

31
2oj.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"



"ANALISIS JURIDICO DE LA JUSTICIA
ADMINISTRATIVA EN MEXICO"

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



ACATLAN, EDO. DE MEX.

1992

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

	Pág.
I N T R O D U C C I O N .	2
CAPITULO I.	
ANTECEDENTES GENERALES DEL ESTADO MEXICANO.	5
A).- La División de Poderes.	
B).- Antecedentes Históricos.	
C).- La Personalidad Jurídica del Estado.	
CAPITULO II.	
LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LOS ADMINISTRADOS.	19
A).- La Administración Pública Federal y los Actos de la Administración.	
B).- El Derecho de Petición (Artículo 8o. de la Constitución.	
C).- Los Recursos Administrativos y la <u>Legislación Mexicana.</u>	
CAPITULO III.	
LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA MEXICANA.	50
A).- Antecedentes en Inglaterra y Francia.	
B).- Influencia del Control Administrativo y Sistemas de Control de los Actos Administrativos.	
CAPITULO IV.	
LOS TRIBUNALES AUTONOMOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS EN MEXICO.	68
A).- Las Bases Jurídico-Constitucionales de los Tribunales Administrativos.	
B).- El Tribunal Fiscal de la Federación y su Organización.	

Pág.

C).- El Tribunal de lo Contencioso Administra
tivo del Distrito Federal.

CONCLUSIONES.

119

BIBLIOGRAFIA.

124

INTRODUCCION

I N T R O D U C C I O N

Con todo respeto quiero aclarar, que con el presente trabajo no pretendo descubrir una cosa nueva, al contrario, trato de analizar con ayuda de los teóricos en materia de Derecho Administrativo; el cómo y el por qué de la JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MEXICO, con qué medios de defensa cuenta el particular para contrarrestar las resoluciones dictadas por el poder Público; sin embargo fue una motivación muy especial y particular lo que me llevó a dicha investigación.

Por lo tanto la primera preocupación de un pueblo libre y soberano, que nace a la vida jurídica y política es organizar para su vida institucional un régimen de Derecho, de acuerdo con el cual puede gobernarse y realizar por ende sus destinos de ahí la necesidad de crear y establecer un ordenamiento legal con caracteres absolutos y con un proceso no complicado de modificación que sirva de norma fundamental, que está colocada encima de todos y así tengan la obligación ineludible a someterse a tal ordenamiento.

La administración como organización y como actividad esta supeditada a la legislación. Los preceptos administrativos, están contenidos en innumerables leyes, para la Justicia no solo rigen las leyes, sino también los reglamentos y decretos. La organización administrativa pretende descubrir y esclarecer las peculiaridades de la administración como factor de fuerza dentro del Estado, ver de que modo una organización

administrativa determinada puede influir en la relación de fuerza de la administración de una parte la legislación y la justicia de la otra.

El Derecho Administrativo le interesa conocer el rendimiento, que una organización determinada pueda dar con la administración; saber si esta organización es o no beneficiosa para la solución de las funciones, teniendo en cuenta una organización determinada.

El Estado, de acuerdo a la Ley Suprema, tiene el deber y la obligación de satisfacer las necesidades sociales. De acuerdo al medio jurídico en que se desenvuelve el Derecho, en donde existe una gran publicidad orientada al conocimiento de la administración y a la vez llevando el motivo supremo que se traduzca en la tendencia de instituciones propias e idoneas de inegable utilidad, para beneficio de todos los administrados.

Que sucede cuando el administrado se enfrenta a los actos administrativos por el poder público es preciso observar la situación de una manera crítica, para saber si dichos actos están apegados a la legalidad constitucional y en caso de no ser así, indagar acerca de las defensas, los procedimientos, los medios que esa misma legalidad instituye a favor de los particulares y mediante ellos se puede prevenir jurídicamente decisiones en que apareciera la arbitrariedad o el capricho de los funcionarios que se encargan de la voluntad es-

tatal en tales determinaciones.

La base fundamental de un Estado de Derecho, es que sus preceptos jurídicos están determinados por la Ley, que se respeten y lleven a cabo todas las garantías que pueda tener el individuo como parte de la sociedad en que vive, por medio de la Constitución y las leyes que emanen de la misma, le dá la facultad de poder defenderse en contra de la arbitrariedad - que puedan cometer los servidores públicos.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES GENERALES DEL ESTADO MEXICANO.

A).- La División de Poderes.

B).- Antecedentes Históricos.

C).- La Personalidad Jurídica del Estado.

Como lo demuestra la Historia y los resultados obtenidos durante el transcurso de la existencia del Estado, se puede ver que en relación a la DIVISION DE PODERES, antes que se conocieron como tales, los hombres se preocupaban por la finalidad que debería tener una organización del propio Estado, para que fuera beneficiosa a todos los componentes de esa comunidad y surgiera así una verdadera organización de la Justicia Administrativa.

Por otro lado, a partir de un estudio somero de la División de Poderes; se puede ver que una de las bases fundamentales de la organización de los Estados Modernos, es la teoría de la División de Poderes, como un remedio para combatir el absolutismo y establecer un gobierno de garantías. "La teoría de la División de Poderes pretende en términos generales, realizar un cierto equilibrio de los mismos dentro del Estado - de forma tal que no pueden ser utilizados abusiva y abrumadoramente en perjuicio de los ciudadanos en detrimento de sus libertades individuales". (1)

En la mayoría de las constituciones modernas se habla de esa División de Poderes, con el fin de que sus habitantes se sientan en un ambiente de seguridad de que ninguno de los poderes va a intervenir o interferir el uno en el otro que cada Poder tiene su competencia específica para cada función. Sin

(1) MATEO RAMOS MARTIN.- Manual de Derecho Administrativo. Editorial Marcin Pons. Madrid España. Segunda Edición. 1970. Página 38.

embargo, el término empleado es completamente erróneo, porque de acuerdo a la doctrina de BODINO, sólo existe un poder que es el Estado en sí y no varios poderes. "El Estado tiene un Poder que es indivisible y no hay división de Poderes sino de funciones; las funciones estatales." (2)

Para que tuviera más fuerza se ha quedado como división de poderes y no de funciones, o sea que en teoría esta orientada como división de poderes y en la práctica como división de funciones. "En México siguiendo una tradición que arranca de la Independencia se ha consagrado en el artículo 49, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la doctrina de la división de poderes como lo estipula el Capítulo Primero del Título Tercero el cual dice: El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial para luego añadir: que no podrá reunirse - dos o más poderes en una sola persona o corporación." (3) Con esto se está afirmando de hecho que hay una división de funciones más no de poderes como lo afirma nuestra Carta Magna, lo importante y fundamental es que no recaiga en una sola persona o corporación las tres funciones que están establecidas dentro de un Estado, la función Legislativa, Ejecutiva y Judicial; pero hay sus excepciones, como el caso del artículo 29

(2) ARNAIZ AMIGO AURORA.- Ciencia del Estado. Antigua Librería Robredo: México, D.F. 1959. Primera Edición. Página 28

(3) MORENO DIAZ DANIEL.- Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax-México. México, D.F. 1975. Segunda Edición. - Página 359.

y 131 párrafo segundo, en donde se otorga facultades al Ejecutivo con aprobación del Congreso de la Unión, para legislar - en determinados casos.

El artículo 49 Constitucional antes citado consagra la - teoría de la división de Poderes, al separar del Estado las - diversas funciones encaminadas a una mejor organización del - Estado.

"El poder del Estado es uno aunque exista una diversidad de funciones, cuando se habla de un poder en particular, con ello se quiere indicar como se manifiesta el poder del Estado para realizar sus fines".⁽⁴⁾

En efecto el Estado y toda su maquinaria Administrativa_ tiene que satisfacer las necesidades sociales que se les presenten y así llevar a cabo sus fines, como son la mejor distribución de la riqueza, respetar los derechos de los ciudadanos, cuidar de la soberanía nacional y otros más siendo muy - importante la repartición del trabajo de las funciones estatales, porque como Estado sólo podría llevar a cabo dichas funciones.

Así tenemos que la divergencia de funciones es obra de un proceso evolutivo de las organizaciones sociales, quien to

(4) SERRA ROJAS ANDRES.- Ciencia Política Tomo I. Editorial - Instituto Mexicano de Cultura. México, D.F. Primera Edición. 1971. Página 471.

mando la base de la división del trabajo, han buscado para cada función órganos propios y adecuados para el cumplimiento de dichas funciones, que son realizados por organismos que participan en su integración de manera más o menos directa de la soberanía, ayudando a mantener un equilibrio dentro de ese mismo Estado; a esos organismos la doctrina los ha llamado poderes, sujetando su actuación a la Constitución, que es la Norma Máxima que determina la organización del poder Público.

La esencia fundamental de la División de Poderes, no nace de una sola vez, sino que a través de la Historia que nos demuestra por medio de sus teóricos como ha evolucionado la teoría antes citada, teniendo así que la mayoría de los pensadores, desde Aristóteles hasta Montesquieu, les preocupó la división de Poderes, tomando en consideración la época y circunstancias en que se viva.

Aristóteles fue uno de los que originalmente tuvo el acierto de diferenciar las tres funciones esenciales del Estado. "Expresa con perspicacia que todas las formas de Constitución deben tener tres elementos para que sean considerados como buenas: de estos tres elementos, uno es el cuerpo que libera sobre los intereses comunes, el otro es el que se refiere al de sus magistraturas; cuales deben ser y cuales son los asuntos que deba controlar y gobernar, cual debe ser el método de aplicación para la elección de esos cargos, el último lo constituye el cuerpo jurídico, que velaba por el cuerpo

de las magistraturas se amoldará en su ejercicio a las leyes dictadas y en general derimirá los conflictos entre los ciudadanos." (5) En conclusión se puede afirmar que en todo estado, es necesario tener esta diversificación de funciones como son los Organos Deliberativos (Poder Legislativo), los Organos Judiciales (Poder Judicial) y los Organos de las Magistraturas (Poder Ejecutivo); para tener mayor eficacia y llevar a cabo todos los fines que se propone el Estado. "Las funciones se ejercen por medio de los Organos del Estado que son esferas de competencia determinada, es decir el fin sólo puede realizarse o llevarse a la práctica por medio de las funciones." (6)

Es necesario mencionar en su obra la "POLITICA" Aristóteles pone en un plan preponderante al Poder Legislativo o Asamblea Deliberante por ser el verdadero Soberano del Estado.

Corresponde a POLOVIO establecer el puente de cultura entre Grecia y Roma, aporta este pensador el principio de los pesos y contra pesos en el Sistema Constitucional, dicho autor advierte que estas funciones dan un poder a quien las ejerce y que si se concentran en un sólo individuo este puede convertirse en un tirano, por ello indica lo siguiente: "Cuan

(5) RIOS ELIZONDO ROBERTO.- El Acto de Gobierno. Editorial - Porrúa, S.A. México, D.F. 1975. Primera Edición. Página - 84.

(6) SERRA ROJAS ANDRES.- Ciencia Política Tomo I.- Ibidem. Página 470.

do una parte ha crecido desproporcionalmente con relación a las demás tiende a convertirse en la que domina y es evidente que ninguno de las tres es absoluto y el proyecto de una ha de ser centralizada y disminuida por los demás, no llegando ninguno a ser superior al resto o al tratarlos con desprecio. Todo permanece IN STATU QUO, ya que por una parte, por cualquier impulso agresivo es seguro que será controlado y desde el principio cada Estado estará temeroso de ser interferido por los demás." (7)

Es de suma importancia la aportación dada por Polovio, en relación a los pesos y contra pesos, pues cada función está determinada de acuerdo a la Constitución del país y sin so meterse uno a otro, sino por el contrario independientes en su campo de competencia de los órganos del Estado.

En los siglos venideros ha sido profunda y definitiva la influencia que en materia de política ha tenido las ideas de estos pensadores.

Daremos un gran salto en la evolución histórica de las Instituciones Políticas, para colocarnos en Inglaterra en el siglo XVII, cuando ese país hacia experimentos para distinguir y separar los campos de actuación del poder del Estado; durante este tiempo las funciones esenciales de Gobierno estaban sometidas a una sola persona, por tal motivo era necesaa-

(7) RIOS ELIZONDO ROBERTO.- El Acto de Gobierno.- Ibidem. Página 94.

rio fraccionar el poder público, surgiendo como razón superior de dividir el poder.

Pero fue JOHN LOCKE en su obra ENSAYO SOBRE EL GOBIERNO CIVIL en el cual sintetiza la teoría de división de poderes. "LOCKE viene a ser el creador de las ideas modernas sobre los sistemas de gobierno a él debe acreditarse la idea de la necesidad de que los pueblos tengan una Constitución que limite los poderes del gobernante y, con ello, que evitar la tiranía." (8)

En efecto este autor busca una forma armónica de equilibrio entre el poder que hace la Ley y el que la ejecuta, pues afirmaba en su estudio: "Para la fragilidad humana, la tentación de abusar sería grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas, porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la Ley a su interés privado haciéndolo o ejecutándolo a la vez y en consecuencia llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del gobierno." (9)

Así tenemos que estas ideas de cambio que prevalecía en esa época, son de importancia capital para los años subsecuen

(8) RÍOS ELIZONDO ROBERTO.- El Acto de Gobierno.- Ibidem. Página 203.

(9) LOCKE JOHN.- Ensayo Sobre el Gobierno Civil.- Editorial Aguilar. Madrid España. 1969. Primera Edición.- Página 110.

tes; y estaba en lo cierto, que mejor fraccionando las funciones para una mejor concordancia entre las funciones del Estado, por lo cual JOHN LOCKE hace del Poder Legislativo el Eje Central de su teoría política que lo lleva a afirmar que es - el poder supremo, pues la ley primera y fundamental de todas las comunidades es la del establecimiento del poder Legislativo y porque quien puede imponer leyes a otro, porque fuerza - ha de ser superior suyo, por lo tanto este autor trata de evitar el abuso del poder, cuando habla de la fragilidad humana y de porque las mismas que hacen las leyes no deben estar facultadas para ejecutarlas no siendo justo para los súbditos.

La Teoría de la división de poderes llegó a su desarrollo integral hasta los tiempos modernos en que la libertad se convertía en un elemento valioso de la vida y con CARLOS LUIS SECONDAD, BARON DE LA BREDE Y MONTESQUIEU, llegamos al principal exponente de una teoría sistemática de la separación de - poderes.

"Veintidós siglos después de Aristóteles reencarnaba en el genial filósofo francés, la Teoría de la división de Poderes, llegaba con la oportunidad suficiente para causar la inquietud de un mundo que nacía a la vida de la Libertad y del Derecho". (10)

(10) TENA RAMIREZ FELIPE.- Derecho Constitucional Mexicano. - Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1975. Primera Edición. Página 215.

En efecto como sus precededores, principalmente JOHN -- LOCKE, se motivo en el estudio de la división de poderes, -- pues no estaba de acuerdo en que se reuniera en una sola persona las tres funciones esenciales del Gobierno, siendo esta su mayor preocupación, que los que están en el poder no abusaran de él. Por tal motivo en su estudio que llevó a inmortalizarlo que es EL ESPIRITU DE LAS LEYES, principalmente en los capítulos IV y VI del libro XI, se puede ver claramente como va analizando los puntos fundamentales de la separación de poderes, suscitando una serie de ideas que sirvieran de base para las constituciones modernas, pues en la totalidad de los países se ha llevado y sigue llevándose la clásica DIVISION DE PODERES que a cada uno le dio su valor y competencia autónoma, por eso afirmaba: "Es una experiencia eterna que todo hombre que tiene poder se vea inducido a abusar de él y llegue hasta donde encuentre límites. Para que no se pueda abusar del Poder, es necesario que por disposición misma de las cosas el poder detenga al poder". (11) Como se puede observar esta idea fue la piedra angular de todo el Estudio dedicado a la división de Poderes; es necesario que en todo Estado existan tres funciones fundamentales entre sí, dictar leyes, ejecutar las resoluciones públicas y juzgar los delitos o pleitos entre particulares, porque no sería justo que en una persona o corporación se depositen las tres potestades

(11) MONTESQUIEU.- Del Espíritu de las Leyes. Sepan Cuantos.- Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1977.- Tercera Edición. Página 103.

del Estado, no habría libertad y la confianza se perdería hacia ese gobierno, por eso MONTESQUIEU sostiene: "Cuando el poder Legislativo se reúne en una sola persona o el mismo cuerpo, no hay libertad puede tomarse que el monarca haga leyes tiránicas y las ejecute el mismo tiránicamente. No hay libertad si el poder de juzgar no está bien deslindado del poder Legislativo y del poder Ejecutivo, si no está separado del poder Legislativo se podría disponer arbitrariamente de la libertad y de la vida de los ciudadanos". (12)

De una manera práctica, la separación de Poderes procede en los casos en que estos se encuentran reunidos bien en manos del parlamento o bien del monarca, con grave peligro para la libertad política originando con ello el despotismo y la tiranía. "El ejercicio de cada una de esas funciones constituye un poder, una fuerza para salvaguardar la libertad política es menester que no se concentren en un sólo órgano público". (13)

En resumen se puede apreciar que este autor trata de poner tope al poder y no dejarlo en uno sólo, sino que lo fraccionó para que hubiera más libertad y mejor armonía entre las funciones del Estado.

Como podemos observar los primeros y posteriores estudios del problema de la división de poderes; nos explicaron, que la mejor manera para que hubiera libertad en los Estados, es de vital importancia la diversificación de las funciones;

(12) MONTESQUIEU.- Ibidem.- Página 104.

(13) RIOS ELIZONDO ROBERTO.- El Acto de Gobierno.- Ibidem. Página 235.

es decir el de limitar las funciones de cada uno de los órganos del Estado, independientemente en que en la práctica no se lleve a cabo. "Esta doctrina asegura la libertad de las autoridades públicas en el ejercicio del poder que los que están especialmente encaminados, es necesario que ninguno de los tres poderes tenga superioridad sobre los otros dos, lo cual podría degenerar en omnipotencia. Es indispensable no sólo investirlos de competencias distintas y separadas, sino hacerlos independientes o iguales los unos respecto de otro, sólo así se podría limitarse y defenderse entre sí; es lo que comúnmente se ha dado el nombre de frenos y contra pesos".⁽¹⁴⁾ Como teoría esta claramente definida, la teoría al asegurar la separación de poderes; pero en la actualidad nos encontramos con dos teorías diferentes al ser por un lado desde el punto de vista Formal: Aquí los órganos del Estado forman tres grupos diversos e independientes unos de otros, cada uno de ellos constituidos de manera tal, que no pierda la unidad que los caracteriza. Así para el ejercicio de la soberanía se han establecido los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial; diferenciados y separados sólo en la teoría, por la tendencia a crear entre esos poderes, las relaciones necesarias para que realicen una función de colaboración y control recíproco. Y del punto de vista Material, la separación de poderes otorga a cada uno de ellos una función específica, de tal

(14) MORENO DIAZ DANIEL.- Derecho Constitucional Mexicano.- Editorial Pax-México.- México, D.F. 1975. Segunda Edición. Página 363.

forma que sólo el Legislativo tenga la función legislativa, - el Ejecutivo la función administrativa y la judicial la función Judicial y con relación a éste punto de vista Material - la Legislación no se coloca dentro de un plan rígido, es decir se encuentra en un mismo poder, funciones que desde el - punto de vista formalmente no les corresponderían.

Ahora bien, no se han definido cual de los dos tiene mayor aplicación, como en todo debe estar sujeto a las circunstancias y necesidades que los rodean. El valor que se les dio en aquel tiempo era favorable, pero hoy se encuentra reducido. Por otro lado la igualdad e independencia de los órganos no se puede aplicar de una manera estricta, es decir, la realidad histórica y las necesidades del Gobierno, tan centrado hace que se encuentre fuera de la realidad. Es necesario que las tres funciones Estatales como, el Legislativo, Ejecutivo y Judicial colaboren entre sí, para poder satisfacer las necesidades de la sociedad, porque si nos ponemos a pensar, - que cada poder se encerrara en su propia función materialmente, estaría de acuerdo a la división de poderes, pues cada uno se va a dedicar a lo específicamente determinado.

"La separación o especificación de las funciones tropieza con un obstáculo por el hecho entre las funciones propiamente dichas: de Legislar, Administrar y Juzgar en el sitio - material indicado por Montesquieu, existen ciertos puntos de contacto en algunas zonas mixtas que comprende atribuciones -

que por su naturaleza participan en dos poderes funcionales - como el caso de iniciativa de leyes". (15)

Por último en nuestra Constitución consagra la doctrina de los tres poderes, pero no de una manera rígida, puesto que hay una colaboración recíproca en los actos realizados por el Gobierno, porque el Ejecutivo no se va a dedicar de una manera exclusiva en función de administrar y ejecutar las leyes, sino que también tiene facultades legislativas y judiciales.

El principio de la división de poderes como se pretendió en un principio, tiene efecto sólo en teoría, pues en la práctica no tiene una estricta aplicación, pero se conservó en las constituciones, como una tendencia de mantener las teorías que en determinado momento se esgrimieron y fueron eficaces contra las tiranías.

(15) CARRIE DE MALBERG.- Teoría General del Estado.- Fondo de Cultura Económica. México, D.F. 1971. Segunda Edición. - Página 365.

C A P I T U L O I I

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LOS ADMINISTRADOS.

- A).- La Administración Pública Federal y los Actos de la Administración.
- B).- El Derecho de Petición (Artículo 8º Congtitucional).
- C).- Los Recursos Administrativos y la Legislación Mexicana.

La Administración Pública, cuando lleva a cabo sus actos, en la mayoría de las veces, lesiona a los particulares sus de rechos, puesto que por la discrecionalidad que posee y que la misma ley le otorga a los servidores o empleados públicos, - como todo ser humano cometen errores los cuales, los indivi-- duos en particular sufren, por tal motivo es necesario que - haya un modo de contrarrestar estas anomalías de hecho hacia los actos de la administración. Esta es la razón por la que no se puede dejar a la administración una libertad absoluta - en el ejercicio de sus funciones. "Si la administración pu-- diera obrar a un albedrío sin ningún género de restricción, - es de temer que se violaran los derechos individuales, porque la administración tiene tras de sí la fuerza entera del go-- bierno. Claro es que toda legislación administrativa tiende_ a reducir en lo posible el imperio del arbitrio administrati-- vo, a establecer límites dentro de las cuales ha de moverse - la administración; pero es imposible hacerlo con la precisión necesaria para proteger eficazmente los derechos individua-- les". (16)

En efecto la legislación administrativa establece dentro de su obrar, una manera de poder respetar a los particulares_ cuando en sus acciones infrinjan sus derechos; por tal motivo establece en la mayor parte de las leyes administrativas re--

(16) JOHNSON GOODNOW FRANK.- Derecho Administrativo Comparado Tomo II. Editorial España Moderna. Madrid España. 1969. Primera Edición. Página 130.

cursos, con los cuales, la propia administración va a revisar sus actos. Facultad única que tiene, para que solamente ella pueda juzgar sus actos si están de acuerdo a la legalidad o no; por eso se dice que el recurso administrativo aporta al particular un medio legal directo para la protección de sus derechos. "Todo ordenamiento administrativo Moderno ofrece a imitación de los ordenamientos procesales judiciales, posibilidades para derogar, por motivos determinandos, los actos administrativos. Así como unas normas procesales indican el camino para que se produzca el acto administrativo; otro señala el camino para eliminar ese acto y sustituirlo por otro mejor". (17) En la realización de su labor el aparato administrativo, que vela por el bien común, sacrificado en algunos casos el bien particular; tiene que sujetarse a las formas establecidas por la ley, así como respetar sus derechos de los particulares. Esto es al externar su voluntad el Estado, no lo hace como persona física sino que como persona moral, utilizando a los servidores o empleados públicos, para que ellos lleven a cabo sus fines por tal motivo para no desprestigiar sus garantías a los administrados, se tienen que sujetar a una secuencia estricta para producir el acto, y, sujetándose a la Ley.

Asimismo el administrado cuenta con una serie de dere-

(17) MERKL ADOLFO.- Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Nacional. México, D.F. 1975. Primera Edición. Página 291.

chos para una mejor convivencia entre el particular y la administración como lo son el de PETICION el cual se encuentra establecido en el artículo 82 de la Constitución el cual dice "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacerlo los ciudadanos de la República. A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario" o sea que el derecho consiste en la facultad que tiene el gobernado para poder dirigirse a la autoridad solicitando algo y el deber correlativo impuesto a quienes ejercen el poder público de contestar por escrito los pedimentos. Lo anterior no significa que los peticionarios tengan derecho a que se les acuerden favorablemente lo solicitado, si no sólo a que se le conteste a sus escritos.

Por otro lado, tenemos el de LEGALIDAD y LA GARANTIA DE AUDIENCIA, también establecidos en los artículos 14 y 16 Constitucionales; es decir los particulares tienen el poder de exigir que la actuación administrativa se someta y se sujete en su funcionamiento a las normas legales establecidas para tal acción gubernamental. "En nuestro derecho la garantía de AUDIENCIA y LEGALIDAD consignada en los artículos 14 y 16 Constitucionales, obligan a las autoridades administrativas a cumplir con el procedimiento consignado en la ley en imponer

al legislador el deber de fijar un procedimiento que satisfaga la garantía de audiencia". (18)

En el aspecto administrativo es de importancia capital - estos preceptos constitucionales establecidos en la Norma Máxima del país, por la sencilla razón que a las autoridades administrativas que actúan a su voluntad, no deben hacerlo sino de acuerdo a lo establecido en dichos preceptos constitucionales; por esta razón afirma el Maestro Serra Rojas "El principio de legalidad es la piedra angular del Estado de Derecho. Toda actuación irregular de la Administración Pública que ocasiona a un particular un agravio debe ser corregido dentro del Orden Jurídico". (19)

Por supuesto al hablar de un Estado de Derecho y de las autoridades que cometen perjuicios a los particulares no se puede salir de lo legal, por esto se asienta que todo debe estar dentro del orden jurídico establecido para los casos que se cometan esas arbitrariedades.

Ahora bien, los derechos de los administrados necesitan protegerse en forma de dar a su titular los medios legales para obtener la reparación debida en caso de violación, o sea -

(18) NAVA NEGRETE ALFONSO.- Derecho Procesal Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1959. Primera Edición. Página 63.

(19) SERRA ROJAS ANDRES.- Derecho Administrativo Tomo II.- Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1974. Sexta Edición. Página 444.

que para lograr la restitución, la reforma o la anulación del acto perjudicial cometido por el poder público, por tal motivo, estos medios legales de protección los encontramos en la mayoría de las legislaciones administrativas para una mejor convivencia entre el Estado y los Particulares "El sometimiento del Estado al ordenamiento jurídico implica que el ejercicio del poder público necesariamente debe realizarse conforme a las disposiciones legales que lo regulan, toda vez que -- ellas determinan la extensión y límites de su actuación, por lo que toda actividad de los órganos estatales que rebase o incumpla el mandato legal debe ser corregida". (20)

Todo debe estar dentro de la ley nada fuera de ella, de acuerdo a lo antes dicho, por circunstancias prácticas del obrar administrativo, en caso de que haya actos ilegales realizados por la administración los particulares cuentan con los recursos que establece la misma ley para impugnar dichas decisiones. "El recurso administrativo que se conceptua como el medio de defensa legal que el particular puede oponer dentro del término y con las modalidades establecidas por la ley correspondiente, con el propósito de obtener de la autoridad una revisión o reconsideración del acto que puede producir efectos de revocación, anulación o reforma". (21) Es decir -

(20) DELGADILLO GUTIERREZ LUIS H. y LUCERO ESPINOZA MANUEL. - Elementos de Derecho Administrativo Segundo Curso. Grupo Noriega Editores (LIMUSA). México, D.F. 1991. Primera reimpresión. Página 181.

(21) MARTINEZ VERA MANUEL.- Derecho Administrativo. Cárdenas Editores. México, D.F. 1974. Primera Edición. Página 252.

que la autoridad encargada de resolver un recurso, ella misma la estudia y dá su fallo, permitiendo tener esa potestad del poder público, para revisar y modificar sus propios actos -- cuando lo solicite un particular, que por el accionar de la - administración se siente agraviado con esa resolución ya sea ilegítima o no, con el simple hecho de que sufra un daño a su interés privado. "En los recursos administrativos el poder - público no actúa como parte ni participa en un procedimiento_ jurisdiccional, se concreta en confirmar o modificar su propio acto para determinar si se ha ajustado a la ley". (22)

De acuerdo a la doctrina administrativa; encontramos dos ideas distintas en relación a proteger los derechos de los - particulares a la legalidad: Así tenemos que CARRILLO FLORES nos habla de recurso en sentido estricto y los que no lo son como los llamamos de AUTO-TUTELA de la administración pública: Gabino Fraga, hace la distinción de que existen medios indirectos para proteger los derechos de los particulares.

Se puede notar que dentro de estos dos sistemas señalados, existe una analogía tanto que uno nos hable de recursos_ en sentido estricto, como medio de defensa y el que se opone_ a éste; es el mismo caso de los medios directos e indirectos_ de garantía que cuenta el particular. "No todas las oposiciones del particular contra una decisión administrativa consti-

(22) SERRA ROJAS ANDRES.- Derecho Administrativo Tomo II. Ibi dem. Página 444.

tuyen recursos administrativos, hay que caracterizarlos en sentido estricto y que oponer a este concepto la autotutela de la administración que deriva de la posibilidad en que la administración, se encuentre en los casos de revocar o reformar, anular o suspender una decisión sin que estas medidas sean hechas valer por un particular sino más bien de una acción espontánea, oficiosa o una simple denuncia del particular". (23) Por lo tanto la administración tiene también ocasión a sí de revisar sus conductas rectificando las desviaciones en que puede haber incurrido frente a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y a la vista de las razones esgrimidas por los recurrentes. En principio los órganos administrativos tienen interés en obrar conforme a derecho, y la arbitrariedad les está prohibido; es decir que a petición de los particulares llegan al convencimiento de que sus actos no eran correctos, los modificarán sin necesidad de que intervengan los tribunales.

Para Gabino Fraga la Autotutela que nos habla el anterior autor lo denomina como medios indirectos de protección de los particulares; fundándose en una buena organización y eficacia en el control de las autoridades superiores sobre las inferiores, "sin embargo esos medios están destinados directamente a garantizar la eficiencia de la administración y

(23) CARRILLO FLORES ANTONIO.- La Justicia Federal y la Administración Pública. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1973. Segunda Edición. Página 105.

sólo por efecto reflejo representa una garantía para el particular". (24)

Ihering y Jellinek, llamaron a la autotutela el reflejo, del derecho; "Ya que una determinación tomada por la administración pública en ejercicio de sus facultades, revocando, mo dificando, anulando o suspendiendo una decisión administrativa puede favorecer al particular, sin embargo seguirá tratándose de un fenómeno reflejo y no de un recurso administrativo en sentido estricto". (25)

Los medios de defensa estudiados con anterioridad y comparados por los autores, establece de una manera más afin, en caso de sentirse obliga la Administración Pública, de dar las mayores facilidades y respeto a los administrados, garantizan do sus derechos. Ahora bien, interesa estos puntos de vista, porque todo lo que sea favorable para el particular es provechoso, o sea que entre mejor esté controlada la administración, menos abusos cometerán sus empleados a la hora de aplicar las resoluciones administrativas. "De esta manera, se es tablecen diferentes vías para la defensa de los particulares; en principio, en sede administrativa con el fin de que la autoridad ejerza un auto control de sus propias resoluciones, y posteriormente, un medio de defensa ante los órganos jurisdic

(24) FRAGA GABINO.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1978. Décima Octava Edición. Página 439.

(25) CARRILLO FLORES ANTONIO.- La Justicia Federal y la Administración Pública. Ibidem. Página 106.

cionales para dirimir las controversias que genere con su actuación". (26)

A continuación dejando a un lado la auto-tutela de la administración, se analizará brevemente la relación en sí con los medios directos que cuenta el particular para satisfacer su interés privado en caso de no respetar la legalidad a que tiene derecho, de tal manera que cuando el particular haga valer un recurso, la autoridad se ve obligada a intervenir y a examinar nuevamente el caso para dar su resolución en un tiempo considerable y sujetándose a Derecho. Por tal motivo se puede afirmar que estos recursos, están destinados a satisfacer el interés privado que se siente agraviado por actos de Administración Pública.

Al hablar del recurso administrativo se establece la posibilidad de que el agraviado, pueda defenderse cuando la administración haya realizado un acto, que perjudique al administrado, dando la oportunidad de hacer valer su derecho, impugnando o reclamando dicha decisión ante la propia administración que lo dictó; el maestro Gabino Fraga al recurso lo define como: "Un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de una autoridad administrativa, una revisión del propio acto a fin

(26) DELGADILLO GUTIERREZ LUIS H. y LUCERO ESPINOZA MANUEL.-- Elementos de Derecho Administrativo Segundo Curso. Ibidem. Página 183.

de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobado la ilegalidad". (27)

De acuerdo a la doctrina administrativa, estos recursos deben tener elementos que los caracteriza que son los siguientes:

- 1.- Debe estar establecido en una ley.
- 2.- Debe existir una resolución administrativa que afecte un derecho o un interés legítimo del particular.
- 3.- La fijación en la ley de la autoridad administrativa ante quien debe presentarse. (Competencia).
- 4.- La fijación de un plazo dentro del cual debe interponerse el recurso.
- 5.- Los requisitos de forma y elementos que deben incluirse en el escrito.
- 6.- Un procedimiento que se ha de seguir la autoridad que conozca para solucionar el recurso.
- 7.- La obligación de la autoridad revisora de dictar nueva resolución en cuanto al fondo.

Los elementos arriba indicados son esenciales, para poder llevar a cabo una impugnación de un particular en contra de la Administración. Ahora bien, estos requisitos son los mismos que los fijados en los recursos judiciales ya que utilizan la misma terminología, por ejemplo: existe un interesa-

(27) FRAGA GABINO.- Derecho Administrativo. Ibidem. Página - 439.

do, se fija un plazo, se aportan pruebas y se resuelve, como en el caso de los recursos judiciales. Esto es, que hasta la fecha no ha habido una independencia práctica en relación a la forma de establecer una autonomía de la Administración, como es una materia que apenas se está estudiando, es lógico que tenga como base o ejemplo los procedimientos judiciales en el aspecto Administrativo.

Es fundamental que una ley establezca el recurso, para que el particular tenga una vía legal de hacerse oír frente a la Administración; porque como se afirma, el recurso debe de establecerse en la ley para ser recurso, precisando de esa manera que, sino lo estipula la ley; como es que se va a obligar la Administración a resolver la impugnación o reclamación del particular a un caso concreto, por tal motivo, "El Recurso Administrativo debe ser establecido por la ley, sólo así se justifica por una parte el derecho del administrado a impugnar e inconformarse de un acto y por la otra la obligación de la Administración, de resolver en cuanto al fondo de la inconformidad, ningún problema se puede presentar si el recurso no viene de la ley al margen de ella nada". (28)

Es necesario la existencia de una resolución administrativa que afecte un derecho o interés legítimo del particular, o sea, que mientras no se dé este caso no puede llevarse a -

(28) NAVA NEGRETE ALFONSO.- Derecho Procesal Administrativo.- Ibidem. Página 52.

cabo la presentación del recurso, es el caso que cuando se -
perjudique ese derecho, por medio de los actos de la Adminis-
tración se le dá esa facultad de combatirlos.

La Administración para llevar a cabo sus funciones -
realiza dos tipos de actos que pueden ser DISCRICIONALES o -
REGLADOS.

Como actos discrecionales se puede decir, que son -
los que realiza la Administración de una manera soberana, es
decir, hay libertad de ejercer sus acciones dentro de la ley,
sin sujetarse a alguna forma establecida por las normas lega-
les, que se le enseñe, el como realizar sus actos, sino por -
necesidades apremiantes que en ese momento están sucediendo y
lleva a cabo sus funciones. Pero esta libertad de actuar de
la Administración en forma descricional se encuentra frenada_
por dos límites principales que son: El principio de la IGUAL
DAD de los individuos frente a la norma jurídica y el princi-
pio de la reserva de la ley, según la cual es exclusiva de la
competencia del poder, que normalmente esta encargado de le--
gislar la regulación por normas generales de ciertas materias;
"El origen del acto discrecional puede obedecer a).- A la --
disposición de la norma. b).- Al Silencio de la Norma y c).--
A la Necesidad de la Marcha de la Administración". (29) En -
realidad esto último resulta ser más bien motivo que deba to-

(29) NAVA NEGRETE ALFONSO.- Derecho Procesal Administrativo.-
Ibidem. Página 55.

mar en cuenta el legislador para consignar en la ley la discrecionalidad en ciertas materias y que resulta además ser un aspecto muy elástico para precisarse. En efecto no por el simple hecho que exista una libertad de actuación de la Administración se deje al particular sin ninguna defensa, sino que cuenta con los recursos que la misma ley establece.

La competencia que tiene las autoridades administrativas para conocer de los recursos, no es uniforme, por que tanto como en la doctrina como en la ley no contamos con una regla fija, de quien tiene que conocer de la impugnación del particular, porque la autoridad que conoce de los recursos administrativos puede ser la misma que dicte el acto que se impugna o otra distinta, de acuerdo a las circunstancias establecidas para los casos concretos. Como ejemplo de esta situación, lo tenemos en Código Sanitario, al establecer que el Recurso Administrativo de Inconformidad se interpondrá ante la dependencia que hubiera impuesto la sanción o dictado la medida de seguridad, se puede observar que el competente para resolver el recurso es la misma autoridad que ejecutó el acto motivo de la controversia. Lo importante en dicho aspecto, es que, se establezca claramente en el ordenamiento jurídico, que autoridades son competentes para dicho estudio y resolución de los recursos, ya sea la que dictó el acto impugnado o la superior jerárquica, para que el administrado pueda sentirse seguro y sin temor a que el plazo finiquite por haber interpuesto ante una autoridad no competente para estos casos y así poder de-

fender sus derechos infringidos por el Poder Público en ejercicio de sus funciones.

El tiempo para interponer el recurso por lo regular es dentro de diez días o quince días hábiles, después de notificado el acto administrativo. Si no se presenta durante este plazo el recurso, sin ninguna explicación y en caso de presentarse extemporaneamente, la autoridad responsable sólo lo rechaza por ser extemporaneo. "Es lógico que todos aquellos casos en que por virtud de un mandato legal se establezca un plazo para la presentación de la instancia del particular, este debe observar fielmente ese plazo ya que de lo contrario corre el riesgo de ésta le sea desechada y se estime consentido el acto que extemporaneamente trata de impugnar". (30)

En la doctrina encontramos dos tipos de términos para presentar el recurso que son:

- A).- Ordinario o Común, es el establecido en forma general para el administrado o causante.
- B).- Extraordinario o Especial, fijado de modo excepcional para los casos en que las circunstancias lo ameriten, como el causante que radica en el extranjero y no tiene representante legal en el país, el albacea mientras se reconoce su personalidad.

(30) MARTINEZ VERA ROGELIO.- Derecho Administrativo. Editorial Banca y Comercio. México, D.F. 1969. Cuarta Edición. Página 259.

Como todo recurso interpuesto por los particulares en los recursos administrativos, por lo general la forma de interponerlos es personalmente o por medio de correo certificado, - también es necesario que sea por escrito, anotando con detalle los perjuicios que se causen así como los datos personales: Nombre, Domicilio, la Autoridad cuyo acto se reclama, el derecho en que se funde el recurso y otros datos que sirven de fundamento para una mejor interpretación de la inconformidad del particular.

Cuando se ha promovido un recurso administrativo, el - agraviado, lo inicia con el fin de que sea suspendido el procedimiento en el momento de llevarse a cabo la resolución del acto administrativo. "Pero tanto doctrina como legislación - reconoce de una manera general que la interposición del recurso no suspende la ejecución del acto que se impugna, excepcionalmente se admite por la ley, cuando el afectado lo solicita y garantice el interés económico que puede perjudicarse con - la suspensión". (31)

Gabino Fraga citando a Carrillo Flores asienta también - que no es posible la suspensión de la ejecución del acto reclamado con la interposición del recurso. "Es un supuesto - del cual a de partirse siempre, que mientras no se demuestre - lo contrario hay que presumir que los actos de la Administra-

(31) NAVA NEGRETE ALFONSO.- Derecho Procesal Administrativo.-
Ibidem. Página 63.

ción son legítimos y que han sido emitidos buscando la tutela de un interés general. Como el recurso administrativo tiende a hacer prevalecer un interés privado que a juicio del impugnador del acto ha sido ilegalmente lesionado no puede sostenerse en general el efecto suspensivo del recurso. Tampoco claro está que nunca debe suspenderse la ejecución del acto recurrido. La cuestión debe por ello seguir regulada en el derecho objetivo o bien estableciendo la suspensión para determinados casos o negándola, y otorgando facultad descriptiva a la autoridad revisora para suspender o no". (32)

Así tenemos que la Ley Federal de Aguas, decreta en el artículo 185 Fracción VIII.- Interpuesto el recurso de la resolución impugnada y la continuación de ejecución de los actos que se reclaman, salvo que la suspensión se contravengan disposiciones de orden público y se afecte el interés social.

No se puede hablar en términos generales de una suspensión de la ejecución del acto reclamado, porque en la legislación administrativa encontramos las excepciones en las cuales el particular debe apegarse a derecho, y así poder obtener la suspensión, por eso el maestro Gabino Fraga, comenta lo siguiente: "Sobre el particular opina que en aquellos casos en que el interés público se asegure convenientemente o no se comprometa el interés público en forma manifiesta, debe acep-

(32) CARRILLO FLORES ANTONIO.- La Justicia Federal y la Administración Pública. Ibidem. Página 118.

tarse que una vez interpuesto un recurso administrativo puede suspender la ejecución del acto reclamado".⁽³³⁾ La verdad sería una forma más favorable para el administrado, sintiéndose seguro, porque así cuenta con la suspensión en un momento dado le afecta, ya que al no establecerse dicha suspensión, la Administración Pública seguiría actuando durante el tiempo - que sea conveniente.

Cuando la Administración Pública se avoca al conocimiento de un recurso administrativo, por la misma naturaleza jurídica que existe entre la administración y el administrado, - por una parte la obligación de la autoridad de examinar la in conformidad y la otra el derecho del particular para exigirlo, pero esa exigencia está condicionada a la resolución que dicte dicha autoridad, pues va a obrar de acuerdo al criterio que convenga a sus intereses. "Puede la autoridad administrativa ante la presencia de un recurso administrativo admitirlo o rechazarlo, entrar al examen o resolver, confirmando o modificando el acto impugnando, pero una vez admitido el recurso".⁽³⁴⁾ Como la Administración Pública decide el recurso, - lo hace sin intervención de otro organismo que le sea ajeno - al problema que se plantea entre el particular y el poder público, porque el recurso administrativo se somete a la propia

(33) SERRA ROJAS ANDRES.- Derecho Administrativo Tomo II. - Ibidem. Página 463.

(34) FRAGA GABINO.- Derecho Administrativo. Ibidem. Página - 440.

organización gubernamental, a quien se solicita se rectifique el acto administrativo que cause agravios al particular. "El procedimiento administrativo domina el principio llamado de oficialidad, porque incumbe a la autoridad administrativa la dirección del procedimiento y la resolución de la cuestión planteada; los interesados instan pero no disponen de la tramitación del pleito". (35)

Los tratadistas en este aspecto, no se ponen de acuerdo, en que la Administración Pública decide sus recursos, que actitud realiza, bien sea un acto jurisdiccional o un acto administrativo, pues hay varias confusiones al respecto, por tal motivo cuando se va a decidir el recurso, surge la cuestión - si la autoridad administrativa que lo resuelve ejercita al hacerlo un acto jurisdiccional o un acto administrativo.

Cuando se habla que ha realizado un acto jurisdiccional La Administración, es que existe una controversia entre el particular afectado y La Administración, que ha realizado el acto de tal manera que esta última tiene que poner fin a esa controversia, decidiendo si el acto recurrido constituye o no una violación a la Ley. Ahora bien, se supone que si es jurisdiccional el acto, porque se sigue un modelo judicial, -- pues se establece las formalidades especiales para iniciarlo, como son los términos de prueba, audiencia, etc.

(35) ROYO VILLANOVA ANTONIO.- Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Santaren. Valladolid España. 1952. Primera Edición. Página 123.

En oposición al criterio anterior, es que, solamente se realiza un acto administrativo y no una función jurisdiccional, varios doctrinarios están a su favor, por ser más apegado a la realidad en que se encuentra una verdadera controversia entre las partes que participan en el recurso, para ello se necesitaría que las pretensiones de La Administración fueran contrarias con las del particular; esto no sucede, pues - mientras no se haya agotado la vía administrativa, no podrá afirmarse que La Administración sostiene la controversia con el particular. "Los recursos Administrativos son de naturaleza administrativa, sin que se confundan con los recurrentes, sino una mera revisión de un acto administrativo (no una sentencia) o ratificar el anterior".⁽³⁶⁾ Esta es una razón por la cual se puede decir que no es una función Jurisdiccional, por tal motivo tenemos que "Los recursos administrativos, no constituyen verdaderos juicios, son meras revisiones que de sus actos efectúa la propia Administración para deshacer sus errores si los hubiere, falta en ella la verdadera controversia, la discusión".⁽³⁷⁾

En resumen se puede afirmar, que de acuerdo al estudio - realizado por los autores antes citados, la forma de establecer en que situación va a quedar el recurso administrativo, -

(36) SERRA ROJAS ANDRES.- Derecho Administrativo Tomo II. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1974. Sexta Edición. - Página 464.

(37) FRAGA GABINO.- Derecho Administrativo.- Ibidem. Página - 441 y 442.

en el momento de dar solución al conflicto planteado por el particular en contra de los actos de la Administración que violó sus derechos, o sea que de acuerdo a las dos teorías, la más aceptable es la que sostiene que La Administración Pública en el momento de revisar o examinar sus actos, para ver si está apegado a la ley o no y emitir un nuevo acto administrativo o ratificar el anterior es la relacionada con la que estipula que solamente es un acto administrativo. "Existe o no una controversia no es el único elemento que configura lo jurisdiccional, porque puede haber una controversia. Por lo tanto, su decisión se deja a una de las partes en conflicto que es La Administración esto va en contra de la función jurisdiccional, pues ha de ejercerse por un Órgano Estatal, frente a las partes en litigio, de no ejercerlas el Estado sería un arbitraje en que alguien es Juez y parte a la vez, última situación que coloca a La Administración en la decisión del recurso". (38)

Es lógico el análisis respecto a que lo jurisdiccional no lo establece con el hecho que haya una controversia o que se siga el modo Judicial en el procedimiento para la decisión del recurso, porque al realizar un acto jurisdiccional La Administración Pública esta invadiendo competencias que no le corresponden. "La Jurisdicción y La Administración no están sin embargo organizados de la misma manera. Los Tribunales -

(38) NAVA NEGRETE ALFONSO.- Derecho Procesal Administrativo.- Ibidem. Página 88.

gozan por razones históricas de una independencia de que cargan siempre las autoridades administrativas". (39)

Para toda iniciación de una actividad es necesario que - se lleve por medio de pasos los cuales van estableciendo tiempo de acuerdo a la decisión del recurso, por tal motivo a esta serie de sucesiones para obtener la solución al conflicto se ha llamado procedimiento administrativo; el cual ha traído varias confusiones con el proceso, pues es sinónimo de juicio y como se ha visto en el aspecto administrativo, no hay un juicio, sino que es una afirmación o revisión del acto dictado por la propia administración pública, por tal razón se puede afirmar que el conjunto de actuaciones por las cuales La Administración dicta sus resoluciones no constituye un proceso sino un procedimiento.

Carrillo Flores enumera una serie de características que ofrece el procedimiento administrativo de impugnación que - tiene cierta similitud con el procedimiento judicial; pero - como toda disciplina trata de encontrar su propio y original camino para desenvolverse y descubrir uno apropiado o cuando menos uno distinto.

CARACTERISTICAS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1.- Una mayor rapidez: se supone que la negociación adm

(39) HANS KELSEN.- Teoría Pura del Derecho. Editorial EUDEBA. Buenos Aires Argentina. 1971. Décima Edición. Página 152.

nistrativa, ligadas con el interés público exigen - una mayor rapidez.

- 2.- Una menor formalidad, menos solemnidades que el procedimiento judicial.
- 3.- Un sigilo del procedimiento administrativo, que tradicionalmente ha sido un procedimiento secreto.
- 4.- Falta de adherencia, en el procedimiento judicial ha habido en general continuidad porque los órganos encargados de llevarlos y después en la legislación - que sigue el procedimiento oral, hay una identidad - física inclusive entre las personas que tramitan el negocio y quien lo resuelve. En cambio en el procedimiento administrativo se ha caracterizado por su - desvinculación, muchas agencias intervienen en él, - en ocasiones el que decide no ha tenido contacto absoluto en el asunto. "La adherencia del procedimiento es una adquisición típica del moderno procedimiento Civil y Penal, pero el procedimiento Administrativo carece por lo general, de esta cualidad". (40)
- 5.- Una falta de determinación en cuanto a las pruebas - que pueden aportar tanto los particulares como La Administración misma.

(40) MERKL ADOLFO.- Teoría General del Derecho Administrativo. Ibidem. Página 290.

6.- Una incertidumbre en cuanto a la determinación del procedimiento.

7.- Falta una sistematización jurídica precisa en cuanto a los medios de impugnar las decisiones administrativas.

En suma, las características analizadas demuestran un intento de independizarse de los modelos judiciales establecidos y formando los propios.

Una vez que la autoridad administrativa resuelve el recurso impugnado por el particular afectado por un acto administrativo de acuerdo a su criterio y discrecionalidad que goza el poder público para solucionar sus casos; podrá revocar, anular o modificar el acto que se combata. "Como consecuencia de la interposición del recurso La Administración al resolverlo, puede modificar, alterar o anular el acto recurrido. También puede resolver cuantas cuestiones planteadas en el expediente, además no sólo cabe confirmar el acto sino que puede ampliarlo haciéndolo más gravoso para el recurrente". (41)

Es decir los efectos principales que sucede con la interposición de un recurso por un particular afectado son los siguientes:

(41) MATEO RAMOS MARTIN.- Manual de Derecho Administrativo. - Ibidem. Página 374.

A).- SE MODIFICA.

B).- SE ANULA.

C).- SE CONFIRMA.

Ahora bien, cuando el particular una vez que conoce la - resolución de La Administración y que resulte perjudicial, - con dicha decisión del recurso, por regla general la mayoría_ de los casos no cuentan con otro recurso dentro de la misma - administración, para seguir atacando a La Administración Pú-- blica, quedando sólo el Contencioso Administrativo o el AMPA- RO; según la elección del perjudicado para defender sus dere- chos. Pero a pesar de todo el recurso lo podemos considerar_ como remedio para una mejor aplicación de la seguridad y efi- ciencia de La Administración Pública, en relación a las garan- tías que se determinan para los particulares en el ámbito ad- ministrativo.

En relación a la clasificación de los recursos, no exis- te una uniformidad de criterios, para establecer una clasifi- cación igual, si no que va de acuerdo al país donde se encuen- tre, pues varía de un Estado a otro. "Se puede clasificar los recursos atendiendo a diversos criterios entre ellos los siguientes: Ordinarios, Extraordinarios y Especiales. Los - Recursos Ordinarios, son los que normalmente proceden frente_ a todos los actos y disposiciones durante los plazos ordena-- dos al efecto. Los Recursos Extraordinarios son aquellos que excepcionalmente aumentan estos plazos por causas justifica--

das y previstas en la ley y los Recursos Especiales son los - que únicamente pueden ser utilizados cuando una autoridad así lo autorice". (42)

Dentro de la doctrina mexicana, se clasifican los recursos de la siguiente manera:

- I.- Recursos Ordinarios Comunes,
- II.- Recursos Ordinarios Jerárquicos y
- III.- Recursos Especiales.

Los Recursos Ordinarios Comunes, son aquellos que se interponen por lo general contra cualquier acto que perjudique ante la misma autoridad que dictó la resolución, una vez resuelta se termina la vía administrativa y se abre el Procedimiento Judicial o el Contencioso Administrativo.

Como ejemplo de estos recursos tenemos el de RECONSIDERACION, también llamado como el de Revocación y Oposición o Inconformidad.

Asimismo el recurso de Reconsideración se define "Como - el derecho de impugnar un acto administrativo ante la misma - autoridad que lo emitió quien habrá de resolverlo revocando, modificando, anulando o confirmando ese acto". (43)

(42) MATEO RAMOS MARTIN.- Manual de Derecho Administrativo. - Ibidem. Página 372.

(43) NAVA NEGRETE ALFONSO.- Derecho Administrativo Procesal.- Ibidem. Página 105.

El Código Fiscal de la Federación en el artículo 116, - establece los recursos que se interponen ante la misma autoridad que dictó la resolución los cuales son:

I.- EL DE REVOCACION.

II.- El de Oposición al procedimiento administrativo, de ejecución.

Art. 117.- El recurso de Revocación procederá contra las resoluciones definitivas que:

I.- Determinen contribuciones o accesorios.

II.- Nieguen las cantidades que procedan conforme a la ley.

III.- Siendo diversas de las anteriores, dicten las autoridades aduaneras.

Art. 118.- El recurso de Oposición al procedimiento administrativo de ejecución procederá contra los actos que:

I.- Exija el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que estos se han exigido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la oficina ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el Art. 21 de este Código.

- II.- Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley.
- III.- Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el Art. 128 de este Código.
- IV.- Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el Art. 175 de este Código.

En la Ley de Expropiación, promulga en el artículo 52 establece que los propietarios afectados podrán interponer dentro de 15 días hábiles siguientes a la notificación de acuerdo expropiatorio, el recurso de REVOCACION ante la autoridad que haya tratado el expediente.

El recurso de Reconsideración o Revocación establece en la mayor parte de las leyes administrativas, que la tramitación se hace ante la misma autoridad que ha dictado la resolución; es decir, que desde el inicio del recurso se promueve en contra de la misma autoridad, motivo del agravio al particular, con ese hecho se está hablando de un recurso Ordinario o Común.

Los recursos Ordinarios Jerárquicos, son los que se interponen ante el Superior Jerárquico de la autoridad que dictó la resolución que agravio al particular, este recurso no agota la vía administrativa. "El recurso Jerárquico es el que se interpone ante una autoridad administrativa superior -

jerarquicamente del agente que ha efectuado, para que lo modifique o revoque, por cuanto viola normas legales o reglamentarias en las que se ampara el recurrente o invocando razones de humanidad o equidad".⁽⁴⁴⁾

En la Ley de Estadística en el Art. 18, nos hace alusión a este recurso, el cual dice que las resoluciones administrativas dictadas en materia de estadística podrá solicitarse en reconsideración ante la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial por parte interesada mediante escrito al que se acompañan las pruebas y que se presenten dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que se haya comunicado la resolución impugnada, facultando a dicha Secretaría para allegarse cuantos elementos de prueba estime necesario debiendo resolver lo procedente dentro del término de 30 días.

En la teoría es donde más se conoce este recurso ya que resulta más comodo dirigirse a un funcionario superior para que modifique el acto lesivo, pero en la práctica no es así; pues, como quedó asentado con anterioridad no se agota la vía administrativa en caso de que sea desfavorable la resolución que emite el superior jerárquico que se dicte y entonces resulta que se tiene que volver a interponer el recurso ordinario común, para poder iniciar el Contencioso Administrativo, una vez que se resuelva dicho recurso que es el Jerárquico. -

(44) BULLRICH RODOLFO.- Principios Generales de Derecho Administrativo. Editorial Guillermo Kraft Ltda. Buenos Aires Argentina. 1942. Primera Edición. Página 184.

Ahora bien este recurso, se basa en que la autoridad administrativa superior debe cuidar de que se mantenga el principio de legalidad y equidad corrigiendo los actos lesivos al particular.

Por último tenemos a los recursos Especiales, que son aquellos que se interponen ante un organismo especial o distinto de los organismos que han dictado la resolución y puede afectar o no la vía administrativa.

No todos los teóricos del Derecho Administrativo están de acuerdo a que los recursos sean una garantía al particular afectado, puesto que la resolución va a ser dictada por la misma autoridad que agravió al particular sus derechos; o sea, que no es un verdadero medio de control de los actos de la administración; que son los RECURSOS, y, solamente funcionan como meros mecanismos de revisión de sus propios actos; pero, como la ley estipula que para tramitar el asunto fuera de la competencia administrativa es necesario que se agoten todos los medios administrativos, para que se dé entrada al Juicio Judicial o al Contencioso Administrativo, por tal motivo; "Los recursos son medios precarios de control administrativa, así como ineficaces elementos para la defensa de los derechos de los particulares, miran más a la buena marcha de La Administración que a la seguridad y estabilidad de las relaciones jurídicas entre La Administración y los administrados. Solamente se les ve como medios evitativos de procesos; ali-

vio para la autoridad judicial que con ello disminuye". (45)

Por lo tanto si lo vemos de esta forma, los particulares se encuentran a merced de la decisión de la propia autoridad administrativa, que no nos lleva a ningún avance de un verdadero control administrativo, pues se escuda en el interés general sobre el particular. "El desarrollo de los recursos es lento y no proporciona la eficacia jurídica que es de desearse, sobre todo si tomamos en cuenta que son muy contadas las leyes administrativas que lo establecen y falta un Código General de Procedimiento Administrativo como principio general" (46)

Tienen razón los anteriores autores citados, por la forma común de resolver los problemas planteados por los particulares en contra de la propia Administración Pública: analizan primero si la resolución no afecta a la comunidad en general; si contó con todos los elementos necesarios para poder fallar a favor del particular y así sucesivamente. Pero si hubiera un Órgano dentro del aparato Gubernamental que estableciera las formalidades esenciales y que ahí se tramite todo, sin necesidad de acudir a la misma autoridad que dictó el acto administrativo, y, con ésto se resolvería este problema.

(45) NAVA NEGRETE ALFONSO.- Derecho Procesal Administrativo.- Ibidem. Página 105.

(46) SERRA ROJAS ANDRES.- Derecho Administrativo Tomo II. Ibidem. Página 467.

C A P I T U L O I I I

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA MEXICANA.

A).- Antecedentes en Inglaterra y Francia.

B).- Influencia del Control Administrativo
y Sistemas de Control de los Actos Ad
ministrativos.

En la actualidad podemos contar con una protección jurídica, hacia el administrado, en caso que La Administración Pública, cometa actos que perjudiquen al individuo; esto se ha logrado a través de una evolución gradual de la Justicia Administrativa, también llamado Contencioso Administrativo. "Es evidente que mientras el individuo se encuentra en una sola posibilidad de súbdito como mero objeto de potestad de imperio, frente al soberano absoluto, sin poder hacer valer ningún derecho ante éste, era absurdo hablar de una Justicia Administrativa".⁽⁴⁷⁾ Pero los tiempos han cambiado, pues ya se cuenta en la actualidad con un sistema desligado de ese poder que tenían anteriormente los soberanos y reyes que dominaban en esos sistemas absolutistas.

Ahora bien, hay que diferenciar claramente al hablar de Justicia, no de una manera general, sino más bien de una forma particular; es decir, sin salirse del esquema de la misma Administración y sólo dentro de la misma para poder resolver las controversias planteadas por los litigantes, sin que intervengan otras ramas ajenas a La Administración, por tal motivo: "La palabra Justicia no expresa una Justicia que procede de La Administración, sino una Justicia que La Administración deberá dejar actuar sobre ella, de este modo queda definida como una función ejercitada por órganos ejecutivos inde-

(47) ALESSI RENATO.- Instituciones de Derecho Administrativo, Tomo II. Editorial Bochs. Buenos Aires Argentina. 1970.- Quinta Edición. Página 570.

pendientes, tribunales sobre materias administrativas, más exactamente para examinar los actos". (48) Esta afirmación es de suma importancia ya que si de La Administración emanará esa justicia lo haría de acuerdo a sus intereses y el afectado sería en este caso el particular, por tal motivo se busca en la doctrina de acuerdo a la experiencia obtenida con anterioridad la manera de desmembrar de La Administración activa un sistema que jurídicamente garantizará el ejercicio legal de la función administrativa, e incluso de carácter jurisdiccional. Ahora bien el establecimiento de dicho control de los actos de La Administración, ha dado lugar al nacimiento de una noción de extraordinaria importancia que es la del Contencioso-Administrativo.

Al Contencioso Administrativo se le conoce también como Justicia Administrativa, pero según Carrillo Flores, estas dos palabras no son sinónimas, pues, él habla de dos aspectos diferentes, por un lado de lo Contencioso Administrativo, lo encuadra de una manera más amplia pues comprende fenómenos a los que quedan abarcados en el rubro de la Justicia Administrativa y que incluso debe comprender dentro del Contencio-Administrativo los recursos administrativos; en cambio la Justicia Administrativa se refiere a la intervención jurisdiccional que tiene como materia o como antecedente una acción administrativa, pero que no se desarrolla por órganos directos de

(48) MERKL ADOLFO.- Teoría General del Derecho Administrativo. Ibidem. Página 476.

La Administración Pública activa sino por órganos que frente a La Administración ha alcanzado la autonomía indispensable para ser considerados como jueces, como tribunales. De acuerdo a su nombre específico que es Contencioso Administrativo, nos está dando la pauta de que hay una contienda entre La Administración Pública y el administrado y no se puede encuadrar en lo Contencioso Administrativo los recursos, pues como quedo asentado con anterioridad, dichos recursos, son sólo meras revisiones.

Tanto la Justicia Administrativo como el Contencioso Administrativo son idénticos, o sea que son defensas que cuenta el particular en caso de que se afecte con las decisiones administrativas promulgadas. "El Contencioso Administrativo es el juicio que se sigue en unos sistemas ante los tribunales judiciales y en otros ante Tribunales Administrativos autónomos, sobre derechos o cosas que se litigan entre particulares y La Administración Pública, porque los actos ilegales que le sionan sus derechos sobre la actividad administrativa". (49) - En otras palabras podemos definir al contencioso, como una contienda que surge entre La Administración Pública y el particular afectado por el obrar de La Administración Pública.

Para llevar a cabo esa contienda entre las partes es necesario que existe una jurisdicción especial en la cual opere incluso por encima de La Administración y así asegurar el con

(49) SERRA ROJAS ANDRES.- Derecho Administrativo, Tomo II. Ibi-
dem. Página 492

trol de los actos administrativos.

En efecto la importancia de la jurisdicción administrativa, como defensa del particular frente a La Administración Activa es de vital importancia que los órganos jurisdiccionales sean independientes y que actúen por encima de la contienda, sin importar que el mismo estado realice la doble función ya sea administrativa o jurisdiccional; si actúa como parte, titular de un interés público entonces realiza una función administrativa, pero si actúa como órgano imparcial independiente de La Administración Activa, realiza función jurisdiccional, por esto el particular encuentra una defensa cuando en el mismo asunto que conocieron los órganos de La Administración Activa pasa a órganos independientes y desinteresados de la jurisdicción administrativa, para resolver la controversia suscitada entre ambas partes.

Es decir, existe pleno control de los actos de La Administración Pública y como antecedente legal podríamos decir - del estudio de la Justicia Administrativa y sus métodos de organización, se encuentran en los sistemas fundamentales llamados por los teóricos, sistemas clásicos que son:

- A).- CONTINENTAL EUROPEO o SISTEMA FRANCES y
- B).- SISTEMA ANGLOSAJON.

Así se puede estipular "que desde el siglo XIX, existen dos sistemas tradicionales para resolver el Contencioso Admi-

nistrativo, es decir para resolver jurisdiccionalmente los - conflictos derivados de la acción administrativa los cuales - son, respectivamente el Romano Germánico (Continental Europeo) y de la Common Law (Anglosajón), los cuales tienen como matrices a Francia y a Gran Bretaña". (50)

Estos dos sistemas son totalmente opuestos en su organización para el Contencioso Administrativo, porque tanto que el Continental Europeo sostiene que la División de Poderes - obliga al poder judicial a no interferir la obra de La Administración, que La Administración debe juzgarse a si misma. - En cambio el Anglosajón, sostiene que la teoría de la División de Poderes expresa el propósito político de que un poder límite a otro poder y afirma que el Poder Judicial debe controlar La Administración.

Partiendo de estas dos situaciones, analizaremos cada uno de una manera muy somera, para tener una idea más clara sobre el antecedente histórico que le dio forma al Contencioso Administrativo o Justicia Administrativa.

A).- SISTEMA CONTINENTAL EUROPEO (FRANCIA)

En Francia se ha fundado el sistema moderno de Tribunales Administrativos Especiales, por tal motivo se denominará

(50) GONZALEZ COSIO ARTURO.- El Poder Público y la Jurisdicción en materia Administrativa en México. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1976. Primera Edición. Página - 57.

Sistema Administrativo, y éste debe su origen a la mera aplicación del principio de la división del trabajo. Una de las bases fundamentales que motivaron a este sistema fue la idea de independencia de La Administración frente a los Tribunales Judiciales, de modo categórico, que no debe intervenir el poder judicial en los asuntos administrativos.

Ahora bien, cuando un particular en un principio fuera lesionado por La Administración, no tenía otro camino que reclamar su inconformidad ante los órganos de la propia Administración; órganos que en un principio eran administrativos, para que después fueran jurisdiccionales. Así tenemos que por medio de una lenta y progresiva evolución que se llegó a consagrar como el principio de la independencia de la administración respecto a los órganos de la jurisdicción ordinaria. "El sistema Francés nació de la división de poderes que plantea la igualdad e independencia entre ellos por lo que, al no que dar ninguno sometido a otro, el Poder Judicial sólo debe juzgar asuntos del orden común que planteen los particulares sin inmiscuirse en materia de La Administración, ya que si los asuntos de ésta quedarán sometidos a los Tribunales Judiciales, habría dependencia de un poder a otro". (51)

En la doctrina actual no se acude a la viciosa interpretación del principio de la división de poderes producidas por

(51) DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS H. y LUCERO ESPINOSA MANUEL. - Elementos de Derecho Administrativo. Segundo Curso.- - Ibidem. Página 189.

la desconfianza de los revolucionarios hacia los parlamentarios judiciales, sino a la capacidad de que carecen los órganos judiciales; por eso, es necesario separarlos, por un lado la jurisdicción administrativa y por la otra la jurisdicción ordinaria. Es decir como frecuentemente en las controversias que la Administración Pública es parte, se debe ver el punto de vista técnico del funcionamiento de los servicios públicos y se pensó que el administrador podía mejor que el juez, órgano separado de La Administración, por tal motivo la jurisdicción administrativa se confía a órganos encuadrados en la misma Administración, independientes de los órganos judiciales, cumpliendo así la garantía de la Administración y el particular. Hay que hacer notar, también que existe una independencia de la jurisdicción administrativa de la administración activa, porque de poco serviría un órgano jurisdiccional, de que su personal gozará de una preparación técnica, si no tuviera independencia para decidir de acuerdo a su criterio.

Para llegar a esta independencia La Administración tuvo que recorrer varios trechos de luchas entre los que dominaban en esta época y los que buscaban un cambio de situación, por eso esta evolución del sistema francés, es un ejemplo de jurisdicción de la actividad de unos órganos que empezaron siendo puramente administrativos para llegar a ser jurisdiccionales.

En 1774, Luis XVI, subió al trono y realizó reformas, para este fin eligió a TURGOT, como uno de sus ministros. --

Pero cuando trato de introducir estas reformas no tuvo la -
aprobación de la clase privilegiada, como los parlamentos los
componían las clases privilegiadas, se opusieron rotundamente,
porque no iba de acuerdo a sus intereses. Después cuando domi
naron los elementos liberales en la asamblea constituyente, -
se recordó el proceder de los parlamentos, que no estaban de
acuerdo con la reforma y se incluyó en la célebre DECLARACION
DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO el principio de -
los tres poderes que deben confiarse a autoridades distintas_
e independientes. "Se hizo a las autoridades administrativas_
independientes del poder judicial, se prohibió a los jueces -
bajo pérdida de sus puestos de inmiscuirse de ningún modo en
los actos de los funcionarios de La Administración, ni citar-
los ante sí para el cumplimiento de su cometido no se violará
menos la Constitución, si el poder Judicial pudiere inmiscuir
se en materia administrativa y perturbar los cuerpos adminis-
trativos, en el ejercicio de sus funciones, siendo inconstitu
cional todo acto de los tribunales de Justicia que tiendan a
contrariar o suspender la marcha de La Administración, se con
sidera nulo y sin efecto". (52) Se puede decir que es el ori-
gen del principio de la independencia de La Administración y
así eximirla de toda intervención judicial para poder dejar a
La Administración de acuerdo a su criterio, la solución de -
los casos planteados.

Cuando se comenzó aplicar el sistema en Francia no se -

(52) GOODNOW FRANK JOHNSON.- Derecho Administrativo Comparado,
Tomo II. Ibidem. Página 211.

ofrecía una garantía plena al administrador, por tal motivo - en el año de 1790, dio lugar a la creación de órganos especiales, para conocer de las reclamaciones, aun cuando sus facultades no van a estar las decisiones, se limitarán a emitir - dictámenes; la facultad de decisión va a hacer retenida por - los órganos de la administración surge lo que se llama jurisdicción retenida. La Constitución del mismo año crea con -- atribuciones nuevas un consejo de Estado, que se limita a preparar proyectos de decisiones que eran sometidos al jefe de - Estado, al grado que va a confiar al alto cuerpo consultivo - la facultad de decidir por sí solo los litigios administrativos. Es decir que el Consejo de Estado que tenfa una jurisdicción delegada.

"La creciente autoridad y prestigio que logra el Consejo de Estado y demás Tribunales Administrativos provoca la lenta transformación del sistema de la Administración Juez o de la Justicia retenida en la Justicia realizada, aunque dentro del cuadro político de la división de poderes; dichos Tribunales Administrativos siguen formalmente adscritos al poder ejecutivo; El Consejo de Estado dejará de ser órgano consultivo en - materia contenciosa para convertirse en órgano de decisión - con jurisdicción propia". (53)

Por lo tanto se puede sostener que de acuerdo a lo antes

(53) CARRILLO FLORES ANTONIO.- La Justicia Federal y la Administración Pública. Ibidem. Página 146.

dicho, el Sistema Administrativo contiene dos ideas fundamentales que son: La especialización y la independencia de cada uno de ellos, de tal forma, que no exista interferencia que comprometan su libertad de acción, lo cual tiende a fortalecer la acción administrativa por encima de la iniciativa privada, por esta razón el problema no va a radicar en atribuir el Tribunal Administrativo a otro, sino la cuestión distinta es decir, del reconocimiento por el Juez Administrativo, de las peculiaridades técnicas de La Administración y consecuentemente, de los elementos de esta naturaleza que juzgaron en el acto, motivo de la controversia.

B).- SISTEMA ANGLOSAJON.

En relación a este sistema, que es el Anglosajón, por lo general son dos países que lo han llevado a la práctica, como Inglaterra y Estados Unidos de Norteamérica. Por medio de estos países se ve el control de los actos de La Administración que son confiados de los órganos ordinarios, por tal motivo se sostiene que el sistema Anglosajón, no existe un derecho especial que controle o regule la actividad administrativa. Cuando los funcionarios cometen un abuso en contra de los particulares, estos tienen que someter al derecho común, y es posible accionar contra ellos ante los órganos de la jurisdicción ordinaria. "Tradicionalmente se ha afirmado que Inglaterra y los Estados Unidos de América constituye el ejemplo típico de fiscalización de la actividad administrativa confiada

a los órganos de la jurisdicción ordinaria. Judicialista es el nombre con el que se ha bautizado el sistema para diferenciarle del administrativo francés". (54)

Es decir todas las controversias se resolvían por la vía judicial o por tribunales ordinarios, pero este principio empezaba a fallar, por la razón de que el Estado iba y por supuesto existía nuevos tipos de controversia a los que hay que hacerles frente con un criterio distinto. "El jurista inglés empieza dándose cuenta que los métodos de gobierno se han ido colectivizando, en tanto que los instrumentos jurídicos, y especialmente la mentalidad con que se aplican, siguen siendo - estrictamente individualistas y privados". (55) O sea que no bastaba con el simple hecho de que el órgano judicial tuviera conocimiento de los casos en que se viera envuelta la administración, porque el administrado no quedaba protegido, por tal motivo en un trabajo realizado por el Doctor Port, apoya la creación de tribunales especializados para la propia administración, apartándose de la idea de interpretar con rigidez el principio de la separación de poderes. Aseguraba que si el principio de la división de poderes se interpreta de una manera severa. "Se introduce una nota de desconfianza más bien - que de cooperación e impide un ajuste natural de varias partes de la máquina, porque el gobierno para ser efectivo debe

(54) GONZALEZ PEREZ JESUS.- Derecho Procesal Administrativo.- Tomo I. Editorial Instituto de Estudios Políticos. Madrid España. 1964. Segunda Edición. Página 365.

(55) GONZALEZ PEREZ JESUS.- Derecho Procesal Administrativo.- Tomo I. Ibidem. Página 368.

ser cooperativo". (56) Es decir que las tres llamadas funciones estatales no se apartan cada quien por su lado, como sucede en el sistema francés, sino que fuesen más cooperativos - que desligados.

Tradicionalmente en Estados Unidos de Norteamérica como Inglaterra, desconocen la existencia de un régimen especial, porque no existen Tribunales Administrativos diferenciados de los órganos judiciales ordinarios, también como el Sistema Inglés. Cuando las pretensiones de los particulares eran en contra de los funcionarios, éstos se decidían ante los órganos judiciales ordinarios.

Por este aspecto, se ve la posibilidad de organizar un Tribunal de Jurisdicción Especializada, por cierto tipo de controversias con los órganos del Estado, es así como se ha creado Tribunales Federales, como la Corte de Reclamaciones. El desarrollo del sistema Norteamericano ha podido realizarse con flexibilidad, porque la Constitución no fija un cuadro rígido de Tribunales Federales, sino que sólo habla de la Suprema Corte y de los Tribunales inferiores. En este sistema persiste cada vez más las corrientes de opinión que se orientan hacia el propósito de lograr la creación de un Tribunal Central de lo Contencioso que haga el examen final de la fijación de los hechos y de la aplicación del derecho bien para -

(56) CARRILLO FLORES ANTONIO.- La Justicia Federal y la Administración Pública. Ibidem. Página 148.

los órganos directos de La Administración o por las agencias_ que tienen a su cargo el control de dichas actividades.

La mayoría de los juristas tanto de Inglaterra como de - Estados Unidos, proponen la creación de un Tribunal Central - de lo Contencioso Administrativo sin que les importe mucho el que llegue o no a estar colocado dentro del poder judicial o dentro de los órganos ejecutivos, lo importante es que se le_ haga justicia al particular y así sentirse protegido dentro - del sistema jurídico administrativo y que la misma Constitu-- ción lo ampare y le dé las bases para poder defenderse, de - las arbitrariedades de los funcionarios, como cometen errores en perjuicio del ciudadano, por tal motivo es necesario la - creación de estos Tribunales y así tener más controlada La Ad_ ministración Pública sin que se salga de lo establecido por - la Ley.

Después de analizar los sistemas matrices, que nos die-- ron la pauta para el conocimiento del Contencioso-Administra- tivo como medio de control de los actos administrativos.

Como se vió con anterioridad, La Administración Pública_ tiene sus propios medios de control que son los recursos admi_ nistrativos, pero en caso de que resulte afectado un particu- lar con el obrar del accionar de La Administración; este me-- dio de control resulta insuficiente para la debida protección de los derechos de los administrados.

Cuando en los recursos administrativos el fallo no está de acuerdo a los intereses del impugnador, hay problema, entonces es necesario que se establezca en La Administración un control jurisdiccional de los actos de La Administración, tomando como base que debe haber órganos diferentes de La Administración Activa e independientes, naciendo así la jurisdicción de los Tribunales Administrativos encargados de resolver las controversias entre La Administración y los particulares. Es decir "Como las resoluciones del Órgano Estatal no pueden ser determinadas y absolutas sino que deben quedar sujetas a un control llamado Contencioso-Administrativo, que se presenta cuando surge un conflicto entre la Administración y el particular que no está de acuerdo con el contenido de dicha resolución". (57)

Para el estudio del Contencioso Administrativo, se analiza desde dos puntos de vista que son: FORMAL y MATERIAL. "El punto de vista FORMAL se define en función a los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa, cuando dichos Tribunales son Tribunales especiales se denominan Tribunales Administrativos". (58)

Estos Tribunales pueden ser Judiciales o Administrativos,

(57) MARTINEZ VERA ROGELIO.- Derecho Administrativo. Ibidem. Página 259.

(58) FRAGA GABINO.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1978. Décima Octava Edición. Página - 478.

ya sea que se sitúen del poder Judicial o el poder Ejecutivo, lo importante es que se desligue como quedó asentado con anterioridad de La Administración Activa y resulta más rápido y económico para el Administrado que inicia el Contencioso Administrativo.

Ahora bien, el punto de vista material se caracteriza porque hay una controversia o litigio, entre un particular agraviado en sus derechos y La Administración, por tal motivo se sostiene que desde el punto de vista material existe el Contencioso Administrativo cuando hay una controversia entre un particular afectado en sus derechos y La Administración con motivo de un acto.

Hay que tener cuidado en relación a la controversia que se suscita en La Administración y el particular, porque de acuerdo a la práctica se puede incurrir en confusiones, puesto que hay controversias que no deben considerarse en lo contencioso administrativo, como son: las Agrarias y del Trabajo, a pesar de que La Administración toma parte en el debate jurisdiccional pero no es responsable directo, "por ejemplo en una controversia agraria se discuten intereses del propietario y de los Ejidatarios; en una controversia laboral, que son patrones y sus trabajadores los que discuten los términos de la relación laboral". (59)

(59) SERRA ROJAS ANDRES.- Derecho Administrativo, Tomo II. - Ibidem. Página 495.

El Contencioso Administrativo, es una función con sistema que estudia la actividad del Estado en sus elementos propios, y sin tomar en cuenta los órganos que la realizan que indistintamente puede ser del conocimiento del Poder Judicial o de un Tribunal Administrativo, según el sistema.

Se afirma que los elementos que constituyen a la formación del Contencioso Administrativo material, son:

- 1.- La existencia de una resolución dictada por un órgano administrativo. Es indispensable que el acto administrativo tenga el carácter de definitivo, es decir, que se haya agotado la vía administrativa y que la última autoridad haya dictado su resolución.
- 2.- Que al acto administrativo debe ser dictado en uso de una facultad de la Administración legal para la disposición de la Ley, es decir, que no constituya un acto de discreción. Cuando existen actos discrecionales, es muy difícil que pueda dar nacimiento a la acción contenciosa, en cambio las que sí están sujetas a reglas, el Estado debe ajustarse a la disposición legal solamente.

El Contencioso Administrativo vino a hacer un remedio de control efectivo para los administrados que en un momento dado de acuerdo al análisis realizado se veían indefensos ante los abusos que cometían los servidores públicos de esa época.

Ahora bien, este Sistema de La Administración de Justicia vino a desahogar la jurisdicción judicial puesto que como no habia tribunales especiales para resolver esos conflictos, sólo quedaba un camino que era ante los Tribunales Comunes.

Por otra parte, aunque no se cuenta todavia con un Tribunal Autónomo e Independiente para decidir las controversias - ante La Administración y el particular; ciertamente esta bajo la vigilancia de Poder Judicial, porque en la Suprema Corte - de la Nación existe una sala especial para conocer de los casos administrativos, por medio del Amparo. Por tal motivo no se puede hablar de una autonomía franca de los Tribunales Administrativos, lo ideal seria crear un sólo Tribunal en Materia Administrativa y garantizar más la Justicia Administrativa hacia los particulares.

C A P I T U L O I V

LOS TRIBUNALES AUTONOMOS DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVOS EN MEXICO.

- A).- Las Bases Jurídico-Constitucionales de los Tribunales Administrativos.
- B).- El Tribunal Fiscal de la Federación y su Organización.
- C).- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Los antecedentes del Contencioso-Administrativo existen desde la Colonia, pues había un sistema de oposición en contra de las decisiones gubernamentales en defensa de los particulares; es decir que cuando se sintiesen agraviados por los actos de La Administración, podían acudir a las Audiencias Reales de las Indias, para que por medio de éstas tuvieran solución a la inconformidad propuesta por los colonos, en contra de las decisiones de los Ayuntamientos, los Virreyes y Gobernadores, así tenemos que "de todos los Virreyes y Gobernadores, proveyeran a título de Gobierno, está ordenado que si alguna parte se sintiere agraviada, puede apelar y recurrir a las Audiencias Reales de Indias, así como en España se apela y recurre al Consejo de Justicia de lo que se provee en el de la Cámara y ahí son oídos judicialmente los interesados, y se confirma, revocan o moderan los actos y decretos de los Virreyes y Gobernadores a quien estrechamente está mandado que por ningún modo impida o estorben este recurso". (60)

En efecto era una forma de que se sintieran protegidos por un tribunal encargado exclusivamente para tramitar asuntos de carácter Administrativo y Judicial en caso de que el Virrey o de cualquier otro de los que tenían el mando en esa época, insistieran en aplicación del acto impugnado, entonces se tenía que enviar los actos al Consejo de Indias, el cual -

(60) CARRILLO FLORES ANTONIO.- La Justicia Federal y La Administración Pública. Ibidem. Página 167.

en ese entonces era un Tribunal que tenía autoridad para conocer de todos los asuntos relacionados con el comercio terrestre y marítimo de las colonias, asimismo dictaba leyes, conocía de problemas políticos y militares; proponía al Rey los nombramientos de Virreyes y Obispos; vigilaba la concentración de armas, además no sólo juzgaba como Tribunal sino que sus disposiciones eran inapelables. Este Tribunal se puede decir que era la máxima autoridad, en el aspecto Administrativo y Judicial, ya que sobrepasaba a la misma facultad del Virrey.

Cuando en las Audiencias fueron dadas sus resoluciones, desfavorables a los intereses de los particulares, sólo podía apelarse ante el Consejo de Indias, y ésta resolvía o daba su solución, según el que tuviera más derecho. Pero después con la Organización de la Real Ordenanza de Intendentes de 1786: Los Gobernadores de los Reinos fueron sustituidos por los Intendentes y los Alcaldes mayores, por los Subdelegados, era también de esperarse que surgiera un cambio en el aspecto legal pero no sucedió así porque de acuerdo al Artículo 7o.- Al hablar de la autoridad de los intendentes expresa que estarán todos a las audiencias territoriales, según la distinción del mando, naturaleza de los casos y asuntos de su conocimiento y conforme a las leyes recopiladas de Indias, como se aplicará en el cuerpo de esta Ordenanza, por no ser mi real ánimo que las jurisdicciones establecidas en ellos se confundan, alteren o impliquen motivo de concurrir todas en una persona, - -

cuando se dirige principalmente esta disposición a evitar los frecuentes embarazos y competición que resultaría entre los - Intendentes y Gobernadores, Corregidores o Alcaldes Mayores, - si quedaran separados estos empleos antiguos en las capitales y provincias.

Todos los asuntos ya sean judiciales o administrativos, - estaban sujetos al Real Consejo de Indias a excepción de la - Junta Superior de Hacienda, que era como un Tribunal de Apelación, encargado de recaudar los impuestos de la Colonia. "El fuero de Hacienda comprendió diversos tribunales en las diversas materias hacendarias, incluso para dirimir algunas controversias Fiscales. La Real Ordenanza para el Establecimiento e Institución de Intendentes del Ejército y Provincia en el - Reino de la Nueva España, creó la Junta Superior de Hacienda que fungía como Tribunal de Apelación de los asuntos Contentiosos-Fiscales". (61)

Desde el principio de la vida jurídica del País, se puede apreciar con beneplácito el origen de un tribunal netamente Administrativo, como lo es el fiscal o sea que se puede - afirmar que fué el primero en su género, con una autonomía establecida por las mismas leyes coloniales. Así tenemos un - ejemplo claro de la situación en que se vivía tanto los administrados y la administración, como es lógico no fué un bene-

(61) SERRA ROJAS ANDRES.- Derecho Administrativo. Tomo II. - Ibidem. Página 504.

ficio para el particular porque no se le ayudó en nada, al contrario las resoluciones que daban eran en favor de la Corona. Pero esto sirvió de fundamento para los posteriores estudios en materia administrativa.

"Lo Contencioso Administrativo, fue en Antiguo Derecho, no la revisión en juicio de las regladas resoluciones que dicta La Administración, con daño al derecho de los particulares, sino que el Poder Público quiso que fuese en cada caso en mérito de reales y supuestas razones de interés público a favor de las que se relacionen o se negaba la virtualidad de la contienda jurídica administrativa". (62)

Así tenemos que el Contencioso Administrativo por lo general era confundido con el contencioso judicial, el Corregidor, la Cancillería y el Consejo de Indias resolvían en forma gubernativa cuestiones que competían a La Administración activa y fallaban después enmendando, revocando o confirmando sus primeras providencias; ahora bien el Corregidor ocupaba el primer lugar en la Jurisdicción Administrativa encargada al mismo tiempo de lo civil y de lo criminal. La Cancillería ejerciendo funciones que competen a las diputaciones Gobernadores y Audiencias y con sus extraordinarias facultades el Consejo, ponen de relieve la confusión existente en el orden Judicial y la efímera vida de lo Contencioso Administrativo;

(62) CARRILLO FLORES ANTONIO.- La Justicia Federal y la Administración Pública. Ibidem. Página 170.

por carecer ésta de materia determinada y de sistemático procedimiento.

La confusión de lo Contencioso Administrativo no era más que el obligado corolario de la confusión que existía en todas las órdenes del Derecho, cesa ésta confusión cuando con la teoría de la división de poderes, se determina en el concepto de Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial, es decir con la aparición de las nuevas doctrinas, en el aspecto político-jurídico se viene a dilucidar con más detalle las funciones especiales de cada rama, por lo tanto Francia es la primera que determina sobre la resolución del Contencioso-Administrativo y nos dá el punto de partida, al señalar rotundamente en una disposición del año de 1801, en la cual reglamentaba que los tribunales de justicia no podían intervenir en los asuntos que correspondía a La Administración.

De Francia se importa a México estas ideas, tomando de base la Constitución de Bayona, que establece en los Artículos 56 y 57, la necesidad de crear un Consejo de Estado, el cual conocería de la competencia de jurisdicción entre los cuerpos administrativos y judiciales y de la parte Contencioso de La Administración.

A pesar de que en nuestro país no se llevó a cabo estas reglamentaciones, por considerarle ilegítima e inadaptable a las necesidades del país, pero como antecedentes, si se acredita haber sido importados de Francia las ideas del Contencioso

so-Administrativo.

Para darle una concepción más clara, para el conocimiento del Contencioso Administrativo, era necesario de que estableciera dentro de la Constitución, para que pudiera tener fuerza y así considerarse legal para la organización de los Tribunales Judiciales y Administrativos. Es así como en el año de 1812, se decretó la Constitución de Cádiz, que promulgó tanto en España como en el Virreinato, pero en la Nueva España no tiene la aplicación debida, en esta Constitución se estableció un consejo de Estado como único Consejo del Rey en asuntos de Estado, pero desgraciadamente no se señaló el procedimiento que debería de seguir en los casos de Contencioso Administrativo. Posteriormente en el año de 1824, se promulgó otra Constitución, tratando de organizar todo el aspecto Jurídico arraigado desde la Colonia, estableciendo un Consejo de Gobierno, estaba compuesto por la mitad de los individuos del señalado y el Vicepresidente de la República fungiendo como presidente de dicho consejo. "Las atribuciones de dicho Consejo de Estado, son las siguientes estipuladas en los Artículos 116, fracción IX.- Las atribuciones de este Consejo se extiende a dar su dictamen en las consultas que le haga el Presidente a Virtud de la facultad del Artículo 110 de la fracción XXI, estas facultades que tenía el presidente era el conceder el pase o detener los Decretos Conciliarios, Bulas, Pontificios, Breves y Rescriptos con consentimiento del Con--

greso general, si contiene disposiciones generales oyendo al Senado en sus recesos al Consejo de Gobierno si se versen sobre negocios particulares o Gubernativos; y la Suprema Corte de Justicia si se hubiera expedido sobre asuntos contenciosos". (63)

La Constitución de 1824, también recibe influencia de Estados Unidos de Norteamérica y quiere adoptar su rigidez del Sistema Judicialista, combinado con el Consejo de Estado, pero sucede que los Constituyentes, tomaron de base desafortunadamente las leyes secundarias y dejaron a un lado las leyes fundamentales. Cuando en 1824 se copió el Sistema Norteamericano, se incorpora de él a los textos Constitucionales, lo que en el país de Norteamérica en materia de Leyes secundarias, imprimiendo así a la estructura Judicial Mexicana una rigidez de la que hasta ahora no se ha podido desembarazar, pero además se copia lo orgánico sin incorporar lo que debajo de la forma Constitucional era la realidad valioso y sin hacer tampoco un esfuerzo que acaso hubiera sido posible, para adaptar la forma anglosajona de estructuras los tribunales El Procedimiento Colonial del Reclamo ante la Audiencia.

Es decir mientras todavía se tuviera la marcada decisión de la influencia española, y por medio de su Consejo de Estado no iba a ser posible la Organización de los tribunales Ju-

(63) SERRA ROJAS ANDRES.- Derecho Administrativo, Tomo II. - Ibidem. Página. 505.

diciales, como lo estaba la Norteamericana, puesto que no tuvo un desarrollo paralelo al Norteamericano, porque en Estados Unidos al dictarse la Constitución ya había un sistema procesal, en cambio en México no existía.

A partir del año de 1852, cuando estaba presente la dictadura de Don Antonio López de Santa Ana, a propuesta de Teodosio Lares, Ministro de Hacienda, se dictó una Ley que llevaba su nombre; con el fin de Organizar lo referente a lo Contencioso Administrativo. Ahora bien, este contencioso fué característico del tipo Europeo, porque en él se refleja la llamada Justicia Retenida, siendo típica que la misma Administración activa es la que decide sobre el asunto contencioso y no un órgano independiente con jurisdicción propia.

De acuerdo a la presente Ley, el Tribunal se va a organizar de la siguiente forma:

Art. 1o.- La organización de la jurisdicción administrativa, se hizo considerar básicamente en una sección especial dentro del Consejo de Estado entonces existente; sección que debería formarse por cinco consejeros abogados que nombraría el Presidente de la República.

Lo relacionado con el Contencioso de acuerdo a su funcionamiento, operaba de la siguiente forma, en primera instancia le tocaba conocer a la sección de Consejo de Estado; en caso de no arreglar el asunto se va a segunda instancia que es el

Consejo de Ministros; como se puede apreciar, todo esto dentro de La Administración, sin ser partícipe otro poder, más que el Poder Ejecutivo, por tal motivo el Artículo 1o. de la Ley lo estableció de una forma clara al declarar: "No corresponde a la autoridad Judicial el conocimiento de las cuestiones Administrativas", este artículo señala claramente que los actos de Poder Ejecutivo en esta materia no podía ser revisados por el Poder Judicial, ya que si esto sucedería se rompería con el Sistema de la División de Poderes, también hay que hacer notar que de antemano se establecía la competencia a la que estaba sujeta la autoridad administrativa para el conocimiento de los asuntos contenciosos.

Art. 2o.- El Consejo constituía la autoridad competente para conocer las cuestiones de administración relativas a las obras públicas; a los ajustes públicos y contratos celebrados por la administración; a las rentas nacionales; a los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria, que tenga por objeto el interés general de la sociedad; a la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos, y a su ejecución y cumplimiento cuando no sea necesario la aplicación del derecho civil.

Su competencia y autonomía que existía en los tribunales administrativos, se llegaba hasta el extremo, que para poder proceder en caso de haber cometido delitos en ejecución de sus funciones, no se podía proceder en contra de ellos sino -

hasta que sean consignados por la propia autoridad administrativa según lo estipula el Artículo 13.- "Los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la administración por crímenes y delitos cometidos en ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de la autoridad administrativa".

En efecto de acuerdo a este precepto queda establecido - la independencia que existía frente al Poder Judicial, que - sus agentes Públicos como sus actos realizados por la administración. También hay que ver, en esta época no se podía demandar al gobierno ante los tribunales Judiciales, sin antes presentar un estudio ante la propia autoridad, en lo que se exponga el objeto y motivo de la demanda, estableciendo dicho - requisito en el Art. 7o.- "En los negocios de la competencia de la autoridad judicial, nadie puede intentar ante los tribunales una acción de cualquier naturaleza que sea contra el Gobierno, contra los Estados o demarcaciones en que se divide, - contra los ayuntamientos públicos que depende de la administración, sin haber antes presentado a la misma una memoria en que se exponga el objeto y motivo de la demanda".

Una vez establecida a grandes rasgos lo que fué la Ley - del Contencioso Administrativo de 1853, encausado hacia un - Tribunal de lo Contencioso de tipo Europeo, tomando de fundamento el Consejo de Estado; como máxima autoridad para el conocimiento de los asuntos administrativos o cuando el Estado,

es parte en alguna controversia de carácter pública entre particulares.

Así como nació esta Ley y se dió a conocer, también se estableció un reglamento en el cual se proporcionó las bases para el procedimiento del Contencioso Administrativo, que de una manera sistemática se hablará sobre la organización y el modo de proceder, cuando un particular haya sido afectado por el obrar de La Administración Pública, por medio del reglamento promulgado junto con la Ley de Lares.

"El procedimiento organizado en la legislación que nos ocupa consistía primeramente:" (64)

1.- La reclamación primeramente se presentaría con el ministro respectivo. Esto que según él haya cometido la infracción hacia el particular a él debe impugnársele.

2.- Una vez que el ministro tenga conocimiento de la reclamación y si durante un mes no se llega a un acuerdo se pasa a la sección de lo Contencioso-administrativo del Consejo.

3.- Se tiene que notificar al reclamante y al Procurador General dentro del término de 20 días, el Procurador deberá contestar la reclamación.

4.- Una vez notificadas ambas partes ofrecían las pruebas y alegatos para la resolución.

5.- Durante los 15 días siguientes se tenía que dictar - la resolución y se notificaba a las partes y se ordenaba pa-- sar copia de la resolución a todos los ministros.

6.- Tanto los ministros como las partes podían manifes-- tar su inconformidad en un plazo de 10 días, caso en el cual_ el asunto se sometía a la decisión del gobierno en Consejo de Ministros, en el concepto de que esta última decisión se eje-- cutaría sin recurso alguno.

7.- Si dentro del término no se manifestaba inconformi-- dad o se interponía recurso, la resolución del Consejo queda-- ba firme.

La aplicación de la Ley de Lares tuvo muy corta aplica-- ción, porque al triunfo de la Revolución de Ayutla se descon_ cieron los actos del Dictador, y así por Ley de 26 de Noviem-- bre de 1855 se abolieron las leyes que desde 1852 regían con_ relación a La Administración de Justicia.

De acuerdo a lo anterior nos establecemos en el año 1857 en donde hay un cambio político y jurídico en el país que vi-- no a cambiar con la mentalidad de los juristas y estudiosos - del Derecho, ya que durante varios años la República estaba - bajo el régimen Central, pero con el triunfo de la Revolución de Ayutla acabó con este sistema, establecido por Santa Anna.

En ese mismo año se promulgó la Constitución, que fué la base fundamental de una ley moderna, ya que la mayoría de los

preceptos, fueron vaciados en la nueva Constitución que nos sigue rigiendo, o sea la Constitución de 1917. La Constitución de 1857 ha sido criticada en lo referente a la división de Poderes, ya que se sostiene que la completa separación de poderes es imposible, pues sería un freno para la buena marcha del gobierno. Sosteniendo lo siguiente, el historiador Emilio Rabasa "Que la completa separación de poderes no aseguraría su equilibrio; les daría una independencia antagónica en que cada cual se esforzaría por llegar al máximo de altitud y ambos serían insoportables para los gobernados; se requiere por el contrario, que uno sirva de limitación al otro por una especial intervención de sus actos".⁽⁶⁵⁾ Asimismo durante este tiempo, fueron varios cambios que se suscitaron en esta Constitución, pero con lo que respecta a la Justicia Administrativa hubo una metamorfosis distinta a la anterior, pues como debe recordarse, las anteriores constituciones nos habían hablado de la formación de tribunales de tipo Continental Europeo o sea independientes de cualquiera de los poderes (Legislativo y Judicial), para el conocimiento de los asuntos, cuando el Estado fuera parte; o cualquier acto administrativo que violara las garantías individuales de los particulares.

Después tenemos que con la incorporación y aprobación de la nueva Constitución, ya que no fué posible llevar a cabo -

(65) GONZALEZ COSIO ARTURO.- El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México. Ibidem. Página 30.

estos procedimientos de Tribunales Administrativos. "La Constitución de 1857, no incorporó de manera específica, lo Contencioso Administrativo, por tal motivo como lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia al interpretar el Art. 14 Constitucional, el Juicio de Amparo, se convirtió en el controlador de la legalidad en todo el país y en todas las materias jurídicas y en consecuencia de la Administrativa Local y Federal"⁽⁶⁶⁾ por tal motivo dicha Constitución estableció el famoso principio de la división de Poderes, entregando las controversias de lo Contencioso-Administrativo al conocimiento del Poder Judicial; así tenemos que cuando la Federación fuese parte, se habría de resolver ante la Corte en única instancia y toda contienda entre particulares que controvertieran la aplicación de las Leyes Federales también ante la Corte en última instancia. Así sucesivamente cuando surgieron estos problemas, no había otro medio de control de los actos de La Administración que no fuera por medio del Poder Judicial, estableciendo de esta manera en su Art. 97 de la Constitución antes citada lo siguiente: "Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer las controversias en que ella fuese parte y que versen sobre leyes Federales, excepto cuando la aplicación de éstas sólo afectasen intereses de particulares, caso en el cual serían igualmente compe

(66) NAVA NEGRETE ALFONSO.- Revista del Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal. Número 2. México, - D.F. Julio de 1973. Página 42.

tentes los Jueces y Tribunales locales del orden común". (67)

La Constitución en ningún caso ni momento decretó la for-
mación de Tribunales fuera del ámbito del Poder Judicial, por
que parecería anticonstitucional, surgiendo una manera, un -
tanto estricta. "El Sistema de Contencioso-Administrativo vi-
o la el principio de la División de Poderes que consagra el Ar-
tículo 50 de la Constitución de 1857, igual que el 49 de la -
vigente al juzgar en materia Administrativa, la Administra- -
ción concentra facultades que corresponden al Poder Judi-
cial". (68) Al haberse consagrado el principio de la división
de poderes en la anterior Constitución, fué la base para la -
actual Constitución, y analizando que los principios adminis-
trativos seguidos en otros países en la que es aceptada la -
organización del Contencioso Administrativo, choca de lleno -
con nuestros preceptos constitucionales ya que prohíbe que -
los poderes Administrativos y Judicial se reunan en una perso-
na o corporación, quedando abierto el problema para determi-
nar, cuál es el sistema que de acuerdo con la misma legisla-
ción vino a sustituir al Contencioso-Administrativo y con to-
da razón el maestro Fraga comenta al respecto: "La doctrina -
Mexicana no es uniforme en la solución de dicho problema, - -

(67) HEDUAN VIRUES DOLORES.- Cuarta Década del Tribunal Fis-
cal de la Federación, Academia de Derecho Fiscal (Asoci-
ación Nacional de Abogados). México, D.F. 1971. Página -
32.

(68) SERRA ROJAS ANDRES.- Derecho Administrativo. Ibidem. Pá-
gina 510.

existiendo dos tesis sobre el particular, se han emitido principalmente: Una que sostiene que el Poder Judicial de la Federación es el competente para juzgar las controversias que se susciten por actos de la administración y que el procedimiento para resolverlos, es el procedimiento establecido para las otras clases de controversias de que conoce el mismo poder. - La otra tesis sostiene que si bien la Justicia Federal sustituye a los Tribunales Administrativos sólo puede hacerse mediante el Juicio de Amparo". (69)

Tal como lo estableció la Constitución, los principios básicos de las tesis precedentes, se encuentran en la supremacía y unidad del Poder Judicial, llegando al grado de exponer que no era necesario el establecimiento de Tribunales Administrativos, puesto que la Administración Pública estaba controlada, cuando cometiera algunos agravios en contra del particular, contaría así con el Recurso de Amparo, que está sustituyendo en este caso a los tribunales administrativos.

Por lo tanto tenemos en el Artículo 101 de la Constitución de 1857, establecía lo siguiente: "Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite: I.-Por Leyes o actos de cualquier autoridad que viole las Garantías Individuales. II.- Por Leyes o actos de Autoridad Federal que vulnere o restrinja la Soberanía del Estado y III.- Por leyes

(69) FRAGA GABINO.- Derecho Administrativo. Ibidem. Página - 456.

o actos de las autoridades de éstos que invadan la esfera de la autoridad Federal". (70)

Con atinada razón, la primera constitución que sirvió de modelo para la actual, siempre estuvo en desacuerdo; en que - la propia administración, o sea el Poder Ejecutivo, resolviera o derimiera sobre sus propios actos ya que si fuera así, - se reunirían en una sola persona o corporación dos poderes, - tratándose siempre de evitar esa situación, pues se pensaba - que se retrocedía en el tiempo y como una sombra se enfrentaba uno con el despotismo, que en un principio como consecuencia muchas angustias e injusticias.

Poco a poco se verá en lo sucesivo, fué siendo más elástico este precepto, al grado que en la actualidad se cuenta - con tribunales de tipo administrativo, puesto que en la Constitución moderna ha habido reformas y cambios que a continuación sumariamente se va a tratar lo concerniente a la Carta Magna de 1917, desde su inicio hasta nuestros días.

Como el tiempo no se detuvo, en la evolución de la vida jurídica en México, tenemos que en el año de 1917 surgió otra Constitución, que no fué una cosa nueva, al contrario siguió la misma tradición que la de 1857, porque la mayoría de sus preceptos Constitucionales, son idénticos a la de 1917, que -

(70) ALBERTO TRUEBA URBINA y JORGE TRUEBA BARRERA.- Nueva Legislación de Amparo. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1975. 28 Edición. Página 414.

hasta nuestros días sigue vigente. Por lo mismo el Poder Judicial seguía monopolizando la Justicia Administrativa por la vía de Amparo en el problema del Contencioso Administrativo.- "Al expedirse la Constitución de 1917 la situación del Contencioso Administrativo, quedó bajo la Jurisdicción del Poder Judicial que en los términos de los Artículos 103 y 104 Constitucionales, estuvo facultado para conocer mediante el Juicio de Amparo de los conflictos denominados Contencioso Administrativo". (71)

Se ha llegado a considerar por algunos autores entre ellos el Maestro FRAGA, que el Amparo dentro de nuestro sistema judicialista reemplaza al Contencioso Administrativo, al grado de que no es necesario que existan Tribunales Administrativos para la resolución de los problemas administrativos, porque se considera eficaz este medio de controlar a La Administración con el Juicio de Amparo.

En efecto como lo estipulan dichos preceptos Constitucionales, al momento en que la Federación es parte en un conflicto los únicos autorizados para conocer dicho litigio, son los Tribunales Judiciales como lo estipula el Artículo 104 Constitucional y por tal motivo, sucedió que por un momento se pensó en la idea de la creación de Tribunales Administrativos; sin embargo, esta inquietud por la creación de dichos tribunales

(71) MARTINEZ VERA ROGELIO.- Derecho Administrativo. Ibidem.-
Página 256.

les, fué creciendo cada día más, pues se sostenía que el Juicio de Amparo era nadamás un medio para controlar la constitucionalidad de los actos de La Administración, pero no la legalidad de los mismos, que deberán quedar bajo la jurisdicción de tribunales que dependiendo del propio Poder Ejecutivo pudieran revisar la legalidad de sus propios actos, mediante la correcta y uniforme interpretación de los preceptos legales que regulan la actividad de La Administración Pública. "No es necesario que un órgano creado para la decisión de las controversias forme parte del Poder Judicial, dada la amplitud de esta declaratoria, está consagrado en México por la Corte la Constitucionalidad de cualquier tipo de controversias Administrativas". (72)

De acuerdo a las anteriores líneas, no puede ser posible, porque precisamente esta teoría se trata de impugnar o combatir en la formación de tribunales administrativos ya que iba a encontrar de los preceptos Constitucionales en relación a la división de Poderes o funciones y es así como, "El Contencioso Administrativo ha sido sustituido en nuestro régimen por los Tribunales Federales, en una competencia Ordinaria como el precepto contenido en el Artículo 104 Constitucional, según el cual corresponde a los Tribunales Federales conocer las controversias del orden civil o criminal que se susciten

(72) CARRILLO FLORES ANTONIO.- La Justicia Federal y la Administración Pública. Ibidem. Página 186.

sobre cumplimiento y aplicación de Leyes Federales".⁽⁷³⁾ Desgraciadamente con la intervención de los Tribunales Federales, del Poder Judicial, no fue suficiente, para que se pudiera controlar los actos de la Administración Pública. Es por eso que se ideó un cambio en la mentalidad de los juristas que en su afán de buscar una fórmula de poder garantizar el bien particular frente a la administración pública, se realizaron todo tipo de estudios y se llegó a la conclusión que era necesario hacer una reforma importante y fundamental a la Constitución Política, principalmente en el Artículo 104 fracción I de la Constitución de 1917, ya que con esto se podía subsanar la aparición de tribunales de tipo administrativo como los que se encuentran en los países Europeos. "La lucha por la creación de tribunales que conocieran de los juicios Contencioso-Administrativos se hizo cada día más intensa y es to ocasionó la modificación del Artículo 104 Constitucional y las constantes modificaciones a la Ley Orgánica del Poder Federal". ⁽⁷⁴⁾

No hay que olvidar que en un principio el Artículo 104 - Constitucional, que viene siendo clave del problema de lo Contencioso-Administrativo originalmente expresó lo siguiente:

Art. 104.- Corresponde a los tribunales de la Federación

⁽⁷³⁾ CARRILLO FLORES ANTONIO.- La Justicia Federal y la Administración Pública. Ibidem. Página 186.

⁽⁷⁴⁾ MARTINEZ VERA ROGELIO.- Derecho Administrativo. Ibidem.- Páginas 266 y 267.

conocer: I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes Federales o con motivo de los Tratados Internacionales, cuando dichas controversias afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellos a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados y Territorios Federales. Las sentencias de primera instancia serán apelables ante el superior inmediato del Juez que conozca del asunto en el primer grado de las sentencias que se dicten en segunda instancia podrán suplicarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Después fué adicionada y reformada la fracción I del Artículo 104, siendo publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de Diciembre de 1946, quedando de la siguiente manera:

Art. 104.- Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer: fracción I.- De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las Leyes Federales o de los Tratados Internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares podrán conocer también de ellos, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, las sentencias de primera instancia podrán ser apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en -

primer grado.

En su segundo párrafo sigue diciendo que las Leyes Federales podrán instituir TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, - que tengan a su cargo derimir las controversias que se susciten entre La Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Procederá el Recurso de Revisión ante la Suprema Corte - de Justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en el caso que señalen las leyes federales y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de - la jurisdicción Contenciosa Administrativa...

De acuerdo a esta Reforma Constitucional, se puede apreciar, que va implícito el reconocimiento expreso de los Tribunales Administrativos, ya que desde el momento en que se adiciona la fracción I del Artículo 104 Constitucional, facultando a la Suprema Corte para conocer de los recursos que establezcan las leyes contra las sentencias de los Tribunales Administrativos, ya que con este precepto encargado de aceptar la formación de Tribunales Administrativos, el particular se encuentra más protegido, porque tendrá opción de ejercitar su acción en las dos posibilidades, ya sea directamente al Poder

Judicial y de La Administración activa. Por otro lado, una vez que el particular empieza contar con más medios de protección en contra de los actos de la Administración Pública y así poco a poco el Amparo va perdiendo eficacia en este medio administrativo, porque muchas de las veces antes que se llegue a la Suprema Corte para una revisión se resuelve en primera instancia que en este caso es el Tribunal Administrativo.

Para Carrillo Flores sostiene que lo que la fracción I, del Art. 104 de la Constitución no corresponde al Contencioso Administrativo material, porque la interpretación Legislativa y Judicial es contraria a ella "el punto que provoca duda, es si la citada fracción, puede aplicarse sin que se reglamente en la Ley secundaria o bien si es indispensable que exista una reglamentación, aquí se inclina por la última los procedimientos organizados por las leyes secundarias para someter a los Jueces Federales, las controversias suscitadas por los actos de la administración, son defectuosos porque no determinan la forma de plantear la contienda ante el Juez, tampoco no se define la intervención del coadyuvante de La Administración porque deja la valorización de la prueba sujeta a las normas comunes, porque los fallos de declaración sólo se pueden reclamar a través del Amparo y finalmente porque la ejecución de la sentencia no ofrece garantías, ya que carece de medios adecuados como las del Amparo para su cumplimiento". (75)

(75) FRAGA GABINO.- Derecho Administrativo.- Ibidem. Páginas 459 y 460.

Por todos y cada uno de los puntos anotados con anterioridad, era de suponerse que dicho precepto constitucional, no iba a satisfacer las necesidades procedimentales, para una mejor garantía del particular frente al Poder Público.

En conclusión se puede afirmar, que ésta fué la causa, - por la cual surgió una corriente tendiente a la creación de - un Contencioso Administrativo, queriendo tomar como modelo el tipo Francés pero no se pudo llevar a cabo, porque al estar - tan arraigado en nuestros preceptos constitucionales de tipo - judicialista, era menester hacer un estudio detallado para - ver si la incorporación de dichos tribunales no iba en contra de los preceptos legales establecidos con anterioridad, por - tal motivo "GONZALEZ DE JESUS en su Tratado de Derecho Admi-- nistrativo da su punto de vista de los esgrimidos en contra - de la constitucionalidad del Sistema Administrativo alegando - lo siguiente". (76)

I.- El principio de cuentas, al analizar el Artículo 49 Constitucional, en relación a la separación de Poderes, no - lleva necesariamente a la inconstitucionalidad de los Tribuna - les Administrativos, pues el mismo ha sido interpretado en - otros países en forma tal que ha permitido el establecimiento de tales tribunales.

II.- De acuerdo a lo establecido por el Artículo 13 Cong

(76) GONZALEZ PEREZ JESUS.- Derecho Procesal Administrativo.- Tomo I.- Ibidem. Página 210.

titucional, no tiene validez respecto a los Tribunales Administrativos, pues cuando del mismo se refiere a tribunales especiales lo hace en el sentido que históricamente alcanza esta expresión.

III.- Que el hecho de que el Artículo 14 Constitucional exija juicio previo seguido ante los Tribunales para poder privar a una persona de sus derechos, tampoco supone un obstáculo a la creación de Tribunales Administrativos, así tenemos en cuenta el criterio jurisdiccional dominante, según el cual a falta de términos expresos en el citado precepto permitan que quepan dentro de él los procedimientos ante tribunales aunque no estén encuadrados en la jurisdicción ordinaria.

IV.- La idea de que La Administración juzga sus propios actos se está haciendo justicia a sí misma, siendo juez y parte, contra la prohibición del Artículo 17 Constitucional, no se subsana con la intervención de un Organismo Judicial, pues el mismo Estado que obra como Administrador obra como Juez; lo que este artículo trata de decir, es que los órganos encargados de examinar y actuar las pretensiones frente a La Administración están investidas de independencia respecto de La Administración activa, pero no necesariamente están encuadradas en la Organización Judicial Ordinaria.

No es por demás negarlo, la Constitución se encuentra elástica, de acuerdo a los preceptos antes mencionados, porque por un lado se prohíbe y por el otro se le da solución a

esa negativa, tal vez por ahí se dió la salida al problema -
Contencioso-Administrativo interpretando los artículos de - -
acuerdo al propio interés de los doctrinarios para poder esta-
blecer los propios Tribunales Administrativos, siempre y cuan-
do no vaya en contra de los preceptos constitucionales.

Posteriormente con las reformas publicadas en el Diario_
Oficial de la Federación del día 10 de agosto de 1987, que -
adicionó la fracción XXIX-H al Artículo 73 Constitucional, en
la cual otorga facultades al Congreso de la Unión, que a la
letra dice: "Para expedir leyes que instituyen TRIBUNALES DE
LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO dotados de plena autonomía para
dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las contro-
versias que se susciten entre la Administración Pública Fede-
ral o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo_
las normas para su organización, su funcionamiento, el procedi-
miento y los recursos contra sus resoluciones".

Así tenemos que de acuerdo a lo anterior, contamos con -
la base jurídica que la misma Constitución otorga al Congreso
de la Unión para instituir dichos Tribunales, los cuales, en-
tre otros son el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribu-
nal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, -
mismos que se analizarán más adelante.

También podemos notar en el Artículo 116 fracción IV de_
la Carta Magna, nos hace referencia que a nivel de los Esta-
dos de la Federación autoriza la formación de los Tribunales_
Administrativos, diciendo lo siguiente: "Las Constituciones y

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

Ahora bien tenemos el Juicio de Amparo, que ha sido en múltiples ocasiones un remedio eficaz para garantizar la legalidad de los actos administrativos, pero desgraciadamente actualmente como está organizado no puede desempeñar una función totalmente adecuada a las necesidades de la vida moderna de La Administración a la protección de los derechos de los administrados. Siendo una de las bases fundamentales el por qué es necesario establecer Tribunales fuera del aspecto judicial, ya que en los últimos años se han saturado de trabajo los Tribunales Judiciales Federales y la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otro lado hay que ver, que para que se solicite el Amparo, es necesario que sean violadas las garantías individuales, fundamentalmente las estipuladas en los Artículos 14 y 16 Constitucionales y por lo consiguiente así poder reclamar el Amparo Administrativo, sin embargo, al examinar el Artículo 14 Constitucional tan sólo establece los requisitos que deben llenar las resoluciones judiciales, civiles y penales, pero no las que han de satisfacerse en las resoluciones Administrativas, tal vez porque gramaticalmente tanto la pala

bra civil como administrativa la ley las reconoce como sinóni-
mas, ya que históricamente a la administración no se le reco-
nocía como materia autónoma, por tal motivo lo abarca dentro_
de la materia Civil. Este problema quedaría resuelto si se -
adicionara a la Constitución en el mismo Artículo 14, que tam-
bién en materia administrativa, para que así el administrado_
tenga una garantía más legal sobre su situación que se haya -
frente a los actos administrativos del poder público.

En esa virtud la controversia en el Juicio de Amparo no
puede tratarse sobre incumplimiento de tales requisitos en un
acto administrativo a no ser que se apliquen para ésta las -
normas relativas a juicios de orden civil lo cual a falta de
tal fundamento origina las lamentables consecuencias que se -
aplican criterios civilistas a materia administrativa.

Así tenemos que el Artículo 16 Constitucional, estipula_
claramente que protege contra cualquier acto que emane de au-
toridad competente, que no funde ni motive la causa legal del
procedimiento, por esto tampoco puede ser causa para contro-
llar adecuadamente a la Administración, pues ésta se encuentra
la mayor parte de los casos, en la posibilidad de satisfacer_
formalmente el requisito externo y fundar y motivar su proce-
dimiento.

Lo antes dicho y con sobrada razón se abría la posibil-
idad de encontrar otros caminos en la solución del problema, -
en que se encuentra el particular frente al poder público, -

porque era menester hallar la solución a estos conflictos de tipo administrativo.

Posteriormente fué así como se creó la tendencia para la instauración de Tribunales Administrativos, en nuestro caso - fué el establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, - siendo uno de los primeros Tribunales de este tipo por la Ley del 27 de Agosto de 1936 cuya organización y funcionamiento - se haya regulado en el Código Fiscal de la Federación del 30 de Diciembre de 1938.

La mayoría de los juristas elevó a una importancia capital la decisión tomada por el Congreso de la Unión al haber - reformado el Artículo 104 fracción I de la Constitución "Singular importancia revistió la adición del segundo párrafo de la fracción primera del Artículo 104 Constitucional realizado en el año de 1946, para sustentar la constitucionalidad, del Tribunal Fiscal de la Federación con motivo del incremento de su competencia en las controversias Fiscales de la Hacienda - Pública del Distrito Federal, esta reforma sentó las bases para la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal". (77)

Por tal motivo fué creado el Tribunal Fiscal de la Federación, como un Organó de Jurisdicción Especial, por la Ley -

(77) VAZQUEZ GALVAN ARMANDO y GARCIA SILVA AGUSTIN.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal. Editorial Orto, S.A. México, D.F. 1977. Primera Edición. Página 29.

de Justicia Fiscal que entró en vigor a regir el primero de Enero de 1937, la cual significó una brecha para el establecimiento de dichos tribunales y así tenemos en la exposición y motivos de la Ley de Justicia Fiscal que fué creadora del Tribunal Fiscal de la Federación, tomándose en cuenta la realidad existente en nuestro país, reconociendo la necesidad de contar con Tribunales Administrativos para satisfacer las necesidades surgidas y con facultad para resolver las controversias que pudieran suscitarse. "Al reformarse el Artículo 104 Constitucional se reconoce de una manera expresa la posibilidad jurídica de la existencia de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo al decir que las Leyes Federales podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones". (78)

Con lo anterior podemos afirmar categóricamente que a partir de esa fecha quedó dentro de los lineamientos Constitucionales el funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación y así vemos que en dicho tribunal se ventilarán nadamás problemas de carácter Contencioso Administrativo, es decir -

(78) FRAGA GABINO.- Derecho Administrativo.- Ibidem. Páginas 464 y 465.

conflictos que surgen entre el Estado y los particulares.

A continuación se analizará la Naturaleza Jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación, en la cual el Maestro Serra Rojas los detalla de la siguiente manera:

I.- Formalmente es una Institución Administrativa y materialmente realiza función jurisdiccional, su fundamento debe apoyarse en el Artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Federal, al constituir una Ley Federal, con plena autonomía para dictar sus fallos, la independencia del Tribunal Administrativo debe ser análoga a la del Poder Judicial.

II.- El Tribunal está colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo y actúa por delegación de éste, su establecimiento se debió precisamente para mantener el principio de la división de poderes y el respeto del Poder Ejecutivo Federal, esto es lo que se consagra en la Ley, el Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía con la organización y atribuciones que esta Ley establece en su Artículo Primero de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

III.- El tribunal es un Tribunal de Derecho, en el Artículo 208 dice que la demanda deberá indicar: fracción IV. - Los hechos que den motivo a la demanda y el Artículo 213.- El demandado en su contestación y en la contestación de su ampliación de la demanda expresará: Fracción IV.- Los argumen--

tos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los agravios, y finalmente el Art. 237 párrafo primero, dice: las sentencias del Tribunal Fiscal se fundarán en derecho y examinarán cada uno de los puntos controvertidos de acto impugnando, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

IV.- La competencia del Tribunal es limitada y salvo los casos señalados en la Ley su competencia no debe extenderse, como organismo estatal tiene una competencia restringida que deriva principalmente de la Ley, sin que sea admisible que ejercer competencia alguna o prevista por la única fuente de la que puede derivarse y que es la legislación positiva.

V.- El Tribunal es un Tribunal de Justicia delegada y no de Justicia retenida, la Ley de Justicia Fiscal insistió en que ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal, se consagra así, con toda precisión la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que, cuando esa autonomía no se otorga de una manera franca y amplia no puede hablarse propiamente de una Justicia Administrativa.

VI.- El Tribunal no tiene facultad para decidir sobre la inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, pues debe limitarse a declarar la nulidad de los actos o procedimientos combatidos en los juicios contenciosos que se le plantean o bien reconocer la validez de tales actos o procedimientos,-

pues no hay norma legal de la que aparezca que dicho Tribunal está investido de la facultad de examinar y decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad ya que estas cuestiones están reservadas a los Tribunales Judiciales de la Federación de acuerdo con lo dispuesto en los Artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.

VII.- El Tribunal corresponde al Contencioso de Anulación, será a lo sumo el órgano el sometido a la jurisdicción del Tribunal, no el Estado como persona jurídica, el Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos, fuera de esta órbita La Administración Pública conserva sus facultades propias y los Tribunales Federales y concretamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación sea parte. (79)

Ahora bien, nos encontramos en el problema de determinar si el Tribunal Fiscal de la Federación es simplemente un Tribunal de anulación o si es un Tribunal de plena jurisdicción.

De acuerdo a la doctrina, existen diferencias entre un Contencioso de Anulación (objetivo) o de Ilegitimación, y un Contencioso de Plena Jurisdicción o (subjetivo) y así la diferencia la encontramos en cuanto a su finalidad, al procedi-

(79) SERRA ROJAS ANDRÉS.- Derecho Administrativo. Tomo II. - Ibidem. Páginas 552 y 554.

miento, a su sentencia y a sus efectos.

Respecto a su finalidad el Contencioso Administrativo - fue instaurado para protección de los derechos subjetivos públicos pues para la procedencia del juicio es necesaria la - afectación de intereses jurídicos del demandante como se desprende a contrario sensu de la fracción I del Art. 213 del Có digo Fiscal de la Federación que dice: El demandado en su con testación y en la contestación de la ampliación de la demanda expresará: fracción I.- Los incidentes de previo y especial - pronunciamiento a que haya lugar.

Al procedimiento tenemos que el de Anulación se desarrolla en un juicio simple, sin que sea indispensable la partici pación de La Administración con parte demandada pues su inter vención sólo se reduce a rendir su informe que le requiere el Tribunal. "Su intervención consiste más en informar que en de fender", en cambio el procedimiento de plena jurisdicción es de tipo judicial, con la participación de una parte demandante y una demandada, un proceso con todas sus etapas procedi-- mentales, instrucción y sentencia o juicio dando oportunidad_ a los colitigantes a formular sus acciones y defensas correspondientes, así como la aportación de pruebas que consideren_ pertinentes.

Respecto de la sentencia, el de simple anulación se limi ta a declarar la validez o nulidad del acto según corresponda; en cambio el de plena jurisdicción se emite una sentencia de_

condena.

En cuanto a los efectos de la sentencia la que dicta el Tribunal en lo contencioso objetivo (anulación), sólo logra anular las resoluciones combatidas, a través de una declaración que no puede ser ejecutada por el propio tribunal, en cuanto en el de plena jurisdicción el tribunal sí puede ejecutar sus resoluciones en virtud de que busca el restablecimiento de un derecho subjetivo.

"Acorde con este análisis es posible concluir que el Contencioso Administrativo que se ventila ante el Tribunal Fiscal de la Federación es mixto o ecléctico". (80)

La Organización del Tribunal Fiscal de la Federación no las da la propia Ley Orgánica de dicho Tribunal al mencionar en su Artículo 2.- El Tribunal se integra por una Sala Superior y por las Salas Regionales.

Así tenemos que en la misma Ley Orgánica establece que la Sala Superior se compone de nueve Magistrados, pero bastará la presencia de 6 de sus miembros para que puedan sesionar.

Ahora bien, con lo que respecta a las Salas Regionales están divididas en el territorio nacional en 11 Zonas en un

(80) DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS H. y LUCERO ESPINOSA MANUEL. - Elementos de Derecho Administrativo, Segundo Curso. Ibidem. Páginas 192 y 193.

total de 17 Salas y cada Sala compuesta por tres Magistrados y para poder sesionar en cada Sala es necesario la presencia de tres Magistrados, Art. 20 de la Ley.

Para la competencia del Tribunal, está determinada por las facultades que le asigne la propia Ley Orgánica en su Artículo 24, señala la competencia en razón del territorio.

Las Salas Regionales conocerán de los juicios que promuevan las autoridades para nulificar las resoluciones que sean materia de su competencia; por razón de su territorio será competente la sala regional con jurisdicción en la sede de la autoridad que dictó la resolución que se pretende nulificar, Art. 25 de la Ley.

"La Sala Superior además de su función administrativa, cuenta con una competencia atrayente respecto de asuntos con características especiales, sea por que su valor exceda de 100 veces el salario mínimo general para el Distrito Federal, elevado al año o porque implique la interpretación directa de una ley o fije el alcance de los elementos constitutivos de una contribución". (81)

Cabe señalar que el Procedimiento Contencioso Administrativo se inicia con la manifestación de inconformidad contra una resolución definitiva de La Administración Pública hecha

(81) DELGADILLO GUTIERREZ LUIS H. y LUCERO ESPINOSA MANUEL. - Ibidem. Páginas 195 y 196.

por los particulares y por la propia administración, en los casos en que el propio Código Fiscal de la Federación, y por tal motivo la evolución del procedimiento interviene de manera preponderante el Tribunal Fiscal como autoridad resolutoria del conflicto administrativo.

El Procedimiento Tributario se encuentra regulado por el Título VI del Código Fiscal, así tenemos que en el Artículo 198 estipula que: son partes en el Juicio Contencioso Administrativo los siguientes:

I.- El Demandante.

II.- Los Demandados, tendrán ese carácter:

a).- La autoridad que dictó la resolución impugnada.

b).- El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa. - -

III.- El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior.- En todo caso la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidas con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.

Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá - -

apersonarse como parte en otros juicios en que se controvier-
ten el interés fiscal de la Federación.

IV.- El tercero que tenga un derecho incompatible con la
pretensión del demandante.

Artículo 207.- Nos dice la forma de presentar la deman-
da: La demanda se presentará por escrito directamente ante la
Sala Regional cuya circunscripción radique la autoridad que -
emitió la resolución impugnada, dentro de los 45 días siguien-
tes a aquél en que haya surtido efectos la notificación de és
ta. La demanda podrá enviarse por correo certificado con acu-
se de recibo si el demandante tiene su domicilio fuera de la
población donde esté la sede de la Sala o cuando ésta se en-
cuentra en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, -
siempre que el envío se efectúe en el lugar en que resida el
demandante.

La autoridad podrá presentar la deman- dentro de los -
CINCO años siguientes a la fecha en que sea ~~anulada~~ la resolu-
ción, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto fa-
vorable a un particular, salvo que haya producido efectos de
tracto sucesivo, caso en que se podrá demandar la modifica- -
ción o nulidad en cualquier época sin exceder de los CINCO -
años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en
caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particu-
lar, sólo se retrotraerán a los CINCO años anteriores a la -
presentación de la demanda. Cuando el interesado fallezca du-

rante el plazo se suspenderá hasta un año si antes no se ha aceptado el cargo de representante de la sucesión.

Para el cierre de instrucción lo establece el Artículo - 235, el cual estipula que el Magistrado Instructor, después - de diez días de que haya concluido la sustanciación, notificará por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito. Los alegatos presentados_ en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia.

Al vencer el plazo de cinco días a que se refiere el pá- rrafo anterior, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción sin necesidad de declaratoria expresa.

La sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación se fun- dará en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos - controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de in- vocar hechos notorios.

Quando se hagan valer diversos conceptos de nulidad por_ omisión de formalidades o violaciones de procedimiento la sen- tencia o resolución de la Sala deberá examinar y resolver ca- da uno, aún cuando considera fundado alguno de ellos. En el - caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por omisión de los requisitos exigidos por las leyes, o por_ vicios de procedimientos, la misma deberá señalar en que for- ma afectaron las defensas del particular y trascendieron al - sentido de la resolución.

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnadas de manera expresa en la demanda.

Por último tenemos a los recursos procesales los cuales se prevén dos que son: el de RECLAMACION y el de REVISION.

El Recurso de RECLAMACION lo estipula el Artículo 242, el cual establece que el recurso de RECLAMACION procede ante la Sala Regional, en contra de las resoluciones del Magistrate Instructor que desecha la demanda, la contestación o alguna prueba, que decreten el sobreseimiento del juicio o aquellas que rechasen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva.

El Recurso de REVISION lo establece el Artículo 248, del Código Fiscal de la federación el cual dice: Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad, a través de la Unidad Administrativa encargada de su defensa jurídica interponiendo el Recurso de Revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la Sala

Regional respectiva mediante escrito que presente ante esta -
ltima dentro del término de 15 días siguientes al día en que
surta efectos su notificación por violaciones procesales come
tidos durante el juicio, siempre que afecten las defensas del
recurrente y trasciendan al sentido del fallo, o por violacion
es cometidas en las propias resoluciones o sentencias; cuan-
do la cuantía del asunto exceda de tres mil quinientas veces_
el salario mínimo vigente en el momento de su emisión.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá inter-
poner el recurso, cuando la resolución o sentencia afecte el
interés Fiscal de la Federación y, a su juicio, el asunto ten-
ga importancia, independientemente de su monto, por tratarse_
de la interpretación de leyes o reglamentos, de las formalidad
es esenciales del procedimiento, o por fijar el alcance de -
los elementos constitutivos de una contribución.

Por lo tanto con el establecimiento del Tribunal Fiscal_
de la Federación, abrió el camino para otros Tribunales Admi-
nistrativos teniendo como base Jurídico Constitucionales las
reformas de 1946 y 1967 al Artículo 104 de la propia Constituci
ón, que autorizó a las Leyes Federales para instituir Tribu-
nales de lo contencioso administrativo dotados de plena auto-
nomía para determinar controversias sobre la Administración -
Pública Federal y así es como surge el TRIBUNAL DE LO CONTEN-
CIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, de acuerdo a la -
Ley del 26 de Febrero de 1971.

Por lo tanto, así tenemos que la creación del Tribunal - de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal tiene - como finalidad dotar a la ciudadanía de la capital de la Repú blica de un Organo Jurisdiccional con plena autonomía e inde- pendencia para proteger sus derechos e intereses, con un mar- cado sentido de justicia popular, es decir "Que se presenta - ante los habitantes de la Ciudad de México un Organo Jurisdic- cional con perfiles propios, si bien para su creación se toma- ron en cuenta los antecedentes de otras instituciones relacio- nadas con la materia, representa un avance en la impartición_ de Justicia Administrativa por un procedimiento expedito, ca- rrente de formalidades y proteccionista del particular". (82)

La principal característica de los Tribunales Administra- tivos la constituye su autonomía y por tal motivo dicho Tribu- nal se ubica en el sistema de Jurisdicción Administrativa, eg tá dentro del Poder Ejecutivo pero con absoluta autonomía e - independencia de cualquier Autoridad Administrativa para dic- tar sus fallos, estableciéndose así en el Artículo PRIMERO de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito - Federal el cual dice: "El Tribunal de lo Contencioso del Dis- trito Federal es un Tribunal Administrativo, dotado de plena_ autonomía para dictar sus fallos, con la organización y comp etencia que esta ley establezca". Esta autonomía que nos ha--

(82) VAZQUEZ GALVAN ARMANDO y GARCIA SILVA AGUSTIN.- El Tribu- nal de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Fede- ral. Editorial Orto, S.A. México D.F. 1977. Primera Edi- ción. Página 29.

bla la teoría, de acuerdo al maestro Nava Negrete se debe conquistar, pues en la práctica no se ve claramente. "La Autonomía de los Tribunales Administrativos como de cualquier otro tribunal, es algo que deberá conquistar el hombre, investido de la función de juzgar, las instituciones por sí no lo garantizan; ningún mecanismo que se invente será garantía suficiente de esa autonomía ni siquiera dotando al tribunal de plena autonomía económica. La Administración Pública nunca amenazará ni violará la autonomía del Tribunal Administrativo, son los hombres los que se responsabilizan, no las instituciones". (83)

El Nuevo Tribunal Administrativo del Distrito Federal es su carácter de Organo Jurisdiccional de plena jurisdicción. A diferencia del Tribunal Fiscal de la Federación que es de simple anulación. Por lo tanto el Juez de plena jurisdicción podrá anular el acto que se impugne pero además estará en poder de condenar a la autoridad administrativa. Esto último implica que la sentencia del juzgador podrá obligar a la realización de otra conducta administrativa que satisfaga la pretensión del actor o a aún más, que la sentencia misma alcance este cometido sustituyendo a esa conducta, a la que hace innecesaria.

Ahora bien, la integración del Tribunal de lo Contencio-

(83) NAVA NEGRETE ALFONSO.- Revista del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal.- Número 2. Ibidem.- Página 58.

so Administrativo lo estipula el Artículo 2o. de la Ley, de la siguiente manera: El Tribunal de lo Contencioso Administrativo se compondrá de una Sala Superior integrada por cinco Magistrados y por tres Salas de tres Magistrados cada una, que podrán aumentar en dos más formadas por tres Magistrados supernumerarios, cuando el servicio lo requiera, a juicio de la Sala Superior.

Por otro lado tenemos la competencia de las Salas del Tribunal de acuerdo al Artículo 21, el cual establece que son competentes para conocer:

I.- De los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares.

II.- De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal.

III.- De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de 30 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.

IV.- De las quejas por incumplimiento de las sentencias_ que dicten.

V.- Del Recurso de Reclamación en contra de las resolu-- ciones de trámite de la misma Sala.

VI.- De los juicios que promuevan las autoridades para - que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a - un particular y que causen una lesión a la Hacienda Pública - del Distrito Federal; y

VII.- De los demás que señale la Ley.

El establecimiento del procedimiento del Tribunal tiene_ como principios rectores la sencillez y celeridad, así es - - que, la controversia se inicia con la demanda del particular, que será materia de contestación por las autoridades del De-- partamento del Distrito Federal que hayan sido demandadas y - en su caso por el tercero perjudicado. Una vez iniciada la - controversia se celebra una audiencia pública para recibir la prueba ofrecida y escuchar los alegatos de las partes; asi-- mismo dicho procedimiento lo estipula el Capítulo Especial en el Título Segundo de la Ley del Tribunal en la cual en su Ar-- tículo 24 establece.- Los juicios que se promuevan ante el - Tribunal se substanciarán y resolverán con arreglo al procedi_ miento que señala esta Ley. A falta de disposición expresa y

en cuanto no se oponga a lo que prescribe este ordenamiento, - se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos -- Civiles para el Distrito Federal; en materia fiscal, a la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal y el Código Fiscal de la Federación, en lo que resulten aplicables.

Por lo que respecta a las partes, dicho concepto es de - naturaleza meramente legal, ya que la ley adjetiva así lo con fiere de acuerdo con el procedimiento que regula y la materia competencial del Órgano jurisdiccional; así tenemos que la ap titud para ser parte se traduce en la capacidad para ser suje to de una relación procesal. De acuerdo con la Ley del Tribu nal puede intervenir en el juicio, como actores o terceros - perjudicados los particulares o gobernados y, como demandadas, las autoridades de La Administración Pública local. Así, el Artículo 32 de la ley establece que, son partes en el procedi miento:

I.- El actor.

II.- El Demandado. Tendrá ese carácter:

a).- El Departamento del Distrito Federal, representado por el jefe del mismo;

b).- Los Delegados del Departamento del Distrito Federal, así como los Directores Generales del mismo cuya área de com petencia corresponda la resolución o acto administrativo im-- pugnado o su ejecución; quienes al contestar la demanda lo ha rán por sí y en representación o del Jefe del Departamento -

del Distrito Federal;

c).- Las autoridades del Departamento del Distrito Federal, tanto ordenadoras como ejecutoras de los actos que se im
pugnen;

d).- El particular a quien favorezca la resolución cuya_
nidad pida la autoridad administrativa.

III.- El tercero perjudicado o sea cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal.

De acuerdo a lo anterior, los únicos que pueden intervenir en el juicio contencioso, son los que tengan un interés -
jurídico que funde su pretensión, por lo tanto ante el Tribunal no procederá la gestión oficiosa. Quien promueva a nombre de otro deberá acreditar su personalidad en términos de la -
Ley, al presentar su demanda.

El término para interponer la demanda lo establece el Ar
tículo 43 el cual dice: Será de 15 días hábiles, contados del día siguiente en que haya notificado al efecto la resolución_
o acuerdo que reclame o al día que haya tenido conocimiento -
de ello. Al caso contrario cuando una resolución le sea favorable a un particular la demanda deberá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la fecha que sea notificada la re
solución.

Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal no necesitan formulismo alguno, pero deben contener:

I.- La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido.

II.- Los fundamentos legales en que se apoyen para producir la resolución definitiva; y

III.- Los puntos resolutivos, en los que se expresarán - los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; el plazo que se de a la autoridad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto o bien la orden de reponer el procedimiento. Las Salas deberán, al pronunciar sentencia, suplir las deficiencias de la demanda, pero en todo caso, se contraerán a los puntos de la litis planteada.

La sentencia que declaren la demanda fundada, dejarán - sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables - quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de sus derechos que hubiere sido indebidamente afectado o desconocido.

Por último tenemos los recursos los cuales se originan - de la inconformidad de alguna de las partes del juicio que hayan sufrido agravios, así tenemos: "Que en el momento de pronunciar sus resoluciones, el juzgador, ser humano y por ende falible, puede errar en la interpretación y aplicación de la

ley al caso concreto, en la apreciación de las pruebas rendidas por las partes o por los hechos en controversia. Y para remediar el error la Ley del Tribunal prevee diversos recursos a fin de que se pronuncie una nueva resolución". (84)

Ahora bien, el Recurso de Reclamación lo estipula el Artículo 83 de la Ley, el cual dice: El Recurso de RECLAMACION es procedente contra las providencias o los acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal, por el Presidente de cualquiera de las Salas o por los Magistrados, así como en los demás casos señalados por esta Ley.

Art. 84.- El Recurso se interpondrá, con expresión de agravios, dentro del término de tres días contados a partir de la fecha de notificación correspondiente, ante la Sala de Adscripción del Magistrado o Presidente que haya dictado el acuerdo recurrido.

Las resoluciones de las Salas del Tribunal que decreten o nieguen sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo, y las que pongan fin al procedimiento, serán recurribles por cualquiera de las partes ante la Sala Superior. El Recurso deberá ser interpuesto por escrito dirigido a la Sala Superior dentro del plazo de tres días siguientes en que surta efecto la notificación de la resolu-

(84) VAZQUEZ GALVAN ARMANDO y GARCIA SILVA AGUSTIN.- El TRIBUNAL de lo Contencioso Administrativo en el Distrito Federal. Ibidem. Página 229.

ción impugnada. Al admitir el trámite la Sala Superior nombrará a un Magistrado ponente, el cual mandará correr traslado - a las demás partes por el término de cinco días para que ex-- pongan lo que a su derecho convenga.

Por último el Artículo 87 establece que contra las reso- luciones de la Sala Superior a que se refiere el Artículo an- terior, las autoridades podrán interponer el Recurso de Revi- sión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente, den-- tro del plazo de quince días siguientes a aquel en que surta_ efecto la notificación respectiva cuando se trate de un asun- to de importancia y trascendencia mediante escrito dirigido - al Tribunal. En dicho escrito deberá exponerse las razones - que determinen la referida importancia y trascendencia del - asunto que se trate. Si el valor del negocio excede de veinte veces el salario mínimo elevado al año.

CONCLUSIONES .

C O N C L U S I O N E S

PRIMERA.- De acuerdo a la evolución que ha sufrido la teoría sobre la División de Poderes, no debe entenderse como gramaticalmente aparece, sino más bien como una coordinación de funciones, como una nueva distribución de competencias entre los poderes.

SEGUNDA.- El Estado y toda su maquinaria Administrativa tiene la obligación de satisfacer las necesidades sociales que les presenten y así llevar a cabo sus fines como son la mejor distribución de la riqueza, respetar los Derechos de los Ciudadanos y cuidar de la Soberanía Nacional.

TERCERA.- Nuestra Constitución consagra a la doctrina de los tres poderes, pero no de una manera rígida, puesto que hay una colaboración recíproca en los actos realizados por el Gobierno, porque el Ejecutivo no se va a dedicar de una manera exclusiva en función de administrar y ejecutar las leyes, sino en algunas ocasiones también tiene facultades Legislativas y Judiciales.

CUARTA.- La Legislación Administrativa establece dentro de su obrar una manera de poder respetar a los particulares, para esto establece en la mayor parte de las Leyes Administrativas RECURSOS, con los cuales la propia Administración va a revisar sus actos.

QUINTA.- El Administrado cuenta con una serie de Derechos para una mejor convivencia entre el particular y La Administración como son el de PETICION, el cual lo establece el Artículo OCTAVO de la Constitución, ya que dicho concepto consiste en la facultad que tiene el gobernado para poder dirigirse a la autoridad solicitando alguna pretensión y el deber correlativo impuesto a quienes ejercen el Poder Público de contestar por escrito los pedimentos.

SEXTA.- Actualmente no se cuenta con un Tribunal Autónomo e Independiente para decidir las controversias suscitadas ante La Administración y el particular, ya que en la Suprema Corte de la Nación, existe una Sala Especial para conocer de los casos administrativos por medio del Amparo.

SEPTIMA.- Al inicio de nuestro Derecho por lo común el Contencioso Administrativo era confundido con el Contencioso Judicial, pues en ese tiempo, el Corregidor ocupaba el primer lugar en la Jurisdicción Administrativa era el encargado al mismo tiempo de lo civil y lo criminal.

OCTAVA.- En la Constitución de 1857 no incorporó de manera específica lo Contencioso Administrativo, por tal motivo como lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia al interpretar el Artículo 14 Constitucional, el Juicio de Amparo, se convirtió en controlador de la legalidad en todo el país, en todas las materias jurídicas y en consecuencia de La Administración Local y Federal.

NOVENA.- La creación de Tribunales Administrativos obedeció a que en Juicio de Amparo era nadamás un medio para controlar la Constitucionalidad de los actos de La Administración, pero no la legalidad de los mismos, que deberán quedar bajo la Jurisdicción de Tribunales que dependiendo del propio Poder Ejecutivo pudiera revisar la legalidad de sus propios actos.

DECIMA.- Al reformar el Artículo 73 fracción XXIX-H Constitucional en relación con el 104 fracción I-B, se puede apreciar, que va implícito el reconocimiento expreso de los Tribunales Administrativos facultando Tribunales Colegiados de Circuito para conocer de los Recursos que establezcan las leyes, contra las sentencias de los Tribunales Administrativos.

DECIMA PRIMERA.- Uno de los primeros Tribunales de Contencioso Administrativo, fué el Tribunal Fiscal de la Federación, como un Organó de Jurisdicción Federal por la Ley de Justicia Fiscal de fecha primero de Enero de 1937, la cual significó un camino de los demás Tribunales Administrativos.

DECIMA SEGUNDA.- El Tribunal Fiscal de la Federación está colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo, sin sujeción a las autoridades que integran ese poder y que actúa por delegación de facultades que la ley le otorga, su establecimiento se debió precisamente para mantener el Principio de la División de Poderes y el respeto del Poder Ejecutivo Federal, esto es lo que se consagra en la Ley al establecer que el Tri

bunal Fiscal de la Federación, es un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía, para dictar sus fallos.

DECIMA TERCERA.- Con las reformas de 1946 y 1967 al Artículo 104 Constitucional, la cual autorizó a las Leyes Federales para instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo de plena autonomía para determinar controversias sobre la Administración Pública Federal y es así como surge el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de acuerdo a la Ley del 26 de Febrero de 1971.

DECIMA CUARTA.- Este Nuevo Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal en su carácter Organó Jurisdiccional de plena jurisdicción, posee facultad imperativa para imponer sus determinaciones y el orden en el procedimiento a través de las medidas de apremio y disciplinarias, así como exigir el cumplimiento de la sentencia protectora del administrado por producto de un procedimiento de ejecución para dicho cumplimiento.

BIBLIOGRAFIA

B I B L I O G R A F I A

ARNAIZ AMIGO AURORA.- La Ciencia del Estado. Editorial Anti--
gua Librería Robredo. México, D.F., 1959. Primera Edición.

ALESSI RENATO.- Instituciones de Derecho Administrativo, To-
mo II. Editorial Bosch. Buenos Aires Argentina. 1970 Quinta -
Edición.

BULLRICH RODOLFO.- Principios Generales de Derecho Administra-
tivo. Editorial guillermo Kragt Ltda. Buenos Aires Argentina.
1942. Primera Edición.

CARRILLO FLORES ANTONIO.- La Justicia Federal y La Administra-
ción Pública. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1973. Segun-
da Edición.

CARRE DE MALBERG.- Teoría General del Estado.- Fondo de Cultu-
ra Económica, México, D.F., 1971. Segunda Edición.

DELGADILLO GUTIERREZ LUIS y LUCERO ESPINOSA MANUEL.- Elemen-
tos de Derecho Administrativo, Segundo Curso. Editorial Limu-
sa, México, D.F., 1991. Primera reimpresión.

FRAGA GABINO.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.
México, D.F. 1978. Décima Octava Edición.

GONZALEZ COSIO ARTURO.- El Poder Público y la Jurisdicción en
Materia Administrativa en México. Editorial Porrúa, S.A., Mé-
xico, D.F. 1976. Primera Edición.

GONZALEZ PEREZ JESUS.- Derecho Procesal Administrativo, Tomo I.- Editorial Instituciones de Estudios Políticos. Madrid España. 1964. Segunda Edición.

HEDUAN VIRUES DOLORES.- Cuarta Epoca del Tribunal Fiscal de la Federación. Academia de Derecho Fiscal (Asociación Nacional de Abogados).- México, D.F. 1971.

HANS KELSEN.- Teoría Pura del Derecho.- Editorial Eudeba.- Buenos Aires Argentina. 1971. Décima Edición.

JOHSON GOODNOV FRANK.- Derecho Administrativo Comparado, Tomo II.- Editorial España Moderna. Madrid España. 1969. Primera Edición.

LOCKE JOHN.- Ensayo sobre el Gobierno Civil. Edit. Aguilar. Madrid España. 1969. Primera Edición.

MARTINEZ VERA ROGELIO.- Derecho Administrativo. Editorial Banca y Comercio.- México, D.F., 1969. Cuarta Edición.

MERK ADOLFO.- Teoría General de Derecho Administrativo. Editorial Nacional. México, D.F. 1975. Primera Edición.

MORENO DIAZ MANUEL.- Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Pax-Méx.- México, D.F. 1975. Segunda Edición.

MATEO RAMOS MARTIN.- Manual de Derecho Administrativo.- Editorial Marcín Pons.- Madrid España. 1970. Segunda Edición.

...

MONTESQUIEU.- Del Espiritu de las Leyes.- Sepan Cuantos. Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1977. Tercera Edición.

NAVA NEGRETE ALFONSO.- Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1959. Primera Edición.

NAVA NEGRETE ALFONSO.- Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. México, D.F. Julio 1973. Número 2.

ROYO VILLANOVA ANTONIO.- Elementos de Derecho Administrativo. Editorial Santander. Valladolid España. 1952. Primera Edición.

RIOS ELIZONDO ROBERTO.- El Acto de Gobierno.- Editorial Porrúa, S.A.- México, D.F. 1975. Primera Edición.

SERRA ROJAS ANDRES.- Ciencia Política, Tomo I. Editorial Instituto Mexicano de Cultura. México, D.F. 1971. Primera Edición.

SERRA ROJAS ANDRES.- Derecho Administrativo Tomo II. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1974. Sexta Edición.

TENA RAMIREZ FELIPE.- Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1975. Primera Edición.

TRUEBA URBINA ALBERTO y TRUEBA BARRERA JORGE.- Nueva Legislación de Amparo.- Editorial Porrúa, S.A. México, D.F. 1975. Vigésima Octava Edición.

VAZQUEZ GALVAN ARMANDO y GARCIA SILVA AGUSTIN.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Editorial ORTO, S.A. México, D.F. 1977. Primera Edición.