida presupuestal respectiva para cubrir los gastos que implica una reparación específica o la compensación de daños y perjuicios, a través de una compensación

económica.³⁴²

³⁴² op. cit. ult. p. 409

Capítulo VIII. BREVE ANALISIS COMPARATIVO DE LOS ORGANOS JURISDICCIONALES Y DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS LOCALES.

Sumario: I A) Antecedentes. II B) Organización. III C) Competencia. IV D) Partes en el Proceso. V E) Principios que forman el proceso ante los Tribunales locales de lo contencioso administrativo. VI F. Medios Preparatorios. VII G) Providencias Precautorias. VIII H) Pruebas. IX I) Terminación del Proceso. X J) Sentencia. XI K) Jurisprudencia XII L) Ejecución de las resoluciones. XIII M) Recursos.

I A) ANTECEDENTES.

1) TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de fecha 29 de diciembre de 1970 en su artículo sexto transitorio ya había previsto la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.³⁴³

Creado por ley de 25 de febrero de 1971; el citado tribunal entró en funcionamiento el 17 de julio del mismo año.³⁴⁴

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo establece la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, de la Ley de Hacienda del Distrito Federal y del Código Fiscal de la Federación. (artículo 24 reformado el 27 de diciembre de 1978.

Dicho ordenamiento ha sido reformada en cinco ocasiones: por decretos de 2 de enero de 1973, de 27 de diciembre de 1978, de 16 de junio de 1986, de primero de diciembre de 1987 y de 21 de diciembre del mismo año.

³⁴³ "La función jurisdiccional en el orden administrativo estará a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de plena autonomía, establecido con fundamento en la parte conducente de la fracción I del artículo 104 constitucional y regido por la ley que para el efecto se dicte".

³⁴⁴ Cfr. Ovalle Favala, José, "Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal", en Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia, número 3, Julio-septiembre de 1972, México, pp. 352-362.

a) La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 2 de enero de 1973, tiene como aspectos más importantes:

a') La precisión de la competencia del Tribunal.

b') El Tribunal, que en un principio podía ser considerado como de "plena Jurisdicción", pasó a ser de "mera anulación", pues conforme al artículo 77, fracción III, tenía facultades de dictar sentencias de nulidad, validez e incluso de condena, sin embargo, después de la reforma de 1973 el tribunal sólo puede resolver sobre la nulidad o validez del acto y señalar el plazo para que la autoridad realice una conducta, reponga un procedimiento o dicte una resolución, pero no puede ordenar la modificación del acto reclamado ni puede señalar el sentido de la resolución de la administración activa.³⁴⁵

c') La determinación de las partes que participan en el proceso administrativo: Además del Jefe del Departamento del Distrito Federal, del Director General y de la autoridad ejecutora, se incluye al Delegado Político del Departamento del Distrito Federal cuando el acto reclamado corresponda a su competencia territorial.

d') Se introduce en el artículo 82 bis y 19, fracción X, el recurso de revisión ante el Pleno, cuya interposición es exclusiva de las autoridades administrativas, contra las resoluciones de las Salas que decreten o nieguen el sobreseimiento y las que pongan fin al proceso.

e') Se cubren algunas de las lagunas de la ley orgánica por cuanto a la reglamentación de las pruebas. Se imponen nuevas reglas de admisión en el artículo 72 y 62 bis.

e') Entre otras modificaciones referentes a notificaciones (artículos 38 y 44), el otorgamiento de la garantía para que

³⁴⁵ Cfr. Nava Negrete, Alfonso, "Días y trabajos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F.", en Revista de la Facultad de Derecho de México, nums. 133-134-135, tomo XXIV enero-junio de 1984, p. 126; Cfr. Nava Negrete, Alfonso, "Notas sobre lo Contencioso administrativo del D.F. (Cronología de Tribunales)", en Revista del Tribunal Contencioso Administrativo del D.F., número 2, julio de 1973, vol. 1, p. 58.

proceda la suspensión del acto reclamado (artículo 52 bis), y a la formación de la Jurisprudencia del tribunal (artículo 83 bis y 89).³⁴⁴

b) La reforma a la Ley del Tribunal del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de enero de 1978, y vigente a partir del 16 de Julio de 1980, tuvo como elementos centrales:³⁴⁷

a) La ampliación de la competencia del Tribunal, modificandose el supuesto general de competencia del tribunal en el proceso administrativo. El artículo 22 indica que el juicio ante el Tribunal procede "contra actos del Departamento del Distrito Federal que causen un agravio a los particulares", a partir de entonces no se requiere que el acto reclamado sea un acto definitivo, tal y como lo prescribía el mismo artículo 22 antes de la reforma.

Se asignó al Tribunal Contencioso de lo Contencioso Administrativo la competencia para conocer de actos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal en materia tributaria, que anteriormente eran encomendados al Tribunal Fiscal de la Federación, según se observa de la lectura de las Leyes orgánicas del citado Tribunal Federal de 24 de diciembre de 1966 y de 30 de diciembre de 1977. (artículo 21, fracción I)

También se añadió a la competencia del Tribunal distrital el conocimiento de los juicios de nulidad contra resoluciones que impongan multas por infracciones a las disposiciones fiscales del Distrito Federal, así como de los juicios de responsabilidad de los funcionarios y empleados del Departamento del Distrito Federal.

³⁴⁴Cfr. Ovalle Favala, José, "Reformas y adiciones a la Ley del Tribunal Contencioso del Distrito Federal", en Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia, número 9, enero-marzo de 1974, México, pp. 66-68.

³⁴⁷Cfr. Ovalle Favala, José, "Reformas y adiciones a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D. Federal", en Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia, número 26, enero-abril de 1979, pp. 181-191.

b') Se amplió el período de duración de los magistrados en su encargo, de tres a seis años.³⁴⁹

c') Se introdujeron algunos efectos restitutorios en la suspensión de los actos reclamados, como bien podemos apreciar en el artículo 58, tercer párrafo. A partir de una serie de recomendaciones formuladas por Héctor Fix-Zamudio, quien planteó la necesidad de que las medidas cautelares, utilizadas en el proceso administrativo distrital, evolucionaran del simple carácter conservativo al de medidas cautelares de carácter restitutorio, innominadas o genéricas.

Aunque limitada a una sola de las hipótesis, la reforma significó la evolución de dichas medidas cautelares en el proceso administrativo mexicano.³⁴⁹

d') Se insertaron algunas reglas en materia probatoria; se asumió el principio de la libre apreciación razonada para todos los medios de prueba, con excepción de la documental pública y de la inspección judicial (artículo 77, fracción tercera de la Ley respectiva).

e') Se estableció, en el texto del artículo 82, la regulación de la queja por incumplimiento de las resoluciones que dicte el Tribunal.

f') Se retornó al concepto de interés tutelado, que existía en el texto original, en oposición al de "interés legítimo y directo", establecido en las reformas de 1973. En el artículo 33 se indica que puede deducir acción ante el tribunal todo aquel que tenga un interés que funde su pretensión".³⁷⁰

c) La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 16 de junio de 1986 significó la modificación de la estructura organizativa del tribunal:

³⁴⁹ Cfr. Nava Negrete, Alfonso, op. cit. *Días y trabajos*, supra nota 3 p. 127.

³⁴⁹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Algunas reflexiones sobre la suspensión de actos reclamados en el procedimiento ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal", en la *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F.*, número 2, julio de 1973, pp. 17-39.

³⁷⁰ Cfr. Nava Negrete, Alfonso, op. cit. *Notas...*, supra nota 367, p. 65.

a') En efecto, a partir de entonces, el Pleno se transformó en "Sala Superior" integrada por cinco magistrados, y se crearon tres Salas compuestas por tres magistrados cada una. La Sala Superior cuenta con la posibilidad de crear, adicionalmente, otras dos Salas de primera instancia, integradas por tres magistrados supernumerarios cada una de ellas.

La Sala Superior, en forma análoga a la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, tiene como funciones las de dar certeza jurisprudencial, resolver los recursos planteados contra las resoluciones definitivas de las Salas en primera instancia; resolver el recurso de reclamación contra las resoluciones de trámite, conocer de las excitativas de justicia, así como calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados del propio tribunal.

b') También en dicha reforma se igualaron las garantías económicas de los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal con las de los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (artículo séptimo de la Ley).

d) La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el primero de diciembre de 1987 se refirió esencialmente a:

a') la regulación de la inactividad procesal de las partes durante el término de 180 días, como causa de sobreseimiento.

b') La introducción del nuevo recurso de revisión, procedente en contra de las resoluciones de la Sala Superior, el cual debe ser interpuesto ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Federal, cuando se trate de asuntos de importancia y trascendencia, a juicio del Jefe del Departamento del Distrito Federal, o cuando su valor exceda de veinte veces el salario mínimo vigente en el propio Distrito Federal elevado al año. Cfr artículo tercero de la Ley de Amparo.

c') Se facultó a las Salas ordinarias para imponer multa de 50 a 100 veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito

Federal, a la autoridad que se muestre renuente en cumplir la sentencia en sus términos.

e) Finalmente, la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 21 de diciembre de 1987 modificó los artículos tercero y octavo de la citada Ley orgánica, por cuanto a la aprobación de los nombramientos de los magistrados por parte de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y al deber de los magistrados designados de rendir protesta ante el citado órgano representativo de la ciudadanía capitalina.

2) TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO.

El citado órgano jurisdiccional tiene como antecedente al Tribunal Fiscal del Estado de México, creado por la ley promulgada por decreto de 26 de diciembre de 1958. El primer código fiscal local, promulgado mediante el decreto número 78, de 31 de diciembre de 1970, regulaba el Tribunal Fiscal y el procedimiento ante el mismo. Posteriormente, un nuevo código fiscal, promulgado mediante el decreto 145 y modificado mediante el decreto 201 de 22 de diciembre de 1983, se encargó de regular el citado tribunal fiscal.³⁷¹

La Ley de Justicia Administrativa, que creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, fue promulgada en el decreto 168 de la Legislatura de dicha Entidad, publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de México, de fecha 26 de diciembre de 1986 y vigente a partir del 1; de Enero de 1987.

El Tribunal mexiquense puede considerarse el más avanzado en aspectos tales como la responsabilidad patrimonial de la Administración, la suspensión del acto reclamado con efectos restitutorios de la libertad personal del quejoso, y en cuanto a la legitimidad pasiva o carácter de parte demandada que

³⁷¹Cfr. Ruiz Pérez, Tomás "El Tribunal Fiscal del Estado de México", en Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México, número 1, 1977, pp. 61 y ss.

atribuye a los Organismos descentralizados de la administración pública que ejecutan "actos de autoridad".

3) TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO

DE JALISCO. Creado por la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco, promulgada el 23 de diciembre de 1983, decreto número 11505. El procedimiento que se sigue ante dicho tribunal lo regula la "Ley de procedimiento contencioso administrativo para el Estado de Jalisco", promulgada en la misma fecha que la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de dicha Entidad Federativa, por decreto 11506. Ambas Leyes en vigor desde el 1º de enero de 1984.³⁷²

4) TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO.

Creado por la "Ley de Justicia Administrativa" de dicho Estado, publicada en el Periódico Oficial de fecha 24 de Septiembre de 1985, tomo CXXIII, número 77, decreto número 202, en vigor a partir del 2 de enero de 1986, su creación ya se encontraba prevista en el artículo 82 de la Constitución local.³⁷³

Una particularidad de este ordenamiento consiste en reunir, en un solo cuerpo legislativo, la parte orgánica del tribunal y el proceso o juicio de nulidad, no obstante que la mayoría de los Estados expiden por separado la ley orgánica y la encargada de regular el procedimiento, que generalmente es el

³⁷² Cfr. "Nuevo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en Jalisco", en INDETEC, número 36, octubre-noviembre de 1984, Guadalajara, Jalisco, pp 12 y ss.

³⁷³ Cfr. Lopez Rios, Pedro, La justicia administrativa en el Estado de Guanajuato, en Boletín del Departamento de Investigaciones Jurídicas, número especial, 1984, Guanajuato, México.

código fiscal.³⁷⁴

5) TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE QUERETARO.

Creado por la ley vigente a partir del 27 de diciembre de 1985, es un órgano de carácter unitario, que tiene como antecedente un "Tribunal de lo Contencioso Fiscal".

6) TRIBUNAL FISCAL ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE HIDALGO.

Creado por ley orgánica vigente a partir del 1º de enero de 1982. Tiene como antecedente al Tribunal de lo Contencioso administrativo, órgano unitario creado por la Ley de 29 de junio de 1979, con residencia en Pachuca de Soto. El Código fiscal del Estado se encarga de regular las normas procesales y de condición procesal de las partes.

7) TRIBUNAL FISCAL DEL ESTADO DE SINALOA.

Creado por la "Ley de la Administración de Justicia Fiscal del Estado de Sinaloa" promulgada el 30 de abril de 1976, (decreto número 98), y en vigor a partir del 3 de mayo de 1976.

8) TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE SONORA.

Que en realidad sólo tiene competencia en materia tributaria, fue creado por la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora, publicada en el alcance número ocho del Boletín Oficial del Estado de fecha 26 de enero de 1977, en vigor a partir del 1º de febrero de 1977.

9) JUZGADO FISCAL DEL ESTADO DE NUEVO LEON.

³⁷⁴Cfr. Nava Negrete, Alfonso, Legislación Comparada de Justicia Administrativa, México, 1987, Tribunal Fiscal de la Federación, p. 235.

Creado por el Código Fiscal del Estado de Nuevo Leon publicado el 30 de noviembre de 1984 en el Periodico Oficial del Estado, en vigor desde el 1 de enero de 1985 y que abrogó el anterior código fiscal local de primero de enero de 1956.

El procedimiento contencioso administrativo se encuentra previsto en el título sexto del citado ordenamiento tributario.

10) TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUERRERO.

Creado por "Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero" de fecha 26 de junio de 1987, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero de fecha 7 de julio de 1987. Fue instalado a partir del 28 de agosto de 1987.

11) TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE VERACRUZ-LLAVE,

creado por la Ley de Justicia Administrativa para el Estado, promulgada el 13 de febrero de 1989 y publicada el 14 del mismo mes y año. Tiene como antecedente al Tribunal Fiscal de carácter unitario cuya Ley orgánica fue expedida el 29 de diciembre de 1975 y publicada el día 30, y que entró en vigor el primero de enero de 1976. El procedimiento era regulado en el título V del Código Fiscal local.

12) TRIBUNAL FISCAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS, (Unitario),

creado por Ley de Justicia Fiscal, de 29 de diciembre de 1951, decreto 530 del Periodico Oficial del Estado número 104, es independiente de cualquier autoridad administrativa. Posee competencia exclusiva en materia fiscal.

13) TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA,

creado por la Ley de 14 de diciembre de 1988, publicada el 31 de enero de 1989 y vigente a partir del primero de febrero del mismo año, tiene como

antecedente a la Junta de Revisión Fiscal (Colegiada), cuya Ley Orgánica data del 28 de diciembre de 1972.

14) TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE YUCATAN. creado por la Ley Orgánica respectiva, publicada en el Diario Oficial local de primero de octubre de 1987, decreto número. 461. El procedimiento se encuentra regulado por la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado, publicada en la misma fecha que la Ley del Tribunal, decreto número. 466.)

15) EL TRIBUNAL SUPERIOR DEL ESTADO DE CHIAPAS. plantea una solución judicialista, pues no obstante haberse previsto la creación de un tribunal de lo contencioso administrativo en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, fue creada una Sala administrativa. También conocen de las controversias administrativas las salas regionales mixtas radicadas en las ciudades de Tapachula y Pichucalco. El procedimiento se encuentra regulado por la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Chiapas (decreto número 16). Promulgada el 27 de diciembre de 1988, en vigor a partir del primero de febrero de 1989, la citada Ley es el ordenamiento que regula tanto el recurso de reconsideración, que se interpone ante la propia administración activa, como el recurso de nulidad ante la Sala administrativa del Tribunal Superior de Justicia. La citada ley derogó el Título sexto del Código Fiscal del Estado (publicado en el alcance al número 12 del Periódico Oficial del Estado de Chiapas del 25 de marzo de 1987).

Se prevé la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles del Estado y en materia fiscal de la Ley de Hacienda y del Código Fiscal del Estado.

II. Naturaleza jurídica.

1) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal presenta una notable influencia del modelo del Tribunal Fiscal de Federación, de la Ley de Amparo, así como

del proyecto de creación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa de 1964 (respecto de las tradicionales causas de invalidez de los actos administrativos en la jurisprudencia del Consejo de Estado francés).

Características:

- a) Es un tribunal administrativo, en contraposición a un tribunal judicial o del Poder Judicial ordinario.³⁷⁵
- b) Es un órgano jurisdiccional, aunque no está integrado en el Poder Judicial es un órgano jurisdiccional que goza de plena autonomía para emitir sus fallos, y en consecuencia es independiente de las autoridades de la administración activa. Al respecto, el magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación Alfonso Nava Negrete sostiene que la independencia de un tribunal se gana por la actividad jurisdiccional y no por su inclusión en los textos legales.³⁷⁶
- c) Es un tribunal de simple anulación. De acuerdo con la Ley del Tribunal Contencioso del Distrito Federal, en su texto original, era un tribunal de plena jurisdicción, característica que le fue anulada por la reforma legislativa de 1978 al artículo 29.³⁷⁷

2) Naturaleza del Tribunal Contencioso del Estado de México. Es un órgano jurisdiccional independiente tanto del Poder Ejecutivo local como del Poder Judicial local, inclusive en el plano presupuestal, dotado de plena jurisdicción y del imperium suficiente para hacer cumplir sus resoluciones.

³⁷⁵ Cfr. González Pérez, Jesús, Derecho Procesal Administrativo Mexicano, México, Porrúa, 1988, p. 375.

³⁷⁶ Cfr. Nava Negrete, Alfonso, op. cit., Notas ..., supra nota 367, p. 51.

³⁷⁷ Cfr. Nava Negrete, Alfonso, "Grandeza y Decadencia del Tribunal de lo Contencioso administrativo del Distrito Federal", en Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México, 1er. número extraordinario, 1978, Toluca, p. 280

3) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco es un tribunal dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y es independiente de cualquier autoridad.

4) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato es un órgano de control de legalidad, de mera anulación, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tiene a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública estatal, municipal y los organismos descentralizados de ambos. (artículo primero, Ley de Justicia Administrativa Estado de Guanajuato.)

5) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro goza de plena autonomía y, en consecuencia, emite sus fallos con independencia de las autoridades de la administración activa.

Según la opinión de Gonzálo Armienta Calderón, ha sido dotado de plena jurisdicción, sus fallos pueden tener efectos declarativos, constitutivos y de condena "Además de declarar la nulidad de los actos administrativos, puede determinar situaciones jurídicas concretas e imponer, a la autoridad respectiva, la obligación de restituir al particular en sus derechos vulnerados o desconocidos".³⁷⁰

Sin embargo, nosotros consideramos que es un tribunal de simple anulación, pues sólo puede dictar "sentencias para efectos", lo anterior lo inferimos de la lectura del artículo 63 de la Ley Orgánica del citado Tribunal.

6) El Tribunal Fiscal Administrativo de Hidalgo está dotado de plena autonomía, lo anterior de acuerdo con la Constitución Política del Estado de Hidalgo.

³⁷⁰ Cfr. Armienta Calderón, Gonzálo, "Proyección de la jurisdicción administrativa en los ámbitos local y municipal". Conferencia, México, 4 de diciembre de 1987.

7) El Tribunal Fiscal del Estado de Sinaloa es un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía. No obstante su denominación, y en forma contrastante con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora, el de Sinaloa es un tribunal administrativo dotado con una amplia competencia que rebasa sobradamente el ámbito fiscal.³⁷⁴

8) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora está dotado de plena autonomía. Como ya lo adelantamos, el citado Tribunal de lo Contencioso Administrativo limita su competencia a las controversias tributarias surgidas entre los particulares y las autoridades fiscales del Estado de Sonora.

9) El Juzgado Fiscal del Estado de Nuevo León, de conformidad con el artículo primero del código fiscal neoleonés, es un Tribunal de Jurisdicción delegada, pues, aunque dicta sus fallos en representación del ejecutivo local, es independiente de cualquier autoridad administrativa.

10) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero es un órgano dotado de plena autonomía para dictar sus fallos. (artículo 89 de la Ley de Justicia Administrativa).

11) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Veracruz-Llave está dotado de plena autonomía e imperio suficientes para dictar sus fallos y hacer cumplir sus resoluciones (a.2.) Tiene por objeto dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre: los particulares y la administración pública del Estado, los municipios, organismos descentralizados y

³⁷⁴ Exposición de motivos de la Ley de la Administración de Justicia del Estado de Sinaloa: "...el Tribunal Fiscal será un órgano contencioso administrativo, su competencia del Tribunal no será estrictamente tributaria, sino que se extenderá, además, sobre asuntos de carácter administrativo como claramente puede advertirse de la lectura del artículo 16 de la iniciativa de ley".

empresas de participación estatal o municipal con funciones de autoridad. (a.3)

12) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, que está dotado de plena Jurisdicción y es independiente de la administración activa dirime las controversias de carácter administrativo que se susciten entre los particulares y las autoridades de la administración pública estatal o municipal, o de sus organismos descentralizados, (artículos 1 y 2 de la Ley).

13) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán.

es un órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad administrativa y está dotado de plena autonomía y del imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones. Es atribución del citado Tribunal dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre la administración pública centralizada y descentralizada del Estado y de los Municipios, y los particulares; así como las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos. (artículos 2 y 3 de la Ley orgánica).

14) En el Estado de Chiapas existe una vía judicialista para la solución de las controversias administrativas. En efecto, es el Tribunal Superior de Justicia de la Entidad el órgano competente, a través de su Sala administrativa y de las dos salas regionales de carácter mixto, pues no se siguió la corriente legislativa existente en la República mexicana, en el sentido de establecer Tribunales de lo Contencioso Administrativo especializados. En nuestra opinión lo anterior significa la creación de un Tribunal administrativo supeditado a un Tribunal judicial local.

El Estado de Chiapas planteó así una vía que nos llevaría a reflexionar sobre la conveniencia de plantear soluciones de tipo tradicional a la jurisdicción administrativa.

III. Organización.

1) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal se integra de una Sala Superior, compuesta de cinco magistrados, (y que para sesionar requiere la presencia de cuatro de ellos, artículo 16), y de tres Salas ordinarias de tres magistrados numerarios. De acuerdo con la reforma publicada el 16 de junio de 1986 en el Diario Oficial de la Federación, según la cual dicha sala superior absorbió la competencia de el Pleno que existía en la estructura original.

En el texto de la citada Ley se encuentra prevista la creación, en caso de ser necesario, de dos salas más, cada una integrada por tres magistrados supernumerarios.

Los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal son nombrados por el Presidente de la República, a propuesta del Jefe del Departamento del Distrito Federal, y con la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por un periodo de seis años. En el caso de ser reelectos, o promovidos tratándose de los supernumerarios, sólo pueden ser removidos en los términos del Título Cuarto de la Constitución Federal.

A los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo les son aplicables las disposiciones que, para los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, contiene la Ley Orgánica respectiva, (artículo tercero de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

El presidente del Tribunal, que es el encargado de las cuestiones administrativas del mismo, no integra ni pleno ni sala (artículo quinto de la Ley). Además, cada una de las salas ordinarias cuenta con un presidente.

El Reglamento Interior del Tribunal establece las atribuciones de los funcionarios del mismo: presidentes de salas, magistrados, secretarios, actuarios y defensores de oficio, (artículo 23 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

2) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México se integra por una Sala Superior y cinco Salas Regionales, lo que lo acerca más que a ningún otro tribunal local en la materia, al esquema estructural del Tribunal Fiscal de la Federación. Cuando las necesidades del servicio lo hagan necesario, la Sala Superior podrá determinar la creación de más salas regionales.

La Sala Superior, con sede en la Ciudad de Toluca, se compone de cinco magistrados especialmente nombrados para ello.

La Primera Sala regional reside en el municipio de Toluca y conoce de los procesos promovidos contra los actos que se ordenen, dicten, ejecuten o traten de ejecutar por autoridades estatales, municipales y organismos con sede en los municipios que no forman parte del "Valle Cuautitlan-Texcoco".

La segunda Sala regional tiene sede en el municipio de Naucalpan de Juárez. La tercera Sala regional en el municipio de Tlanepantla. La cuarta Sala regional tiene sede en el municipio de Ecatepec y la quinta en el municipio de Nezahualcoyotl, que en general y en su conjunto conocen de los juicios contra actos ordenados, dictados, ejecutados o traten de ser ejecutados por autoridades y organismos con sede en el "Valle Cuautitlan-Texcoco".

El presidente del tribunal lo será a su vez de la Sala Superior con posibilidades de reelección y con un año de duración en el cargo.

Las salas regionales tendrán la jurisdicción y residencia que determine la Sala Superior. (a.28 de la Ley)

El Reglamento Interior del citado Tribunal señala la residencia y el ámbito de competencia territorial de cada una de las salas regionales.

La Carrera Judicial administrativa se consolida al establecerse la inamovilidad de los magistrados al cumplir los 6 años de nombramiento. (a.9o. Ley de Justicia Administrativa)

Se introducen los cargos de "asesores comisionados", para asesorar a los particulares en la tramitación de juicios y recursos ante el tribunal, lo que significa poner en funcionamiento el mecanismo de justicia por compensación, por medio de la asistencia legal a los que carecen de recursos suficientes.

3) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco se integra por tres magistrados propietarios y tres suplentes. Ejerce sus funciones en Pleno y en Salas (artículos tercero y cuarto de la Ley respectiva).

El nombramiento de los magistrados que lo integran se realiza conforme al procedimiento previsto por la Constitución Política local. (artículo quinto)

Los magistrados del citado Tribunal sólo podrán ser relevados, sustituidos o suspendidos durante el ejercicio de su encargo en los casos y mediante los procedimientos aplicables a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Jalisco. (artículo sexto de la Ley).

El presidente del tribunal dura un año en su encargo, con posibilidad de reelegirse y es designado de entre los magistrados que integran el tribunal.

El Pleno del Tribunal, que se integra por todos los magistrados propietarios, requiere, para sesionar, la presencia de la mayoría de ellos. (artículo 16 de la Ley)

Las sesiones del Pleno son públicas, y se efectuarán dos veces por semana o cuando lo considere necesario el presidente o sea solicitada por la mayoría de los funcionarios restantes. (artículo 17 de la Ley).

Las resoluciones del Pleno son tomadas por mayoría de votos de los magistrados presentes, quienes sólo podrán abstenerse de hacerlo cuando tengan impedimento legal. En caso de empate se resolverá en la siguiente sesión y si no se configura mayoría, resolverá el presidente del tribunal. (artículo 18 de la Ley).

Las Salas del tribunal se integran por tres magistrados cada una. Para efectuar sesiones en forma válida se requiere la presencia de los tres magistrados que conforman cada sala. Para la toma de decisiones basta la mayoría de votos. (artículo 21)

4) El Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato se integra por el Pleno, la Presidencia y tres Salas Unitarias, las cuales pueden ser incrementadas, de acuerdo con las necesidades de trabajo y a juicio del Ejecutivo local.

El Pleno del Tribunal se integra con los magistrados en ejercicio. Para sesionar válidamente requiere la presencia de todos ellos. (artículo 11, Ley de Justicia Administrativa).

El Reglamento Interior del Tribunal establece los días y horas de celebración de las sesiones ordinarias del Pleno, el tribunal puede efectuar sesiones extraordinarias cuando así lo considere oportuno el presidente o lo pida un magistrado. (artículos 12 y 13 de la Ley)

Las sesiones serán públicas, salvo que el interés público exija lo contrario. Las resoluciones del pleno son tomadas por mayoría de votos de los magistrados, quienes no podrán abstenerse de votar salvo impedimento. (artículo 14)

5) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro tiene carácter unitario. Se integra por un magistrado numerario y los supernumerarios que requiera la administración de justicia. El magistrado numerario y los supernumerarios son nombrados por la Legislatura local o por la Diputación Permanente y duran tres años en el cargo en los mismos términos que, para los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Querétaro, señala el artículo 105 de la Constitución local.

El magistrado propietario sólo puede ser removido en los mismos supuestos y mediante el procedimiento previsto para los magistrados del Tribunal Superior de Justicia local.

El magistrado numerario, asume en, general, las atribuciones que, en el resto de los tribunales, corresponde al presidente: representar al tribunal, despachar la correspondencia, imponer el orden en las audiencias, designación y remoción del personal administrativo y conceder al mismo las licencias que correspondan, tomar las medidas necesarias para el buen servicio y disciplina del Tribunal e imponer las sanciones administrativas que procedan. (artículo 13 de la Ley).

6) El Tribunal Fiscal-Administrativo de Hidalgo funciona en Pleno y en dos Salas unitarias especializadas en materia administrativa y en materia fiscal.

Lo componen tres magistrados numerarios y los supernumerarios, que, a juicio del Pleno, sean necesarios para satisfacer el servicio (artículo 6 de la Ley).

Los magistrados son inamovibles y no podrán ser separados de su cargo sino mediante el procedimiento previsto en la Constitución Política y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Hidalgo.

El Pleno del Tribunal se forma con todos los magistrados, y el quórum de sesiones equivale a la presencia de todos ellos. Las resoluciones del Pleno se toman por mayoría de votos, los magistrados sólo pueden abstener de votar cuando tengan impedimento legal. (artículo 19 de la Ley respectiva)

El Tribunal en Pleno sesiona cada semana y cuando lo considere necesario el presidente o lo pida alguno de los magistrados. (artículo 20 de la Ley)

Son funciones de carácter administrativo del Pleno del Tribunal las siguientes: nombrar al presidente del Tribunal, emitir reglas para la distribución de los los negocios entre los magistrados que lo integran, elaborar el presupuesto de egresos del Tribunal, dictar normas para el despacho pronto y expedito de los asuntos a cargo del Tribunal.

El Pleno del Tribunal también posee atribuciones de carácter Jurisdiccional: decidir sobre las contradicciones que surjan entre las resoluciones de los magistrados, resolver los recursos que concedan las leyes contra las sentencias y fallos que dicten los magistrados, conocer y resolver sobre la excitativa de Justicia que formulen las partes en el juicio. (artículo 22 de la Ley)

7) El Tribunal Fiscal del Estado de Sinaloa, actualmente se integra por un solo magistrado propietario, pero podrá formarse en el futuro por uno o más magistrados propietarios y los supernumerarios que determine el Ejecutivo del Estado. ³⁰⁰

El actual magistrado es nombrado por un periodo de seis años y puede ser designado nuevamente por el Gobernador del Estado con la ratificación del Congreso local o, en su caso, por la Diputación Permanente y no podrán ser removidos sino en los casos y mediante el procedimiento aplicable a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa. (artículos segundo y tercero de la Ley).

Además del magistrado propietario, el tribunal cuenta con un Secretario de Acuerdos, los secretarios de estudio y cuenta y los actuarios necesarios para el despacho de los asuntos (a. sexto de la Ley).

Entre las atribuciones del magistrado se cuentan las de representar al Tribunal, despachar la correspondencia, nombrar al secretario de acuerdos y a los actuarios, sancionar las faltas del personal en el desempeño de sus funciones, dictar reglas para distribuir los asuntos entre los futuros magistrados propietarios, disponer lo necesario para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del tribunal, expedir el reglamento interno del tribunal,

³⁰⁰ Cfr. Abitia Lopez Portillo, "Jorge", "Aspectos de la Justicia administrativa en Sinaloa", en Ciencia Jurídica, año 2, t. 1, núm. 2, junio de 1983. pp. 34 y ss.

formular el presupuesto de egresos, y suministrar al Ejecutivo local los informes que, sobre la administración de justicia fiscal, le sean solicitados. (artículo noveno de la Ley)

8) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Sonora

se compone de un magistrado propietario y un suplente, nombrados para un período de seis años, por el Gobernador. Los magistrados deben rendir protesta ante el Congreso local, pudiendo ser reelectos (artículos tercero y cuarto de la Ley)

El magistrado propietario sólo puede ser removido de su cargo por las causas y requisitos señalados en la Constitución del Estado, y goza de las atribuciones que en otras legislaciones similares se atribuyen al presidente: representación, gobierno interno del tribunal, nombramiento del personal administrativo, licencias, medidas para el despacho de los asuntos, elaboración del proyecto de presupuesto, etcetera. (artículo 12 de la Ley). El magistrado suplente goza de las mismas prerrogativas del magistrado propietario.

9) El Juzgado Fiscal del Estado de Nuevo León es un órgano jurisdiccional unitario, que se integra por el Juez, los secretarios y el personal auxiliar que requieren las necesidades derivadas del ejercicio de sus funciones.

El Juez, nombrado por el Gobernador del Estado y ratificado por el Congreso Local, dura seis años en su encargo, y sólo puede ser removido en los casos en que legalmente puedan serlo los funcionarios del Poder Judicial del Estado. (artículo 193 del Código Fiscal del Estado).

10) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero se compone por una Sala Superior,

integrada por tres magistrados, y por dos Salas Regionales, unitarias, las que podrán aumentarse cuando el servicio lo requiera, a juicio de la Sala Superior.

Los magistrados del Tribunal son nombrados por el Gobernador del Estado, con la aprobación del Congreso local. Una vez designados, la Sala Superior determinará la adscripción de cada uno de los magistrados. (artículo 90 de la Ley del Estado de Guerrero).

Los magistrados del Tribunal duran en su encargo 6 años, tienen la posibilidad de ser reelectos, y adquieren la inamovilidad después del desempeño de su cargo en forma ininterrumpida, recta y eficiente. Sólo podrán ser privados en su cargo mediante el procedimiento establecido por la Constitución Política local y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado. (artículo 91 de la Ley)

Tampoco podrán reducirse el sueldo y las prestaciones que los magistrados perciban durante el término de su encargo, (las que quedarán establecidas en el presupuesto de egresos. Artículo 92 de la Ley.)

La Sala Superior reside en la Capital del Estado (artículo 99 del citado ordenamiento). Sus sesiones, que serán públicas, salvo que la Ley o el interés público exijan que sean reservadas, se llevarán a cabo en presencia de todos sus miembros y sus resoluciones se tomarán por unanimidad o por mayoría de votos de los magistrados. (artículos 100 y 101 de la Ley).

Las Salas regionales, se integran cada una con un Magistrado, Secretarios de acuerdos, actuarios, asesores comisionados y personal administrativo que requieran las necesidades del servicio, y tendrán la jurisdicción y las sedes que les señale la Sala Superior. (artículos 106 y 107).

11) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Veracruz se compone de una Sala Superior y por tres salas regionales. El presidente de la sala superior es también presidente del Tribunal. Cuenta además, con un Secretario general de acuerdos en la Sala superior, secretarios de las salas regionales, actuarios y el personal administrativo necesario (a. 5)

Los magistrados del Tribunal son nombrados conforme al procedimiento establecido en la Constitución política del Estado. (a.6). Duran en sus cargos tres años, y en caso de ser ratificados sólo podrán ser privados en los términos del Título sexto de la Constitución política local.

La Sala Superior, que se forma con tres magistrados, reside en la capital del Estado y para que pueda sesionar es indispensable la presencia de todos sus miembros. Sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los magistrados, quienes sólo podrán abstenerse de votar en caso de impedimento legal; cuando exista empate en la votación, el voto del presidente se computará por dos.

Las sesiones de la sala superior serán públicas, con excepción de los casos en que la moral, el interés público o la ley exijan que sean secretas. (artículo 17)

Las salas regionales, de carácter unitario, cuya competencia se divide en zonas, tienen su residencia en las ciudades siguientes:

- a) Sala Zona norte, en Tuxpam;
- b) Sala Zona Centro, con sede en Xalapa; y
- c) Sala Zona Sur, que reside en Acayucan. (artículo 20)

12) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California reside en la capital del Estado y se integra con tres magistrados propietarios y los suplentes que sean necesarios para su funcionamiento. Cuenta además con un Secretario general de acuerdos y los secretarios auxiliares, actuarios y demás personal. (artículos 3 y 4).

El Tribunal puede sesionar en Pleno y en Salas. Los magistrados del Tribunal son nombrados por el Gobernador, con aprobación del Congreso local, por un período de seis años. En caso de ser ratificados para el siguiente período serán inamovibles y sólo podrán ser removidos de su cargo en los casos y conforme al procedimiento previsto para los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado. Sus emolumentos no podrán reducirse durante el término de su encargo. (artículos 5, 6 y 8 de la Ley).

El Pleno del Tribunal se forma legalmente, con tres magistrados en funciones. Para que pueda sesionar es indispensable la presencia de todos sus miembros y sus resoluciones se toman por unanimidad o por mayoría de votos de los magistrados, que no podrán abstenerse de votar, sino cuando tengan impedimento legal. (artículos 15 y 16 de la Ley)

Las salas del Tribunal, integradas por un magistrado cada una, tendrán la residencia y circunscripción territorial que les fije el Pleno. (artículo 21)

13) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Yucatán es un órgano unitario, formado por un magistrado el cual es auxiliado por un secretario, un actuario, los defensores de oficio y el personal administrativo necesario para su funcionamiento. (a.6 Ley orgánica)

El Magistrado, cuyo nombramiento lo hace el Gobernador del Estado con aprobación del Congreso local, dura cuatro años en su encargo desde la fecha en que fue nombrado. Si fuere ratificado sólo podrá ser removido previo juicio de responsabilidad. No podrán reducirse el sueldo y las demás prestaciones permanentes del Magistrado durante el término de su encargo. (artículos 8, 9 y 10 de la Ley orgánica respectiva)

14) En el Estado de Chiapas es el Tribunal Superior de Justicia es el órgano encargado de conocer las controversias administrativas.

El citado órgano Jurisdiccional, que posee una estructura desconcentrada, se compone por un Pleno y cinco salas, formadas cada una de tres magistrados. Tres salas se encuentran domiciliadas en la ciudad de Tuxtla Gutierrez y conocen de la materias civil penal y administrativa, las salas restantes, llamadas "regionales", poseen competencia mixta y tienen su séde en las ciudades de Tapachula y Pichucalco, respectivamente. (artículo 12 de la Ley)

IV. Competencia:

A) Del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal:

a') La que corresponde a la Sala Superior comprende funciones de carácter administrativo, jurisdiccional y las de gobierno interior, en materia de personal y reglamentarias entre las que destacan: la de establecer reglas para la distribución de los negocios; adscribir a los magistrados y para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del tribunal; la de fijación de la jurisprudencia obligatoria (fracción. I); resolver las contradicciones entre las salas (fracción IX); el conocimiento del recursos en contra de las resoluciones de las Salas (fracción. II); el conocimiento del recurso de reclamación en contra de los acuerdos dictados por el presidente de la Sala superior; así como de la Excitativa de Justicia ante la demora de los magistrados en la presentación de los proyectos de sentencia o de los votos particulares, (fracción. IV, artículo 19 de la Ley respectiva)

La Sala Superior, para resolver válidamente, requiere de la presencia de 4/5 partes de sus miembros, es decir, cuatro (artículo 16 de la Ley)

Cualquier resolución deberá tomarse por los votos, en el mismo sentido, de por lo menos tres magistrados presentes, quienes no podrán abstenerse de votar, salvo que tengan impedimento legal. En caso de no reunirse el número de votos requeridos, el asunto se diferirá para la sesión siguiente, y si no pudiere tomarse resolución, será designando otro ponente. (artículo 16 de la Ley)

Las sesiones de la Sala Superior son públicas, salvo que la moral, el interés público o la ley exijan que sean secretas. (artículo 18 de la Ley respectiva).

b') Competencia de las Salas Ordinarias. Esta se agota en la actividad estrictamente jurisdiccional. En principio poseen una competencia genérica, de acuerdo con la fracción primera del artículo 21, que en si misma abarca todos los actos y

resoluciones administrativas dictados por el Departamento del Distrito Federal. El mismo precepto menciona otras atribuciones específicas, entre las que destacan las referidas a la materia fiscal, (II), y al silencio administrativo (III); es decir, de los juicios:

1. Contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares.

2. Contra de las resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal;

3. Respecto a la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un plazo de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera; así como:

4. De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;

5. Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma sala;

6. De los procesos que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a los particulares y que causen una lesión a la Hacienda pública del Distrito Federal. (artículo 21 de la Ley)

Para que las Salas puedan tomar decisiones válidas, se requiere de la presencia del total de sus miembros, debiendo decidirse por mayoría de votos.

B) Competencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de las Entidades Federativas.

A) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México posee una amplia competencia en materia

administrativa, es decir, de "cláusula general" para resolver las controversias administrativas surgidas entre la administración pública estatal, municipal o sus organismos descentralizados que ejerciten funciones de autoridad, y los particulares.

Sobresale la materia relativa a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos. (artículo tercero de la Ley respectiva).

Por razón de materia, el citado Tribunal es competente para resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre los particulares y la administración pública estatal, municipal, y los organismos descentralizados con funciones de autoridad. También resuelve los casos de responsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos del Estado, municipios y organismos descentralizados del sector "Auxiliar".³⁴¹

Las Salas Regionales conocen por razón de territorio de los actos que se dicten, ordenen, ejecuten o traten de ser ejecutados por las autoridades locales con sede en su ámbito competencial.

B) Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Jalisco.

conforme al texto del artículo 22 de la Ley Orgánica, las salas del mismo poseen competencia para conocer de los juicios que se inicien contra:

- a) Las resoluciones definitivas emanadas de las autoridades dependientes del poder ejecutivo estatal, de los municipios y de los organismos descentralizados cuando actúen como autoridades que causen agravio a los particulares;
- b) Las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades fiscales estatales o municipales, y de sus organismos fiscales autónomos, en las que se determine la existencia de una

³⁴¹Cfr. Caballero Cardenas, José Luis. "La justicia contencioso administrativa en especial relación a la competencia de los respectivos tribunales locales", en la obra colectiva "Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano, México, Porrúa, 1987, pp. 857 y 858.

obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquiera otra que cause agravio en materia fiscal;

c) De los Juicios promovidos por las autoridades estatales o municipales para que sean nulificadas las resoluciones favorables al particular;

d) Del Procedimiento administrativo de ejecución cuando el afectado en dicho procedimiento opte por no interponer el recurso ordinario ante la autoridad competente y cuando afirme que el crédito se ha extinguido legalmente; que su monto es inferior al exigible; que es poseedor a título de propiedad de los bienes embargados en el procedimiento a otro contribuyente o acreedor preferente del fisco; que el procedimiento coactivo no se ajusta a la ley;

e) La negativa de una autoridad para ordenar la devolución de un ingreso ilegalmente percibido;

f) Las resoluciones definitivas que constituyan créditos fiscales, por responsabilidad de los servidores públicos del Estado, de los Ayuntamientos y de sus organismos descentralizados;

g) Los actos de las autoridades del Estado cuando por virtud de los convenios de coordinación, los ayuntamientos sufran algún agravio en materia fiscal;

h) Las resoluciones dictadas conforme a una ley especial que le otorgue competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

C) Guanajuato. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo de dicha Entidad posee la siguiente competencia:

a) El Pleno, posee las de carácter administrativo: designación del presidente del tribunal, adscripción de los magistrados numerarios y supernumerarios, otorgamiento de licencias, nombramiento del Secretario general de acuerdos y actuarios,

expedición del reglamento interior del Tribunal, la formulación del presupuesto de egresos, la utilización de los medios de apremio e imposición de sanciones disciplinarias señaladas por el artículo 15 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

También posee otras de carácter jurisdiccional como son : la tramitación y resolución de los recursos interpuestos en contra de las resoluciones emitidas por las Salas(artículo 16, I); el trámite y resolución de las excitativas de Justicia y nombramiento del magistrado sustituto para que emita la resolución; y otras, en los términos de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, (artículo 16).

b) Las Salas tienen entre sus atribuciones: conocer de los juicios promovidos contra actos administrativos que fuera del proceso legal sean ordenados, dictados, ejecutados o traten de ser ejecutados por las autoridades en agravio de los particulares (artículo 19, fracción I);

a') Contra los actos que dentro de un procedimiento legal administrativo sean de imposible o de difícil reparación, (fracción II del artículo 19);

b') Contra las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades fiscales estatales o municipales o por sus organismos descentralizados que actúen como autoridades fiscales, en los que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida, o se fijen las bases para su liquidación; los que nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause algún agravio en materia fiscal. (fracción III del artículo 19 de la Ley);

d') Contra actos administrativos que impliquen su negativa ficta, misma que se configura en plazo que fijen las leyes respectivas, en su defecto en plazo de 90 días naturales.

D) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro.

Se encarga de resolver las controversias de carácter administrativo que se susciten entre los particulares y los órganos del Estado, como son las autoridades locales, municipales y los organismos descentralizados de ambos.

El Tribunal es competente para conocer de:

a) Actos administrativos que las autoridades del Estado, de los municipios o de los organismos descentralizados de ambos dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares;

b) Resoluciones definitivas dictadas por los organismos fiscales del Estado, municipios o de los organismos descentralizados de ambos cuando éstos actúen como autoridades fiscales, en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; los que nieguen la devolución de ingresos indebidamente percibidos, o de cualquier otra que cause un agravio en materia fiscal;

c) Contra la falta de contestación de las mismas autoridades dentro de un término de quince días a las promociones presentadas ante ellos por los particulares, a menos que las leyes reglamentarias fijen otros plazos, en materia fiscal, dentro del término fijado y a falta de éste dentro del término de noventa días; el silencio de la autoridad se considera como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponda;

d) Los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Estado, municipios o de los organismos descentralizados de ambos;

e) De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicte;

f) De las quejas y denuncias por responsabilidad administrativa de los servidores públicos en los términos del procedimiento consagrado en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado; y

g) Las demás que señale la ley. (artículo 24 de la Ley local).

Finalmente, el texto del artículo 24 de la propia Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro, concluye que: "las instancias o peticiones formuladas en materia fiscal deben ser resueltas en término que fije la ley, a falta de éste, de noventa días, el silencio de la autoridad se interpreta como resolución negativa".

E) El Tribunal Fiscal Administrativo del Estado de Hidalgo, de conformidad con el artículo tercero de su Ley orgánica, es competente para conocer de los juicios que se promuevan contra:

a) Actos administrativos que las autoridades estatales y municipales dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares;

b) La falta de contestación de las autoridades estatales y municipales, dentro del término de veinte días a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos. (El silencio de la autoridad se interpreta como resolución negativa cuando no se responda en el plazo correspondiente);

c) Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades estatales y municipales que determinen la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se determinen las bases para su liquidación; nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquiera otra que cause agravio en materia fiscal;

d) De los juicios que se promuevan por las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones favorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Estatal o municipal; y

e) Las demás que fije el Código Fiscal del Estado.

F) En Sinaloa, el Tribunal Fiscal del Estado conoce de los juicios que se inicien contra actos, resoluciones o hechos definitivos, entendiéndose por tales aquellos que no admitan recurso administrativo:

a) dictados por las autoridades fiscales señaladas en el Código Fiscal del Estado o de los organismos fiscales autónomos en los que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

b) que nieguen la devolución de un ingreso regulado por la Ley General de Hacienda, indebidamente percibido;

c) causen agravio en materia fiscal distinto de los anteriores, así como los actos realizados fuera del procedimiento fiscal de ejecución;

d) Impongan sanciones por infracciones a las normas administrativas;

e) Dictados por autoridades dependientes del ejecutivo local que constituyan responsabilidad administrativa en materia fiscal contra los funcionarios o empleados del Estado;

f) Dictados en el procedimiento fiscal de ejecución;

g) Dictados en materia de pensiones con cargo al Erario Estatal o al Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores de la educación del Estado;

h) Que constituyan responsabilidad en contra de los funcionarios y empleados del Estado por actos que no constituyan delitos;

i) Referentes a contratos de naturaleza administrativa;

j) Indemnizaciones a particulares por expropiación de bienes por causas de utilidad pública;

k) Responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado;

l) Los relativos a indemnizaciones a particulares por daños y perjuicios en que incurran los funcionarios.

m) Además, conoce de los juicios promovidos por las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular (artículos 16 y 17 de la ley Justicia Fiscal del Estado).

G) El Tribunal del Estado de Sonora es competente para conocer de los juicios que se promuevan contra:

- a) resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;
- b) las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados en el código fiscal, indebidamente percibidos;
- c) las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieran los incisos anteriores ;
- d) las que impongan multas por infracción a las normas administrativas estatales ;
- e) También conoce de los juicios promovidos por las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular en las materias antes señaladas; y
- f) las demás que determine la ley. (artículos 19 y 20 de la Ley Orgánica).

H) El Juzgado Fiscal del Estado de Nuevo León, de conformidad con el artículo 198 del Código Fiscal del Estado, es competente para conocer de los juicios que se inicien:

- a) Contra las resoluciones y liquidaciones de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado o de sus dependencias que, sin ulterior recurso administrativo, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación;
- b) Contra los acuerdos que impongan definitivamente y sin ulterior recurso administrativo, sanciones por infracciones a las leyes fiscales;
- c) Contra cualquier resolución o acto diversos de los anteriores, dictados en materia fiscal, que causen agravio no reparable por algún recurso administrativo;
- d) Contra la negativa ficta de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado para ordenar la devolución indebidamente pagado.

1) Guerrero El Tribunal de lo Contencioso Administrativo de dicho Estado, posee competencia para resolver los conflictos administrativos que se susciten entre los particulares y las autoridades estatales, de los ayuntamientos y organismos descentralizados de ambos que ejerciten funciones de autoridad.

La Sala Superior es competente para:

a) establecer la jurisprudencia del Tribunal; b) resolver los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones de las Salas regionales; c) resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el Presidente de la Sala; d) Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes cuando los magistrados no formulen proyecto; e) calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados del Tribunal; f) resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas regionales; g) establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las salas regionales; h) conocer de los demás asuntos que le asignen las disposiciones legales, (artículo 102 de la Ley) .

Además posee, la sala superior, atribuciones de carácter administrativo similares a la del resto de los tribunales, (artículo 103 de la Ley).

Las Salas Regionales son competentes, por razón de territorio, para conocer de los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades con sede en su "jurisdicción" (artículo 109 de la Ley)

Las Salas Regionales son competentes, por razón de materia, para conocer y resolver:

a) De los procedimientos contenciosos en contra de actos administrativos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Ejecutivo local, de los Municipios y de los organismos con funciones administrativas de autoridad de carácter local o municipal;

b) De los procedimientos contenciosos en contra de los actos fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades de Ejecutivo local, de los Municipios y de los organismos con funciones administrativas de autoridad de carácter local o municipal;

c) De los procedimientos que impugnen una negativa ficta de las autoridades, en los términos de la ley aplicables, cuando ésta así lo determine, en materia administrativa y fiscal;

d) De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;

e) Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala; f) Despachar su propia correspondencia; g) Imponer correcciones disciplinarias; y h) Rendir al Presidente del Tribunal un informe anual de labores (artículo 108 de la Ley).

J) Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Veracruz.

La Sala superior es competente para:

a) Establecer los criterios de interpretación de la Ley;

b) resolver los recursos de revisión interpuestos contra resoluciones de las salas regionales; c) resolver los recursos de reclamación interpuestos contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente; d) Conocer las excitativas para la impartición de justicia que interpongan las partes cuando los magistrados de las salas regionales no dicten las resoluciones correspondientes en los plazos establecidos en la Ley; e)

Calificar las excusas e impedimentos de los magistrados del Tribunal; f) Resolver los conflictos de competencia que se suscitan entre las salas regionales y establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las mismas; g) Establecer la distribución de los asuntos entre los magistrados de la propia sala superior; h) Conocer del incumplimiento de las sentencias del Tribunal; i) Imponer los medios de apremio para hacer cumplir las resoluciones del Tribunal.

También posee un conjunto de atribuciones de carácter administrativo: presupuesto, reglamento interior, adscripción de magistrados, nombramiento y remoción del personal, publicación de sentencias, rendir informes, etcétera. (a. 18)

2) Las salas regionales son competentes para conocer:

a) De los juicios que se promuevan en contra de los actos administrativos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar los órganos del Poder ejecutivo del Estado o los municipios, organismos descentralizados estatales y municipales y empresas de participación estatal o municipal; b) De los juicios que se promuevan en contra de los actos fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar los órganos del Poder Ejecutivo estatal o municipal; c) De los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas o fiscales, en los recursos ordinarios establecidos en las leyes y reglamentos; d) De los juicios que promuevan las autoridades estatales o municipales y los titulares de organismos descentralizados y empresas de participación estatal o municipal para que sean modificadas o nulificadas las resoluciones administrativas o fiscales favorables a un particular; e) De los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones negativas fictas, en materia fiscal configurada en el plazo legal, y a falta de éste, en noventa días; f) De los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones mediante las que se impongan sanciones a los servidores públicos que hayan incurrido en responsabilidad administrativa; g) De los demás juicios que se promuevan en contra de los actos o resoluciones que las Leyes consideren competencia del Tribunal (artículo 22).

K) Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán. Corresponde al magistrado aquellas atribuciones que en los tribunales de carácter colegiado son encomendados al presidente, como son : representar al tribunal, nombrar al personal, administrar el presupuesto, dictar las medidas

administrativas necesarias para el buen funcionamiento y disciplina del Tribunal, r ndir un informe cada año ante el Gobernador, etcétera.

Las facultades de carácter jurisdiccional del magistrado son las siguientes: admitir o desechar la demanda o su ampliación, si no se ajustan a la ley, tener por formulada la contestación o la ampliación de la demanda; admitir o rechazar la intervención del coadyuvante o del tercero; sobreseer los juicios en los casos que proceda; resolver mediante sentencia definitiva, los litigios que se tramiten ante el Tribunal; tramitar los incidentes y emitir la resolución que corresponda. (artículo 19 de la Ley Orgánica respectiva).

De conformidad con el artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado, el Tribunal es competente para conocer:

- a) De los juicios que se promuevan en contra de los actos administrativos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del Estado, de los Municipios y los organismos descentralizados estatales o municipales;
- b) De los juicios que se promuevan en contra de los actos fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Ejecutivo del Estado y de los Municipios;
- c) De los juicios contra resoluciones dictadas por las autoridades administrativas o fiscales en los recursos ordinarios establecidos por las leyes y reglamentos respectivos;
- d) De los juicios de responsabilidad administrativa que se promuevan en contra de servidores públicos del Poder Ejecutivo, de los Municipios y de los organismos descentralizados, en los términos de la Ley de la materia;
- e) De los juicios que se promuevan en contra de resoluciones negativas fictas en materia administrativa y fiscal, que se configuren por el silencio de las autoridades estatales, municipales y de los organismos descentralizados. para dar

respuesta a la instancia de un particular en el plazo que la Ley fije y a falta de plazo en noventa días;

f) De los juicios que promuevan las autoridades estatales o municipales para que sean modificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular;

g) De los demás juicios que se promuevan en contra de los actos o resoluciones que las leyes consideren como competencia del Tribunal.

L) Competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California.

El Pleno es competente para: a) Calificar las excusas, recusaciones e impedimentos de los magistrados y llamar al suplente; b) Resolver los recursos establecidos en la Ley en contra de las resoluciones que dicten las Salas; c) Resolver los conflictos que surjan entre el Fisco estatal y los municipales, sobre preferencia en el cobro de los créditos fiscales; d) Fijar y modificar la Jurisprudencia del Tribunal; e) Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las salas del Tribunal; y f) Fijar la circunscripción territorial entre las salas del Tribunal, y en su caso, fijar la distribución de los asuntos entre ellas (artículo 17).

Además tiene las atribuciones de tipo administrativo como por ejemplo: designar al presidente del Tribunal; fijar la sede del Tribunal y la adscripción de los magistrados, secretarios y actuariós de las salas; discutir y aprobar el presupuesto de egresos; aprobar y reformar el reglamento interior; nombrar y remover al secretario general de acuerdos y a los demás secretarios auxiliares y actuarios. (artículo 18 de la Ley respectiva).

Las salas son competentes para conocer de los juicios que se promuevan en contra de :

1) Actos y resoluciones definitivos de carácter administrativo emanados de autoridades Estatales y Municipales, o de sus organismos descentralizados, cuando éstos actuen como autoridades, que causen agravio a los particulares;

2) Resoluciones definitivas dictadas por las autoridades fiscales estatales, municipales o de sus organismos fiscales autónomos, en las que se determine la existencias de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; nieguen la devolución de un pago indebidamente enterado, o cualesquiera otra que cause agravio en materia fiscal;

3) El procedimiento administrativo de ejecución, cuando el afectado en dicho procedimiento opte por no interponer el recurso administrativo ante las autoridades competentes y cuando afirme que :a) el crédito que se le exige se ha extinguido legalmente;

b) el monto del crédito es inferior al que se exige;

c) El propietario de los bienes o titular de los derechos embargados en el procedimiento económico coactivo, seguido a otras personas, o acreedor preferente al fisco; y

d) El procedimiento coactivo no se ajustó a la Ley;

4) Resoluciones definitivas que constituyan créditos fiscales, por responsabilidad de los servidores públicos del Estado, los Municipios o de sus organismos descentralizados;

5) Resoluciones dictadas conforme a otras Leyes que le otorguen competencia al Tribunal; y

6) Resoluciones de carácter administrativo favorables a los particulares, emanados de las autoridades estatales y municipales, o de sus organismos descentralizados, cuando dichas autoridades promuevan su nulidad.

Conforme al artículo 22 de la Ley, las resoluciones se considerarán definitivas, cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa para el afectado.

M) Chiapas, La Sala administrativa del Tribunal Superior tiene señalada su competencias en el artículo 49 de la Ley Orgánica respectiva, y es competente para conocer :

a) De los juicios de nulidad en contra de las resoluciones que pronuncien las autoridades de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo Estatal y Municipal, en el ejercicio de sus funciones administrativas o fiscales, una vez agotado el recurso administrativo que establezca la ley de la materia; b) De los juicios derivados de los pliegos de responsabilidades en contra de los servidores públicos del Estado y Municipios; c) De los juicios en contra de las resoluciones pronunciadas por las autoridades administrativas en materia fiscal que favorezcan a los particulares, en detrimento de la Hacienda pública estatal o municipal; d) De los juicios de responsabilidad administrativa, en contra de los servidores públicos estatales y municipales, en los términos de la Constitución política del Estado y la Ley de la materia; e) De las demás que señalen la Leyes aplicables.

IV D). Partes.

A) Partes en el proceso administrativo ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal:

a) El actor es, normalmente, el particular afectado en forma directa e inmediata por un acto o resolución de las autoridades del Departamento del Distrito Federal. (artículo 32, fracción I de la Ley).

Excepcionalmente será actora la autoridad administrativa, en los casos en los que demande la anulación de las resoluciones administrativas, que hubiesen generado derechos en favor de los particulares, y que no puedan ser revocadas en forma oficiosa.

b) Demandado(s). Normalmente son las autoridades que han emitido, ejecutado o pretendan ejecutar el acto o resolución que han sido impugnado por el particular.

El concepto de autoridad demandada se hace extensivo al Departamento del Distrito Federal, representado por el jefe del mismo, (artículo 32, fracc, II inciso a); a los delegados políticos del Departamento del Distrito Federal (inciso b), así como a los directores generales de área (inciso c). Pero también de manera excepcional pueden ser los particulares en cuyo favor se hubiese dictado un acto o resolución

administrativos, y en el supuesto de que la autoridad solicite la nulidad del mismo. (artículo 32, fracción II, inciso d de la Ley).

c) El tercero interesado, o sea, cualquier persona cuyos intereses puedan ser afectados por las resoluciones del tribunal, (artículo 32, fracción III de la Ley).

Es toda persona que tenga interés en la subsistencia del acto o de la resolución impugnadas en el proceso administrativo, que le favorecen, de manera que sus intereses legítimos son contrarios a los del actor, y en forma excepcional a los del particular demandado cuando la autoridad ha impugnado el acto o resolución.

B) Partes en el proceso ante los Tribunales locales de lo Contencioso Administrativo.

En el proceso administrativo que se tramita en las Entidades Federativas, las partes, en general, son las mismas que ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. La única variante consiste en que en ellas no es parte el Gobernador del Estado, mientras que en el Distrito Federal sí es parte en el juicio el Jefe del Departamento del Distrito Federal en su calidad de jefe del ejecutivo local, en representación del presidente de la República.

En forma análoga a los titulares de las delegaciones políticas del Distrito Federal, en las Entidades Federativas es parte el Ayuntamiento o el titular de la dependencia estatal o municipal del que dependa la autoridad demandada, esta es la situación en:

- a) Guanajuato, (artículo 37 de la Ley);
- b) Hidalgo, (artículo 44 del Código Fiscal local);
- c) Veracruz, (artículo 33);
- d) Baja California (artículo 31);
- e) En Querétaro, el titular de la dependencia estatal o municipal de la cual dependa la autoridad que dictó o ejecutó el acto impugnado también concurre en calidad de autoridad demandada (artículo 23 de Ley);

f) En Jalisco, el artículo cuarto de la Ley respectiva define al coadyuvante como "todo aquel que tenga un interés directo en la anulación de un acto favorable al particular o en la confirmación de uno que le es desfavorable".

En un grupo de Estados, también es parte, según el caso, el Secretario de Finanzas o el Tesorero del Estado en los asuntos en materia fiscal. A este sector pertenecen:

g) Sinaloa, artículo 22 de la Ley; de Administración de Justicia Fiscal del Estado de Sinaloa;

h) Sonora, artículo 162, fracción IV del Código Fiscal;

i) Nuevo León, artículo 200 del Código Fiscal de dicha Entidad;

j) En los Estados de México, Guerrero, Veracruz y Yucatán (artículos: 46, 12, 33 y 7, de las leyes respectivas), se confiere calidad de parte al titular del organismo descentralizado estatal o municipal "con funciones de autoridad", del cual dependa la autoridad demandada.

k) Ante el Tribunal Superior de Chiapas, ante la omisión de la Ley de Justicia Administrativa se plantea la necesidad de identificar a las partes conforme al criterio del Código de Procedimientos Civiles. Las partes son: a) Actor; b) demandado; y c) Tercero interesado.

V E) Principios que forman el proceso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Aunque originalmente se propuso estructurar un proceso de plena Jurisdicción, actualmente es de mera anulación.

Predomina el principio inquisitivo³⁰², con plazos breves, carencia de formalidades innecesarias, interés público preponderante sin perjuicio de preservar las "formalidades

³⁰²Cfr. Nava Negrete, Alfonso, op. cit. *Días y trabajos...* supra nota 276, "...los magistrados poseen poderes suficientes para imponer al procedimiento el dinamismo que requiere la administración de justicia. p. 128

esenciales del procedimiento".³⁰³

Otras notas del procedimiento son: la sencillez y la claridad, ejemplo de ello es la demanda que puede ser presentada en las formas impresas que para tal efecto suministra el Tribunal, asimismo existe personal especializado para asesorar a los administrados sobre la forma de llenarlas. Los particulares, salvo el caso de asuntos fiscales, no se encuentran obligados a exponer los fundamentos de derecho que apoyan su pretensión (artículo 79, fracción I de la Ley respectiva).

Ha sido consagrado, legislativamente, el principio de oralidad, el que, aunque ocupa un papel preponderante, no nos coloca ante un proceso oral en sentido estricto, puesto que la escritura predomina en las etapas primera y tercera del mismo. La citada orientación oral atenuada del procedimiento que consagran los textos legislativos no ha sido proyectada en la práctica forense mexicana.³⁰⁴

Los principios formativos del proceso ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal son aquellos referidos a la concentración en una o en el menor número de audiencias posibles (artículos 73-77 de la Ley), el desahogo oral de los elementos probatorios, así como la inmediatez de los magistrados con las partes en la audiencia de fondo, y en principio, también se otorga a los magistrados instructores una función directora en el procedimiento. El magistrado instructor es el encargado de realizar los trámites necesarios para poner el asunto en "estado de resolución".

VI F). Medios Preparatorios.

³⁰³ Cfr. Ovalle Favela, José, "Ley del Tribunal Contencioso del Distrito Federal", en Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia, número 3, Julio -septiembre de 1972, p. 352-362

³⁰⁴ El Código fiscal de 1982 no hace sino reconocer el predominio de la orientación escrita, al suprimir la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia por una sola dedicada a las pruebas, un auto de cierre de instrucción, la presentación escrita de los alegatos y posteriormente la emisión de la resolución del órgano jurisdiccional, en los artículos 235-236.

A) Ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Para iniciar el Juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no existe necesidad de agotar los recursos administrativos internos ante la administración activa. El procedimiento administrativo es optativo de la acción ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, inclusive una vez iniciado el trámite del citado recurso, puede desistirse de su continuación; pero una vez iniciado el proceso administrativo ante el Tribunal, precluye el derecho de interponer cualquier otro medio de defensa ordinario. (artículo 28 de la Ley respectiva)

B) Ante los Tribunales locales de lo Contencioso Administrativo.

a) Al igual que en el procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, algunos de los ordenamientos procesales contiene disposiciones similares en materia de medios preparatorios, como ocurre en los Estados de México (artículo 45); Jalisco, (artículo noveno de la Ley de procedimientos y 22 de la Ley orgánica); Sinaloa (artículo 16); Veracruz (artículo 30); Yucatán (artículo cuarto de la Ley); Baja California (artículo 35),

b) En algunos tribunales si se requiere agotar los recursos administrativos previamente interpuestos:

Hidalgo, artículo 59-VI de la Ley del Tribunal Fiscal Administrativo del Estado de Hidalgo; como ocurre en los ordenamientos de las Entidades Federativas de Guanajuato (artículos 29 y 38, fracción V); y Querétaro, los previstos en leyes fiscales (artículo 19).

c) Ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero la interposición de la acción es optativa de la del recurso administrativo, salvo que la disposición aplicable al caso ordene expresamente agotarlo, (artículos segundo y noveno de la Ley respectiva).

d) En el Estado de Chiapas es obligatoria agotar los recursos o medios de defensa previstos en las leyes y reglamentos del Estado, antes de interponer el recurso de reconsideración (ante las autoridades administrativas) o el Juicio de nulidad ante la Sala administrativa. Sin embargo, el interesado podrá optar entre la interposición del recurso de reclamación y el Juicio de nulidad (artículos 14 y 16 de la Ley).

VII G. Providencias precautorias.

A) Ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

a) Efectos. Las providencias precautorias o cautelares poseen un carácter predominantemente conservativo, pues se encuentran limitadas a la suspensión de los actos de ejecución de los actos o resoluciones administrativos. La explicación de este matiz se encuentra en la gran influencia que sobre los redactores de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal tuvo la "suspensión del acto reclamado" consagrada en la Ley de Amparo.

Dicha medida cautelar puede solicitarse en cualquier momento, ante el presidente de la Sala respectiva del Tribunal, y sólo surte un efecto paralizador de la actividad de la autoridad demandada, debiendo mantenerse "las cosas en el estado en que se encuentran en tanto no se pronuncie sentencia", (artículo 58 de la Ley).

Efectos restitutorios. A partir de la reforma al artículo 58 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por decreto de 27 de diciembre de 1978, existe la posibilidad de que, cuando los actos materia de la impugnación hubieren sido ejecutados y afecten a los particulares de escasos recursos económicos, impidiéndoles ejercer su única actividad personal de subsistencia, y entretanto se pronuncia la resolución correspondiente, las salas podrán dictar las medidas cautelares que estimen pertinentes para preservar el medio de subsistencia del

quejoso.³⁰³

Alfonso Nava Negrete sostiene que con anterioridad a la citada reforma, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal dió en forma repetida efectos restitutorios a la suspensión evitando cuantiosos daños a los particulares .

El supuesto, introducido en la reforma de 1978, debió consistir, en opinión de Héctor Fix-Zamudio, en una disposición de carácter genérico y no en una hipótesis concreta.³⁰⁴

b) Procedencia. En la ley distrital, se sigue un sistema similar a la Ley de Amparo, por lo que dicha providencia cautelar no procede cuando se siga perjuicio al interés social, se contravengan disposiciones de orden público o se deje sin materia el Juicio.

Tratándose de créditos fiscales (multas, impuestos, derechos, etcétera), deberá garantizarse el respectivo interés fiscal ante la Tesorería del Distrito Federal (artículo 59 de la Ley del Tribunal del Distrito Federal).

B) Ante los Tribunales locales de lo Contencioso Administrativo.

a) Efectos. En el proceso ante los tribunales de lo contencioso administrativo locales se regula la suspensión del acto reclamado, también limitada al efecto paralizador. A este respecto pueden mencionarse los ordenamientos de:

a) Hidalgo (artículo 70); b) Guanajuato (artículo 54)); c) Jalisco (artículo 56); d) Querétaro (artículo 41); e) Estado de México (artículo 71); f) Guerrero (artículo 30); g) Veracruz (artículo 45); y h) Yucatán (artículo 24); i) Baja California (artículo 57); y j) Chiapas (artículo 46).

³⁰³Nava Negrete, Alfonso, "Reforma Procesal administrativa local", en la Obra colectiva Estudios..., supra nota 24, p. 221 y ss.

³⁰⁴Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, op. cit, Introducción... supra nota 9, p. 103

Los ordenamientos procesales de los Estados de Sonora y Nuevo León son omisos respecto de las providencias precautorias.

La Ley de Justicia Fiscal del Estado de Sinaloa únicamente regula en su artículo 41 la "suspensión del procedimiento de ejecución fiscal durante la tramitación del juicio de nulidad" ante el Tribunal Fiscal del Estado.

Efectos restitutorios. Una disposición semejante a la del artículo 58 de la Ley del Distrito Federal se encuentra contemplada por la legislación procesal administrativa de las Entidades Federativas: a) Guanajuato (artículo 55); b) Hidalgo (artículo 71); c) Jalisco (artículo 56); d) Querétaro (artículo 42); e) Estado de México (artículo 72); f) Guerrero (artículo 37); g) Yucatán (artículo 24); h) Baja California (artículo 60); i) Chiapas (artículo 47).

Debemos mencionar que en el proceso ante los Tribunal de lo Contencioso Administrativo de los Estados de México y Yucatán la medida precautoria puede tener efectos restitutorios únicamente cuando se trate de actos privativos de la libertad personal del particular ejecutados por la autoridad administrativa o cuando el magistrado instructor considere necesario otorgar esos efectos para garantizar la conservación de la materia del litigio o para impedir la consumación de perjuicios irreparables (artículos 72 y 24 de las Leyes respectivas).

b) Procedencia. En los ordenamientos de las Entidades Federativas también se requiere, además de no contravenir el interés social o las disposiciones de orden público o, en su caso, no dejar sin materia el juicio, garantizar el interés fiscal ante las autoridades exactoras locales cuando la materia del juicio la constituyan créditos fiscales: a) Guanajuato (artículo 55); b) Hidalgo (artículo 73); c) Jalisco (artículo 58); d) Baja California (artículo 61);

En el Estado de Querétaro se regula, en los casos de asuntos importantes para el fisco local, el "pago bajo protesta". (Artículo 43 de la Ley Orgánica).

En los Estado de México, Guerrero, Veracruz y Yucatán, se faculta al magistrado instructor para que en forma discrecional conceda la suspensión del acto reclamado sin necesidad del aseguramiento del interés fiscal por parte del promovente de la medida. (artículos 73, 36 y 47 y 25 de las Leyes respectivas).

VIII H). Pruebas.

A) Ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

a) Ofrecimiento. Este debe hacerse en los mismos escritos de demanda y contestación, dada la celeridad característica del proceso, y considerando que el litigio se forma con el contenido de dichos escritos, a fin de que las pruebas puedan ser conocidas por la Sala antes de la Audiencia.

b) Admisión y desahogo. Se realiza en la misma Audiencia. (artículos 63 y 65 de la Ley). La admisión significa la verificación de los medios de prueba, su pertinencia, la oportunidad de su ofrecimiento y la satisfacción de los requisitos previstos para su recepción y desahogo.

Al igual que el Código Fiscal de la Federación, la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal admite todo tipo de pruebas, excepto de la confesional a cargo de la autoridad administrativa y aquellas que fuesen contrarias a la moral y al derecho, siempre que no hubiesen podido ser, presentadas en el procedimiento ante la autoridad administrativa, (artículo 63 de la Ley).

B) Ante los Tribunales locales de lo Contencioso Administrativo.

Los ordenamientos reguladores del procedimiento ante los tribunales locales de lo contencioso administrativo también prescriben las mismas reglas de admisión de pruebas que la Ley del Tribunal del Distrito Federal:

- a) Guanajuato, (artículo 78); b) Hidalgo (artículo 79);
c) Jalisco (artículo 42); d) Querétaro, (artículo 50);

e) Sinaloa (artículo 57); f) Sonora (artículo 188 del Código Fiscal); g) Nuevo León (artículo 230 del Código Fiscal del Estado); h) Estado de México, (artículo 90); i) Guerrero (artículo 55); j) Veracruz (artículo 61); k) Yucatán (artículo 42); l) Chiapas (artículos 52 y 12).

Aquellas pruebas que ya se hubiesen rendido ante las autoridades demandadas deberán ponerse a disposición del tribunal con el expediente relativo, a petición de parte. (artículo 64 de la Ley del Tribunal del Distrito Federal).

Las Salas del citado Tribunal distrital podrán acordar, de oficio, el desahogo de las pruebas que estimen conducentes para la mejor decisión del asunto. También podrán ordenar la repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que lo estimen necesario (artículos 65 y 66 de la Ley respectiva).

B) Ante los Tribunales locales de lo Contencioso Administrativo.

Las llamadas "diligencias para mejor proveer", también se encuentran previstas en los ordenamientos procesales locales en materia administrativa:

a) Guanajuato, (artículo 78); b) Jalisco, (artículo 43); c) Querétaro, (artículos 51 y 52); d) Sinaloa, (artículo 58); e) Sonora, artículo 189 del Código Fiscal); f) Nuevo León, (artículo 231 del Código Fiscal); g) Estado de México, (artículos 91 y 92); h) Guerrero, (artículos 56 y 57); i) Veracruz (artículo 63 y 64); j) Yucatán (artículos 44 y 45); k) Baja California (artículo 74); l) Chiapas (artículos 7 y 8).

c) Valoración de las Pruebas.

A) Ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Respecto de la valoración del material probatorio, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal menciona en su artículo 79, fracción I, que el tribunal apreciará las pruebas según su prudente arbitrio, salvo la

documental pública y la inspección judicial, que siempre harán prueba plena.

Sin embargo, su artículo 24 remite a la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal que, en su artículo 234, señala que los medios de prueba aportados y permitidos deben ser valorados en su conjunto por el juez, atendiendo a las reglas de la lógica y de la experiencia, pero subraya que en todo caso, "el Tribunal deberá exponer cuidadosamente los fundamentos de la valoración judicial realizada y de su decisión".

En materia fiscal se consideran supletorios tanto la Ley de Hacienda del Distrito Federal, como el Código Fiscal de la Federación de 1982, éste último conserva el sistema de prueba legal. A pesar de que señala, que el juez goza de la más amplia libertad en el estudio del material probatorio y establece en su artículo 234, reglas propias de apreciación legal de las probanzas, bastante similares a las contenidas anteriormente en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

b) Ante los Tribunales locales de lo Contencioso Administrativo.

En los ordenamientos reguladores del proceso administrativo de las Entidades Federativas, en principio se debe apreciar el material probatorio con base en los códigos de procedimientos civiles locales, (vgr. Baja California artículo 79 de la Ley), los cuales, en su mayoría han introducido modificaciones al sistema de valoración probatoria, configurando un sistema idéntico al contenido en el artículo 234 del Código Fiscal de la Federación que establece una postura intermedia entre la prueba tasada y la apreciación razonada de la prueba, pues tasa algunos medios de prueba, pero deja a la libre apreciación el resto de ellos.

a) Los ordenamientos locales establecen que harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario así como los hechos legalmente afirmados por la autoridad en documentos públicos.

Si dichos documentos contienen declaraciones de verdad o manifestación de hechos de particulares. Los documentos sólo prueban plenamente que ante la autoridad que los expidió se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no demuestran la verdad de lo declarado. En los actos cuya comprobación este a cargo de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que consten en las actas respectivas.

b) Se indica que las pruebas pericial y testimonial quedan sujetas a la prudente apreciación del Juzgador, según las circunstancias.

c) Cuando el Juzgador se forme una convicción distinta de la que obtendría a través de los lineamientos de la prueba tasada, podrá apartarse de dichos principios, debiendo fundar "razonadamente" esta parte de su sentencia. Estos principios están consagrados en los siguientes preceptos:

a') Guanajuato (artículo 81); b') Hidalgo (artículo 86); c') Jalisco (artículo 49); d') Sinaloa, (artículo 63); e') Sonora (artículo 194); f') Nuevo León, (artículo 234); g') Estado de México, (artículo 97) h') Guerrero, (artículo 62).

d) En Veracruz, (artículo 70), los medios de prueba deben ser valorados en su conjunto, atendiendo las reglas de la lógica y de la experiencia. Sólo los documentos públicos tienen valor probatorio pleno.

e) En el Estado de Yucatán (artículo 51), se concede al Juzgador la más amplia libertad para hacer el análisis de las pruebas rendidas; para determinar el valor probatorio de las mismas, unas enfrente de otras y para fijar el resultado final de dicha evaluación contradictoria. El mismo precepto dispone que las pruebas confesional, de inspección judicial y la documental pública, tendrán valor probatorio pleno, en tanto que los hechos propios de las partes, aseverados en la demanda, en la contestación o en cualquier otro acto del Juicio, harán prueba plena en contra de quien los asevere, sin necesidad de ofrecerlos como prueba. La valoración de las

pruebas testimonial y pericial, de las copias fotostáticas, fotografías, escritos y notas taquigráficas, y en general de todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia "quedan al prudente arbitrio del juez".

f) Ante el tribunal Superior del Estado de Chiapas, la valoración de las pruebas se regula de la siguiente manera:

Al igual que el código fiscal de la Federación, la Ley de Justicia Administrativa chiapanéca utiliza un sistema mixto, tasando en principio algunos medios de prueba, pero permitiendo la apreciación razonada del juzgador en los restantes:

a) Harán prueba plena, la confesión expresa de las partes y las presunciones legales no desvirtuadas por prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por las autoridades en documentos públicos; pero si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestación de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que constan en las actas respectivas;

b) El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás pruebas quedará a la prudente apreciación del juzgador. Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la autoridad judicial adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en el inciso (a), debiendo fundar y motivar esta parte de su resolución. (artículos 12 y 52 de la Ley de Justicia Administrativa.

IX I). Terminación del proceso administrativo.

A) Ante el Tribunal de lo Contencioso administrativo del Distrito Federal.

Dicha terminación puede producirse mediante el acto que normalmente pone fin al proceso: la sentencia definitiva, o bien por vía anormal, o sea, por medio del sobreseimiento, el que se configura cuando el órgano jurisdiccional emite una

resolución mediante la que declara que existe un obstáculo o un impedimento que impiden resolver el fondo del asunto. Esta figura procesal fue tomada, en líneas generales, de la legislación de amparo, específicamente del artículo 74 de la Ley de la materia.

I) Sobreseimiento.

El artículo 72 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal coincide con los artículos 191 y 203 del Código Fiscal de la Federación de 1981-83 (y ambos a su vez con el 73 de la Ley de Amparo), en señalar como motivos del sobreseimiento:

a) El desistimiento del actor o demandado del juicio; b) Cuando durante la tramitación del juicio sobreviniere una de las causas de improcedencia señaladas en el artículo 71 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal (artículos 191 y 203 del Código Fiscal de la Federación, apoyados a su vez en el artículo 73 de la Ley de Amparo); c) La muerte del demandante cuando su pretensión sea intransferible; d) Cuando la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor o revocado el acto impugnado y; e) Cuando no se haya efectuado ningún acto procesal durante el plazo de 180 días, ni el actor hubiera promovido en ese lapso. Procede esta causal cuando la promoción no realizada sea indispensable para la continuación del proceso, esto último según la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de primero de diciembre de 1987.

B) Ante los Tribunales locales de lo Contencioso Administrativo.

1) En los Estados de México (artículo 78), Querétaro (artículo 48), Hidalgo (a.68) Nuevo León (a.205), Guanajuato (artículo 39) y Guerrero (a.93), se señalan como causas de improcedencia: a) El desistimiento del demandante; b) Cuando apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia; c) La muerte del demandante, en el caso de que su pretensión sea intransferible; d) Cuando la autoridad demandada satisfaga la pretensión del actor.

2) En Nuevo León (a.205), Veracruz (a.52) y Baja California (a.41), se añade un quinto inciso: "en los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

3) En La Ley de Guanajuato (a.39) se incluye otra hipótesis distinta: e) "Cuando de las constancias del proceso apareciere claramente que no existe el acto reclamado".

4) El ordenamiento del estado de Guerrero (a.93), incluye el inciso una hipótesis similar a la contenida en el inciso (e) de la Ley de Guanajuato pero no incluye entre las causales de sobreseimiento a la muerte del actor o demandante.

5) En Yucatán (artículo 30), sólo se contemplan las tres primeras hipótesis: a) desistimiento; b) Causa superveniente de improcedencia; y c) Muerte del demandante.

6) En Jalisco (artículo 29) y Sonora (a.167), se señalan como causas de sobreseimiento del proceso administrativo: a) El desistimiento del demandante; b) Cuando apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia; c) La muerte del actor, en caso de que su pretensión sea de carácter personal; d) Cuando el actor deja de realizar promociones en el plazo de 360 días, aunque en Sonora el plazo es de 180; e) En los demás casos en que exista impedimento legal para resolver el fondo del asunto.

7) Sinaloa. El artículo 67 de la ley local establece como causas de sobreseimiento las siguientes :

a) Cuando el demandante se desista expresamente o se le tenga por desistido de la acción intentada; b) Cuando el demandante fallezca durante el juicio siempre que no se trate de derechos transferibles; c) Cuando durante la tramitación apareciere o sobreviniere una causa de improcedencia; d) Cuando de las constancias de los autos aparezca claramente que no existe el acto, acuerdo, resolución o procedimiento impugnados, o cuando no se probare su existencia en la audiencia del juicio administrativo; e) Cuando hayan cesado los efectos del acto o resolución o cuando hayan ocurrido causas notorias de

sobreseimiento, y se crea la obligación, tanto del actor como de la autoridad, de manifestarlo así; f) En el caso de que no se haya efectuado ningún acto procesal durante el plazo de 180 días, incluyendo los inhábiles y el actor no haya promovido en ese mismo lapso.

X J) La Sentencia.

A) Ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

La sentencia definitiva es la resolución que normalmente pone fin al proceso administrativo, aunque en casos excepcionales proceda el recurso de revisión ante la Sala superior del propio tribunal distrital. El artículo 22 de la Ley del Tribunal, no obstante que el citado tribunal goza de competencia genérica, se limita a señalar la existencia de la sentencia de nulidad.³⁸⁷

Por cuanto a sus efectos, la Ley del Tribunal distrital señala, en su artículo 80, que en caso de ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades "quedarán obligadas a restituir al actor en el goce de los derechos que le hubiesen sido indebidamente afectados o desconocidos en los términos que establezca la sentencia".

b) Ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de las Entidades Federativas.

a) Por lo que hace a las Entidades Federativas, los ordenamientos procesales de algunas de ellas otorgan a la sentencia los mismos efectos y repiten la misma redacción que la Ley del Distrito Federal: _____

³⁸⁷ Cfr. Nava Negrete, A., op. cit. Grandeza y Decadencia, supra nota 381. Quien explica que la reforma de 2 de enero de 1973 suprimió la referencia expresa a la posibilidad de una sentencia de condena concreta "con el argumento artificioso de que en la condena substituye el juzgador a la autoridad demandada", sin considerar, primeramente, que toda sentencia de nulidad implica una condena general de resarcimiento, y que además que en concordancia con el carácter de tribunal de plena jurisdicción que ostenta el Tribunal, necesariamente, debe pronunciar sentencias de condena específica. pp. 270-282

a) Hidalgo, (artículo 144); b) Querétaro, (artículo 63); c) Estado de México, (artículo 97); d) Guerrero, (artículo 70); e) Veracruz, (artículo 78).

b) Otros ordenamientos como el artículo 87 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato, y el artículo 65 de la Ley del Estado de Jalisco, establecen al respecto disposiciones muy similares, en el sentido de que la sentencia puede reconocer la validez y la legalidad del acto total o parcialmente; declarar la nulidad total o parcial de la resolución impugnada y las consecuencias que de esto se deriven; decretar la nulidad el acto o resolución, debiendo precisar con claridad la forma y los términos en los que la autoridad debe cumplir.

c) Por su parte, el Código Fiscal del Estado de Nuevo León, en su artículo 239, aunque repite el texto anterior, añade la frase "salvo el caso de facultades discrecionales".

d) En Sinaloa (artículo 71) y en Sonora (artículo 205), la redacción es la siguiente:

"Cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite a mandar a reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia en los casos en los que la autoridad administrativa haya demandado la anulación de una resolución favorable, indicará los términos conforme a los cuales debe dictar su nueva resolución la propia autoridad".

e) Finalmente, las Leyes de los Estados de Yucatán (artículo 59) y Baja California (artículo 84), establecen que cuando se demande la nulidad de una resolución, las sentencias que declaren fundada la pretensión del actor dejarán sin efecto el acto impugnado " y fijarán, en su caso, el sentido de la resolución que deba dictar la autoridad responsable, para salvaguardar el derecho afectado".

Causas de Nulidad.

A) Ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

De conformidad con el artículo 80 de la Ley respectiva, son causas de nulidad:

a) La incompetencia de la autoridad; b) El incumplimiento u omisión de las formalidades legales; c) La violación de la ley o no haber sido aplicada la debida; d) Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar.

B) Ante los Tribunales locales de lo Contencioso Administrativo.

Aunque en esencia regulan causales de nulidad o invalidez semejantes al ordenamiento distrital, existen excepciones dignas de ser resaltadas:

1) Ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato, y de conformidad con el artículo 84 de su Ley, son causas de ilegalidad de los actos impugnados:

a) La incompetencia de la autoridad; b) El incumplimiento u omisión de las formalidades legales; c) Si existen vicios del procedimiento que afecten las defensas del demandante; d) Si los hechos que lo motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada; e) Si se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicarse las debidas; o dejó de aplicarse la Ley.

2) Hidalgo, según el artículo 68 bis de la ley local son causas de nulidad de los actos impugnados:

a) Incompetencia; b) Omisión o incumplimiento de las formalidades legales; c) Violación de las disposiciones legales o no haberse aplicado las debidas; d) Desvío de poder, tratándose de sanciones.

3) Jalisco. El artículo 64 de la Ley regula como causas de nulidad de los actos administrativos impugnados:

a) Incompetencia; b) Omisión de las formalidades; c) Violación de la disposición legal aplicada; d) Desvío de poder en el caso de actos y sanciones discrecionales.

4) Sinaloa. El artículo 68 de la Ley local señala como causas de ilegalidad de los actos o resoluciones impugnados:

a) Incompetencia; b) Omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente debe revestir; c) Violación de las disposiciones aplicables; d) Desvío de Poder tratándose de sanciones.

5) Sonora. El artículo 199 del código local indica que son causas de nulidad de los actos impugnados: a) Incompetencia; b) Incumplimiento u omisión de las formalidades; c) Desvío de poder en caso de sanciones; d) Violación de las disposiciones aplicables o no haberse aplicado las debidas.

6) Nuevo León. El artículo 238 del Código Fiscal prevé como causas de nulidad las siguientes:

a) Incompetencia; b) Omisión de las formalidades; c) Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular; d) Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada; e) Si se dictó en contravención de las disposiciones aplicables; f) Cuando la resolución administrativa dictada no corresponda a los fines para los cuales la ley confirió dichas facultades.

7) Estados de México, Guerrero y Baja California. Los artículos 104, 69 y 83, de sus leyes respectivas, coinciden en señalar como causas de nulidad de los actos y resoluciones administrativos impugnados: a) Incompetencia; b) Incumplimiento u omisión de las formalidades; c) Violación de la Ley; d) Desvío de poder tratándose de sanciones o actos discrecionales; e) Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta u otra causa similar;

8) En Veracruz, el artículo 77 de la Ley respectiva señala como causa de nulidad: a) La incompetencia de la autoridad ; y b) El incumplimiento u omisión de las formalidades que legalmente deba revestir el acto o procedimiento impugnado;

9) La Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán dispone, en su artículo 58 que la ilegalidad de los actos impugnados se declarará por las siguientes causas:

a) Incompetencia de la autoridad o funcionario del que provenga el acto impugnado; b) El incumplimiento u omisión de las formalidades que legalmente deba revestir; c) Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada; d) Violaciones a la Ley; e) Desvío de poder, tratándose de sanciones o actos discrecionales; y f) Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar.

9) Causas de nulidad, de conformidad con el artículo 56 de la Ley de Justicia Fiscal : a) Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, la ausencia de fundamentación o motivación; b) Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada; y c) Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o si bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o se dejaron de aplicar las debidas. (57).

La Suplencia de las deficiencias de la Queja.

A) Ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El artículo 79 del ordenamiento respectivo señala, en su fracción tercera, que las Salas, al pronunciar sentencia, deben suplir las deficiencias de la demanda, con excepción de los asuntos de la materia fiscal, pero que en todo caso, deberán limitarse a los límites impuestos por los puntos de la litis planteada. La suplencia de la queja consiste en completar las omisiones o deficiencias del particular en lo referente a los fundamentos legales que dan base a su pretensión. La suplencia de la queja no comprende medios de prueba, personalidad, competencia, ni la introducción de cuestiones ajenas a la controversia o no aducidas por el actor en su demanda:

- a) Siempre opera en beneficio del actor.
 b) Es una excepción a la regla de que el Juez únicamente debe considerar los argumentos legales en forma exacta y precisa tal y como los manifestaron las partes.

B) Ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de las Entidades Federativas.

Sólo en dos ordenamientos locales se regula la citada suplencia de la queja:

- a) Estado de México. El artículo 103 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México dispone en esencia que al pronunciarse la sentencia "ésta deberá suplir las deficiencias de la queja pero, en todo caso, se contraerán a los puntos de la litis planteada".
 b) Guanajuato, el artículo 83 de la Ley respectiva establece que la suplencia opera en los supuestos de actos fuera del procedimiento y de actos procedimentales que restrinjan la libertad personal del quejoso, siempre y cuando la cuantía del asunto sea inferior de 150 veces el salario mínimo vigente en el Estado.
 c) En el Estado de Yucatán (artículo 57), se establece que al pronunciarse la sentencia ésta deberá suplir las deficiencias de la queja, y que "en todo caso, se contraerá a los puntos de la litis planteada" ;
 d) En Chiapas, se regula la suplencia de la deficiencia de la queja (artículo 56). La sala podrá suplir las deficiencias de la demanda examinando y valorando a la legalidad de la resolución o acto cuya nulidad se demande".

XI K). Jurisprudencia.

A) Jurisprudencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. se forma de la siguiente manera :

- a) Cuando la Sala Superior sustente el mismo criterio en cinco sentencias ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario, que hayan sido aprobadas por el voto de cuatro magistrados en el mismo sentido, se establece jurisprudencia obligatoria

tanto para la Sala Superior como para las Salas Ordinarias. (artículo 88 de la Ley distrital).

b) La interrupción o modificación de la jurisprudencia y la fijación de un nuevo criterio jurisprudencial requieren de los mismos requisitos que para su creación, (artículos 89 y 90, párrafos segundo y tercero de la Ley respectiva).

c) Cuando se pronuncie una resolución en contrario de la que señala la jurisprudencia, ésta perderá dicho carácter, pero en la primera deberán expresarse las razones que fundamenten dicho cambio de criterio, las que invariablemente deberán referirse a las consideradas para fijarla. (artículo 90)

d) La contradicción en las resoluciones pronunciadas, tanto por la Sala Superior como por las Salas ordinarias, podrá ser denunciada por los mismos magistrados, por las autoridades o cualquier particular, dirigiéndose para ello a la Sala Superior del Tribunal. (artículo 93 de la Ley)

B) Jurisprudencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de las Entidades Federativas.

En realidad, sólo algunos de los ordenamientos locales regulan en forma expresa el mecanismo conforme al cual se fija la jurisprudencia.

Al igual que en la Ley del Tribunal distrital, en algunas leyes locales, se requieren cinco sentencias emitidas en el mismo sentido, sin ser interrumpidas por alguna en contrario, para fijar jurisprudencia:

a) Jalisco, (artículo 75 de la Ley respectiva); b) Sinaloa, (artículo 73 de la Ley local); y c) Veracruz, (artículo 97)

En otro grupo de Estados solamente se requieren tres sentencias firmes en el mismo sentido, sin ser interrumpidas por otra en contrario, para constituir jurisprudencia:

c) Guerrero, (artículo 84); d) Nuevo León (artículo 250); y Baja California (artículo 95).

En el resto de los ordenamientos locales no existe disposición expresa sobre las forma de fijar la jurisprudencia, razón por la cual, consideramos que deberán ser aplicados en forma

supletoria los Códigos de Procedimientos Civiles de las Entidades Federativas correspondientes.

XII L). Ejecución de las sentencias administrativas.

A) Sentencias dictadas por el Tribunal de lo Contencioso administrativo del Distrito Federal.

Por regla general, los ordenamientos que regulan la organización y funcionamiento de los tribunales de lo contencioso administrativo, establecen un procedimiento para exigir el cumplimiento de los fallos.

Por lo que hace al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, su Ley orgánica en el capítulo XI contiene la normativa inherente al cumplimiento de las sentencias dictadas en favor de los particulares demandantes.

El artículo 82 prevé un procedimiento de ejecución forzosa que en sus rasgos básicos es similar al contenido en la Ley de Amparo en sus artículos 104 a 113.

a) El particular afectado por el incumplimiento, puede acudir ante la Sala que corresponda a través de un incidente contradictorio, calificado de "queja", dándose vista a la autoridad responsable para que un plazo de tres días declare lo que a su derecho convenga.

b) La Sala resolverá si la autoridad demandada ha cumplido con los términos de la sentencia, de no ser así, la requerirá para que cumpla, amonestándola y previniéndola de que, en caso de "renuencia", le será impuesta una multa de entre 50 y 100 veces el salario mínimo vigente en el área geográfica del Distrito Federal.

c) En caso de persistir la actitud negligente de la autoridad responsable, la Sala Ordinaria, pedirá a la Sala Superior, que solicite al Jefe del Departamento del Distrito Federal, en su calidad de superior Jerárquico, que conmine al funcionario responsable para su cumplimiento (acción

cominatoria).³²²

d) Dado el caso, la Sala Superior, a instancia de su presidente o de la Sala ordinaria, hará del conocimiento del Presidente de la República, titular del gobierno capitalino, los casos de incumplimiento del Jefe del Departamento del Distrito Federal.

Sin embargo, éste tipo de medidas no han rendido los resultados esperados en la práctica. Es opinión de un importante sector de la doctrina que el instrumento que, potencialmente, puede resultar en una mejoría de los resultados es aquel constituido por la atribución de que goza la Sala Superior para que, a instancia de la sala respectiva, imponga una multa y conmine a la autoridad renuente, sin perjuicio de que sea reiterada cuantas veces sea necesaria.³²³

B) Sentencias de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de las Entidades Federativas.

El incidente de "queja" que se tramita ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es regulado en forma análoga por algunos ordenamientos procesales locales; otros lo califican como "recurso de queja", en forma errónea a nuestro parecer:

a) Hidalgo, (artículo 95), prevé un procedimiento que inicia con el requerimiento, la posterior amonestación, prevención y multa, la que será reiterada cuantas veces sea necesario, acción conminatoria ante el superior jerárquico y en caso de no cumplirse, el Tribunal ejecutará la resolución respectiva, aunque la citada ley no explica en que forma ha de darse cumplimiento al contenido de la sentencia. _____

³²² Cfr. Armienta Calderón, Gonzálo, op. cit. "La reforma", supra nota 322, p. 828.

³²³ Cfr. Fix-Zamudio Héctor, op. cit. "Introducción...", supra nota 9, p. 109; cfr. Vázquez Galván Armando y García Silva, Agustín, El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, México, Editorial Orto, 1977 pp. 220 a 226.

b) Jalisco, (artículos 67 y 68), señala que si después de 24 horas la autoridad responsable no ha dado cumplimiento al fallo, se le hará el requerimiento, en el caso de que la autoridad no cumpla y si se trata de actos materiales, éstos serán ejecutados por el propio tribunal, por conducto de sus secretarios. Tratándose de una nueva resolución, si la demandada sigue en su actitud omisa, se hará uso de las medidas de apremio que establece la propia ley, por medio del requerimiento vía superior jerárquico. La medida extrema, en el caso de autoridades no electas en forma popular, consiste en la separación del cargo.

c) En el Estado de Querétaro, (artículo 65), regula la "queja", con amonestación, multa hasta por el equivalente de 10 veces el salario mínimo vigente en el Estado de Querétaro, la conminación vía superior jerárquico e incluso la vista al Gobernador del Estado en el caso de que el superior jerárquico no dé cumplimiento a las resoluciones.

d) En el Estado de Nuevo León, (artículo 239), dispone que si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o a iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de treinta días. Pero añade que en caso de que se interponga algún recurso o medio de defensa, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

e) En los Estado de México y Guerrero (artículos 109 a 111 y 74 a 76 de las leyes respectivas), la ejecución se regula en forma similar por conducto del siguiente procedimiento:

a) En caso de no haber cumplimiento voluntario de la sentencia, se prevé la verificación del incumplimiento por parte de la Sala Regional, después de tres días, de oficio o a petición de parte, con vista a la autoridad responsable para que alegue lo que a su derecho convenga;

La Sala Regional resolverá si ha existido incumplimiento.

b) En caso de ser comprobarse el incumplimiento, requerirá a la autoridad responsable para que cumpla la sentencia, amonestandola y previniendola de que en caso de renuencia se le impondrá multa hasta por el equivalente a sesenta días de salario mínimo vigente;

c) Si la autoridad demandada persistiere en su actitud, la Sala Superior, a instancia de la Sala Regional solicitará al titular de la dependencia estatal o municipal u organismo descentralizado a quien la citada autoridad demandada se encuentre subordinada, que conmine al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las resoluciones del Tribunal, sin perjuicio de que se reitere la multa cuantas veces sea necesario;

d) Si no obstante los requerimientos anteriores, la autoridad no dá cumplimiento a la resolución, la Sala superior podrá decretar la destitución del servidor público, excepto de que goce de inmunidad constitucional.

e) En caso de que la autoridad demandada goce de inmunidad constitucional, la Sala Superior formulará, ante la Legislatura local, en los términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos estatal, la excitativa de declaración de procedencia correspondiente.

f) En el Estado de Veracruz, el artículo 80 del ordenamiento respectivo dispone que:

a') Causan ejecutoria las sentencias pronunciadas por las salas, no impugnadas en plazos legales, o cuando habiéndolo sido se haya declarado desierto o improcedente el medio de impugnación o se haya desistido el promovente; así como las consentidas expresamente por las partes o sus representantes legítimos;

b') Cuando una sentencia la sentencia favorable a un particular cause ejecutoria, la sala lo comunicará de oficio a las autoridades u organismos responsables para su cumplimiento, previniendoles para que informen del cumplimiento que se dé la sentencia;

c') Si dentro de los cinco días siguientes a la notificación la sentencia no quedare cumplida, la sala regional, a petición de parte, aplicará los medios de apremio previstos por la Ley;

d') En caso de persistir el incumplimiento, la Sala superior, a instancia de la sala regional, promoverá la aplicación de la ley o reglamento que corresponda;

e') Este procedimiento también se aplica en los casos de incumplimiento de la suspensión decretada por las salas. (artículos 81 a 84 de la Ley)

g) En Yucatán, (artículo 60 de la Ley), causan ejecutoria las sentencias pronunciadas por el Tribunal en las que se hubiere declarado la nulidad del acto o resolución impugnados, las de condena y aquellas que habiendo reconocido su validez no hubieren sido combatidas o habiéndolo sido se haya declarado improcedente el medio de impugnación, o se haya desistido de él, el promovente y las consentidas expresamente por las partes, sus representantes legales o sus mandatarios.

a') Cuando haya causado ejecutoria una sentencia favorable al actor, el Tribunal lo comunicará, por oficio a las autoridades demandadas para su cumplimiento. En el propio oficio de notificación se prevendrá a las autoridades demandadas para que informen sobre el cumplimiento que se dé a la sentencia respectiva. (artículo 61).

b') En caso de que la sentencia no fuere cumplida, dentro de los quince días siguientes a la notificación a las autoridades responsables, el Tribunal, de oficio o a petición de parte, dará vista a las autoridades para que manifiesten lo que a su derecho convenga;

c') El Tribunal resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia; de lo contrario la requerirá para que la cumpla, amonestándola y previniéndole que, en caso de renuencia se le impondrá una multa equivalente a 60 días de salario mínimo vigente en el Estado;

d') Si la autoridad persistiere en su actitud, el Tribunal solicitará al superior jerárquico de aquélla, comine al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal, sin perjuicio de que se reitere la multa impuesta;

e') Si no obstante los requerimientos anteriores, no se da cumplimiento a la resolución, el funcionario incumplido incurrirá en responsabilidad y el Tribunal solicitará la aplicación de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios, cuando fuere materialmente posible ejecutará el fallo;

f') Si la autoridad demandada goza de inmunidad constitucional, el Tribunal solicitará a la Legislatura local la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, y cuando fuere materialmente posible ejecutará el fallo;

g') Las sanciones mencionadas también son procedentes en los casos de incumplimiento de los decretos de suspensión de los actos reclamados en el Juicio. (artículos 61, 62, 63, 64 y 65 de la Ley de lo Contencioso del Estado);

h) En Baja California causan ejecutoria las sentencias pronunciadas por el Tribunal, no impugnadas en términos de la Ley o que habiéndolo sido, se haya declarado desierto o improcedente el medio de impugnación, o haya desistido de él el promovente, y las consentidas expresamente por las partes, sus representantes legítimos o sus mandatarios.

a') Cuando una sentencia favorable al particular haya causado ejecutoria, el Tribunal lo comunicará por oficio a las autoridades responsables para su cumplimiento. En el propio oficio de notificación, se prevendrá a las autoridades para que informen sobre el cumplimiento que se dé a la sentencia;

b') Si dentro de los tres días siguientes a la notificación de la demanda, las autoridades no le dan cumplimiento, las Salas del Tribunal, de oficio o a petición de parte, darán vista a dichas autoridades para que manifiesten lo que a su derecho convenga;

c') El Tribunal resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia, de lo contrario, la requerirá para que cumpla, amonestándola y previniéndola que, en caso de renuencia, se le impondra multa en los términos de la Ley;

d') Si la autoridad responsable persiste en su actitud omisa, el Tribunal solicitará al titular de la dependencia estatal, municipal u organismo descentralizado a quien se encuentre subordinada, para que comine al funcionario responsable a cumplir con las determinaciones del Tribunal;

e') Si no obstante los requerimientos anteriores, no se dá cumplimiento a la resolución el Tribunal podrá decretar la destitución del servidor público responsable, exceto que se trate de autoridad electa mediante voto popular, en cuyo caso se procederá conforme a la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado;

f') Las sanciones antes mencionadas también son aplicables en caso de incumplimiento de la suspensión que se hubiere decretado respecto del acto reclamado en el Juicio. (artículos 85 a 89 de la Ley respectiva)

En Baja California la ejecución de las resoluciones del Tribunal Superior de Justicia en materia administrativa se regula de la siguiente manera: Ejecución de las resoluciones. De ser fundada la demanda las sentencias deberán dejar sin efecto el acto o resolución impugnada y las autoridades demandadas quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia. (artículo 59)

Cuando una sentencia favorable al demandante haya causado ejecutoria, la sala lo comunicará por oficio a las autoridades u organismos cuya resolución se haya impugnado para su cumplimiento. En el propio oficio de notificación, se les prevendrá para que informen sobre el cumplimiento que se dé a la sentencia respectiva. (60)

Causan ejecutoria, según el artículo 61 de la Ley de Justicia Fiscal, las sentencias dictadas por la Sala administrativa no impugnadas conforme a la ley o que habiéndolas sido se hubiere declarado desierto o improcedente el medio de impugnación; o cuando el promovente de él se hubiere desistido; o las consentidas expresamente por las partes, sus representantes legítimos o sus mandatarios con poder bastante. (a.61)

En los casos de incumplimiento de una sentencia firme, la parte afectada podrá acudir en excitativa de justicia, por una sola vez, ante la Sala administrativa que haya dictado la sentencia de nulidad. Se dará vista a la autoridad responsable para que en el plazo de tres días manifieste lo que a su derecho convenga.

La sala resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia, y de no ser así, la requerirá para que la cumpla, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia se le impondrá una multa hasta por una cantidad equivalente a 50 días de salario mínimo vigente en el Estado. Si no obstante lo anterior, la autoridad persiste en su actitud, la sala administrativa podrá solicitar al Gobernador del Estado, a través del presidente del Tribunal, que comine al servidor público responsable para que cumpla la resolución judicial, sin perjuicio de que se reitere la multa impuesta.

Si no obstante los requerimientos anteriores, no se dá cumplimiento a la resolución, la sala administrativa podrá decretar la destitución del servidor público responsable, salvo el caso que goce de fuero (inmunidad). Si la autoridad demandada goza inmunidad, la sala administrativa formulará ante la Legislatura local, la excitativa de declaración de procedencia correspondiente, conforme a la Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado y de los Municipios.

Las sanciones antes mencionadas son aplicables también a los casos de incumplimiento de la suspensión que se decrete respecto del acto administrativo impugnado (artículos 62 y 63)

XIII M) Recursos.

A) Ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Los recursos que pueden ser interpuestos ante la Sala Superior del Tribunal son:

a) El recurso de reclamación que, de conformidad con el artículo 83 de la ley, procede contra las providencias o los acuerdos de trámite dictados por el presidente del Tribunal, por los presidentes de Sala o por los magistrados; también procede en los demás casos que señale la ley, entre éstos podemos mencionar:

a') Los autos que concedan o nieguen la suspensión y aquellos que señalen fianza y contrafianza (artículo 61 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F)

b') El auto que se dicte desechando la demanda (artículo 53, último párrafo de la Ley del Tribunal del D.F);

c') El acuerdo que deseche las pruebas ofrecidas por las partes en la audiencia (artículo 75, párrafo final de la Ley del D.F)

El citado recurso debe ser interpuesto en el plazo de tres días a partir de la fecha de notificación ante la Sala de la que dependa el presidente o magistrado que haya emitido la resolución impugnada; en caso de ser una resolución emitida por el presidente del Tribunal, deberá ser tramitada ante la Sala Superior. El escrito del recurso debe contener expresión de agravios.

El plazo para la interposición corre a partir de la fecha de notificación y no a partir del día en que surte sus efectos la notificación (regla general), lo que provoca el desechamiento de una gran cantidad de recursos, por extemporaneidad.³³⁰

Se correrá vista a las partes para que declaren lo que a su derecho convenga y una vez transcurrido dicho término, la Sala resolverá lo procedente, (artículo 85).

b) El recurso de revisión fue introducido en la reforma de 1973 con el propósito de que el Pleno del Tribunal pudiera revisar

³³⁰Cfr. Vázquez Galvan, A. y García Silva, A. op. cit. ult. p. 234.

las resoluciones de las partes cuando el acto sea de importancia y trascendencia a juicio del Departamento del Distrito Federal, y en aras del equilibrio procesal entre las partes.

El recurso de revisión concede a la Sala superior funciones jurisdiccionales más amplias de las que originalmente le concedía la ley, pues a excepción del recurso de reclamación y de la denuncia de contradicción de sentencias, sus funciones son meramente administrativas.

La revisión procede en los siguientes casos:

a') Contra las resoluciones que decreten o nieguen el sobreseimiento; b') Contra las que resuelvan el juicio o la cuestión de fondo que ha sido planteada; c') Contra las resoluciones que pongan fin al procedimiento.

El citado recurso puede ser interpuesto por cualquier de las partes, por escrito, dentro de los diez días al en que surta efecto la notificación de la resolución impugnada. La Sala Superior al momento de admitir el recurso designará un magistrado ponente y correrá traslado a las demás partes para que en el término de cinco días expongan lo que a su derecho convenga, posteriormente, el magistrado ponente procederá a elaborar el proyecto de resolución que deberá ser presentado ante la Sala Superior en plazo de quince días. (artículo 86 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

c) El "recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente", de uso exclusivo para las autoridades, y que fue introducido, en sustitución del antiguo recurso de "revisión administrativa", que se tramitaba ante la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con el nuevo texto de la fracción I-B del artículo 104 de la Constitución Federal.

De acuerdo con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el primero de diciembre de 1987, el "recurso de revisión" es procedente en contra de las resoluciones

dictadas por la sala superior respecto de los recursos interpuestos contra las resoluciones de las salas ordinarias, en aquellos asuntos de importancia y trascendencia, o si el valor del asunto excede de veinte veces el salario mínimo elevado al año, pues en tal caso, conforme al artículo tercero de la Ley de Amparo, reúne las características necesarias para ser objeto del recurso.

El recurso debe ser interpuesto dentro del plazo de quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva mediante escrito dirigido al Tribunal Colegiado competente. En el mismo escrito deberán expresarse las razones por las que se considere que el asunto es de importancia y trascendencia. (artículo 87 de la Ley respectiva)

B) Recursos ante los Tribunales locales de lo Contencioso Administrativo.

También en líneas generales son similares a los que se interponen ante el Tribunal distrital. En esta materia la diferencia más grande consiste en que los ordenamientos locales no contemplan el recurso de "revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente", que se encuentra previsto en la Ley del Tribunal del Distrito Federal.

a) Guanajuato. En la Ley respectiva se regulan los recursos de :

a') Reclamación, regulada por el artículo 88 de la citada ley, que procede contra las resoluciones que admitan o desechen la demanda o la contestación, las pruebas, que concedan o nieguen la improcedencia o el sobreseimiento del Juicio o aquellas que rechacen o admitan la intervención de terceros;

b') Revisión a favor de las autoridades administrativas y que procede contra las sentencias definitivas de las salas (artículo 89);

c') La excitativa de Justicia, que no constituye propiamente un recurso, y que se interpone cuando el magistrado instructor no ha presentado proyecto de resolución en el plazo previsto por la citada ley. (artículo 92);

b) Hidalgo. El Código Fiscal comprende los recursos de :

a') Queja, que procede contra el incumplimiento de la sentencia, y que propiamente constituye un incidente (artículo 95); b') De reclamación, que procede contra las resoluciones emitidas durante el procedimiento. (artículo 96); y c') Revisión ante el Pleno del Tribunal, en contra de las sentencias definitivas de las Salas. (artículo 99).

c) Jalisco. La Ley respectiva establece los siguientes recursos: a') Aclaración de sentencia (artículo 68); b') Reclamación, en contra de las resoluciones de trámite (artículo 69); y c') La excitativa de Justicia, cuando el magistrado instructor no presente proyecto de resolución en el plazo legal (artículo 73).

d) Sinaloa. La Ley de Justicia Fiscal del Estado regula :

a') La queja, que procede ante la negativa o violación de la suspensión del procedimiento de ejecución y ante el incumplimiento de sentencia, y que más bien creemos que es un incidente; y

b') La reclamación, que procede en contra de las resoluciones de trámite. (artículo 77); y

c') La revisión que se interpone ante el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Sinaloa y que procede en contra de las sentencias definitivas emitidas por el Tribunal Fiscal del Estado de Sinaloa.

e) Nuevo León. El Código Fiscal del Estado regula en su artículo 240 el recurso de reclamación que se interpone ante el titular del Juzgado Fiscal del Estado, y que procede en contra de las resoluciones de trámite dictadas por él mismo.

f) En los Estados de México y Guerrero, los ordenamientos procesales correspondientes regulan en forma idéntica los siguientes recursos:

a') De queja (el cual propiamente es un incidente), y que procede en contra : I. Del exceso o defecto en el cumplimiento del auto de suspensión; y II. Del exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia que declare fundada la pretensión del actor. (artículos 113 y 78 respectivamente);

b') De reclamación que procede contra los acuerdos de trámite dictados por el propio tribunal. (artículos 114 y 79);

c') De revisión ante la Sala Superior del Tribunal, y que procede en contra de las resoluciones definitivas emitidas por las Salas Regionales. (artículos 117 y 82).

g) La Ley del Estado de Veracruz regula los recursos de:

1) La queja (artículo 85), procede contra los actos de las autoridades:

a) por exceso o defecto en el auto que haya concedido la suspensión del acto impugnado; b) por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia; y c) contra aquellos tendientes a repetir el acto o procedimiento impugnado;

2) Reclamación (artículo 86), procedente en contra de los acuerdos de trámite dictados por el presidente del Tribunal o por los magistrados de las salas que: desechen la demanda o su contestación; o las pruebas ofrecidas; que denieguen la participación del tercero interesado; que concedan o nieguen la suspensión del acto o señalen el monto de fianzas; o que desechen la interposición del recurso de revisión;

3) Revisión (artículo 89), el cual procede contra las resoluciones de las salas regionales que decreten o nieguen sobreseimientos; las que resuelvan el juicio en el fondo y las que pongan fin al procedimiento, pudiéndolo interponer cualquiera de las partes ante la sala superior.

h) La Ley de lo Contencioso Administrativo de Yucatán regula los recursos de queja y de reclamación:

1) La queja (artículo 68) procede contra actos de las autoridades: a) por exceso o defecto de la ejecución del acto en que se haya concedido la suspensión del acto reclamado; así como por exceso o defecto en la ejecución de la sentencia del Tribunal que haya declarado fundada la pretensión del actor;

2) La reclamación (artículo 66), procede contra el acto que admita o deseche la demanda o su ampliación; contra el que admita o deseche la contestación o su ampliación; contra el que admita o deniegue la intervención del tercero perjudicado;

y contra el que admita o deseche las pruebas ofrecidas hasta antes de la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.

1) En Baja California también se regulan los recursos de reclamación, queja y revisión.

a') Reclamación (artículo 90), procede contra las resoluciones de los magistrados que desechen la demanda, la contestación o las pruebas; que rechacen la intervención de terceros, o aquéllas que nieguen la suspensión del acto reclamado;

b') Queja, (artículo 92), procedente contra actos de las autoridades demandadas, por exceso o defecto: a) en la ejecución del auto en que se haya concedido la suspensión del acto reclamado; o b) en la ejecución de la sentencia definitiva que haya declarado fundada la pretensión del actor;

c') Revisión (artículo 94), para impugnar ante el pleno del Tribunal las resoluciones de la Sala que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio y las sentencias definitivas.

Capítulo IX. EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA.

Sumario: I. Historia del amparo en materia administrativa. II. Lineamientos básicos del amparo en materia administrativa. III. Amparo administrativo directo o uninstancial. IV. Amparo administrativo indirecto o biinstancial. V. El recurso de revisión en favor de las autoridades administrativas y el recurso de revisión fiscal. VI. Naturaleza procesal del recurso de revisión.

Un estudio completo del proceso administrativo en el ordenamiento mexicano debe comprender una referencia, así sea breve y superficial, del juicio de amparo en materia administrativa.

I. Breve historia de el Juicio de Amparo en materia administrativa.

El estudio de la historia del juicio de amparo en materia administrativa puede ser dividido en cuatro etapas:

A) La tradición judicialista, que comprende el período entre la consagración definitiva del juicio de amparo en la Constitución de 1857 (artículos 101 y 102), hasta la expedición de la ley de amparo de 1919. Conforme a dicha tradición judicialista los actos administrativos eran impugnados ante los tribunales ordinarios.

Los actos no susceptibles de ser impugnados ante los tribunales ordinarios eran combatidos mediante el amparo que entonces ejercía funciones de "contencioso-administrativo".

La interpretación extensiva que de el artículo 14 de la Constitución de 1857 realizó la Suprema Corte de Justicia posibilitó la impugnación a través del juicio de amparo de las sentencias judiciales que, en materia administrativa, dictaban los tribunales ordinarios, no obstante la prohibición expresa que sobre el particular contenía el artículo octavo de la Ley de Amparo de 1969, mismo que fue declarado inconstitucional por la

Suprema Corte de Justicia de la Nación.³⁷¹

Posteriormente, el amparo contra sentencias judiciales fue incluido en leyes y códigos procesales: Las leyes de amparo de 1869 y 1882 y los códigos de procedimientos civiles de 1897 y 1908 regulaban un procedimiento bi-instancial, cuyo primer grado se tramitaba ante los tribunales ordinarios y el segundo grado ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación (mediante la revisión de oficio), la que dictaba la sentencia definitiva y firme.³⁷²

El procedimiento era único, no importando que las cuestiones fueran planteadas ya como amparo-casación-administrativa o como amparo-contencioso-administrativo.

B) La segunda etapa inicia con la expedición de la ley de amparo de 18 de octubre de 1919 que introdujo el recurso de súplica previsto en la fracción primera del artículo 104 de la Constitución de 1917, (el citado recurso se convertiría posteriormente, en el recurso de revisión fiscal). Conforme a dicho ordenamiento las controversias administrativas podían asumir una triple modalidad:

- a) La impugnación inmediata de los actos administrativo (amparo bi- instancial);
- b) La impugnación de sentencias judiciales definitivas en materia administrativa (amparo uni- instancial); y
- c) La interposición del recurso de súplica por parte de la autoridad administrativa.

³⁷¹ Cfr. Rabasa, Emilio, El artículo 14 y el juicio constitucional, 4a. ed. México, Porrúa, 1978, p. 269. Califico al art. 14 como el pas discutido de la Constitución de 1857; Cfr. Tena Ramírez Felipe, Eisonomía del Amparo en materia administrativa, en la obra El pensamiento jurídico de México en el Derecho Constitucional, México, Lib. de Manuel Porrúa, 1961, ... se descubrió en el adverbio "exactamente" del artículo 14, la existencia de una garantía que resultaba infringida cuando la ley no se aplicara exactamente por el juez... la ley de 1869 declaró, en su artículo octavo, la improcedencia del amparo en negocios judiciales. El precepto resultaba notoriamente inconstitucional conforme a la carta de 1857, que si admitía el amparo judicial, así, fue abandonada su aplicación. p. 122.

³⁷² Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, op. cit., Introducción... "supra nota 9, p. 113

El 20 de agosto de 1928 se reformó el artículo 94 de la Constitución Federal y fue reestructurada la Suprema Corte de Justicia de la Nación y se crearon las salas civil, penal y administrativa. Correspondió a la segunda sala el conocimiento de esta última materia.

Un conjunto de leyes, expedidas durante los siguientes diez años, configuró un nuevo marco normativo para la solución de las controversias administrativas:

En 1934 fue suprimido el recurso de súplica en forma coincidente con la desaparición de los juicios federales de oposición.

En 1935 se expidieron una nueva ley de amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal vigentes a partir del 10 de enero de 1936.

El 27 de agosto de 1937 se expidió la Ley de Justicia Fiscal que creó el Tribunal Fiscal de la Federación. Un año más tarde se expidió el Código Fiscal de la Federación que absorbió a la citada ley.

Las controversias administrativas se dividían entre aquellas que se podían plantear ante los Jueces de Distrito y las que podían ser atacadas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación, cuyas sentencias definitivas eran impugnables ante los jueces de amparo.

En cualquiera de los dos casos, la impugnación podía realizarse mediante el amparo indirecto o bi-instancial, pues las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación eran consideradas como actos formalmente administrativos (artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo).

Felipe Tena Ramirez señaló que desde entonces se perfilaban los dos cometidos del amparo administrativo:

1. Como sucedáneo del contencioso-administrativo, y que era interpuesto inmediatamente contra los actos de la administración activa; y
2. El amparo "judicial" para impugnar las sentencias definitivas de los tribunales administrativos, y a través del cual, más que

enjuiciarse el acto administrativo, se estudiaba la actuación jurisdiccional que apreciaba el acto dentro del proceso.³⁷³

C) Nacimiento del amparo judicial administrativo.

El múltiple señalamiento a propósito del doble uso del amparo, determinó que, en el año de 1968, fuera reformado el artículo 104, fracción primera, de la Constitución y la Ley de Amparo en su artículo 114, fracción II, con objeto de establecer la distinción entre los dos sectores del amparo administrativo, a fin de separar su procedimiento:

- a) prevaleció el amparo bi-instancial para la impugnación de los actos y resoluciones administrativos no susceptibles de ser impugnados por otro medio; y
- b) se estableció el amparo directo o uni-instancial para la revisión de las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación y los demás tribunales administrativos, habiéndose reconocido en el texto constitucional el carácter "judicial" de las citadas resoluciones definitivas.³⁷⁴

De lo anterior podemos inferir la separación del amparo administrativo en dos especies: amparo como sucedáneo del contencioso-administrativo o bi-instancial, contra actos de la administración activa; y el amparo-casación administrativa, contra las sentencias definitivas de los tribunales administrativos o de procedimiento uni-instancial.³⁷⁵

D) Cuarta etapa.

Finalmente, por lo que respecta a la evolución del juicio de amparo y a la revisión de las sentencias de los tribunales de jurisdicción administrativa por los jueces de amparo, debemos

³⁷³Tena Ramírez, Felipe, op. cit. Eisonomía, supra nota 391, ... en resumen y dejando atrás las apariencias procesales, se trataba de un tribunal de amparo con funciones de control de la legalidad. p. 127

³⁷⁴Cfr. Ortega Calderón, Jesús, "El amparo en materia administrativa", en la obra Curso de Actualización en amparo, México, UNAM, 1975, pp. 77-78

³⁷⁵Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Breve Introducción al Juicio de Amparo en México", en Memoria de El Colegio Nacional, 1976, México, El Colegio Nacional, 1977, pp. 161 a 164.

considerar que a partir de las recientes reformas de 29 de julio de 1988 publicadas el 10 de agosto siguiente en el Diario Oficial de la Federación, y que entraron en vigor, junto con las disposiciones reglamentarias, el 15 de enero de 1988, nos encontramos en lo que podríamos llamar una cuarta fase, puesto que los Tribunales Colegiados de Circuito conocen casi en forma exclusiva de la revisión de las sentencias pronunciadas por las salas regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, que antes de la reforma eran revisadas por la Sala Superior del propio Tribunal Fiscal, en tanto que la Suprema Corte de Justicia de la Nación dejará de conocer de cuestiones de legalidad para consagrarse a la interpretación de la Constitución y al control de constitucionalidad de los actos de los poderes públicos. Otra nota distintiva de la fase actual de la jurisdicción administrativa consiste en la creación y consolidación de tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de competencia genérica, en por lo menos, una decena de Entidades Federativas.

II. Lineamientos básicos del amparo administrativo.

Estos pueden resumirse, en:

- A) La tendencia a la supresión de la impugnación inmediata de los actos de la administración activa ante los jueces de amparo, toda vez que se han consolidado los órganos de jurisdicción administrativa a nivel local, y de que el Tribunal Fiscal de la Federación se encuentra en vías de convertirse en un Tribunal Federal de Jurisdicción administrativa.
- B) La creciente especialización de los tribunales de amparo administrativo, tanto Jueces de Distrito, Tribunales Colegiados de Circuito, así como la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que se han convertido en órganos jurisdiccionales que poseen un elevado nivel técnico en materia procesal administrativa. (artículo 25 ,fracciones I (b), II y III, y 81 de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal).

Actualmente existen en el primer circuito seis Tribunales Colegiados especializados en materia administrativa con residencia en la Ciudad de México; tres Tribunales Colegiados en el tercer circuito con sede en Guadalajara, Jalisco. Acuerdo relativo a la determinación del número, división en circuitos, Jurisdicción territorial y especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y de los Juzgados de Distrito (Publicado en el Diario Oficial de 15 de Enero de 1988).

C) La facultad de atracción del Pleno y de la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de los amparos uni-instanciales que revistan interés nacional, (similar al *Writ of Certiorari* de la Corte Suprema norteamericana).

D) Otra tendencia consiste en la sustitución de la ejecución de las sentencias de condena en forma específica para la administración, sea por imposibilidad o sea por extrema dificultad en su cumplimiento, por el pago de daños y perjuicios cuyo monto es determinado por el juez de amparo.³⁷⁶

Esta tendencia que originalmente se manifestó a nivel jurisprudencial, ha sido también impulsada por el legislador y en el nuevo texto del artículo 106 de la ley de amparo se permite al quejoso en la ejecución de una sentencia a él favorable, optar por el pago de daños y perjuicios, correspondiendo al juez de distrito la determinación, por vía incidental, de la cuantía, forma y plazo en que debe efectuarse la restitución.³⁷⁷

En contra de tal práctica se ha manifestado el ilustre Alfonso Noriega Cantú, quien, fiel a la tradición, considera más conveniente que el pago de daños y perjuicios sea solicitado en forma posterior, mediante un juicio ordinario federal, pues

³⁷⁶ Sentencia dictada por el Tribunal Colegiado de Circuito del Tercer Circuito en materia administrativa de fecha 4 de mayo de 1979. Cfr. Fix-Zamudio, Hector, op. cit., *Introducción*, supra nota 9, pp. 111.

³⁷⁷ Reforma al artículo 106 de la Ley de Amparo de 29 de diciembre de 1979.

califica poco oportuna la citada restitución.³⁷⁰

E) El amparo en materia administrativa-como lo hemos advertido-, se despliega en dos sectores : Como sucedáneo del contencioso-administrativo; y como amparo casación para la revisión de las sentencias definitivas emitidas por los órganos de la Jurisdicción administrativa.

a) Amparo en ausencia de un proceso administrativo en estricto sentido, para el estudio, por parte de órganos jurisdiccionales especializados, de las pretensiones fundadas en derecho administrativo. En tal sentido, el artículo 103, fracción I, de la Constitución y el artículo primero de la Ley de Amparo, establecen que son objeto del Juicio de amparo los actos de las autoridades administrativas que violen las garantías individuales. Por lo tanto, asume la forma de un amparo bi- instancial, en todos aquellos casos no comprendidos en la competencia de los tribunales administrativos que actualmente existen en nuestro país, sector que configura "un verdadero proceso administrativo".³⁷¹

b) En segundo lugar, el amparo procede contra los fallos definitivos de los tribunales administrativos. En realidad funciona como un recurso de casación en materia administrativa ya que su objetivo central es el análisis de las violaciones procesales o de fondo en que hubiesen incurrido dichos tribunales. Asume en este caso, la forma de un procedimiento uni- instancial.³⁷²

III. Amparo Administrativo Uni- instancial.

Hasta el año de 1988, las resoluciones de la Sala superior del Tribunal Fiscal de la Federación que eran desfavorables para las

³⁷⁰ Cfr. Noriega Cantú, Alfonso, os sucedáneos en el cumplimiento de las sentencias de amparo 0, México, 1980, pp. 9 a 18.

³⁷¹ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, op. cit., Introducción. " , supra nota 9, p. 110

³⁷² Ibidem

autoridades administrativas sólo podían ser combatidas mediante el recurso de revisión fiscal.

En términos de los artículos 44,46 y 158 de la Ley de Amparo y de el artículo 44, fracción I, inciso (b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, ya sean las de las salas regionales, o las de la Sala Superior^{***}, al igual que los fallos definitivos dictados por los tribunales administrativos y fiscales locales, que resulten desfavorables a los particulares, pueden ser impugnados vía amparo uni-instancial. Corresponde el conocimiento de los citados juicios de amparo al Tribunal Colegiado de Circuito especializado en materia administrativa en los circuitos en los cuales exista especialización, que hasta el momento son el primero y tercero, con sede en las ciudades de México y de Guadalajara, respectivamente.

Este tipo de amparo puede emplearse para impugnar tanto los errores *in procedendo*, (o sea, las violaciones a las disposiciones procedimentales durante la tramitación del proceso que afecten las defensas del quejoso, trascendiendo al fallo definitivo), artículo 159 de la Ley de Amparo, como para combatir los errores *in iudicando* (o sea, las infracciones contenidas en la sentencia), lo anterior conforme al primer párrafo del artículo 158 de la Ley de Amparo.

Aunque actualmente es posible interponer este amparo-casación administrativo, no fue siempre así, pues debemos recordar que tanto la redacción original del artículo 107 constitucional como del texto del artículo 114, fracción II, de la Ley de Amparo de 30 de diciembre de 1935, y hasta el 18 de octubre de 1968, las sentencias de los tribunales administrativos sólo podían combatirse vía amparo bi-instancial, puesto que para efectos del juicio de amparo dichas sentencias constituían actos formalmente

^{***}Respecto del recurso de queja por violación de la jurisprudencia o el recurso de queja previsto por la Ley de Obras Públicas (30 de diciembre de 1980), y la Ley Federal de Fianzas.

administrativos. Es a partir de la citada reforma de 18 de octubre de 1968 cuando se puede intentar esta vía que constituye el juicio de amparo uni-instancial.

a) Procedencia.

El amparo directo procede contra las sentencias definitivas dictadas por las salas regionales o por la sala superior del mismo Tribunal Fiscal de la Federación, así como por los tribunales administrativos locales.

b) Competencia.

La demanda de amparo correspondiente deberá interponerse ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente. En casos de especial trascendencia, tanto el Pleno como la Sala administrativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, puede ejercitar su facultad de atracción conforme a la parte final del artículo 107, fracción V de la Constitución, dependiendo de la importancia y trascendencia nacional del asunto. (artículos 11, fracción IV y 25, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal)

b) Procedimiento.

En primer término se examina la demanda presentada, para determinar la procedencia y admisibilidad de la misma, por parte del presidente del Tribunal Colegiado de Circuito competente, o en su caso, por el presidente de la Suprema Corte de Justicia. Una vez admitida, se correrá traslado a las otras partes: a la Secretaría o Departamento de Estado que, para efectos del amparo, se consideran "terceros perjudicados" y a la "autoridad responsable, que deberá rendir un "informe justificado" que de hecho se limita a la remisión del expediente del proceso seguido ante el tribunal administrativo, que en el caso del amparo uni- instancial es el tribunal que dictó el fallo impugnado.¹⁰²

Los terceros perjudicados (autoridad demandada y Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el caso de asuntos fiscales) pueden formular alegatos, en forma oral o escrita, en el plazo de seis días, siguientes a la fecha del emplazamiento.

¹⁰²Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, op. cit. Introducción..., supra nota 9, pp. 177-179

Además se envían los autos a la Procuraduría General de la República para que formule un dictamen sobre la materia controvertida (artículos 180 y 181 de la Ley de Amparo). Con el dictamen o sin él, el presidente del Tribunal Colegiado de Circuito turna el expediente en un plazo de cinco días, al magistrado relator para que redacte un proyecto de sentencia. Entregado el proyecto de resolución, las copias del mismo serán distribuidas entre los magistrados integrantes del tribunal, a fin de que en plazo máximo de 15 días sea pronunciada la sentencia correspondiente, que puede ser aprobada por unanimidad o por mayoría de votos.

Tratándose de la competencia de la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los "amparos directos atraídos" (artículo 182 de la Ley de Amparo), una vez formulados los alegatos y el dictamen del Procurador General de la República, o sin él, al término del plazo correspondiente, el presidente de la Suprema Corte de Justicia turnará el expediente al presidente de la segunda sala, quien a su vez lo entregará al ministro relator para que en un plazo de treinta días, prorrogables en casos extremos, conforme al artículo 181, fracción III, de la Ley de Amparo, formule un proyecto de sentencia.

Una vez redactado el proyecto, cuyas copias deben ser entregadas a los ministros de la sala administrativa, se citará en el término de diez días para la audiencia pública en la que se dictará sentencia sin participación de las partes, por unanimidad o por mayoría de votos. (artículo 185 de la ley de Amparo)

Se afirma doctrinalmente que el amparo uni-instancial es un recurso de casación, más que un proceso autónomo, ya que las partes son las mismas que en el proceso ante el tribunal administrativo: el particular afectado en calidad de promovente del amparo y la autoridad administrativa (secretarías o departamentos de Estado) como terceros perjudicados que pueden formular alegatos una vez emplazados, ya que, en realidad, el tribunal administrativo que dictó el fallo y que es calificado como autoridad responsable no puede como parte en el amparo en sentido estricto.

c) *Pruebas.*

En materia probatoria, dado que los hechos ya han sido examinados por el tribunal que emitió la sentencia impugnada y considerando que el Tribunal de amparo tiene en su poder el expediente que contiene los autos, incluyendo aquellos relativos al ofrecimiento y desahogo de las pruebas, no existe la posibilidad ni de ofrecer ni de rendir pruebas, la que en contraste, sí existe en el amparo bi-instancial, en su primer grado.

De la misma forma que los tribunales de casación, el juez de amparo se concreta a examinar la legalidad del fallo impugnado, concediendo la protección en el caso de comprobarse la violación de las normas procesales o de las disposiciones sustantivas aplicadas al caso. (*Nomofilaquia*).

d) *La suspensión del acto reclamado.*

La ley de amparo regula la citada providencia precautoria, en este caso consistente en la suspensión de la ejecución de la sentencia impugnada, que deberá tramitarse ante el tribunal que dictó el fallo impugnado. No existen pues, en la parte conducente al amparo bi-instancial normas peculiares al amparo administrativo, por lo que debe aplicarse el artículo 178 en relación con el 124, 125, 126 y 127 de la Ley de Amparo. Dicho procedimiento consiste en el depósito de una garantía, ya sea ante una Sociedad Nacional de Crédito (generalmente Nafinsa), o en la que disponga el juez del amparo, salvo el caso de que, previamente, se hubiere constituido ante el tribunal administrativo, que en este caso será aquel que haya dictado el fallo impugnado.

En materia tributaria se requiere garantizar el interés fiscal para lograr la suspensión del procedimiento de ejecución. El Código Fiscal de la Federación autoriza la utilización de la citada garantía para efecto de conceder la providencia precautoria respecto de la ejecución de la sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación impugnada en vía de

amparo. ⁴⁰³

La resolución dictada por el Tribunal administrativo, ante el cual se hubiere solicitado la suspensión del procedimiento de ejecución de la sentencia combatida a través del amparo, podrá ser impugnada ante el Tribunal Colegiado de Circuito o la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia, que conozcan del amparo, en el caso de que cause agravio y mediante el recurso de queja. (artículos 95, fracción VIII, y 97, fracción II de la Ley de Amparo.)

e) *Impugnación.*

En términos generales las sentencias de los Tribunales Colegiados de Circuito pronunciadas en los juicios de amparo de una sola instancia son firmes y por lo tanto inatacables, pero en los supuestos de que en dichos fallos se decida sobre la inconstitucionalidad de una ley o cuando establezcan la interpretación directa de un precepto de la Constitución, procede el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia (artículos 107, fracción IX, de la Constitución, y 83, fracción V y 84, fracción II de la Ley de Amparo).

f) *Efectos de la sentencia.*

La sentencia dictada en el juicio de amparo puede:

- a) Dejar firme el fallo del Tribunal Administrativo, cuando desestime los agravios del particular quejoso o sobresea el expediente por sobrevenir una causa de improcedencia.
- b) Otorgar la protección de la Justicia de la Unión al particular promovente, mediante la anulación de la sentencia del tribunal administrativo, en términos del artículo 80 de la Ley de Amparo.

La sentencia que concede el amparo persigue la finalidad de restituir al ciudadano agraviado en el pleno goce del derecho violado, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación.

⁴⁰³ Tesis número 2001 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1988, segunda parte Salas y Tesis Comunes, volumen VII, pp. 3223-3224

Tanto en los casos en que es necesaria la reposición del procedimiento, como en el supuesto de violaciones al fondo de la resolución impugnada, siempre existe reenvío hacia el tribunal administrativo que dictó el fallo combatido, artículo 106 de la Ley de Amparo.

Esta peculiaridad que presenta el amparo judicial administrativo (recurso de casación en sentido técnico), lo aproxima más al sistema francés de reenvío y lo aleja del español en el que el tribunal de casación, una vez casado el fallo impugnado, se substituye al juez *a quo* para dictar una nueva sentencia.

El tribunal administrativo queda obligado a seguir las directrices de la sentencia de amparo protectora, de modo tal que si no resuelve conforme a los señalamientos de la citada sentencia, el afectado podrá interponer el recurso de queja "por defecto o exceso en el cumplimiento de la sentencia", ante el Tribunal Colegiado de Circuito o ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación que hubiesen conocido del amparo, en un plazo de un año a partir del día siguiente a aquél en el que se notifique el cumplimiento del fallo o se tenga conocimiento del mismo. (artículos 95, IX y 97, III, de la Ley de Amparo).

En el caso extremo de incumplimiento total de la sentencia de amparo o de la repetición de los actos violatorios impugnados, la Ley de Amparo dispone de un enérgico procedimiento coactivo de ejecución que puede ir desde el requerimiento hasta la consignación penal del responsable del incumplimiento.

IV. *Amparo bi-instancial en materia administrativa.*

a) Procedencia.

Deben impugnarse en doble instancia los actos y resoluciones de la administración activa cuando los mismos no sean susceptibles de ser combatidos ante los tribunales administrativos, (artículo 114, fracción II, de la Ley de amparo).

También en aquellos casos en los que los administrados impugnan, además del acto o la resolución concretos de la autoridad administrativa, la Ley federal o local que sirve de

fundamento al acto o resolución por considerarlo inconstitucional o por considerar que, invade la esfera competencial de las autoridades federales o locales. (artículo 103, fracciones II y III, de la Constitución)

b) *Competencia.*

Respecto de aquellos casos en los que se discute la posible inconstitucionalidad de leyes, la jurisprudencia del Pleno del propio Tribunal Fiscal y la de la Suprema Corte de Justicia coinciden en que el citado Tribunal Fiscal carece de competencia para estudiar y resolver sobre la inconstitucionalidad de una ley ya que tal facultad corresponde al Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo. (artículo 106 de la Constitución).

En razón de que el control de la constitucionalidad de las Leyes es una atribución exclusiva del Poder Judicial de la Federación, una ley considerada inconstitucional sólo puede ser atacada frontalmente por medio de el juicio de amparo bi- instancial, cuya primera instancia se tramita ante el Juez de Distrito especializado en materia administrativa, que posee una doble competencia: la primera derivada de la aplicación de Leyes federales y la segunda, extraordinaria, con motivo del juicio de amparo (artículo 114, fracción I de la Ley de Amparo y 52, fracción, III de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal).^{***}

Una Ley administrativa puede ser impugnada si es autoaplicativa (es decir, aquella que con su sola entrada en vigor afecta incondicionalmente la esfera jurídica del administrado) en un plazo de 30 días a partir de su entrada en vigor (artículo 22, fracción I de la Ley de Amparo). En el caso de una Ley heteroaplicativa, es decir, aquella que para producir efectos requiere de un acto de aplicación por parte de la autoridad administrativa, ésta puede ser impugnada dentro de los

^{***}Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, op. cit. El Ejecutivo, supra nota 324, p. 296.

siguientes 15 días a partir del primer acto de aplicación que cause agravio al particular, por parte de las autoridades administrativas (artículos 21 y 73, fracción XII de la Ley de Amparo).

c) Demanda.

Los actos reclamados pueden ser :

- a') Los actos y resoluciones de la administración activa; y
- b') La expedición y promulgación de la ley; así como, en su caso, los actos concretos de aplicación.

Son autoridades demandadas en el segundo supuesto, tanto aquellas que han intervenido en el procedimiento legislativo (el presidente de la República y el Congreso de la Unión, en el caso de leyes federales, o el Gobernador y el Congreso local en el caso de leyes locales), como las autoridades administrativas que en forma concreta han aplicado la disposición al particular afectado.

El juicio de amparo contra leyes asume el papel de un "proceso al legislador" en el que la impugnación del acto administrativo asume un carácter secundario, en virtud de que, primeramente debe estudiarse la supuesta inconstitucionalidad del acto reclamado, y sólo en el caso de que dicha cuestión sea desestimada se estudia, la legalidad de los actos de aplicación, si los mismos se han impugnado.¹⁰⁰³

Para atacar la inconstitucionalidad de una ley no se requiere el agotamiento de los medios de defensa ordinarios incluyendo el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación o ante los Tribunales de lo contencioso administrativo.¹⁰⁰⁴

Desde 1968 es posible acudir al amparo directo, señalando como acto reclamado la sentencia del tribunal administrativo y como conceptos de violación la inconstitucionalidad de la ley

¹⁰⁰³Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, op. cit., Introducción, supra nota 84, p. 1022.

¹⁰⁰⁴Suprema Corte de Justicia. Tesis número 134, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1988 del volumen I del Tribunal en Pleno. LEYES, RECURSOS QUE DEBEN AGOTARSE PREVIAMENTE AL JUICIO DE AMPARO CONTRA, p. 239.

aplicable en concordancia con el artículo 133 constitucional que establece la supremacía de la Constitución sobre cualquier otro ordenamiento.***

La vía tradicional del amparo indirecto ante el juez de Distrito en primer grado también resulta idónea para la impugnación, demandando tanto a las autoridades legislativas como a las autoridades responsables de los actos de aplicación del ordenamiento impugnado, según se ha visto.

d) *Procedimiento.*

En la primera instancia predomina el procedimiento escrito con una moderada tendencia a la oralidad (concentración e inmediatez procesales), reducido a tres etapas:

a') Examen preliminar de la demanda interpuesta ante el juez de distrito ante cuya jurisdicción se encuentre sometida la autoridad ejecutora del acto administrativo impugnado, con objeto de establecer su admisibilidad y regularidad, pudiendo ser desechada por ser notoriamente improcedente o apercibiendo al actor para que corrija la irregularidad en un plazo de tres días, pues de lo contrario, la demanda se tendrá por no presentada;

b') La presentación de un informe con justificación por parte de la autoridad demandada, que tiene el mismo efecto que la contestación de la demanda (artículo 149 de la Ley de Amparo) y que perfecciona la relación procesal de amparo, pues fija la materia de la controversia, la que ya que no podrá ser modificada por las partes.***

*** Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *El juicio de amparo*, México, Porrúa, 1964, pp. 250-251. Quien considera que el criterio jurisprudencial en el sentido de que el Tribunal Fiscal de la Federación carece de facultades para estudiar y decidir sobre la inconstitucionalidad de leyes es muy discutible, pues considera que la misma Suprema Corte de Justicia ha reconocido en forma restringida y en materias diversas de la fiscal, la posibilidad de plantear la inconstitucionalidad de una ley en amparo directo enderezado contra una sentencia judicial y en aplicación del artículo 133 de la Constitución.

*** Tesis número 176. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1986. Segunda parte "salas y tesis comunes", volumen I, p. 311.

c') Audiencia pública de pruebas, alegatos y sentencia en la que se presentan las pruebas y los alegatos en forma verbal. En la misma audiencia deberá emitirse la sentencia correspondiente. (artículos 154 y 155 de la Ley de Amparo).

e) Suspensión del acto reclamado en el amparo bi-
instancial.

Se solicita a través de un procedimiento incidental contradictorio ante el juez de distrito conocido como "incidente de suspensión", el cual se tramita por duplicado en un expediente separado del principal. (artículo 124 de la Ley de Amparo).

El juez de distrito, después de considerar la posible afectación del interés social o la contravención al orden público y de comprobar que los daños y perjuicios que se causen al agraviado con la ejecución del acto sean de difícil reparación, podrá dictar o negar la medida (artículo 124, fracciones II y III de la Ley de Amparo).

Tratándose de controversias en materia fiscal, la suspensión surte efectos después de que haya sido garantizado el interés fiscal. (artículo 135 de la Ley de Amparo).

La suspensión podrá solicitarse al momento de interponer la demanda o en cualquier momento del juicio, siempre que no haya sido dictada sentencia ejecutoria. (artículo 141 de la Ley de Amparo).

La resolución que sobre el particular emita el juez de distrito, puede ser impugnada ante el Tribunal Colegiado de Circuito a través del recurso de revisión (artículos 83, fracción II y 85, fracción I de la Ley de Amparo)

f) Prueba.

La Ley de Amparo dedica muy pocos artículos a la regulación de la materia probatoria (artículos 150 a 153) por lo que debe aplicarse en forma supletoria el Código Federal de Procedimientos Civiles.

g) Sentencia.

Contra la sentencia del juez de distrito procede el recurso de revisión ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia en

aquellos casos en los que se discuta la inconstitucionalidad de una Ley. (artículo 85, fracción I, inciso a, de la Ley de Amparo)

Cuando el Pleno de la Suprema Corte de Justicia haya establecido jurisprudencia obligatoria los asuntos similares serán turnados a la sala correspondiente, que en éste caso es la sala administrativa, la que si estima que en una revisión existen razones importantes para dejar de aplicar la Jurisprudencia lo turnará al Pleno para que decida sobre el caso. (artículo 84, fracción I de la Ley de Amparo.)

El fallo emitido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia se limita a pronunciarse respecto de la cuestión de constitucionalidad de la ley impugnada y cuando decida que ésta es acorde con la Constitución, o bien, sobresea, no puede examinar la legalidad de la aplicación de la ley impugnada, pues en tal caso deberá enviarlo a la segunda sala o al Tribunal Colegiado de Circuito competente para conocer de la legalidad (artículo 93 de la Ley de Amparo).

g) Procedimiento de segunda instancia ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente o ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Coincide con el desarrollo del amparo directo. (artículos 86 a 90, en relación con los artículos 181 a 183 y 185 a 191 de la ley de amparo)

h) Ejecución de la Sentencia.

En virtud del principio de "relatividad de la sentencia" (formula Otero), la sentencia que declara la inconstitucionalidad de una ley, sólo protege al particular demandante, y en consecuencia no surte efectos *erga omnes* como en el caso de los tribunales constitucionales de modelo austriaco. (artículo 107, fracción II constitucional y 76 de la Ley de Amparo).

El procedimiento de ejecución de las sentencias de amparo puede llegar a ser muy enérgico, pero sólo puede comprender los actos de aplicación de las leyes calificadas como inconstitucionales, de tal forma que las autoridades a las que les corresponda la aplicación deben abstenerse de realizar o

dejar sin efecto, en su caso, los actos y resoluciones previamente dictados con fundamento en los ordenamientos declarados inconstitucionales, aun cuando no fueren parte en el juicio.

d) Amparo interpuesto contra resoluciones que no tengan carácter de sentencias definitivas o no pongan fin al juicio. También se configura el amparo bi-instancial en el caso de la impugnación por vía de recurso, de aquellas resoluciones dictadas por los tribunales administrativos que no poseen carácter de sentencia definitiva, pero que tampoco pueden ser impugnadas como violaciones procesales con motivo de la sentencia definitiva.

Concretamente, las resoluciones dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación fuera de juicio o después de concluido éste (vgr. el procedimiento de ejecución) o aquellas dictadas en el proceso que afecten a un tercero extraño al mismo (artículo 114, fracciones III, IV y V de la Ley de Amparo), pueden impugnarse, en primera instancia, ante el juez de distrito y en segundo grado mediante el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente (artículos 85, fracción II, y 44, fracción I, inciso b y fracción III de la Ley Orgánica del Poder Judicial) y excepcionalmente ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. (artículos 84, fracción I, incisos a y b, y 25, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal).

V. El recurso de revisión en favor de las autoridades administrativas y el desaparecido recurso de revisión fiscal.

A partir de las reformas operadas al texto del artículo 104, inciso I-B de la Constitución Federal y a los artículos 248 y 249 del Código Fiscal de la Federación, las resoluciones que nieguen o decreten el sobreesimiento y las sentencias definitivas emitidas tanto por la Sala Superior (en el caso de los asuntos señalados en el artículo 239 BIS del citado código fiscal) como

por las Salas Regionales, pueden ser impugnadas mediante el recurso de revisión, de uso exclusivo de las autoridades administrativas, ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la sala respectiva. El recurso debe ser interpuesto en forma escrita en el plazo de 15 días siguientes al en que surta efectos su notificación. (artículo 44, fracción V de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación).

El citado recurso procede en contra de: a) Las violaciones procesales cometidas durante el juicio, siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo; y b) violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

El criterio de procedencia del recurso consiste en la importancia y trascendencia del mismo, que deberá ser "razonada" por el recurrente. Tratándose de aportaciones de seguridad social se considerará que revisten importancia y trascendencia aquellas que determinen los sujetos obligados, o las referentes a seguros de riesgos de trabajo cuya materia la constituyan algunos de los conceptos que integran la base de cotización y del grado de riesgo de las empresas.

Existe además un criterio económico de procedencia del recurso de revisión: cuando la cuantía del mismo exceda de 3500 veces el Salario mínimo general vigente del área geográfica correspondiente.

Cuando la resolución dictada dentro de un asunto que tenga importancia y trascendencia, a juicio de la Secretaría de Hacienda (por tratarse de la interpretación de leyes y reglamentos, de las formalidades esenciales del procedimiento o por fijar el alcance de los elementos constitutivos de una resolución), y además afecte el interés fiscal de la Federación, la citada Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá interponer el recurso de revisión.

El "recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente", de uso exclusivo para las autoridades, también es regulado por la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y fue introducido, en sustitución del

antiguo recurso de "revisión administrativa", que se tramitaba ante la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de conformidad con el nuevo texto de la fracción I-B del artículo 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De acuerdo con la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación del día primero diciembre de 1987, el "recurso de revisión" es procedente en contra de las resoluciones dictadas al recurso interpuesto contra las resoluciones de las Salas ordinarias, por la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en aquellos asuntos de importancia y trascendencia o si el valor del asunto excede de veinte veces el salario mínimo elevado al año, pues en tal caso, conforme al artículo tercero bis de la Ley de Amparo, reúne las características necesarias para ser objeto del citado recurso.

B) El desaparecido recurso de revisión fiscal.

Desde la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en el año de 1937 y hasta la reforma de 1946, las autoridades hacendarias no tenían acceso al juicio de amparo para impugnar las sentencias definitivas, desfavorables para ellas, dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación. Ello fue la posible mediante la reforma de 30 de diciembre de 1946 al artículo 104-I que estableció el recurso de revisión fiscal, bastante similar al desaparecido recurso de súplica, pero limitado al campo fiscal.

Dos leyes reglamentaron el recurso de revisión fiscal: una de fecha 30 de diciembre de 1946 (reformada el 30 de dic de 1949), y otra de fecha 28 de diciembre de 1948 (reformada el 30 de dic de 1950), y restringida al ámbito local del Distrito Federal, de conformidad con las cuales se podían impugnar ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación, de cualquier monto en materia local, y de más de 20 mil pesos de cuantía en materia federal, mediante el procedimiento establecido para la segunda instancia del amparo bi-instancial, esta "nueva apelación federal", provocó que casi en forma automática las autoridades tributarias impugnaran

cualquier fallo que les resultara adverso, sin embargo, las más de las veces era confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.***

El Código Fiscal de 1967, que sobre el particular sustituyó a las leyes de 1946 y 1948, arriba mencionadas, impuso algunas restricciones a el uso del recurso de revisión fiscal, cuya utilización se contrajo notablemente mediante un estrecho cauce procedimental. La procedencia del citado recurso se sometió a dos criterios de selección: a) El recurso de revisión ante el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación (y posteriormente ante la Sala Sala Superior a partir de la ley de 1978); y b) La trascendencia e importancia del asunto sobre una base económica de 500 mil pesos.

La reforma de 28 de octubre de 1968 a los parrafos tercero y cuarto del artículo 104-I de la Carta Constitucional señaló la procedencia del recurso de revisión fiscal únicamente a los casos previstos por las leyes federales y en contra de las sentencias de los tribunales administrativos dictadas al final de un proceso "contencioso-administrativo".

Los artículos 240 y 241 del Código Fiscal de la Federación que regulaban la revisión ante la Sala Superior de las sentencias definitivas y de las resoluciones de sobreseimiento dictadas por las salas regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, para lo cual el titular de la Secretaría o Departamento de Estado o el titular del organismo descentralizado debían justificar la importancia del asunto.

La resolución recaída a la revisión del Tribunal Fiscal de la Federación desfavorable a las autoridades tributarias, podía ser combatida vía recurso de revisión fiscal ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, debiendo el titular de la Secretaría o Departamento de Estado o el titular del organismo descentralizado que se considerase afectado con dicha resolución,

***Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, op. cit., Introducción, supra nota 9 pp. 120 y 121.

elaborar un escrito en el que además de afirmar la importancia y trascendencia del negocio respectivo, debían comprobarla, también se aplicaba un criterio económico sobre una base de 500 mil pesos.

VI. Naturaleza procesal del recurso de revisión en favor de las autoridades administrativas.

Podemos aplicar al nuevo recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, el mismo razonamiento que respecto del recurso de revisión fiscal ha formulado Héctor Fix-Zamudio.

Para el citado autor la revisión fiscal no constituía más que un amparo directo disfrazado, pues debido a la orientación tradicional que considera que el juicio de amparo sólo sirve para tutelar garantías individuales, y al no tener las autoridades administrativas garantías individuales, no podían acudir a él. Sin embargo, lo cierto es que las autoridades administrativas, si bien no poseen garantías individuales, sí poseen una esfera de atribuciones susceptible de ser afectada por otras autoridades.

Además debemos considerar que el juicio de amparo es un instrumento tutelar de todo el ordenamiento jurídico nacional y ha dejado de ser usado únicamente para la tutela y protección de las garantías individuales.⁴¹⁰

Debemos añadir que tanto la ley como la jurisprudencia han elaborado figuras jurídicas y procesales que permiten la utilización del juicio de amparo por parte de autoridades administrativas en contra de actos de otras autoridades administrativas que vulneren sus derechos patrimoniales (artículo octavo de la Ley de Amparo), y también ha sido creada la ficción del "Estado patrono" a efecto de impugnar los laudos dictados por el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje.⁴¹¹

⁴¹⁰Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, op. cit., Breve Introducción, supra nota 395, pp. 152 a 167.

⁴¹¹Tesis 92, volumen relativo a la Cuarta Sala, pp. 100, Apéndice al Semanario Judicial de la Federación de 1975. La citada tesis de jurisprudencia ya no figura en el Apéndice 1917-1988.

Por todo lo antes dicho, debemos concluir que no existe obstáculo teórico ni práctico, que impida a las autoridades administrativas la utilización del juicio de amparo directo en contra de las sentencias dictadas por los Tribunales Administrativos, aunque lo anterior no significa que estemos proponiendo la liberalización total de su procedencia, la que deberá continuar conforme a las reglas relativas a la del citado recurso de revisión.

CONCLUSIONES.

PRIMERA. Estado Social de Derecho es la forma de organización que durante el presente siglo ha adoptado el Estado contemporáneo con el fin de satisfacer los intereses, en ocasiones contrapuestos, de los diversos grupos sociales que conforman la sociedad.

SEGUNDA. El Estado contemporáneo, dadas sus actuales atribuciones, ha expandido sus funciones en forma tal que, en algunas ocasiones, puede afectar indebidamente la esfera jurídica de los administrados.

TERCERA. La justicia administrativa es un conjunto de instrumentos procedimentales, administrativos y judiciales, que tiene por objeto la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses de los administrados con respecto a la actuación de los organismos administrativos.

CUARTA. La jurisdicción administrativa es la función encomendada a los órganos estatales, para que, en forma imparcial y colocándose por encima de las partes en conflicto, resuelven las controversias que se susciten entre los administrados y las autoridades administrativas.

QUINTA. Al lado de los Tribunales administrativos, y dado el elevado costo y la lenta tramitación del proceso administrativo tradicional, se ha creado un grupo de instrumentos protectores de la esfera jurídica de los administrados. Sobresale de entre ellos la expedición de Leyes de procedimiento administrativo tendientes a regular de manera uniforme los recursos administrativos y otros medios de defensa de los particulares, así como la participación de los administrados en las distintas etapas del procedimiento administrativo.

SEXTA. No existe en el ordenamiento mexicano, salvo una excepción, ninguna Ley de procedimiento administrativo. Como consecuencia de lo anterior existe en México gran desconcierto y confusión respecto de la utilización de los recursos administrativos. Tampoco se regula claramente la responsabilidad patrimonial de la Administración. Lo anterior hace necesaria la creación legal y directa de la obligación, por parte de las autoridades administrativas, de informar y orientar a los administrados.

SEPTIMA. El Ombudsman es un organismo técnico que depende del Poder Legislativo, y en algunos casos del Poder Ejecutivo, que tiene como función la realización de investigaciones, previa petición de los particulares, de la actividad administrativa, con la intención de sugerir posibles soluciones a los casos de conflicto o de rendir informes o propuestas genéricas de reforma de los procedimientos administrativos.

OCTAVA. También se han creado comisiones encargadas tanto de vigilar como de recibir denuncias respecto de la recopilación, utilización, y en su casos, abuso que, de la información contenida en los bancos de datos oficiales, realicen los organismos administrativos encargados de la operación y funcionamiento de equipos de informática.

NOVENA. Podemos afirmar que existe una tendencia mundial hacia el control judicial de la actividad administrativa. También es de destacarse el movimiento hacia la desconcentración de los órganos de jurisdicción administrativa.

DECIMA. Existe una aproximación entre los modelos de organización de los Tribunales encargados de la jurisdicción administrativa. Por una parte, podemos advertir la judicialización de los procedimientos seguidos ante los Tribunales administrativos. Por

otra parte, es de destacarse la tendencia a la flexibilización del procedimiento ante los Tribunales Judiciales, principalmente en los países cuyos sistemas pertenecen al Common Law.

DECIMA PRIMERA. La jurisdicción administrativa en México ha tenido una evolución hacia el desarrollo de los tribunales administrativos especializados. La jurisdicción administrativa impartida por órganos independientes tanto del Poder Ejecutivo como del Judicial se inició en nuestro país con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación (Ley de Justicia fiscal de 27 de agosto de 1936), el cual ha evolucionado de la jurisdicción delegada hacia la plena autoomía para emitir sus fallos.

DECIMA SEGUNDA. El Tribunal Fiscal, que nació dotado de una competencia exclusivamente tributaria ha ampliado su esfera competencial hacia otras materias, del derecho procesal administrativo.

DECIMA TERCERA. Es recomendable la creación, con base en la estructura del actual Tribunal Fiscal de la Federación, de un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, dotado de competencia genérica. Hasta la fecha han sido elaborados varios anteproyectos en ese sentido.

DECIMA COARTA. El Juicio de Amparo en materia administrativa se divide en dos sectores:

a) Como sucedáneo del proceso contencioso administrativo, para impugnar aquellos actos administrativos no susceptibles de ser combatidos ante los Tribunales administrativos existentes, principalmente a nivel federal; y

b) Como amparo judicial administrativo, para impugnar las resoluciones dictadas por los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

DECIMA QUINTA. Existe una tendencia hacia la especialización de los Jueces y Tribunales de amparo en materia administrativa. Así

lo demuestra la actual organización de los juzgados federales en los Circuitos Primero y Tercero de la República mexicana.

DECIMA SEXTA. Los Tribunales administrativos locales, que en un principio sólo poseían en materia tributaria, evolucionaron hacia el modelo de competencia genérica.

DECIMA SEPTIMA. A partir de 1968 se creó la posibilidad constitucional para la creación de Tribunales de lo Contencioso administrativo locales en las Entidades Federativas y en el Distrito Federal. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, creado en 1971, fue el primer órgano local de jurisdicción administrativa dotado de competencia genérica. Hasta la fecha existe un número creciente de órganos locales de jurisdicción administrativa dotados de competencia genérica.

DECIMA OCTAVA. El procedimiento seguido ante los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de las Entidades Federativas, inspirado en la Ley del Tribunal del Distrito Federal, se ha perfeccionado en algunos aspectos, como son los relativos a las Medidas cautelares, respecto de las que se han conferido facultades al juzgador para dotar de efectos restitutorios la suspensión del acto impugnado, particularmente en los casos de actos privativos de la libertad personal del quejoso; y la Ejecución de sentencias, cuyo procedimiento, inspirado en el contenido en la Ley de Amparo, se ha perfeccionado respecto de los fallos favorables a los particulares.

DECIMA NOVENA. La reforma constitucional y legal del período 1987-1988 alteró el rumbo de la jurisdicción administrativa mexicana, pues sometió las sentencias dictadas por las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación a los Tribunales Colegiados de Circuito. Además dejó una reducida competencia para la Sala superior del propio Tribunal Fiscal.

VIGESIMA. Debe promoverse la creación de Tribunales de lo Contencioso Administrativo en aquellas Entidades Federativas en las que todavía subsiste la impugnación, por vía judicialista, de las controversias administrativas.

BIBLIOGRAFIA

Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto. "Proceso Administrativo", en *Estudios Procesales*, Madrid, Tecnos, 1975, P. 451-469.

Algara, José. "Historia de lo Contencioso-administrativo" en *Revista de Legislación y Jurisprudencia*, México, agosto-diciembre de 1889. p. 180 y ss.

Alvarez Gendín, Sabino. *Teoría y práctica de lo contencioso administrativo (Glosas a la nueva ley)* 0, Barcelona, Bosch, 1960.

Argañarás, Manuel. *Tratado de lo contencioso administrativo*, Bs. As. TEA, 1965.

Armenta Calderón, Gonzálo. "La reforma judicial y los tribunales administrativos", en la obra colectiva *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano*, México, Porrúa, 1987.

Armenta Calderón, Gonzálo. "Cinco ensayos jurídicos", Sinaloa, México, Universidad de Occidente, 1985

Armenta Calderón, Gonzálo. *El proceso tributario en el Derecho mexicano*, México, Textos Universitarios, 1977, pp. 354-359.

Auby, Jean Marie et Drago, Rolland. *Traite de Contentieux Administratif*, 2a. ed, tomo II, Paris, L. G. D. E., 1975, .

Auby Jean Marie et Fromont, Michel. *Les recours contre les actes administratifs dans les pays de la Communauté Economique Européenne*, Paris, Jurisprudence Generale Dalloz, 1971.

Bachof, Otto. "La jurisdicción administrativa en la República Federal Alemana", en *Revista de Administración Pública*, número 25, Madrid, España.

Briseño Sierra, Humberto. "Competencia de los tribunales administrativos", en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, cuarto número extraordinario, México, 1971, posteriormente en *Juridica*, núm. 10, 1972

Bosch, Jorge Tristan. *Tribunales judiciales o tribunales administrativos para juzgar a la Administración?*, Bs. As., Zavalia, 1951.

Burgoa, Ignacio. *Las Garantías Individuales*, 18a. ed, México, Porrúa, 1984;

Caballero Cardenas, José Luis. "La justicia contencioso administrativa en especial relación a la competencia de los respectivos tribunales locales", en la obra colectiva *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano*.

Cadena Rojo, Jaime. "Orígenes y desarrollo de lo contencioso administrativo en México", en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, segundo número extraordinario, México, 1966

Cardiel Reyes, Raúl. *Curso de Ciencia Política*, México, Porrúa, 1978.

- Carpizo Mc.Gregor, Jorge, "Bases Constitucionales de los tribunales contencioso-administrativos", en *Estudios Constitucionales*, México, 2ª ed. L.G.E.M., 1983.
- Carpizo Jorge, *La Constitución Mexicana de 1917*, México, UNAM, 1983.
- Carrillo Flores, Antonio "Contencioso Administrativo", en *Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia*, núm. 25-28, ene-dic de 1945, pp. 237-243
- Carrillo Flores, Antonio. "Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal", en *Ensayos de derecho constitucional y administrativo*, México, UNAM, 1987.
- Carrillo Flores, Antonio. "Orígenes y Desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación" en su libro *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*, México, UNAM, I. I. J., 1987.
- Carrillo Flores, Antonio. Prologo a la edición facsimilar de las *Lecciones de Derecho administrativo* de Lares Teodosio, México, UNAM, 1978.
- Carrillo Flores, Antonio *La Justicia Federal y la Administración Pública*. México, Porrúa, 1972. Cap. II. p56;
- Chinchilla Marín, Carmen "La ejecución de las sentencias, en el ordenamiento italiano, il giudizio di ottemporanza", en *Civitas*, Revista española de derecho administrativo, núm. 59, Julio-septiembre de 1988, pp. 427-442
- Combarrous, Michel, "Una etapa decisiva en la modernización del Consejo de Estado en *AJDA L'actualité Juridique*."
- Cortina gutierrez, Alfonso, "El control jurisdiccional administrativo de la legalidad y de la facultad discrecional" en *Revista del T.F.F.*, número extraordinario, México, 1985, pp. 80-84.
- Couture, Eduardo, J. "Estudios de Derecho Procesal Civil", Bs. As. Ediar editores, 1948, tomo I.
- Cruzado, Manuel *Elementos de Derecho Administrativo* México, Ed. Antigua Imprenta de Murguía, 1895.
- Dana Montaña, "Ley reguladora de la Jurisdicción contencioso-administrativa" en *LA LEY*, 30 de Junio de 1958, Bs. As. Argentina.
- De la Cueva, Mario, "El nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", México, Porrúa, 1984 tomo I, p. 9.
- Dromi, Roberto y Sarmiento García Jorge. "Proceso administrativo", en *Jurisprudencia Argentina*, Bs. As. 11 de Junio de 1975, número 4772.
- Dromi, José Roberto *Instituciones de Derecho Administrativo*, Bs As, Astrea, 1977.
- Entrena Cuesta, Rafael, *Curso de derecho Administrativo* o.5ª edición, Madrid, Tecnos, 1975.
- Fiorini, Bartolome N *Qué es el Contencioso ?*, Bs. As, Abeledo Perrot, 1965.
- Fix-Zamudio Héctor, "El Ejecutivo y el Poder Judicial" en la obra colectiva *El sistema presidencial mexicano*, México, UNAM, 1988

-----"Introducción al proceso tributario en el derecho mexicano" en la obra colectiva *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique Sayagues Laso*, Madrid, Instituto de Estudios Locales, 1969o VII, núms. 25-26-27 y 28, ene-dic de 1945

-----"Organización de los tribunales administrativos", en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, primer número extraordinario, 1965.

-----"Algunas reflexiones sobre la suspensión de actos reclamados en el procedimiento ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal", en *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F.*, número 2, Julio de 1973, pp. 17-39.

-----"Valor actual del Principio de la División de poderes y su consagración en las constituciones de 1857 y 1917", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Nva Serie. México, UNAM, Ene-Ago de 1967.

-----"Reflexiones sobre la división de Poderes en la Constitución Mexicana", en el volumen colectivo *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987.

-----"Introducción al estudio del Derecho Procesal Social", en *Revista Iberoamericana de Derecho Procesal*, N.º 3, Año 1965, Madrid, España.

-----"Breve Introducción al Juicio de Amparo en México", en *Memoria de El Colegio Nacional. 1976*, México, El Colegio Nacional, 1977, pp. 161 a 164.

-----"La Constitución y su Defensa" ponencia general, en el libro del mismo nombre, México, UNAM, 1984.

-----*El Juicio de Amparo*, México, Porrúa, 1964.

-----"Posibilidades del Ombudsman en el derecho latinoamericano" en *La Defensoría de los derechos universitarios de la UNAM y la Institución del Ombudsman en Suecia* obra colectiva dirigida por Jorge Barrera Graf, México, UNAM, 1986, pp. 33-52.

-----"Posibilidades de Innovación en las Entidades Federativas" en la Obra *Colectiva Nuevo Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa, 1983.

-----"Función del poder judicial en las Constituciones latinoamericanas", en el libro del mismo nombre, México, UNAM, 1977.

-----"Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa", en la obra colectiva *Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años al servicio de la Federación*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1983, pp 379-414.

-----"Voz contencioso-administrativo", en *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, 1985.

Fraga, Gabino, "Derecho Administrativo", 24a. edición, México, Porrúa, 1984.

Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 3a. ed. México, Porrúa, 1944.

Fromont, Michel, "L'execution des décisions du juge administratif en droit français et allemand", en *L'actualité Juridique. Droit Administratif*, número 2, 1988, pp. 243 y ss.

García de Enterría, Eduardo, *Revolución francesa y Administración contemporánea*, Madrid, Taurus, 1972.

García de Enterría, Eduardo, "La reacción del contencioso-administrativo francés a la crisis del modelo: ejecución de sentencias y medidas cautelares positivas", en *Civitas Revista Española de Derecho Administrativo*, número 60, octubre-diciembre de 1988, pp. 123 y ss.

García Oviado, Carlos y Martínez Useros, Enrique, *Derecho Administrativo*, Madrid, 9a. ed, EISA, 1961.

García Pelayo, Manuel, *Burocracia y Tecnoocracia*, Madrid Alianza, 1978.

---- *El Estado Social y sus implicaciones*, México, UNAM, 1975.

Gascón y Marín, José, *Tratado de Derecho Administrativo*, 9ª ed, Madrid, Bermejo Editor, 1946.

García Ramírez, Sergio, *Ley Orgánica de la P.G.R. comentada*, México, Procuraduría general de la Republica, 1984.

Gianini, Massimo Severo "Comparación entre los sistemas del contencioso administrativo", en *Revista de la facultad de Derecho*, número 33, marzo de 1966, Caracas, Venezuela.

González Avelar, Miguel, *La Constitución de Apatzingan y otros estudios*, México, SEP, 1973.

González Cossío, Arturo, *El poder público y la jurisdicción en materia administrativa en México*, 2ª ed, México, Porrúa, 1982.

González Pérez, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo*, 2ª ed, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1963

---- *Derecho Procesal administrativo Mexicano*, México, Porrúa, 1988.

---- *Administración Pública y Libertad*, México, UNAM, 1971.

---- *La justicia administrativa en España*, Madrid, Civitas, 1974,.

Gordillo, Agustín, "Tribunales Administrativos", en *Revista del Colegio de Abogados de la Plata*, año XXIII, número 41, sept-dic. de 1981.

Hans, Peter, "La jurisdicción administrativa en la República Federal Alemana", en *Revista del Instituto de Derecho Comparado*, número 4, enero-junio de 1965, Barcelona, España.

Hedúan Virués, Dolores, *Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Asociación Nacional de Abogados, 1971.

---- "Logros y perspectivas del contencioso administrativo federal en México", en *Revista de la facultad de derecho de México*, número 65, enero-marzo de 1967, pp. 227-240.

Kaplan, Marcos, *Estado y Sociedad*, México, UNAM, 1980.

K. C. Davis, *Administrative Law*, 1951.

L'actualité juridique. Droit Administratif., 20 de febrero de 1988, número especial dedicado a la reforma introducida por la ley 87-1127.

Lessona, Silvio, "Los principios del ordenamiento de la justicia administrativa en Italia", en Revista del Instituto de derecho comparado, número cuatro, enero-junio de 1965.

Letourneur, Maxime, "El Consejo de Estado francés", en Revista de la Comisión Internacional de Juristas, número especial, diciembre de 1967, Ginebra, p. 100 y ss.

Lira González, Andrés, *El amparo colonial y el amparo mexicano*, México, F. C. E., 1972.

Loeza, Soledad y Segovia Rafael (editores) *La vida política mexicana en la Crisis México*, El Colegio de México, 1987.

Lomeli Cerezo, Margarita, "Procedimiento contencioso en el Nuevo Código Fiscal de la Federación", en *Estudios Fiscales*, México, 1981, T. F. F.

López Ríos Pedro, "La justicia administrativa en las entidades federativas de México", en *Boletín del Departamento de Investigaciones Jurídicas de la Escuela de Derecho de la Universidad de Guanajuato, Gto.*, número 6, abril-junio de 1982.

Margadant, Guillermo Floris, *Introducción a la historia del derecho mexicano*, México, UNAM, 1971.

Margain Manatou, Emilio, *De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad*, México, S. L. P. 1969.

Martín-Retortillo, Cirilo, *Nuevas notas sobre lo contencioso administrativo*, Madrid, Aguilar, 1951.

Martín-Retortillo, Lorenzo, "Unidad de jurisdicción para la administración pública", en la obra colectiva *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX: Homenaje a Enrique Sayagues Laso*, Madrid, Instituto de estudios de Administración Local, 1969, tomo V.

Mayer, Franz, "La Ley sobre procedimientos administrativos en la República Federal Alemana", trad. por Rodríguez García Fausto, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Nueva serie, N.º 33, Sept-Dic de 1978, pp 399-421.

Movilla Alvarez, Claudio, "Presupuestos políticos de la jurisdicción contencioso administrativa", en *Revista de Derecho Administrativo y Fiscal*, N.º 43, Ene-Abril 1976, Madrid, España, p. 3

Merussi, Alberto, *L'ingiustizia amministrativa en Italia*, Bologna, Il Mulino, 1986.

Nathan Isaac's, "Judicial review of administrative finding" en *Yale law review*, 1921.

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

---- "Notas sobre el Tribunal Contencioso Administrativo del D.F. Cronología de Tribunales" en *Revista del Tribunal contencioso administrativo del Distrito Federal*, Vol. I, núm. 2, Julio 17 de 1973, p. 43.

---- "Administración pública y Derecho procesal Administrativo", en *EL FORO*, número. 17, quinta época, enero-marzo de 1970.

----"Días y trabajos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D. F. en Revista de la Facultad de Derecho de México, núms. 133-134-135, tomo XXXV enero-junio de 1984, p. 128 y ss.

---- *Legislación Comparada de Justicia Administrativa*, México, 1987, Tribunal Fiscal de la Federación, p. 235 y ss.

----"Reforma Procesal administrativa local", en el volumen *Reforma Procesal. Estudios en memoria de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo*, México, UNAM- IJ, 1987, pp. 221-239.

----"Grandeza y Decadencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en *Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México*, primer número extraordinario, 1978, Toluca, México, p. 280.

Noriega Cantú, Alfonso, *La naturaleza jurídica de las garantías individuales en la Constitución de 1917*, México, UNAM, 1967.

Noriega Cantú, Alfonso, *Los sucedaneos en el cumplimiento de las sentencias de amparo*, México, 1980.

Nueva Enciclopedia Jurídica, tomo XIV, Barcelona, Ed. Francisco Seix. S. A., 1971.

Ortega Calderón, Jesús, "El amparo en materia administrativa", en la obra *Curso de Actualización en amparo*, México, UNAM, 1975, pp. 77-78.

Osornio Corres, Francisco, "Reflexiones sobre la conveniencia de codificar la legislación procesal administrativa", en la obra *colectiva Estudios en memoria de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo*, México, UNAM, 1985, p. 239-264.

Ovalle Favela, José, "Algunas consideraciones sobre la justicia administrativa en el derecho comparado y en el ordenamiento mexicano", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, tomo XXXIII, número 110, mayo-agosto de 1978, México.

---- *Estudios de Derecho Procesal*, México, UNAM, 1981.

----"Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal", en *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, número 3, Julio-septiembre de 1972, México, pp. 352-362.

----"Reformas y adiciones a la Ley del Tribunal Contencioso del Distrito Federal", en *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, número 9, enero-marzo de 1974, México, pp. 66-68.

----"Reformas y adiciones a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", en *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, número 26, enero-abril de 1979, pp. 181-191.

Padilla, Miguel La institución del *comisionado parlamentario*. (El Ombudsman), Ed. As., Constantino Editor, 1972.

Pallares, Jacinto, *El Poder Judicial*, México, 1876.

Procuraduría General de la República, *La reforma jurídica de 1983 en la administración de Justicia*, México, P. G. R., 1984.

Quintana, José Miguel, "Reseña histórica del contencioso fiscal en México", en *JOS*, número 56, tomo X, Marzo de 1943, México.

Reyes Heróles, Jesús, *Tendencias actuales del Estado*, México, Bolívar, 1944, p. 14.

Ruiz, Eduardo, *Curso de Derecho Constitucional y Administrativo*, México, Imprenta Tipográfica de la Secretaría de Fomento, 1888, tomo II.

Ruiz-Massieu, Mario, *Temas de derecho agrario*, 2ª ed., México, UNAM, 1988.

Sagües, Néstor Pedro, "La Constitucionalización del Ombudsman: Interrogantes y alternativas, en la obra colectiva *Estudios en Homenaje al Dr. Héctor Fix-Zamudio, (en sus treinta años como investigador de las ciencias Jurídicas)* México, UNAM, 1988. Tomo I. Derecho Constitucional, pp. 653-655.

Sayagues Laso, Enrique, *Tratado de derecho administrativo*, Bs. As., Depalma, 1977.

Schapiro, Leonard, *Gobierno y Administración en la U. R.* S. S. Barcelona, Pau, 1967.

Secretaría de Programación y Presupuesto *Plan Nacional de desarrollo*, México, Poder Ejecutivo Federal, 1983.

Serra Rojas, Andrés, *Derecho administrativo*, 14ª ed., México, Porrúa, 1984, tomo II.

Serrano Migallon, Fernando, *El particular frente a la Administración Pública. Necesidad de una Ley de Procedimientos Administrativos*, México, INAP, 1977.

Sierra Jaramillo, Francisco, *Derecho Contencioso Administrativo*, Temis, Bogotá, 1978.

Soberanes Fernández, José Luis, *Los tribunales en Nueva España*, México, UNAM, 1980.

Tena Ramírez, Felipe, "Eisnomia del Amparo en materia administrativa" en la obra *El pensamiento Jurídico de México en el Derecho Constitucional* México, Librería de Manuel Porrúa, 1961.

Tena Ramírez, Felipe, *Leyes Fundamentales de México*, 10ª ed., Porrúa, México, 1981.

Tristan Bosch, Jorge, *N Tribunales judiciales o tribunales administrativos para juzgar a la administración?* Bs. As. Zavalia, 1944.

Trueba Urbina, Alberto, *La primera Constitución político-social del mundo*, México, Porrúa, 1971.

Ubierna Eusa, José Antonio, *De lo contencioso administrativo*, Madrid, Librería General Victoriano Suarez, 1948.

Vallarta, Ignacio Luis, *Votos del C. Ignacio L. Vallarta Presidente de la Suprema Corte de Justicia en los negocios más notables desde mayo de 1878 a septiembre de 1879*, México, Imprenta de Francisco Díaz de León, 1879, tomo II.

Vaquez Galvan Armando y García Silva, Agustín, *El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*, México, Editorial Orto, 1977 pp. 220 a 226.

Vedel, Georges, "La reforma en el recurso contencioso administrativo en Francia", en *REVISTA del Instituto de Derecho Comparado*, número cuatro, enero-junio de 1955, Barcelona, pp. 112-121.

Venegas Alvarez, Sonia, "Origen y devenir del Ombudsman. (Una institución encomiable)" México, UNAM, 1988.

Vidal Perdomo, Jaime *Derecho Administrativo General*, Temis, Bogotá, 1981, pp. 102-103.

Vidal Perdomo, Jaime "Principios que rigen la nueva legislación contencioso administrativa" en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Pontificia Bolivariana*, número 65, Abril-mayo-junio de 1984, pp. 101-114.

Vogel, Klaus, "La tutela jurídica frente al poder público en la República Federal Alemana", en *Revista de derecho, jurisprudencia y administración*, tomo 66, número 78, mayo de 1968, Montevideo, Uruguay, pp. 153-158.

Wade, *Derecho administrativo*, traducción al español de la segunda edición por Manuel Pérez Olea, Madrid, Instituto de Estudios Políticos, 1971.

Weber, Max, *Economía y Sociedad*, quinta reimpresión de la segunda edición en español, México, F. C. E., 1981, p 716 y ss.

Zanobini, Guido, *Corso de diritto amministrativo*, 8a. ed, tomo II, p. 234.