

800
200



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE LA
MODERNIZACION DEL ESTADO DE DERECHO
EN MEXICO"

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



MEXICO, D. F.

1993

**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.

PROLOGO

P R I M E R A P A R T E

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y EL
ESTADO DE DERECHO

C A P I T U L O I

EL ESTADO DE DERECHO	1
1. INTRODUCCION.	2
2. CONCEPTO.	4
3. EL PRINCIPIO DE LA DIVISION DE PODERES.	11

C A P I T U L O II

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

1. CONCEPTO.	17
2. MODELOS DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.	21
2.1. MODELO ANGLOSAJON O JUDICIALISTA.	21
2.2. MODELO GERMANICO.	22
2.3. MODELO ESPAÑOL.	23
2.4. MODELO FRANCÉS.	23
3. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN FRANCIA.	24
3.1. DE LA SEPARACION DE LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA DE LA ORDINARIA.	25
3.2. DE LA SEPARACION DE LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA DE LA ADMINISTRACION ACTIVA.	32
3.2.1. EL CONSEJO DE ESTADO.	34
3.2.2. OTROS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.	41
3.2.3. ALCANCES DE LA JURISDICCION.	46
3.2.4. RECURSOS JURISDICCIONALES QUE COMPRENDE EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FRANCÉS.	53

S E G U N D A P A R T E

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MEXICO	59
--	----

C A P I T U L O I I I

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO	60
-------------------------------	----

1. ANTECEDENTES.	60
2. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y SU BASE LEGAL EN LA CONSTITUCION DE 1917.	73
2.1. INTRODUCCION DE LA BASE CONSTITUCIONAL PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.	74
2.2. SITUACION ACTUAL DE LA BASE CONSTITUCIONAL PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.	76
2.3. LA JUSTICIA FISCAL PRECEDENTE DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.	78
2.4. LA FUNDACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.	84
2.5. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION A LA LUZ DE LA LEGISLACION.	89
2.5.1. AUTONOMIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.	90
2.5.2. INTEGRACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.	92
2.5.3. NOMBRAMIENTO DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.	96
2.5.4. COMPETENCIA.	97
2.5.5. CAUSAS DE ANULACION Y LA SENTENCIA.	122
2.5.6. PROCEDIMIENTO.	125
2.5.7. MEDIOS DE DEFENSA PROCEDENTES CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.	142
2.3. LA INFLUENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION EN EL DERECHO MEXICANO.	153
2.3.1. INFLUENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION EN EL AMBITO FEDERAL.	153
2.3.2. INFLUENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION EN EL AMBITO ESTATAL.	159

C A P I T U L O I V

PROPUESTAS Y PROYECTOS DE CREACION DE UN TRIBUNAL FEDERAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. ALFONSO NAVA NEGRETE.	164
2. ANTONIO CARRILLO FLORES.	165
3. PROYECTO DE 1964.	167
4. HUMBERTO BRISEÑO SIERRA.	176
5. PROYECTO DE 1973.	179
6. PROYECTO DE 1981.	181
7. HECTOR FIX ZAMUDIO.	183
8. ARMANDO DIAZ OLIVARES.	191
CONCLUSIONES.	194
BIBLIOGRAFIA.	208

PROLOGO

Fué en el año de 1989 cuando el autor tuvo su primer contacto practico con el contencioso administrativo mexicano, al permitirsele hacer su servicio social en el Tribunal Fiscal de la Federación (órgano que ha prestigiado al contencioso administrativo en nuestro país) y participar en el programa "Tramitación y resolución de juicios de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación", bajo la dirección del Magistrado Alfonso Nava Negrete. Fué a partir de entonces que reafirme mi gusto por la materia fiscal, a la que decidí dedicar mi esfuerzo y dedicación.

Mi estancia en tan honrosa institución jurisdiccional durante nueve meses, me permitieron percatarme de su nobleza y eficiencia, a la que le comence a tomar un cariño que a la fecha crece día con día.

Por otro lado, EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE LA MODERNIZACION DEL ESTADO DE DERECHO EN MEXICO, no es una investigación que tenga como objetivo agotar el tema del contencioso administrativo en México, ya que al respecto existen algunos estudios que en opinión del autor si logran ese objetivo.

Ahora bien, EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE LA MODERNIZACION DEL ESTADO DE DERECHO EN MEXICO, es una modesta y somera investigación de lo que ha sido, de lo que es y de lo que se espera que sea el contencioso administrativo en México.

La presente investigación se inicia por ubicar el Contencioso Administrativo en el Estado de derecho, y al efecto en el primer capítulo, se señala lo que es el Estado de derecho, y se hace incapié en el principio de la división de poderes, uno de sus principios características.

En tanto que en el capítulo segundo, se precisa el contencioso administrativo, ya que en la forma en que se interprete la función jurisdiccional de los actos administrativos en relación con la división de poderes, estaremos en presencia de alguno de los modelos del contencioso administrativo, entre los que destaca el modelo francés o continental europeo, que al hacer una interpretación política del principio de división de poderes dió lugar a los Tribunales Administrativos. Posteriormente, se hace un estudio acerca del contencioso administrativo francés, ya que nuestros Tribunales Administrativos están inspirados en el Consejo de Estado y en los Consejos de Prefectura, órganos del contencioso francés.

Por lo que hace a la Segunda Parte, en el capítulo tercero, se analiza la legislación suprema del siglo pasado, para determinar el modelo de contencioso administrativo predominante y para constatar si se contaba con base constitucional para establecer tribunales administrativos conforme al modelo francés. Posteriormente, se estudia la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, primer Tribunal administrativo de tipo francés que se estableció en nuestro país a raíz de la promulgación de la constitución de 1917. La investigación continua con el análisis

del Tribunal Fiscal de la Federación y el procedimiento que ante él se tramita, para posteriormente abordar la influencia del Tribunal Fiscal de la Federación en la creación de otros Tribunales Administrativos Federales y Estatales.

Finalmente, en el cuarto y último capítulo se enumeran las más sobresalientes propuestas y proyectos de creación de un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo.

Para concluir con una propuesta para crear un Tribunal Federal de lo Contencioso administrativo del autor, inspirada en las propuestas del capítulo cuarto.

Sirva de humilde homenaje al Tribunal Fiscal de la Federación, la presente tesis profesional.

Septiembre de 1992.

PRIMERA PARTE
EL ESTADO DE DERECHO
Y EL
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

C A P I T U L O I

EL ESTADO DE DERECHO

1. INTRODUCCION.

Antes de comenzar el estudio del Contencioso Administrativo se hace necesario conceptualizar al Estado de Derecho, ya que es en él donde surge el Contencioso Administrativo.

El Estado de Derecho es un ente producto de los aportes revolucionarios de los ilustrados, que son los ideólogos que animaron la Independencia Norteamericana, la Revolución Francesa y la Independencia de los países hispanoamericanos, entre otros.(1)

Dichos movimientos surgen como oposición a las Monarquías Absolutistas existentes en los siglos XVII y XVIII, las cuales se fundaban en la teocracia, es decir, en una razón teológica que advertía que la legitimidad de los monarcas derivaba directa o indirectamente de la voluntad divina. En la práctica política este conflicto se manifestó como una lucha contra los privilegios económicos y políticos de la Iglesia Católica, que se ligaba indisolublemente unida a las monarquías.(2)

(1) Villegas, Avelardo. El Liberalismo. Pág.4-5

(2) Ibidem.

Como antítesis de las monarquías absolutistas, surge el liberalismo, que es una concepción y una práctica que pone énfasis en la idea de individuo vinculada con la de libertad, respecto a la autoridad política, religiosa y económica.

Fue la triunfante Revolución Francesa la que en la DECLARACION DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE establece una serie de innovadoras premisas que permitirán la realización del anhelo de libertad, igualdad y fraternidad, que a continuación se enumeran:

El imperio de la ley (art. 4, 5, 6, 7 Y 8).

El principio de la división de poderes (art. 16)

El mantenimiento del régimen de legalidad de la administración (art.3, 7 y 13).

El reconocimiento de los derechos del hombre (art.1, 3, 4, 6, 7, 8, 11 y 16).

El reconocimiento del pueblo como soberano (art.3).

El reconocimiento de la Constitución como ordenamiento supremo (art.16), entre otros.

Lo cual dió lugar a una nueva realidad histórica, llamada Estado de Derecho, que ha servido de modelo para casi todo Occidente. En él convergen armónicamente los principios mencionados.

Se hace necesario conceptuar al Estado de Derecho para posteriormente referirnos a la institución de la división de poderes, ya que en la forma en que se estructure la jurisdicción de los actos administrativos estaremos en presencia del Contencioso Administrativo, objeto de nuestro estudio.

2. CONCEPTO.

En el presente punto trataremos de conceptualizar el Estado de Derecho, haciendo la aclaración que la noción que proponemos más adelante no pretende ser precisa y acabada, ya que ello rebasa por mucho los alcances del presente trabajo, sino que su objetivo es brindar una idea somera sobre la compleja institución del Estado de Derecho.

Primeramente enumeraremos algunas opiniones que la doctrina ha vertido al respecto, a efecto de darle soporte al concepto propuesto.

Para Serra Rojas (3) "...El Estado de Derecho es el adalid de los valores indiscutibles como la justicia, la libertad, la igualdad, el bien común y otros. Su propósito ha significado el tránsito de la acción tiránica del poder público, al régimen institucional de los sistemas contemporáneos." El Estado de Derecho "...se caracteriza por el imperio de la ley, el principio de la división de poderes, el mantenimiento del régimen de legalidad de la administración y el reconocimiento a nivel nacional e internacional de los derechos fundamentales del hombre."

Para Cipriano Gómez Lara (4) desde "...un punto de vista

(3) Ciencia Política. Pág. 223 y 234.
Cfr. Villegas, Abelardo. El Liberalismo. Pág. 10-11;
Abendroth, Wolfgang y Kurt Lenk. Introducción a la
Ciencia Política, Pág. 81-83; Marcos, Patricio. Estado.
Pág. 55-90.

(4) Teoría General del Proceso. Pág. 113.

lógico-jurídico, el estado es un ente fáctico creador e imponedor de un orden jurídico."

En nuestra opinión EL ESTADO DE DERECHO es un ente fáctico que encuentra su fundamento en su Constitución escrita, donde se establecen los principios fundamentales de la división de poderes, de la soberanía popular, del bien común y del imperio de la ley, así como el reconocimiento de las garantías del gobernado a todos y cada uno de los integrantes del conglomerado.

De lo anterior se desprenden las siguientes notas características:

1.- El Estado de derecho es un ente fáctico, ya que todos y cada uno de los gobernados resienten su existencia, al ser afectados en su esfera jurídica por actos de autoridad Administrativa, Legislativa o Jurisdiccional.

Adicionalmente, cabe señalar que su presencia la encontramos en todas partes. Su autoridad se hace sentir bajo diversas formas: forma de colaboración, de asistencia, en forma coactiva y otras análogas." (5)

Pese a que Andrés Serra Rojas considera que el Estado es una cosa inmaterial, ya que no es susceptible de ser captada por los sentidos, reconoce que lo que "...manifiesta la existencia de este ser inmaterial, político, jurídico, que nosotros llamamos Estado, es el establecimiento en las diversas comunidades sociales, de una cierta organización unificante. general que

(5) Serra. Op. cit. Pág. 306.

requiere de un fin común, de un orden jerárquico único y estable."(6)

2. Encuentra su fundamento en la Constitución escrita o formal, que es el ordenamiento supremo, base de todos estos elementos y contiene los principios de su organización.

La Constitución representa la expresión y el reconocimiento, de los factores reales de poder, es decir, de la Constitución real.(7) que en su conjunto conforman al pueblo, es éste quien elige al órgano que habrá de expedirla, el Poder Constituyente.

Así lo reconoce el jurista Andrés Serra Rojas, al señalar que "...El ejercicio del poder se manifiesta de acuerdo con el adelanto de un grupo social determinado: el poder es primitivo o rudimentario o el poder se encauza en los lineamientos del orden constitucional del Estado Moderno." (8)

3. Establece el principio fundamental de la división de poderes, con la obligada observación de que el poder supremo del estado es uno, sólo que para su ejercicio se divide en Ejecutivo, Legislativo y Jurisdiccional.

Lo que lo reconoce el Profesor Andres Serra Rojas al señalar que "Donde el Estado se hace más visible es en el aparato

(6) Op. cit. Pág. 246.
Cfr. Marcos., Op. cit. Pág. 81-127. Villegas., Op. cit. Pág. 8-12; Marcos. Op. cit. Pág.91-110; Venegas Trejo, Francisco. Apuntes de Clase.

(7) Serra Op. cit. Pág. 310.

(8) Ibid.

estatal representado por una pirámide del poder. En el vértice se encuentra la dirección del Estado (Poderes) en donde se toman las decisiones políticas fundamentales o leyes. El cuerpo del Estado son los órganos administrativos y judiciales, que decidan sobre la observancia de la ley y finalmente el poder del aparato estatal se extiende a un determinado territorio y a su población, ésta última como mero objeto del poder estatal."(9) "El orden jurídico que integra el Estado es inconcebible sin el poder del que se le provee para su efectividad. Estado y Poder mantienen una estrecha relación, siendo difícil en ocasiones señalar cual es aquella parte del Estado que no se mantiene como poder, o cual es el aspecto del poder que no sea totalmente regulado por el mismo Estado, en un proceso de autolimitación y autodeterminación."(10) "En el derecho Público moderno el poder se refiere a la autoridad que tienen los órganos del Estado en quienes el pueblo deposita el ejercicio de su soberanía. Autoridad es el poder que es aceptado, respetado, reconocido y legítimo. Un poder institucionalizado."(11)

Nuestra Constitución Política consta de nueve Títulos, de los cuales el Capítulo I del Título Primero contiene la parte dogmática al regular lo referente a las Garantías Individuales, en tanto que el Título Tercero contiene la parte orgánica.

(9) Ibid. Pág. 251

(10) Ibid Pág. 306.

(11) Ibid Pág. 305.

Toda Constitución consta de dos partes esenciales, una orgánica, en la que se estructura el poder supremo del estado y otra dogmática, en la que se reconoce una serie de garantías individuales; y dentro de la parte dogmática se reconoce el principio del Estado de derecho y se hace una enumeración del alcance de las funciones de cada poder.

4. Establece el principio fundamental de la Soberanía Popular, es decir, el pueblo es el Soberano, que implica que ningún grupo o asociación política o económica, tanto interno como externo, no puede imponer su voluntad sobre el pueblo, que es la voluntad suprema.(12)

5. El principio fundamental del bien común(13), que está ligado estrechamente con el de la Soberanía Popular, por lo que si el Soberano es el pueblo, es inconcebible el hecho de que el Estado atienda al interés privado de una persona o grupo de ellas, sobre el interés del Soberano.(14)

6. El principio fundamental del Imperio de la ley, por el hecho de que todos sus actos, a través de cualquiera de los órganos del Poder Ejecutivo, Legislativo o Judicial, deben acatar y respetar el orden jurídico constituido por la Constitución en

(12) Pantoja Morán, David. La idea de soberanía en el constitucionalismo latinoamericano; Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Pág.3-9; Carpizo, Jorge. Estudios de Derecho Constitucional, Pág. 58-63 y La Constitución de 1917, Pág.162-194; Villegas. Op. Cit. Pág. 10-12; Serra. Op. Cit. Pág.325-329; Venegas. Op. cit.

(13) Cfr. Villegas. Op. cit. Pág.10-12.

(14) Ibidem.

su cúspide, y por las leyes secundarias, los reglamentos, los decretos, los acuerdos y las circulares dictadas de conformidad con el ordenamiento supremo. (15)

El jurista Andrés Serra Rojas lo considera como "... el factor que da unidad a todos estos elementos es el orden jurídico unitario, que tiene en su base una estructura constitucional de la cual emanan los principios de su organización." (16)

"Hay un proceso de fuerza o dominación a través de toda la historia. El hombre al luchar por su libertad, en verdad, por lo que ha luchado es por el imperio del derecho y de la ley y el mantenimiento de un orden, es decir, el Estado sometido al Derecho. Un Estado no sometido al derecho es la arbitrariedad y la negación de la libertad. En en las tiranías en las que se manifiesta plenamente la arbitrariedad." (17)

Otra opinión que es de considerarse es la de Reinhard Kühli, aque considera que: "Toda la actividad del Estado debería limitarse a aplicar las leyes. Según la concepción liberal, el Estado es el servidor de la sociedad, el cual ha de velar mediante leyes adecuadas, que el individuo pueda desarrollarse libremente, siempre que al hacerlo no entre en conflicto con el uso de la libertad de los demás." (18)

(15) Op. cit. Pág. 247.

(16) Serra. Op. cit. Pág. 233.

(17) Ibid.

(18) Abendroth. Op. cit. Pág. 75.

"De hecho, el <<imperio de la ley>> significa el gobierno de la representación del pueblo. la cual proclamó las leyes bajo la mirada atenta de la opinión pública y por encargo del pueblo entero"(19), que el soberano.

7. Se reconoce una serie de garantías del gobernado a todos y cada uno de los integrantes del conglomerado. en la Constitución, en su parte dogmática,(20) los cuales deben ser respetadas por los funcionarios públicos que pertenecen al Poder Ejecutivo (al realizar su actuación tendiente a la satisfacción del interés público), al Poder Judicial (cuando dicta sus Acuerdos, Resoluciones y Sentencias tendientes a dirimir controversias), o bien, al Poder Legislativo (cuando dicta sus Leyes o Decretos).

Actualmente las Constituciones de los Estados de Derecho contienen en su capitulo el principio de legalidad que necesariamente deben de reunir todo acto de cualquier autoridad estatal, cuyo espíritu es el siguiente: LA AUTORIDAD ESTATAL SOLO PUEDE HACER TODO AQUELLO QUE LES ESTA AUTORIZADO POR LA LEY.

Nuestra Constitución contiene dicho principio en el artículo 16 en su primer párrafo.

Así tenemos que todo ESTADO DE DERECHO reconoce a todos y

(19) Ibid. Pág. 75 y 83.

(20) Cfr. Villegas. Op. cit. Pág. 6-11 y 17-25.

cada uno de los gobernados su libertad para dedicarse a la actividad que más les acomode siempre que no esté prohibida por la ley; la libertad de reunión y asociación; la libertad de tránsito, la libertad de expresión y creencia religiosa, etc.

Igualmente reconoce el derecho de propiedad, el derecho para votar y ser votado, el derecho de petición, el derecho a la administración de justicia por tribunales oficiales, etc.

Por lo que sólo es posible hablar del Estado de Derecho cuando convergen y se interrelacionan en un todo orgánico, las condiciones históricas y las instituciones mencionadas.

3. EL PRINCIPIO DE LA DIVISION DE PODERES.

Como vimos anteriormente, "Soberanía Popular y derechos del hombre y del ciudadano son ideas que la Revolución Francesa enmarcó en las constituciones galas de 1791, 1793 y 1795. La nueva estructura política, basada en las ideas de soberanía y derechos del hombre, dió reconocimiento al estado de derecho, el cual representó el anhelo de los hombres de ser gobernados, no por sus semejantes, sino por las leyes." (21)

Cabe señalar que tanto la "...Soberanía y los derechos humanos son la idea misma de la libertad, pero esa libertad necesitaba hacerse efectiva y por esta necesidad -el mundo está determinado por sus necesidades-, los constituyentes franceses se inspiraron en los conceptos vertidos en una utopía. Así como la

(21) Carpizo, Jorge. La Constitución de 1917. Pág. 194.

utopía denominada Contrato Social había inspirado a aquellos iluminados en la concepción de la soberanía popular, indivisible, inalienable e imprescriptible; así otra utopía inspiró las líneas del artículo 16 de la Declaración de Derechos de 1789: "Toda sociedad en la cual la garantía de los derechos del hombre no está asegurada, NI DETERMINADA LA SEPARACION DE PODERES, CARECE DE CONSTITUCION.""(22)

Así tenemos que la división de poderes pasó a ser el aspecto dinámico para impedir la violación de la libertad. Que el poder detenga al poder, era la consigna revolucionaria. (23)

Pese a que la división de poderes es una innovación de los ilustrados, plasmada por primera vez en la Declaración de los Derechos del hombre, hay autores que han querido ver en la Polis Griega y en la Roma antigua antecedentes del principio de la división de poderes. (24) Y para ello se recurre a Aristóteles, Cicerón y Polibio.

Aristóteles consideraba en La Política que en "...todas las Constituciones hay tres elementos con referencia a los cuales ha de considerar el legislador diligente lo que conviene a cada régimen. De estos tres elementos, pues uno es el que delibera sobre los asuntos comunes; el segundo es el relativo a las magistraturas, o sea cuáles deben ser su esfera de competencia

(22) Ibidem.

(23) Ibidem.

(24) Ibid.

En sentido contrario véase Serra. Op. cit. Pág.478-479; Tena. Op. cit. 211-212.

y como debe procederse a su elección; y el tercer elemento es el poder judicial."(25)

Lo que en realidad se propuso Aristóteles fue hacer una descripción de la Atenas Clásica, y en ella no era posible un poder superpuesto a los ciudadanos, ya que ellos eran el único poder posible.(26)

"También se ha afirmado que en el pensamiento de Polibio y Cicerón se encuentra la idea de la separación de poderes."(27)

Aunque en "... realidad, en éstos filósofos historicistas no se haya vestigio de una división de poderes, sino de una combinación de las diversas formas de gobierno. Su conclusión, fue que la mejor constitución es aquella que reúne en sí los principios democráticos, aristocráticos y monárquicos."(28)

Durante "...la edad media el concepto dominante fue el de jurisdicción, y ésta concepción implica la idea del poder único."(29)

Coincidimos con las consideración de Jorge Carpizo, Abelardo Villegas y Reinhard Kühnl en el sentido de que las teorías de Maquiavelo, Loyseau, Bodino y posteriormente Hobbes, es sumamente difícil encontrar una división de poderes, es más ellos son los

(25) Ibid. Pág. 195-196.

(26) Ibidem.

(27) Ibidem.

(28) Ibidem.

(29) Ibidem.

máximos defensores del gobierno absoluto (30)

Situación que cambió al surgir la Ilustración y comenzar a elaborarse diversas teorías en contra del Absolutismo, ya que fué entonces cuando el pensamiento europeo del Siglo XVI, estuvo dominado por la idea de un equilibrio, de un contrapeso de fuerzas opuestas. (31)

Sin embargo, el primer teórico del principio de la división de poderes fué John Locke y sus inmediatos antecedentes son el "Instrument of government" y el "Bill of Rights". (32)

Locke y el acta de establecimiento de 1701 en Inglaterra - que estipuló la libertad de los jueces -son el material en el cual Montesquieu encontró las raíces para su teoría. A estas bases, el teórico francés añadió su gran imaginación y su anhelo de libertad. (33)

Y es en su clásico de la Ilustración "El Espíritu de las Leyes" en su libro XI, (34) donde se plasmó la división de poderes en los siguientes términos:

"La libertad política, en un ciudadano, es la tranquilidad de espíritu que proviene de la opinión que cada uno tiene de su seguridad jurídica; y para que se goce de ella, es preciso que sea tal el gobierno que ningún

(30) Carpizo. La Constitución..., Pág. 195-196; Villegas Op. cit. 14-17; Abendroht. Op. cit.

(31) Ibidem.
Tena. Op. cit. Pág. 212-215

(32) Ibidem.

(33) Ibidem.

(34) Textos de Historia Moderna. Textos Universitarios.

ciudadano tenga motivo de temer a otro.

Cuando los poderes legislativo y ejecutivo se hallan reunidos en una misma persona o corporación, entonces no hay libertad, porque es de temer que el monarca o el senado hagan leyes tiránicas para ejecutarlas del mismo modo.

Así sucede también cuando el poder judicial no está separado del poder legislativo y del ejecutivo. Estando unido al primero, el imperio sobre la vida y la libertad de los ciudadanos sería arbitrario, por ser uno mismo el juez y el legislador y, estando unido al segundo, sería tiránico, por cuanto gozaría el juez de la fuerza del mismo agresor.

En el Estado en que un hombre solo o una corporación de próceres, o de nobles, o del pueblo administrase los tres poderes, y tuviese la facultad de hacer las leyes, de ejecutar las resoluciones públicas y de juzgar los crímenes y contiendas de los particulares, todo se perdería enteramente."

De donde se desprenden una serie de principios, como son:

- a) La base de la libertad política proviene de la seguridad de cada ciudadano.
- b) El peligro de la restricción a la libertad cuando una persona o corporación reúnen en su seno el Poder Legislativo y Ejecutivo.
- c) La importancia del Poder Judicial, no como parte del Poder Ejecutivo, sino como un poder independiente de los otros dos.

Importantes y trascendentes son los principios que se desprenden de la teoría de Montesquieu, ya que en su esencia son perdurables por la sencilla razón de que aseguran la libertad de todos y cada uno de los gobernados de un Estado de Derecho.

Adicionalmente, cabe mencionar las repercusiones obtenidas

los elogios y críticas que despertaron tan original teoría en los autores contemporáneos, entre los que se encuentran Riperte de Monclar, Bentham, Rousseau, Mirabeau, Carré de Malberg, Woodrow Wilson, entre otros.(35)

Es oportuno señalar la importancia del principio de la división de poderes, ya que en la forma de llevar a la práctica dicho principio en lo referente a la función jurisdiccional que conoce de las controversias, que derivan de los actos administrativos del Poder Ejecutivo y los administrados. Cuestión que ha dado lugar a dos corrientes fundamentales:

Una primera postura que considera que la función jurisdiccional de los Actos Administrativos corresponde a los Tribunales del Poder Judicial.

Una segunda postura considera que dicha función corresponde a Tribunales Administrativos pertenecientes o enclavados dentro del Poder Ejecutivo.

Lo cual es materia de estudio en el segundo capítulo.(36) por lo pronto diremos que de la interpretación que se haga de este principio, respecto al control jurisdiccional de los actos administrativos (de supra a subordinación), por Tribunales ubicados dentro del poder judicial, o bien, que se ubiquen dentro del propio poder ejecutivo, estaremos en presencia de los dos sistemas clásicos que históricamente surgieron, el primero en Inglaterra y el segundo en Francia.

(35) Carpizo. Op. cit.; Tena. Op. cit.

(36) Infra pág. 21-23.

C A P I T U L O I I

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. CONCEPTO.

Antes de entrar al estudio del origen y desarrollo del contencioso administrativo en Francia y de su influencia, se hace necesario intentar conceptualizar al contencioso administrativo y determinar los modelos existentes del contencioso administrativo.

En este sentido consideramos necesario apuntar algunos conceptos e ideas que algunos autores han vertido al respecto, para después emitir nuestra opinión.

El jurista Héctor Fix Zamudio entiende por contencioso administrativo el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional, situado dentro del poder ejecutivo o judicial, con el objeto de resolver de una manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública.(1)

En tanto que Gabino Fraga considera que el contencioso administrativo puede definirse desde dos diversos puntos de vista: el formal y el material.(2)

(1) FIX ZAMUDIO, HECTOR. Diccionario Jurídico Mexicano. Vol.1, Pág. 685: Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento Mexicano.

(2) FRAGA, GABINO. Derecho Administrativo. Pág. 443-447.

Desde el punto de vista formal se considera la naturaleza del órgano que conoce las controversias que provoca la actuación administrativa. Cuando existe dicha especialidad se habla de Tribunales Administrativos.

Desde el punto de vista material se atiende a la materia del acto controvertido, y surge de la controversia entre un particular afectado en sus derechos y la administración, con motivo de un acto de ésta última.

Por su parte el Constitucionalista Jorge Carpizo concibe el Contencioso Administrativo como el examen jurisdiccional de los actos administrativos. (3)

Para el Profesor Alfonso Nava Negrete el contencioso Administrativo es un Proceso Administrativo promovido por los administrados o la Administración Pública y contra actos de ésta última ante órganos jurisdiccionales. (4)

Humberto Briseño Sierra caracteriza al contencioso administrativo como el conflicto jurídico que se origina por el acto de la autoridad administrativa que al violar el precepto legal que regla su actividad, vulnera los derechos subjetivos de algún particular o de otra autoridad autárquica. (5)

(3) Carpizo. Estudios... Pág. 179.

(4) Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Pág. 116.

(5) BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. Competencia de los Tribunales Administrativos. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México, Cuarto número Extraordinario, Pág. 82.

Finalmente, Andrés Serra Rojas concibe al Contencioso Administrativo como el juicio, recurso o reclamación, ubicado en un determinado sistema de jurisdicción relativa, que se interpone -después de agotada la vía gubernativa- en unos sistemas ante los Tribunales Judiciales y entre otros ante Tribunales Administrativos Autónomos, sobre pretensiones o conflictos fundados en preceptos de Derecho Administrativo o facultades regladas, que se litigan entre particulares y la Administración Pública -federal o local- por las resoluciones o actos ilegales dictados por ésta, que lesionan o vulneran los derechos establecidos anteriormente, por una ley, un reglamento u otro precepto. Estos órganos cumplen una misión de control sobre la actividad administrativa. (6)

Considero que el Jurista Héctor Fix Zamudio incurre en error de imprecisión, ya que en primer lugar, lo considera como procedimiento, sin tener en cuenta que lo característico de la función jurisdiccional es dirimir controversias por medio de procesos, que es una instancia jurisdiccional, y no la de tramitar procedimientos, y en segundo lugar, incluye las controversias entre los particulares y la administración, surgida de las relaciones de coordinación, en las que no hay contienda administrativa, como es el caso de un contrato de compraventa celebrado por un particular y por la administración pública.

Por otro lado, me parece que las definiciones de los Juristas Jorge Carpizo, Alfonso Nava Negrete, Humberto Briseño

(6) SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. Vol. II Pág.

Sierra y Andres Serra Rojas, son de mayor precisión, y de ellas desprendemos lo característico del Contencioso Administrativo:

El contencioso administrativo es el proceso administrativo, promovido por los administrados o por la Administración Pública, por actos de supra ordenación de ésta última, ante autoridades jurisdiccionales.

En efecto, se trata de un proceso, por cuanto que se trata de una secuencia de actos encaminados a dirimir controversias; pero no cualquier tipo de controversias, sino que se refiere únicamente a las derivadas de actos de supra ordenación de las autoridades administrativas; en la inteligencia que tanto los administrados como la Administración Pública pueden promoverlo; dichas controversias se ventilan ante autoridades jurisdiccionales que aplican la ley al caso concreto para dirimirlo.

Una vez conceptualado el Contencioso Administrativo, se hace necesario diferenciarlo del concepto de Justicia Administrativa, con el cual se le confunde en la practica y cuyo deslinde es importante por las consecuencias importantes que le atribuye la legislación y la jurisprudencia.

La Justicia Administrativa(7) es el genero que comprende a todos los instrumentos juridicos que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de

(7) FIX ZAMUDIO, HECTOR. Introducción...Pág.53, y " " en Tribunal Fis al de la Federación, Cincuenta Años al Servicio de México. Vol. Pag.

los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad administrativa, entre los instrumentos jurídicos que comprende se encuentran los recursos administrativos el ombudsman, etc.

De donde se desprende que la Justicia Administrativa es el género y el Contencioso Administrativo, una de sus modalidades más importantes, es además el más eficaz de los instrumentos jurídicos con que cuenta el administrado para la defensa de sus derechos.

2. MODELOS DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Para una mejor apreciación del Contencioso Administrativo Francés es necesario, así sea de manera somera, trazar un resumen de los sistemas más significativos del Contencioso Administrativo, entre los que tenemos el Anglosajón o Judicialista, el Germánico, el Español y el Francés.

2.1. MODELO ANGLOSAJON O JUDICIALISTA

En este rubro los tribunales administrativos y el control judicial en los ordenamientos angloamericanos, se configura el modelo calificado como judicialista, ya que amén de su evolución, existe la intervención preponderante de los organismos judiciales ordinarios en la decisión final de las controversias administrativas, como es el caso de los Tribunales en Inglaterra y en Estados Unidos de Norteamérica. (8)

(8) FIX... Introducción... Pág. 65-68; Nava... Derecho Pág. y Apuntes de Clase.

2.2. MODELO GERMANICO

Este modelo se caracteriza por la existencia de una jurisdicción administrativa especializada, en el que las controversias entre la administración y los administrados se someten a organismos judiciales especializados, que pertenecen al departamento judicial, pero que funcionan de manera independiente a los tribunales civiles y penales, a los cuales podemos de cierta manera considerar como de carácter ordinario. (9)

Es el caso del (Verwaltungsgerichte), Tribunal Administrativo de primera instancia, y de apelación, Oberverwaltungsgerichte, que se encuentran dentro de la esfera de las Entidades Federativas (Länder), en tanto que el Tribunal Administrativo Federal (Bundesverwaltungsgericht), resuelve de manera definitiva y firme los conflictos de carácter administrativo. Además de los anteriores, existen tribunales fiscales (Finanzgericht), en dos niveles, el primero en las propias entidades federativas, y en la Corte Fiscal Federal (Bundesfinanzhof), en materia fiscal, en la República Federal de Alemania; en tanto que en la República Federal de Austria tenemos una serie de tribunales ordinarios que culminan en la Corte Administrativa Federal, el Verwaltungsgerichtshot; y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Uruguay. (10)

(9) *Fix...*, Op cit. pag. 68-69.

(10) *Ibidem*.

2.3. MODELO ESPAÑOL

Este modelo se caracteriza por que los actos y resoluciones de la administración activa se impugnan ante los tribunales judiciales ordinarios, si bien los mismos han adquirido carácter de organismos especializados. (11)

Tal situación impera en España hasta en tanto se expida la nueva Ley Orgánica del Poder Judicial que se encuentra en discusión ante las Cortes, la jurisdicción administrativa española, salvo excepciones, se atribuye a las Sala de lo Contencioso-Administrativo, tanto de las Audiencias Territoriales como en el Tribunal Supremo, de acuerdo con la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa, tanto de las audiencias Territoriales como el Tribunal Supremo, de conformidad con la Ley de Jurisdicción Contencioso-Administrativa de 27 de diciembre de 1956, reformada el 7 de marzo de 1973. (12)

2.4. MODELO FRANCÉS

El modelo francés se caracteriza por la creación de Tribunales Administrativos dentro de la esfera formal de la Administración, por parte de la legislación expedida por la Asamblea Nacional Revolucionaria en 1790. (11) mismo que estudiaremos con mayor detenimiento a continuación:

(11) Ibid. Pag. 73-75

(12) Ibidem.

(13) FIX...Introducción..., pág. 65-68; Nava...Derecho Pág. y Apuntes de Clase.

3. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN FRANCIA.

Preocupación fundamental del antiguo régimen y de la triunfante Revolución Francesa fué la idea de separación de las autoridades administrativas y judiciales, la que surge como respuesta a la desconfianza del pueblo hacia los tribunales y sus integrantes, los magistrados judiciales, los cuales usurpaban las funciones administrativas y frenaban la actividad administrativa, creando con ello conflictos entre los diversos organos encargados del ejercicio de las funciones jurisdiccionales y administrativas, lo que traía aparejado situaciones de incertidumbre e inestabilidad para el Estado. (14)

Convertido en principio esencial de todo Estado de Derecho, el principio de la división de poderes, fué insuficiente en si mismo para las demandas de la triunfante Revolución Francesa, por lo cual se acudió a un interpretación política del principio referido, valiéndose para ello de la idea de la separación de funciones. (15)

La jurisdicción administrativa (género) y el contencioso administrativo (especie) en Francia, proceden de dos reglas de separación:

1o. La separación de la jurisdicción administrativa y de la jurisdicción ordinaria, que impide a los tribunales administrativos intervenir en la Administración.

(14) Cfr. NAVA. Derecho... Pág. 168-169; ROMO GARCIA, JAIME. Apuntes de clase.

(15) Ibidem.

20. La separación de la administración activa de la administración contenciosa, que dió lugar a la jurisdicción administrativa. (16) A continuación analizaremos ambas reglas de separación.

3.1. DE LA SEPARACION DE LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA DE LA ORDINARIA.

(«La primera regla se sentó como aplicación del principio de separación de Poderes, y su antecedente inmediato fue el "espíritu de hostilidad de los Parlamentos frente al poder real y de sus representantes locales, los intendentes. En los últimos años del antiguo régimen, los Parlamentos había tomado una actitud de oposición sistemática frente a las reformas administrativas y financieras que habían sido intentadas, habiendo hecho fracasar todo lo que se había ensayado en ese sentido. De allí resultó, para quienes eran partidarios de esas reformas, una desconfianza extrema para los cuerpos judiciales.»)(17)

Así tenemos que el principio separacionista de las Jurisdicción Administrativa de la Ordinaria, fué materia de la Instrucción legislativa de 8 de enero de 1790, al considerar que:

(16) Nava. Derecho... Pá. 168 y 169; Fraga. Op. cit. Pág. 446.

(17) FRAGA. Op. Cit. Pág. 446; Martínez Rosaslanda, Sergio. El contencioso administrativo, en la Publicación: "Tribunal Fiscal de la Federación, cuarenta y cinco años al servicio de México. Tomo. II, Pág. 31-34; Carpizo. Estudios... Pg. 180.

"La Constitución sería violada si el poder judicial pudiera mezclarse en las cosas de la Administración y estorbar de cualquier manera que fuera a los cuerpos administrativos en el ejercicio de sus funciones. Todo acto de los tribunales de las cortes de justicia tendiente a contrariar o suspender el movimiento de la Administración, será inconstitucional, quedara sin efecto y no deberá detener a los cuerpos administrativos en el ejercicio de sus operaciones." (18)

Posteriormente fué consagrado en la Ley de Organización Judicial de 16-24 de agosto de 1790, Título segundo, artículo 13:

"Las funciones judiciales son distintas y quedarán siempre separadas de las funciones administrativas; los jueces no podrán, bajo pena de delito, estorbar, de cualquier manera que sea las operaciones de los cuerpos administrativos ni citar ante ellos a los administradores por razón de sus funciones." (19)

La pena para los jueces usurparadores de funciones administrativas se previeron en el artículo 127 del Código Penal:

"Serán culpables de prevaricación y castigados con la degradación cívica: Art. 10..... Art. 20 Los jueces, los procuradores generales o del rey o sus sustitutos, los oficiales de la policía judicial que se hubieran excedido en su poder entrometiéndose en las materias atribuidas a las autoridades administrativas, sea haciendo reglamentos sobre esas materias, sea prohibiendo que se ejecuten las ordenes emanadas de la administración, o que, teniendo permitido u ordenado citar a los administradores en razón del ejercicio de sus funciones, hubieran persistido en la ejecución de sus sentencias u ordenes no obstante la anulación que hubiera sido pronunciada o el conflicto que le hubiera sido notificado." (20)

(18) Nava. Derecho... Pág. 170.

(19) Ibidem.
Martínez. Op. cit. Fix. Introducción... Pág. 62
Nota. 115

(20) Nava. Derecho... Pág. 174.

Finalmente, se le dió rango Constitucional a dicho principio, al quedar plasmado en la Constitución de 3-14 de septiembre de 1791, en el Título Segundo, Capítulo V, artículo 30.:

"Los tribunales no pueden...invadir las funciones administrativas o citar ante ellos a los administradores por razón de sus funciones." (21)

Similar prohibición se hizo también para la Administración, mediante reforma de la Constitución de 3-14 de septiembre de 1791, en su Título Tercero, Capítulo IV, Sección II, artículo 30.:

"No pueden (los administradores) ni inmiscuirse en el ejercicio del Poder Legislativo, o suspender la ejecución de las leyes ni usurpar el orden judicial." (22)

"Pero la separación de las autoridades judiciales y administrativas se fundó también en el postulado político de la división de poderes judicial y administrativo. Se reconoció que a cada uno competían distintas actividades: juzgar y administrar." (21)

A efecto de precisar la concepción del principio separatista, y a fin de evitar que tanto el poder administrativo como el poder judicial no tuvieran más función que la que le corresponde a su esencia, la Asamblea de 1790 considero que el

(21) Ibid Pág. 170.

(22) Ibidem.

(23) Ibidem.

organo de la Administración a quien se encomendara la actividad de juzgar los actos administrativos no administraría y juzgaría concomitantemente, dando lugar a la consideración de que el juzgar los actos administrativos también es administrar. (24)

Resultando en forma novedosa el establecimiento de la separación de las autoridades administrativas de las judiciales, argumentándose que el hecho de que las autoridades judiciales (representante del derecho común y encargado de resolver exclusivamente las controversias entre los particulares, el contencioso judicial) conocieran del contencioso administrativo, violaría el principio de separación de poderes del estado, pues en opinión del constituyente, resultaría el dominio del poder judicial, sobre el poder administrativo. (25)

En lo que hace a la trascendencia e importancia de la división de poderes, nos adherimos a la consideración del Profesor Alfonso Nava Negrete, en el sentido de que el principio de separación de autoridades administrativas y judiciales y, consecuentemente, la separación de las jurisdicciones administrativas y judicial, subsiste aún en el Derecho Francés. Pero con matices diferentes a los de su surgimiento. Si bien en su origen tuvo como único propósito proteger a la Administración de la acción de los tribunales, hoy tiende a tutelar a los particulares en sus reclamaciones. (26)

(24) Nava. Derecho... Pág. 170 y Apuntes...; Romo García, Jaime. Apuntes de clase; Martínez. Op. cit. Pág.33-34.

(25) Ibidem.

(26) Ibidem.

Ahora bien, es oportuno señalar que a la necesidad política y práctica de separar las jurisdicciones administrativa y judicial plantea al derecho francés un nuevo problema: los conflictos de atribución. En cada negocio o asunto contencioso se presenta la cuestión de saber si él entra a formar parte de las atribuciones del juez administrativo o del juez judicial, cuestión que ha dado lugar a la creación de un contencioso especial solventado ante un Tribunal de Conflictos." (27)

Sólo que para llegar a la conformación de un verdadero Tribunal de Conflictos, tuvo que desarrollarse la administración de justicia. (28)

Inicialmente la solución competía al rey en consejo de ministros, salvo recurso al cuerpo legislativo; después el Ministro de Justicia, con confirmación del Directorio; para que posteriormente fuera facultad del primer Cónsul en Consejo de Estado. No existía procedimiento alguno que evitara sus prácticas viciosas, como el de abstenerse de resolver algún conflicto, o el de inclinarse sistemáticamente a favor de la Administración. En realidad, quien siempre resolvía en definitiva los conflictos era el Jefe de Estado. (29)

Dicho anhelo se concretizó al expedirse el decreto de 26 de octubre de 1849 que organizó el Tribunal de Conflictos, garantía de imparcialidad en la solución de los conflictos de atribución,

(27) Ibid. Pág. 176.

(28) Ibidem.

(29) Ibid. Pág. 176-177.

en el que están representadas las partes en conflicto, la Administración (Consejo de Estado) y la Autoridad Judicial (Corte de Casación); y un procedimiento que por las características de sus decisiones, emitidas en definitiva por los miembros del tribunal, y con carácter independiente, lo hacen tener una jurisdicción delegada. (30)

3.2. DE LA SEPARACION DE LA JURISDICCION ADMINISTRATIVA DE LA ADMINISTRACION ACTIVA.

La regla de la separación de la Administración activa de la contenciosa, tuvo su origen en el mismo principio de separación de Poderes que constituye un obstáculo para que la Administración activa sea al mismo tiempo juez de sus propios actos. (31)

Dicha regla sigue fundando la separación de la Administración activa de la contenciosa, cuya aplicación dio nacimiento a los Tribunales Administrativos, tribunales domiciliados dentro de la Administración, encargados de juzgar los actos de la Administración, más o menos autónomos e independientes, según el grado de desarrollo alcanzado por dichas instituciones. (32)

Para el revolucionario derecho francés fué trascendente la creación de un juez administrativo en el seno mismo de la Administración.

(30) Ibidem

(31) Ibidem.

(32) Ibid. Pág.170 y Apuntes...

Así tenemos que el Comité de la Asamblea Constituyente encargado de preparar la ley orgánica judicial, propuso la institución de un tribunal administrativo en cada departamento para que se encargara de resolver los casos del contencioso fiscal administrativo; en tanto que la Asamblea consideraba que los mismos administradores podían cumplir con las funciones contenciosas propuestas para los tribunales proyectados. (33)

"Triunfó la Asamblea y la Ley 7-11 de septiembre de 1790 de organización administrativa, distribuyó la competencia en materia contenciosa administrativa entre los Directores de Distrito y los de Departamento, órganos de la Administración activa." (34)

Sólo posteriormente cambio de titular, a las administraciones Centrales de Departamento.

Resultando una primera etapa de la jurisdicción retenida en la que el juez administrativo y su función de juzgar se encarnan en la persona y actos de la administración activa, que dió lugar a lo que dió en llamarse el ministro-juez. La doctrina del ministro juez nace de la inexacta interpretación de la Ley de 27 de abril. (35)

Un paso importante para la jurisdicción administrativa fué

(33) Ibidem.

(34) En realidad "...ningún cambio de fondo había operado. La antigua fusión de la actividad jurisdiccional y administrativa, en manos del Rey y su Consejo de Ministros -llamado también Consejo de Estado- subsistió a los debates memorandos de 1790, apareciendo un nuevo poseedor." (Nava. Derecho... Pág. 183)

(35) Nava. Derecho... Pág. 184.

sin duda, el logrado por la Constitución del 12 frimario año VIII y la Ley del 28 pluvioso año VIII, al dar vida a dos Tribunales Administrativos: el Consejo de Estado y los Consejo de Prefectura (uno por Departamento), respectivamente (36)

Lo anterior representó la integración orgánica del juez administrativo separándolo formalmente de la administración.

Pese a representar un gran avance, fue insuficiente para la separación de poderes, ya que el jefe de Estado retuvo el poder de decidir en última instancia las decisiones de los asuntos contencioso-administrativos. (37)

"En efecto, el Consejo de Estado tenía una jurisdicción retenida, sólo proponía soluciones, no dictaba resoluciones; era el jefe de Estado quien resolviendo en definitiva poseía propiamente la justicia administrativa. Las decisiones de los otros tribunales administrativos eran verdaderas sentencias, su jurisdicción era delegada, sin embargo, estando subordinadas sea por apelación o por casación al Consejo de Estado, la situación era la misma: el jefe de Estado ejercía una jurisdicción retenida." (38)

Además, el mismo Consejo de Estado aceptaba la jurisdicción ministerial, consistente en que, todos los casos donde la decisión del ministro era susceptible de un recurso contencioso

(36) Ibid. Pág. 187-191.

(37) Ibid. Pág. 183-184.

(38) Ibidem.

ante el Consejo de Estado, esa decisión era en sí misma una primera instancia y el recurso ante el Consejo de Estado no era más que un recurso de apelación (39)

La doctrina del ministro juez es abandonada formalmente por el Consejo de Estado con la Sentencia Cadot, de fecha 13 de diciembre de 1889, acogiendo un recurso directo tramitado ante él sin pasar por la pretendida jurisdicción administrativa. (40)

Pasando a ser el Consejo de Estado juez de derecho común en materia contenciosa administrativa. (41)

En suma, tenemos una segunda etapa de la jurisdicción retenida, en la que el juez administrativo junto a los órganos de la administración activa no se subsume en ellos, en la que su actividad de juzgador no alcanza aún la plenitud jurisdiccional. (42)

Extraordinario resulta el cambio introducido por el legislador, mediante la Ley de 24 de mayo de 1872, por la cual escinde la administración activa de los tribunales administrativos, al dar facultades al Consejo de Estado para resolver las controversias administrativas, y transferirle la plena jurisdiccionalidad a los fallos del Consejo. (43)

(39) Ibidem.

(40) Nava. Derecho... Pág. 184-185; Martínez. Op. cit.

(41) Martínez. Op. cit. Pág. 15

(42) Nava. Derecho... Pág. 185.

(43) Ibidem.

A continuación analizaremos someramente el origen y evolución de los principales Tribunales Administrativos: el Consejo de Estado y los Consejos de Prefectura.

3.2.1. EL CONSEJO DE ESTADO.

"Desde su fundación por la Constitución del 12 Frimario año VIII, artículo 52, hasta la ordenanza del 31 de Julio de 1945, el Consejo de Estado ha sufrido múltiples transformaciones, algunas tan trascendentales como la producida por la Ley del 24 de mayo de 1872." (44)

"La historia del Consejo de Estado es la historia de la naturaleza de sus facultades: consultivas y contenciosas y, la del alcance o fuerza de sus decisiones: de jurisdicción retenida o de jurisdicción delegada. La diversa integración experimentada en el alud de leyes, decretos y ordenanzas que le han formado, sólo un bello marco o un necesario armazón de sostén le han proporcionado." (45)

(a) Como órgano consultivo interviene en materia legislativa y en materia de administración activa. (46)

(44) Ibid. Pág. 191.

(45) Ibidem.

(46) En materia legislativa su actividad puede ser en forma activa o pasiva. Por ejemplo, pasivamente puede preparar y redactar los textos que les son pedidos; activamente puede por iniciativa propia llamar la atención de los poderes públicos sobre las reformas de orden legislativo, reglamentario o administrativo que les parezcan conformes al interés general.

(b) Como órgano contencioso administrativo el Consejo de Estado ha desarrollado una función fecundísima para el derecho administrativo francés y vital para las instituciones administrativas de Francia. (47) Es el supremo tribunal administrativo en Francia y conforma junto con las cortes administrativas de apelación y los tribunales administrativos de primera instancia, la jurisdicción administrativa genérica. (48)

"Antes de nacer el Consejo de Estado, el Contencioso Administrativo se dejó, por la Asamblea de 1790, a las funciones de la Administración. A partir de la Constitución del 12 frimario (art.32) el Consejo de Estado se encarga de resolver las controversias en materia contenciosa...." (49)

El Consejo de Estado ha tenido tres importantes etapas (50):

1a. De la Constitución del 12 frimario, fuente legal creadora, hasta la ley de 24 de mayo de 1872;

En tanto que en materia administrativa, se ha convertido en consejero de la Administración Activa, el "la ilustra, la ilumina, la guía, mantiene los principios que deben presidir a la ejecución de las leyes. (Nava, Derecho...Pág. 191-194 y Apuntes...)

"Como órgano asesor y consultivo de la administración activa, formula leyes y documentos de tipo legislativo." (Vazquez Alfaro, José Luis. Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano, pag. 48).

(47) Nava, op. cit. pág. 194-195.

(48) Vazquez, Op. cit. pág. 48.

(49) Ibidem.

(50) Ibidem.

2a. De la ley de 24 de mayo de 1872 hasta la Ordenanza de 31^o de julio de 1945;

3a. De la Ordenanza de 31 de julio de 1945 a reformas.

PRIMERA ETAPA. La naturaleza de las funciones del Consejo de Estado impide que se le considere como un Tribunal Administrativo, al tener el caracter de mero Organismo Administrativo. Ya que sus resoluciones no alcanzaban la jerarquía de fallo, sino de simple opinión propuesta a la superioridad administrativa para que emitiera la resolución. (51)

Por tanto, toda la justicia administrativa de la época se desenvolverá bajo el signo de la justicia retenida, ya que incluso, al Consejo de Estado estaban subordinadas, sea por apelación o por casación, las demás jurisdicciones administrativas. (52)

Es oportuno señalar que la ley de 3 de marzo de 1849 trae un avance importante al instituir en el Consejo de Estado una sección del contencioso -compuesta de nueve consejeros-, a quien erige en verdadero tribunal al darle un poder de jurisdicción propia (justicia delegada). Dicho beneficio fué pasajero, ya que el decreto orgánico de 25 de enero 1852 considera nuevamente al Consejo de Estado como preparador de resoluciones. (53)

SEGUNDA ETAPA. La Ley de 24 de mayo de 1872 consagró el

(51) Ibid. Pág. 145-196.

(52) Ibidem.

(53) Ibidem.

anhelo brotado en la ley de 1849, al configurar al Consejo de Estado en el poder soberano para la solución de los recursos en materia contenciosa administrativa, así como para las demandas de anulación por exceso de poder formadas contra los actos de diversas autoridades administrativas. (54)

Con esta disposición se abandona la jurisdicción retenida para principiar la jurisdicción delegada que a la fecha subsiste. (55)

En esta etapa el Consejo de Estado cuenta con tres órganos para resolver el Contencioso, la Asamblea Pública del Consejo(56); la sección ordinaria del contencioso(57); y la

(54) Ibidem.

(55) Ibidem.

(56) La Asamblea Pública del Consejo es el órgano que normalmente entendía el Contencioso, era el juez de derecho común, hasta la expedición de la Ley de 10. de marzo de 1923.

A partir de 1923, la Asamblea Pública sólo resolvió por reenvío o sea, cuando el conocimiento de un negocio era reclamado para ella por el vicepresidente del Consejo, por el presidente de la sección del contencioso, por decisión de una subsección o del comité d instrucción o por el comisario de gobierno (art. 3o.).

Situación ordinaria con los negocios de gran importancia o con aquellos en los cuales iba de por medio un principio jurídico. (Nava. Derecho... Pag. 197).

(57) La sección ordinaria del contencioso estaba encargada de dirigir la instrucción escrita y preparaba la relación de negocios contenciosos que debían ser juzgados por la Asamblea Pública del Consejo (arts 15 y 17 de la Ley de 1872), sólo por excepción resolvía los negocios en que no se requería la intervención del abogado y cuyo conocimiento no se había pedido por uno de los consejeros de la sección o por el comisario de gobierno se enviara a la audiencia pública del Consejo

sección especial del contencioso. (58)

Además de los órganos de Resolución, encontramos los órganos de Instrucción de los asuntos contenciosos (59), que son:

a) En la Sección Ordinaria del Contencioso, los Comités de Instrucción.

b) En la Sección Especial del Contencioso, la subsección.

TERCERA PARTE. La Ordenanza de 31 de julio de 1945, el Decreto de 31 de julio de 1945 y la Ley de 8 de agosto de 1950, dan lugar a una nueva conformación del Consejo de Estado.

En esta etapa, para el cumplimiento de sus atribuciones el Consejo de Estado cuenta con los siguientes órganos: (60) cinco

(art. 19 de la Ley de 1872).

Sólo que a partir de la Ley de 10. de marzo de 1923, quien resolvió ordinariamente fue la sección: "La sección del contencioso es juez de los negocios que se eleven a la jurisdicción contenciosa del Consejo de Estado..." (art. 9). (Nava. Derecho... Pág. 198)

(58) Fue creada como Sección temporal por la Ley del 26 de octubre de 1888, la que disponía que:

Cuando las necesidades del servicio lo exigieran, será formada por decreto en Consejo de Estado, una sección temporal que concurrirá al juicio de los negocios de elecciones y de contribuciones directas o tasas asimiladas" (art. 10.).

Dicho órgano se convirtió en permanente debido al crecimiento de los negocios, dándosele el título definitivo de Sección Especial del Contencioso, mediante Ley de 8 de abril de 1910. Conoce de los negocios contenciosos de contribuciones directas y tasas asimiladas y, de elecciones. (Nava. Op.cit. p.199).

(59) Ibid. Pág. 1989-199.

(60) Ibid. Pág. 201

secciones, de las cuales cuatro secciones se encargan de las funciones consultiva y administrativa (la sección del interior, la sección de finanzas, la sección de obras públicas, y la sección social), y una sección contenciosa(61), la Asamblea

- (61) En todos aquellos negocios cuya instrucción haya decidido el Presidente de la Sección del contencioso y corresponda a ésta, es decir, de todos los negocios que instruya la Sección (art. 27 y 33 del decreto de 31 de julio de 1945).

Para la resolución de los negocios contenciosos administrativos actúan separadamente: la Sección del Contencioso, cada Subsección (en forma individual) y para ciertos negocios dos subsecciones.

La Sección está dividida en nueve subsecciones, las cuales son: órganos de instrucción para los negocios que les han sido atribuidos (art.29, decreto 31 de julio 1945), sea formando "órgano de resolución especial" (cuatro primeras subsecciones) o separadamente cada subsección (cinco últimas); órganos encargados de preparar la relación de los negocios: las cuatro primeras de asuntos que no sean de la competencia ordinaria de las cinco últimas y, éstas de sus propios asuntos; órganos de resolución o jueces, con las atribuciones siguientes:

Salvo el supuesto (en el segundo párrafo del artículo 34 de la Ordenanza de 1945) de que las subsecciones juzguen directamente los negocios de pensiones, los recursos relativos a la aplicación de leyes sobre los empleos reservados y sobre la carta de combatiente, los negocios de elecciones y de contribuciones directas y de tasas asimiladas, a menos que se decida remitir un negocio de tales materias a la Sección del Contencioso a la Asamblea General (plenaria del contencioso) por demanda del Vicepresidente del Consejo de Estado, del Presidente de la Sección del Contencioso, de la sección o subsecciones reunidas por el comisario de Gobierno.

Eventualmente se forma por decisión del vicepresidente del Consejo de Estado -tomada según opinión del Presidente de la sección del contencioso- un organismo de resolución integrado por dos subsecciones. De formarse se hará en la apertura de cada año judicial, fijándose las subsecciones afectadas. Los negocios que no se refieran a pensiones, empleos reservados, carta de combatiente, elecciones, contribuciones y tasas asimiladas, se confían a dos

General Administrativa (62), la Asamblea General Plenaria del Contencioso(63); y la Comisión Permanente (64)

El Consejo de Estado en lo que respecta a su estructura es complicada, en tanto que su competencia carece de fijeza en su

subsecciones reunidas bajo la presidencia del presidente de la sección del contencioso- un organismo de resolución integrado por dos subsecciones reunidas bajo la presidencia del presidente de la sección del contencioso o en su defecto bajo la del presidente de su sección más antiguo en sus funciones, presente en la sección."

La instrucción de los negocios de que conocen les está encomendada, de manera que instruyen y juzgan, nombrando el presidente de la subsección para cada negocio, a un relator.

La función de la Sección es la de colaborar en los trabajos de las últimas cinco subsecciones (de las nueve que forman a la Sección), además de ser los comisarios del Gobierno.

Para ciertos negocios se pueden reunir dos secciones o bien formar una comisión en la que están representadas las diversas secciones interesadas. (Nava. Derecho... Pág. 201-207)

- (62) La Asamblea General Administrativa conoce de todas las materias que por su importancia le son reservadas. También asesora al gobierno y a los ministerios en las materias de su competencia. (Vazquez..., op cit. pág. 50).
- (63) La Asamblea General Plenaria del Contencioso conoce de los asuntos que le son remitidos por el vicepresidente del Consejo de Estado, por el presidente de la sección del contencioso, por la subsección o subsecciones reunidas o por el Comisario de Gobierno (art.37. Ordenanza de 31 de julio de 1945). (Nava. Derecho. Pág. 206).
- (64) Se encarga del estudio de los proyectos de ordenanzas y decretos elaborados en virtud de la delegación especial de funciones legislativas. Se integra con un presidente elegido de entre los de las secciones administrativas y cinco consejeros de Estado, cada uno de ellos provenientes de las distintas secciones del Consejo. (Vazquez... op. cit. pág. 50).

distribución entre los diversos órganos del tribunal. Un sólo órgano resolutor activo: las cinco últimas subsecciones de la Sección Administrativa, que cuentan con una competencia (contribuciones directas y tasas asimiladas, elecciones, etc.) normalmente estable, pues inclusive se puede dar -legalmente- el caso de que uno de sus asuntos pase a formar parte de la competencia de otro órgano: la sección o la Asamblea plenaria. Los demás órganos: Asamblea plenaria, Sección y las dos subsecciones reunidas, son órganos resolutores pasivos o más bien, latentes, pues su funcionamiento -aun cuando está prevista su existencia por el legislador- depende de un momento: de que se decida surtirles de competencia enviándoles negocios. (65)

Es oportuno señalar que tanto la Sección del Contencioso como la Asamblea plenaria sólo resuelven los asuntos que le son remitidos por demanda del vicepresidente del Consejo, presidente de la sección, subsección o subsecciones reunidas o por el comisario de Gobierno. También lo es que la ley francesa nada resuelve en el supuesto de que dos o más de las autoridades difieran de parecer para enviar un negocio a la Sección o a la Asamblea plenaria. (66).

3.2.2. OTROS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

"El año VIII vio nacer un organismo similar al Consejo de

(65) Ibid. Pág. 206-208.

(66) Ibidem.

Estado el Consejo de Prefectura." (67)

"La Ley del 28 pluvioso de este año creó para cada departamento tres órganos: un prefecto que administra, un Consejo de Prefectura, que asiste al prefecto dándole su opinión sobre los asuntos de la administración local y que juzga bajo la presidencia del prefecto los negocios contenciosos, un consejo general, que interviene en la repartición de los impuestos directos entre los partidos, que da su opinión sobre la situación y las necesidades del Departamento, etc." (68)

Al igual que el Consejo de Estado el Consejo de Prefectura contaba con atribuciones de doble naturaleza, consultivas y contenciosas; en su desarrollo ha sido objeto de numerosos decretos y leyes, dándole preeminencia a la faceta de tribunal administrativo.

"Su ley creadora le entregó amplias facultades en el campo contencioso con un poder de decisión propio, con amplias facultades, en las cuales se enumeran en forma limitativa los negocios que resolverá (en su artículo 4o.), entre las que se encuentran las demandas concernientes a obras públicas, contribuciones directas, administración urbana, bienes nacionales, etc. Por ello, era inexacto que ambos tribunales tuvieran la totalidad del contencioso administrativo, ya que el Consejo de Prefectura tenía una competencia limitada y el Consejo

(67) Ibid. Pág. 208.

(68) Ibidem.

de Estado no resolvía, simplemente opinaba. (69)

Existían obstáculos e imperfecciones que motivaron diversos proyectos de reformas.

De los cuales triunfó el Proyecto de Tribunales Administrativos Regionales, objeto del Decreto-Ley del 6 de septiembre de 1926, (70) introduciendo un cambio radical, al suprimir los Consejos de Prefectura existentes (uno por Departamento) y crear los Consejos de Prefectura Interdepartamentales:

"Art. 10. Los consejos de prefectura -salvo el de Sena- son suprimido y substituidos por 22 consejos de prefectura interdepartamentales,..."

"Cada consejo de prefectura interdepartamental lleva el nombre de los departamentos comprendidos en su circunscripción o bien el nombre de la cabeza del partido del departamento donde resida, quedando instalados como verdaderos tribunales regionales." (71)

"La reforma de 30 de septiembre de 1953, formalizó la idea al disponer que los Consejos de Prefectura actuarán bajo el título de tribunales administrativos agregando el nombre de la ciudad de su residencia." (72)

(69) Ibidem.

(70) Ibid. Pág. 209-210.

(71) Ibidem.

(72) Ibidem.

Junto al órgano de resolución de los asuntos contencioso-administrativos, que es el consejo de prefectura interdepartamental, el artículo 8 del Decreto-Ley de 6 de septiembre de 1926 instituye otro especial(73):

"Uno o varios miembros de cada consejo de prefectura interdepartamental y del consejo de prefectura del Sena son designados por el presidente de esos consejos para resolver por delegación del Consejo y sin intervención del ministerio público, pero salvo recurso ante el Consejo de Estado, sobre las categorías de negocios (fundamentalmente sobre cuestiones fiscales) "

Es oportuno señalar los cambios introducidos por la Ley 87-1127 de 31 de enero de 1987, publicada en el Journal Officiel el 10. de enero de 1988, en vigor a partir del 10. de enero de 1989.

Dicha reforma persigue adecuar la estructura de los tribunales administrativos franceses a la evolución cuantitativa del proceso administrativo.(74) Los cambios introducidos son los siguientes:

a) Se crean nuevos órganos de jurisdicción administrativa de apelación, competentes para decidir, en última instancia, una gran parte de las apelaciones en materia administrativa.

b) Da lugar a medidas que permiten al Consejo de Estado nombrar un consejero de Estado ante las cortes administrativas de apelación, con objeto de lograr la coordinación y supervisión de la actividad de las mismas.

(73) Ibid. Pág. 211-212.

(74) Vazquez...Op cit. pág. 43-45.

c) En cuestiones procedimentales, se introdujeron dos cuestiones: se fortalece "la prevención del contencioso", dando lugar a un procedimiento previo, limitando a los recursos de plena jurisdicción intentados en contra de las personas colectivas de derecho público; y en segundo lugar, se confirma la función revisora del Consejo de Estado de la Jurisdicción administrativa.

Finalmente, la reforma más reciente al proceso administrativo francés se realizó mediante el decreto 88-097, de 2 de septiembre de 1988, publicado en el Journal Officiel de 3 del mismo mes y año, (75) el cual se dirige hacia dos aspectos:

a) Adopta medidas cautelares positivas. Ya que hasta ese entonces únicamente se conocía la suspensión de la ejecución del acto reclamado. (76)

Las medidas que se introdujeron son: el refere expertise (que consiste en que el presidente de la Sala, a quien corresponden las facultades de refere, puede acordar cualquier medida útil de estimación pericial o de instrucción, aun en los casos en que no existe una decisión administrativa previa, lo que equivale a la dispensa formal del recurso contencioso para solicitar cualquier medida de comprobación o de instrucción que el tiempo amenace de hacer imposible), refere provision (consistente en que el presidente del tribunal administrativo, o de la corte administrativa de apelación, puede acordar la

(75) Ibidem.

(76) Ibidem.

provisión al acreedor que ha planteado ante un tribunal administrativo una demanda de fondo, aun cuando la existencia de la obligación no sea discutida); y la introducción de una cláusula abierta (que faculta al presidente de la corte administrativa de apelación, o del tribunal administrativo, para que, en caso de urgencia, a petición de parte, e incluso en ausencia de una resolución administrativa previa, ordene todas las medidas que sean útiles para la solución del asunto, sin causar perjuicio a la cuestión principal y sin obstaculizar la ejecución de ninguna resolución administrativa).

b) En cuanto a la ejecución de las sentencias, se expide el decreto No. 88-905 de 2 de septiembre de 1988, publicado en el Journal Office de 3 del mismo mes y año, que crea una instancia aclaratoria, pues se concede a los ministros, en cuya dependencia se haya anulado un acto o declarado una responsabilidad mediante sentencia, la facultad de consultar al Consejo de Estado para que la "aclare a la administración sobre las modalidades de ejecución de la decisión jurisdiccional".

Dicha cuestión no es una potestad sino una facultad de la administración que estimula el interés de los tribunales administrativos en la ejecución. (77)

2.3. ALCANCES DE LA JURISDICCION.

La razón práctica que bajo la Revolución Francesa condujo a la separación de poderes en los términos descritos, ha

(77) Ibidem.

desaparecido, la desconfianza respecto del juez judicial se disipó, pero una nueva razón práctica vino a reemplazar a la primera, si bien se trata de una desconfianza respecto de los tribunales judiciales, ésta no se debe a su comportamiento político, sino que concierne a su aptitud técnica. (78)

Ello se debe a que el derecho administrativo aplicable al contencioso administrativo, se ha convertido en un derecho especializado, funcionalmente diferente del derecho civil, ya que son los Tribunales Administrativos los que incluso han elaborado el derecho administrativo, dándole su fisonomía propia.

Incluso, la historia del contencioso administrativo, es la historia del contencioso administrativo.

Pese a lo anterior, en Francia existe una dualidad de jurisdicciones, por lo que a efecto de conocer y comprender la distribución del contencioso administrativo entre los Tribunales Administrativos en Francia, es necesario tener presente en que medida conocen del mismo los Tribunales Judiciales.

De donde se desprenden tres etapas:

PRIMERA ETAPA. Se destaca por sus principios absolutistas del principio tajante de separación de las autoridades administrativas y judiciales, establecidos en las leyes de 16-24 de agosto de 1790. Que sigue el sistema de la clausula general: los tribunales judiciales tienen prohibido conocer de cualquier

(78) Nava. Apuntes...; Martínez. Op. Cit. Pág.25.

acto u operación de la Administración. (79)

En el año VIII el Reglamento del 5 nivoso estableció el sistema de la clausula general para el Consejo de Estado, al considerar que resolveria las dificultades que surgieran en materia administrativa, y se pronunciaría sobre los negocios contenciosos cuya decisión habia sido remitida con anterioridad a los ministros. (80)

En tanto que la Ley del 28 pluvioso en su artículo 4o., de ese mismo año estableció el sistema enumerativo taxativo o limitativo para los Consejos de Prefectura. (81)

SEGUNDA ETAPA. En 1872, la Asamblea Nacional discutió un proyecto que pedia la supresión de los Consejo de Prefectura. (82) sin que fuera votado favorablemente. A cambio, voto la Ley de 24 de mayo, la que estabilizó a los tribunales administrativos y darles el carácter de justicia delegada a los fallos del Consejo de Estado, y otorgarle el rango de juez de derecho común, pero limitando aquel principio absolutista:

El Consejo de Estado resuelve soberanamente sobre los recursos en materia contenciosa administrativa y sobre las demandas de anulación por exceso de poder formuladas contra los actos de diversas autoridades administrativas (art. 9).

(79) Nava. Derecho... Pág. 214-215.

(80) Ibid Pág. 214-218.

(81) Ibid. Pág. 216-217.

(82) Ibidem.

Sin embargo, dicho precepto fue inexacto, ya que no señaló cuáles asuntos serían de la competencia de los tribunales administrativos y de los tribunales judiciales, reflejándose dicha incertidumbre en la Jurisprudencia del Consejo de Estado

"Con la Ley de 24 de mayo de 1872 subsistieron los dos sistemas anteriores, aún cuando la cláusula general para el Consejo de Estado ya no se formuló en términos tan absolutos (fué menos amplia) y la parquedad de su texto dio causa a una abundante jurisprudencia encargada de fijar los actos que por su naturaleza especial no eran objeto del contencioso administrativo: los actos político, diplomáticos, legislativos, etc." (83)

"A partir de la ley de 1872 van apareciendo una serie de tribunales administrativos con una competencia especial enumerada taxativamente." (84)

TERCERA PARTE. La Ordenanza del 31 de julio de 1945 mantiene los dos sistemas: (85) el de cláusula general para el Consejo de Estado y el taxativo para los tribunales administrativos inferiores, observándose que el texto de la cláusula general (art. 32) es más explícito que el de la ley de 1872:

"El Consejo de Estado resolviendo el contencioso es el juez de derecho común en materia administrativa,

(83) Ibidem.

(84) Ibidem.

(85) Ibid. Pág. 217-218.

resuelve soberanamente sobre los recursos de apelación por exceso de poder formulados contra los actos de diversas autoridades administrativas de primera instancia, conoce de los recursos de casación dirigidos contra las decisiones de las jurisdicciones tomadas en último recurso."

"Además, se determina la competencia ordinaria de las subsecciones en que se divide la sección del contencioso, enumerando los negocios que limitativamente la integran." (86)

Con la reforma del Decreto de 30 de septiembre de 1953, la situación cambia. El sistema operante es el de la cláusula general tanto para el Consejo de Estado como para los tribunales administrativos inferiores. Estos, convertidos en jueces de derecho común, conocen todo el contencioso administrativo de su jurisdicción en primera instancia y bajo la apelación ante el Consejo de Estado, salvo un conjunto limitado de negocios para los cuales el Consejo de Estado queda competente para conocer en primera y última instancia (única instancia) (87):

- 1o. De los recursos por exceso de poder formados contra los decretos reglamentarios o individuales;
- 2o. De los litigios relativos a la situación individual de los funcionarios nombrados por decreto;
- 3o. De los recursos dirigidos contra los actos administrativos cuyo campo de aplicación se extiende más allá de la jurisdicción de un solo tribunal administrativo;
- 4o. Del contencioso de las elecciones de la Asamblea Argelina y de los recursos contra las deliberaciones de esta Asamblea;

(86) Ibidem.

(87) Ibidem.

50. De los litigios de orden administrativo nacidos fuera de los territorios sometidos a la jurisdicción de los tribunales administrativos y de los consejos del contencioso administrativo. Queda, además, único competente para resolver sobre los recursos de casación

Cabe señalar que junto al contencioso administrativo por naturaleza (que es el que normalmente compete a la jurisdicción de los tribunales ordinarios), está el contencioso administrativo por determinación de la ley (que es el formado por aquellos negocios que normalmente correspondían a las autoridades judiciales, pero que por disposición de ley están atribuidos a los tribunales administrativos. (88)

Sin embargo, la Ley 87-1127 de 31 de enero de 1987, publicada en el Journal Oficial el 10. de enero de 1988 y que entró en vigor el 10. de enero de 1989 introdujo importantes cambios. (89)

Como ya lo mencionamos anteriormente, (90) dicha reforma persigue la adecuación de la estructura de los tribunales administrativos franceses a la evolución cuantitativa del proceso administrativo.

En tre los cambios importantes referente a la jurisdicción administrativa, tenemos los siguientes.

a) Para comatir el rezago der asuntos en el Consejo de

(88) Ibid. Pág. 219.

(89) Vazquez... op cit. pág. 46.

(90) Supra

Estado se tomaron medidas en dos vías: primero se busco eficientar la tramitación de los expedientes mediante su informatización, y en segundo lugar, se modificaron las estructuras organizativas de la jurisdicción administrativa.

A este respecto, el elemento fundamental lo constituyen las cortes administrativas de apelación, interregionales, que en número de cinco absorvieron la competencia que como juez de apelación poseía el Consejo de Estado. (91)

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

Subsiste la posibilidad de obtener una sentencia definitiva del supremo tribunal administrativo al permitirse a los tribunales de primera instancia, a las cortes administrativas de apelación, someter a la sección del contencioso del Consejo de Estado, la solución de aquellos asuntos que contengan una "cuestión de derecho novedosa y de difícil solución" de la cual dependa la decisión de un gran número de asuntos."(92)

(91) Vazquez...op cit. pág. 44-45

(92) Ibidem.

3.2.4 RECURSOS JURISDICCIONALES QUE COMPRENDE EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FRANCES

Cuatro son los recursos jurisdiccionales que contempla el contencioso administrativo francés(93):

- 1o. Recurso de plena jurisdicción.
- 2o. Recurso por exceso de poder o de anulación.
- 3o. Recurso de interpretación.
- 4o. Recurso de represión.

RECURSO DE PLENA JURISDICCION

En el Recurso de plena Jurisdicción, el juzgador, una vez que constata la existencia y la violación del derecho subjetivo del administrado por un acto administrativo, procede a dictar su resolución anulando el acto impugnado y condenando a su progenitor, a quien obliga a que respete *latu sensu* el derecho subjetivo reclamado e inclusive, puede reformar o subsituir el acto administrativo impugnado; esta decisión sólo produce sus efectos entre las partes contendientes, es decir, únicamente hace cosa juzgada *inter partes*.(94)

RECURSO DE EXCESO DE PODER O DE ANULACION.

En el Recurso por exceso de poder o de anulación, el juzgador, después de constatar la inarmonía entre el acto administrativo y la ley, resuelve, limitándose a declarar la nulidad del acto en cuestión, o sea no condena a su autor, las

(93) Nava. Derecho... Op. cit. Pág. 220 y Apuntes; Cortina Gutiérrez, Alfonso. Pág. 211-212; Martínez Op. cit.

(94) *Ibidem*.

consecuencias de esta sentencia declarativa no solo alcanzan a las partes litigantes sino a más, repercuten erga omnes. (95)

Son cuatro los supuestos para la procedencia del recurso por exceso de poder, a saber:

- a) La incompetencia.
- b) La violación de las formas.
- c) El desvío de poder.
- d) La violación de la Ley

a) LA INCOMPETENCIA. Además de ser el primer caso de aplicación del recurso por exceso de poder, es el único apoyo legal del Consejo de Estado.

La incompetencia del autor del acto administrativo reclamado, consiste en la invasión de atribuciones o de funciones, en el cual el acto reclamado proviene de una autoridad administrativa actuante en el campo administrativo, el cual se ha producido por una autoridad distinta de la autoridad a la que se le ha investido de facultades para producirlo. (96)

b) LA VIOLACION DE LAS FORMAS. En segundo término surge esta causal de exceso de poder en las postrimerias del Segundo

(95) Ibidem

(96) Dicha invasión de facultades puede ser de tres tipos.

- a) De una autoridad administrativa inferior jerarquía sobre la esfera de facultades de otra superior;
- b) De una autoridad administrativa superior jerarquía sobre la esfera de facultades de otra inferior;
- c) De una autoridad administrativa sobre la esfera de facultades de otra de igual jerarquía. Bien por materia o por territorio. (Nava. Derecho. Pág.228)

Imperio, teniendo un desarrollo considerable hacia fines del periodo de la justicia retenida.

La violación de las formas consiste en el vicio que afecta al acto reclamado por haber omitido total, parcial o en forma irregular las formalidades del procedimiento a las que el acto administrativo está sujeto por una ley o reglamento (97)

c) EL DESVIO DE PODER. Dicha causal de exceso de poder surge aproximadamente por el año de 1840.

El desvio de poder es un vicio, fijado con toda claridad por el Consejo de Estado, y que consiste en "la utilización por la autoridad administrativa de sus poderes en un fin distinto a aquel en vista del cual la ley se los ha conferido", además de toda utilización que haga la autoridad de sus poderes legales con fines extraños al interés general. Es decir, toda la autoridad administrativa en el ejercicio de sus poderes legales deberá atender a dos teleologías: a la que la ley le asigna y al del interés general. (98)

(97) Algunas de las condiciones más importantes para la anulación de un acto son: que las formalidades sean establecidas por una autoridad con facultades legislativas o reglamentarias; que se trate de la omisión total o parcial de las formalidades substanciales, no secundarias, el cumplimiento irregular de las formalidades substanciales, etc. La anulación por vicio de forma, no requiere que se contemple expresamente en un texto legal, ya que el Consejo de Estado cuenta con amplias libertades para constatar su existencia. (Nava. Derecho... Pág. 230-231)

(98) El desvio de poder es el campo subjetivo de los motivos determinantes de los actos administrativos. Situación que ha propiciado que a la nitidez de su concepto añada la precisión de la prueba del desvio de poder, mostrándose estricto en su apreciación.

Su importancia radica en ser un medio de control de la actividad discrecional de la autoridad administrativa. (99)

Sólo así se explica que la autoridad pueda aparentemente no desviarse y que el juez mire más el móvil del acto que su resultado para comprobar el exceso de poder. (100)

d) LA VIOLACION DE LA LEY Conocido este vicio antes y después de incorporado al recurso de exceso de poder, bajo la expresión de de violación de la ley y de los derechos adquiridos, dando lugar a la confusión entre éste y el recurso de plena jurisdicción. (101)

Fue obra y consagración de la Jurisprudencia del Consejo de Estado Francés, cuya incorporación a la legislación como causal del recurso de exceso de poder se logró mediante decreto de 2 de noviembre de 1864. (102)

Dando lugar con ello al desvío de poder teleológico y al desvío de poder procedimental. El primero se produce por el incumplimiento del fin impuesto por la ley o por el cumplimiento de fines extraños al interés general meta ordinaria de toda conducta pública; y en el segundo, el exceso de poder proviene de la utilización de una vía de derecho en un fin diferente a aquel en vista del cual esta vía ha sido instituida.

Con lo que además de asegurar el final ajuste legal de los actos administrativos, se garantiza la juridicidad de la secuela seguida para hacerlos. (Nava. Derecho. Pág. 232-234)

(99) Ibidem.

(100) Ibidem.

(101) Ibid. Pág. 234-236.

(102) Ibidem.

La violación de la ley consiste en la transgresión de reglas concernientes al objeto del acto o sea al motivo, al contenido o los efectos del acto (y no a la cualidad de su autor o al procedimiento de su elaboración). (103)

RECURSO DE INTERPRETACION.

El recurso de interpretación es aquel que "...consiste en que si ante la autoridad judicial se plantea en una controversia entre particulares un problema relativo a la interpretación de un acto administrativo, y ese problema debe ser previamente resuelto para que el juez dicte su fallo, entonces la interpretación del acto administrativo es preciso llevarla ante los tribunales jurisdiccionales administrativos, suspendiéndose en tanto éstos no interpreten el acto administrativo dudoso, el procedimiento ante los tribunales judiciales." (104)

RECURSO DE REPRESION

El recurso de represión es aquel que procede contra actos de los órganos de la jurisdicción administrativa mediante los cuales se imponen determinadas sanciones. (105)

(103) El Consejo de Estado ha reafirmado a través de su jurisprudencia su postura inicial de conocer y resolver casos de anulación por la sola violación de la ley, sin ser necesaria la violación de derechos subjetivos. (Nava Derecho... Pág. Ibidem.

(104) Cortina. Op. cit.

(105) Ibidem.

58

SEGUNDA PARTE

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

EN MEXICO

C A P I T U L O I I I

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Antes de analizar la situación actual del contencioso administrativo en México, se hace necesario hacer un breve recorrido sobre el sistema de administración de justicia que históricamente se ha adoptado en nuestra legislación, el cual abarca desde la época colonial hasta la Constitución de 1857. (1)

1. ANTECEDENTES.

1. Durante la época colonial nos encontramos con que la confusión de poderes daba lugar a que la justicia administrativa no encontrará aún plena autonomía, pues incluso la Constitución de Bayona reunió en el Consejo de Estado (art. 57), las funciones de administrador y juzgador (modelo de una justicia retenida), por lo que la jurisdicción de esos tribunales era ejercida en nombre del rey, situación que la hace diferente a la independencia de la que gozan actualmente los Tribunales Administrativos.

(1) Tena Ramírez, Felipe. Bases Constitucionales., V. Nava... Op. Cit. Pág. 260-287; Mendoza Vera, Blanca Alicia. La jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación Pág. 1-45, Fix Zamudio, Héctor. Introducción...Pág. 77-80, Carrillo Flores, Antonio. La justicia federal y la administración pública. Pág. 150-178; Armienta Calderón, Gonzalo. El proceso tributario en el derecho mexicano. Pág. _____, Serra Rojas...Op. Cit. T. II. Pág. 671-681.

2. La legislación vigente durante la emancipación (1810-1821) era omisa respecto al establecimiento del contencioso administrativo.

3. La Constitución Política de la Monarquía Española, mejor conocida como la Constitución de Cadiz, jurada el 30 de septiembre de 1812, admitía la separación de poderes, al señalar que "La potestad de hacer las leyes reside en las Cortes con el Rey"(art.15), la de hacer ejecutar las leyes reside en el rey (art.16), y la de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales reside en los tribunales(art.17).

Además contemplaba estrictas prohibiciones como son: "La potestad de aplicar las leyes en las causas civiles y criminales pertenece exclusivamente a los tribunales"(art.242); ni las cortes ni el rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales, avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos"(art.243); "Los tribunales no podrán ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado"(art.245).

También recogía el principio de que la persona del rey era sagrada, por lo que no estaba sujeta a responsabilidad (art. 168), ya que incluso él es el cuidador de la administración pronta y cumplida de la justicia(art. 171).

4. El Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana de 22 de octubre de 1814, mejor conocida como la Constitución de Apatzingan, contiene en su texto el principio de la división de poderes en los siguientes términos: ("Tres son

las atribuciones de la soberanía la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de hacerlas aplicar a los casos particulares" (art.11), prohibiendo al Supremo Gobierno deponer a los empleados públicos, ni conocer en negocio alguno judicial(167); además de que los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona ni por una sola corporación(art.12), disposiciones que omiten el contencioso administrativo, imposibilitando con ello la existencia de un tribunal enclavado en el poder ejecutivo

5. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, aprobada el 5 de noviembre y sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, conserva en su capitulado el principio de la división de poderes, al efecto considera que el supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial(art. 6), omitiendo la prohibición de que dichos poderes no han de reunirse en una misma persona o corporación.

Estableciendo que "El poder judicial de la federación residirá en una Corte Suprema de Justicia, en los tribunales de circuito y en los juzgados de distrito"(Titulo V, Sección Primera, art. 123), otorgándole a la Suprema Corte las siguientes atribuciones: "Terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el gobierno supremo o sus agentes"(art. 137, II) además conoce " ..de las intracciones de la Constitución y las leyes generales según se prevenga por ley" (art. 137).

De donde se desprende la presencia del contencioso administrativo encomendado a los tribunales del Poder Judicial

6. Las Bases Constitucionales expedidas por el Gobierno de Don Miguel Barragán el 15 de diciembre de 1833, establecieron el principio de la división de poderes en su artículo 4o., al señalar que "El ejercicio del supremo poder judicial continuará dividido en legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrán reunirse en ningún caso y por ningún pretexto (art. 4o.)", además de que "Una Ley sistematizara la hacienda pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón, establecerá el tribunal de revisión de cuentas y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo. (art. 14)"

De donde desprendemos la presencia del contencioso administrativo encomendado al poder judicial.

7. Las Leyes Constitucionales de 1836, mejor conocida como la Constitución Centralista o como la Constitución de las Siete Leyes, sin contener un precepto que contenga el principio de la división poderes, se refiere al mismo en la Tercera, Cuarta y Quinta Ley. al hablarnos del poder legislativo, ejecutivo y judicial respectivamente, con la peculiaridad de la adición de un cuarto poder, el Supremo Poder Conservador (Segunda Ley), intérprete de la voluntad de la Nación Mexicana, tiene el encargo de controlar la Constitucionalidad de los actos de los otros tres poderes

Dicha legislación contemplaba el Contencioso Administrativo

en dos vertientes. un Contencioso administrativo restringido , un contencioso fiscal De ambos conoce el Poder Judicial, el primero a través de la Corte Suprema de Justicia, al señalar que le compete "Conocer de las disputas judiciales que se muevan sobre contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por su orden expresa"(Art. 12 fracción V, de la Quinta Ley), en tanto que el segundo corresponde a los tribunales de Hacienda, que junto con los tribunales superiores de los Departamentos, los juzgados de primera instancia y la Corte suprema de justicia conforman el poder judicial (artículo 10. de la Ley Quinta), por lo que tenemos la existencia del contencioso administrativo encomendado al poder judicial.

8.- El documento denominado "Bases de organización política de la República Mexicana", mejor conocido como las Bases Orgánicas de 1843, estableció el principio de la división de poderes, señalando que "La suma de todo el poder público reside esencialmente en la Nación y se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No se reunirán dos o más poderes en una sola corporación o persona, ni se depositará el Legislativo en un individuo"(art. 5). Contempla el contencioso administrativo, entregado al poder judicial, vía Suprema Corte de Justicia y a los Tribunales de Hacienda, al facultar a la primera para que conozca en todas las instancias de las disputas que se susciten sobre contratos autorizados por el supremo gobierno, además, que de las demandas judiciales que un Departamento intentare contra otro, los particulares contra un Departamento, cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contenciosoart.118

fracción IV Y VI); y al autorizar la subsistencia de "...los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería mientras no se disponga otra cosa por las leyes"(art. 115)

9.- Por su peculiar importancia para efectos de nuestro estudio no referiremos a las "Bases para la administración de la República hasta la promulgación de la Constitución", promulgadas el 23 de abril de 1853, a la luz de las cuales se expidió la Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo de 25 de mayo de ese mismo año y que se refiere al contencioso administrativo, señalaba que "Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la Hacienda Pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un procurador general de la nación..., que en la Suprema Corte de Justicia...y en todos los tribunales superiores, será recibido como parte por toda la nación..." (art.9)

Junto al procurador general de la nación instituyó el Consejo de Estado cuya función primordial fué la de un cuerpo consultivo para los distintos ministerios de gobierno (art.10 sección segunda). Sin embargo leyes posteriores ampliaron y detallaron sus atribuciones convirtiéndolo en un simil del Consejo de estado francés anterior a la Ley de 24 de mayo de 1872, pues además de ser un órgano de consulta para los asuntos gubernativos, se lo hizo instrumento preparador de leyes y órgano dirimidor de los negocios contenciosos administrativos en

lo cual siguió al modelo francés, dándole la vestidura de la jurisdicción retenida. (2)

La ley para el arreglo de lo contencioso administrativo y su reglamento, ambos del 25 de mayo de 1853, aportaciones de Don Theodosio Lares, son el origen del Consejo de Estado como tribunal administrativo y el alojamiento de todo un proceso contencioso administrativo de justicia retenida(2), bajo los siguientes principios:

"No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas."(art.1)

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

"En los juicios de la competencia de la autoridad judicial, nadie puede intentar ante los tribunales una acción, de cualquier naturaleza que sea, contra el Gobierno, contra los Estados o demarcaciones en que se dividan, contra los ayuntamientos, corporaciones o establecimientos públicos que dependan de la administración, sin antes haber presentado a la misma una Memoria en que se exponga el objeto y motivos de la demanda...."(art.7o.)

(2) V. El texto de dicha ley en "De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad", Emilio Margain Manatou, Pág. 28-30.

"Los ministros de Estado, el Consejo y los gobernadores de los Estados y Distrito, y los jefes políticos de los territorios conocerán de las cuestiones administrativas, en la forma y de la manera que se prevenga en el reglamento que se expedirá con esta Ley."(art.3o.)

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

"Habrá en el consejo de Estado una sección que conocerá de lo contencioso administrativo..."(art.4o.)

"Son cuestiones administrativas las relativas.

I. A las obras públicas.

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

III. A las rentas nacionales.

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

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

VI. A su ejecución y cumplimiento cuando no sea necesaria la aplicación del Derecho Civil."(art.2o.)

10. El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, expedido el 15 de mayo de 1856, contempla en su articulado el contencioso administrativo encomendado al poder judicial, al señalar que corresponde a la Suprema Corte de Justicia conocer de los reclamos promovidos por particulares que demandan una concesión que se la otorgo o bien, "Terminar las disputas que se suscitan sobre contratos o negociaciones celebradas por el Gobierno Supremo o sus agentes." (art. 98)

11. La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, sancionada y jurada el 5 de febrero de 1857, dispuso que: "El Supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de éstos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo" (art. 50), principio que se interpreto con rigurosa literalidad, al señalar que:

"Corresponde a los tribunales de la federación conocer:

I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales.

II. De las que versen sobre derecho marítimo.

III. De aquellas en que la federación fuere parte...." (art. 97)

Asimismo, corresponde a la Suprema Corte de resolver en única instancia las controversias en que la Unión fuere parte. (art. 98), funcionando como tribunal de apelación o de última instancia. (art. 100)

Nuestra constitución de 1857, contemplaba en su fracción I y II de su artículo 97, a los tribunales del Poder Judicial Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Tribunales de Distrito, resolver la materia contenciosa administrativa. No confundir con el juicio de amparo, encargada de la protección de las garantías individuales y de la soberanía de la Federación y de los Estados.

Es importante tener presente que la Revolución de Ayutla había acabado con la legislación santanista.

Sobresale, el hecho de que desde la promulgación de la Constitución de 1857, se impugnó el establecimiento del contencioso administrativo en México, al restablecer el principio de la división de poderes, entregando las controversias que se suscitaban entre la administración pública y los administrados (el contencioso administrativo material), al conocimiento del poder judicial en los términos más abajo descritos.(3)

"Nuestros juristas, desde fines del siglo pasado, formularon importantes estudios, coincidiendo en que dicho sistema era contrario a la Constitución de 1857 que había destruido todo el sistema legal de la dictadura santanista y establecido un nuevo sistema para regular las controversias del contencioso

(3) "Otro intento frustrado de Consejo de Estado fue durante el Imperio al tenor del Estatuto Provisional del Imperio Mexicano. Creó el Consejo de Estado el art. 18 del Decreto sobre Organización General de los Ministerios de 12 de octubre de 1865 y la Ley sobre lo Contencioso administrativo y su Reglamento del 10. de noviembre de 1865." (Serra... Op cit. Vol II, pág. 676)

administrativo material."(4)

Para sostener la inconstitucionalidad de lo contencioso administrativo se basaron en las siguientes consideraciones.

1. Es violatorio del principio de la división de poderes que consagra el artículo 50.(5)

2. "Divido otros preceptos constitucionales: el artículo 13, al crear un tribunal administrativo, el artículo 14, porque no se sigue un juicio ante los tribunales, y el artículo 17, porque la administración no puede hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar un derecho."

Una vez determinada la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos, se hacía necesario establecer cual era el sistema que se encargaría de ventilar las controversias entre la administración pública y los administrados.

Para lo cual la doctrina se dividió en diversas vertientes de opinión,(6) de las cuales dos de la principales son las siguientes.

Una primera corriente de opinión consideraba que el poder judicial de la federación es el órgano competente para juzgar de

(4) Ibid, pag. 676.

(5) "Art. 50. El Supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo."

(6) V. Nava... Op. Cit. ; Mendoza Vera... Op. Cit.; Carrillo Flores... Op. cit.; Serra Rojas...Op. Cit.

las controversias que se susciten por actos de la administración pública y el procedimiento para resolverlas es el procedimiento establecido para las otras clases de controversias que conoce el mismo poder, con lo que las cuestiones contencioso-administrativas están comprendidas en las facultades del poder judicial.

Una segunda corriente de opinión consideró que la justicia federal sustituyó a los tribunales administrativos, por lo que las controversias sólo pueden resolverse mediante el juicio de amparo. Para efecto de nuestro estudio sólo aludiremos a tres de las tesis más importantes, a saber, las de Ignacio Luis Vallarta, Federico Mariscal y de Rafael Ortega.

TESIS DE IGNACIO LUIS VALLARTA. Este ilustre jurista impugna el contencioso formal y acepta el contencioso material, al considerar respecto al primero que el pretender establecer en México, un contencioso administrativo del tipo europeo, quebrantaba la constitución, puesto que era parte del sistema que nunca podían reunirse en una misma persona o corporación dos o más poderes y que, por lo tanto, todo lo contencioso, por virtud de la citada fracción I, del artículo 97, era de la incumbencia natural de los jueces; en lo que respecta al contencioso material, sostenía que aún sin reglamentación es posible tramitar en juicio ordinario una controversia encaminada a impugnar un acto de la administración que contrarie la legislación federal. (7)

(7) Ibid.

TESIS DE FEDERICO MARISCAL. Considera éste jurisperito que sin la reglamentación del artículo 97 fracción I de la Constitución, no es posible la tramitación de una contienda entre un particular y la administración. (8)

TESIS DE RAFAEL ORTEGA. Estima este jurista, que el texto del artículo 97 fracción I de la Constitución solo rige en contiendas entre particulares, pero no del particular contra la autoridad. (9)

Lo cierto es que en lo que respecta al proceso administrativo y al juicio de amparo, cabe señalar que "El amparo no fué concebido ni nació en México como procedimiento judicial para impugnar la legalidad de los actos de la administración pública... (y lo) natural hubiese sido que en una Ley Reglamentaria de la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, antecedente del artículo 104 de la de 1917, regulase los procedimientos de oposición judicial; pero desgraciadamente tuvieron que pasar 40 años para que se dictase el primer Código de Procedimientos Civiles en materia federal y, mientras tanto..., la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia había establecido que los particulares podían impugnar todas las decisiones administrativas o judiciales previstas en las leyes. Este sistema fue reconocido en las reformas que a la legislación del amparo introdujo el artículo 107 de la Constitución de 1917." (10)

(8) Ibid.

(9) Ibid.

(10) Carrillo...Op. cit.pág. 40-41.

Por tanto, "En definitiva, correspondió, de acuerdo con nuestra Constitución de 57 en sus fracciones I y II de su artículo 97, a los tribunales del Poder Judicial Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Tribunales de Distrito, resolver la materia contenciosa administrativa..."(11)

De lo arriba expuesto se desprende que en nuestro derecho positivo previo a la Constitución de 1917, el conocimiento del contencioso administrativo se encomendó a los órganos del poder judicial, excepción hecha de los Consejos de Estado establecidos por la Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo (Ley Lares), vigente de 1853 a 1855, y por la Ley sobre lo contencioso administrativo vigente durante 1865.

2.2 EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Y SU BASE LEGAL EN LA CONSTITUCION DE 1917.

La Asamblea Constituyente de 1917 estableció la regulación de la jurisdicción administrativa en la fracción I del artículo 104 Constitucional, que a la letra establece:

"ARTICULO 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación 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 celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca el asunto en primer grado."

(11) Nava, Op c.i pag. 284.

De la lectura de dicho precepto no se desprende que exista base constitucional para la creación de Tribunales Administrativos.

Adicionalmente, cabe mencionar que la Constitución vigente conservó la división de poderes, así como el sistema judicialista.

En virtud de lo anterior, la Ley de Justicia Fiscal que crea al Tribunal Fiscal de la Federación como tribunal administrativo, carece de base Constitucional. (12)

2.1. INTRODUCCION DE LA BASE CONSTITUCIONAL PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

Sin duda alguna, el primer gran paso para el establecimiento de la base constitucional de un contencioso administrativo de tipo francés, (13) fué la adición de un segundo párrafo en la fracción I del artículo 104 constitucional, que dispuso que:

"En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos..." (14)

En efecto, dicho texto reconoce implícitamente la posibilidad para crear tribunales administrativos dotados de

(12) Infra pag.

(13) Ibidem.

(14) Reforma publicada en el "Diario Oficial" de 30 de diciembre de 1946.

plena autonomía para dictar sus fallos.

En segundo lugar, mediante las reformas introducidas en 1967 y 1974, se precisó la regulación del contencioso administrativo de tipo francés, relativa al establecimiento y alcances jurisdiccionales de los tribunales administrativos.

Ahora bien, en lo que se refiere a la reforma de 1967, mediante la cual se modifica el segundo párrafo y se adiciona con un 3o. y 4o. párrafos, publicada en el "Diario Oficial" de fecha 25 de octubre de 1967, se estableció:

1. 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 controversias que se susciten entre la administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, y el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."

2. Asimismo, se estableció que "Procederá el recurso de revisión ante la suprema corte de justicia contra las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en los casos que señalan las leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contencioso-administrativa "

Dicha "...Revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103 y 107 de esta constitución

fije para la revisión en amparo indirecto, la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de la sentencia de amparo..."

En tanto que la reforma publicada en el "Diario Oficial" de fecha 7 de octubre de 1974, suprimió del conocimiento de los tribunales administrativos federales, las controversias que se susciten entre la administración pública de los territorios federales y los particulares, con lo que restringió la competencia de dichos tribunales a conocer únicamente de las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares.

2.2. SITUACION ACTUAL DE LA BASE CONSTITUCIONAL PARA EL ESTABLECIMIENTO DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

Actualmente, la base constitucional de los tribunales administrativos es más amplia y precisa, y la encontramos regulada en los artículos 73 y 104, fr I-8 Constitucional(15).

(15) Dichos preceptos señalan lo siguiente:

"ARTICULO 73.- El Congreso tiene facultad:

...XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones..."

"ARTICULO 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

Dicha regulación establece.

1. En el artículo 73 que regula como facultad del Congreso de la Unión, la de expedir leyes que instituyan tribunales administrativos dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, conservando dichos tribunales como facultadesios para dirimir las controversias que se susciten entre las Administración Pública Federal o la del Distrito Federal y los particulares, pero es innovador por cuanto establece la posibilidad de que se establezcan normas no sólo para su funcionamiento, procedimiento, sino que además para el establecimiento de recursos contra sus resoluciones.

2. Se establece que las resoluciones definitivas dictadas por los tribunales administrativos podrán ser combatidas mediante recurso de revisión ante los Tribunales Colegiados de Circuito, órganos que pertenecen al poder judicial.

Actualmente nos encontramos que el conocimiento del contencioso administrativo corresponde al Tribunale Fiscal de la Federación y a los Tribunales Agrarios, órganos jurisdiccionales domiciliados en la administración pública, y dotados de plena

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

autonomía para dictar sus fallos, y en revisión conocen los Tribunales Colegiados de Circuito y la Suprema Corte de Justicia, órganos del poder judicial, mostrando el contencioso administrativo mexicano matices del sistema francés y judicialista, es decir, estamos ante la presencia de un contencioso administrativo mixto.

2.3. LA JUSTICIA FISCAL PRECEDENTE DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

En la legislación anterior y posterior a 1917, encontramos que el conocimiento del contencioso administrativo fiscal correspondía a los órganos del poder judicial, por el hecho de que existía una separación de la función puramente administrativa, de la contenciosa, perteneciente a dos autoridades diferentes: la autoridad administrativa, resolvía las inconformidades que presentaban los causantes, contra un acto administrativo de carácter fiscal, ejerciendo funciones administrativas; y la autoridad judicial, que conocía del contencioso fiscal, a través del juez de distrito. (16)

En lo que respecta a la legislación fiscal anterior a 1917 únicamente diremos que en las mismas se hace una separación tajante entre lo administrativo y lo contencioso, correspondiendo el conocimiento del contencioso fiscal, exclusivamente al poder judicial, principios que se contienen en la "Ley de 20 de enero de 1837" reguladora de la facultad económico-coactiva (primeros

(16) V. Nava...Op. Cit.; Mendoza Vera...Op.Cit.; Carrillo... Op. cit.; Serra...Op. Cit.; Tena... Up. cit.; Cortina Gutiérrez, A Ciencia Financiera y derecho tributario.

artículos); "el Decreto de 9 de abril de 1885 sobre contribuciones directas que se causan en el Distrito Federal" (arts. 85, 86, 87); la Ordenanza de Aduanas Marítimas y Fronterizas de los Estados Unidos Mexicanos de 12 de junio de 1891 (arts. 553, 555 y 561); la "Ley del Timbre" de 25 de abril de 1893 (arts. 160 y 161); y la "Ley de la Renta Federal del Timbre de 10. de junio de 1906.

Por otro lado, en la legislación fiscal posterior a la vigencia de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, encontramos organismos administrativos resolutores de inconformidades fiscales, como son: el Jurado de Penas Fiscales; el Jurado de Infracciones Fiscales; y la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta.

Nos referiremos a cada uno de esos órganos administrativos, a fin de constatar lo anterior:

EL JURADO DE PENAS FISCALES.

La Ley para la Calificación de las infracciones a las leyes fiscales y la aplicación de penas correspondientes, publicada en el Diario Oficial del 16 de abril de 1924, creó el jurado de penas fiscales, que tenía como función el imponer la sanción administrativa que tocara a la infracción fiscal cometida, por lo que sólo formulaba actos administrativos, como lo son las sanciones administrativas, y no su revisión. Contra dichos actos se creó un Recurso de Revisión, del que conocería la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Cabe señalar que el multado podía

optar entre interponer el Recurso de revisión ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o acudir ante el Juez de Distrito. Por lo que el Jurado emitía actos administrativos y la Secretaría obraba de la misma manera al resolver el recurso.

Dicha Ley fue abrogada por otra posterior, publicada en el Diario Oficial el 2 de agosto de 1924, misma que convirtió al Jurado de penas fiscales en órgano revisor de los actos administrativos que imponían multas. Se conservó la norma de la ley anterior, sólo que ahora el inconforme podía optar en acudir ante el Jurado de Penas Fiscales o recurrir ante el Juez de Distrito. Las resoluciones del Jurado como órgano revisor eran actos administrativos y no jurisdiccionales. Era un organismo administrativo, que actuaba en forma independiente en el cumplimiento de su especial función, pero sin dejar de ser una dependencia de la Administración Pública, por lo que formal y materialmente sus actos eran de carácter administrativos.

. JURADO DE INFRACCIONES FISCALES.

El Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 7 de junio de 1926, cambia la denominación del Jurado de Penas Fiscales, por la de Jurado de Infracciones Fiscales.

En virtud de dicho decreto se modificó la competencia de dicho Jurado, ya que ahora conocerá en revisión de las multas, recargos, derechos adicionales establecidos en la Ordenanza General de Aduanas y de las demás sanciones impuestas en las leyes fiscales. (art.8)

Dicho precepto fué muy discutido debido a que se cuestionaba la naturaleza de los recargos como sanciones, ya que se argumentaba que la naturaleza de los mismos era la de una indemnización. (17)

Problema que finalmente quedó solucionado, mediante reforma al Decreto Reformador, para quedar como sigue:

"Art. 8. El Jurado de Infracciones Fiscales conocerá en revisión de la smultas y demás sanciones establecidas por las leyes fiscales, impuestas por las Oficinas a que se refiere el artículo 10. de la ley. El propio Jurado no tendrá competencia para conocer en materia de recargos"

El Decreto conservo la naturaleza administrativa de las resoluciones del Jurado, con la peculiaridad de que dicho decreto introduce la definitividad de lo administrativo en las resoluciones del Jurado, al no admitir que contra la resolución que dicte el Jurado se interponga nuevamente recurso de revisión, ya que no dará lugar a una nueva instancia ante el mismo Jurado ni ante ninguna otra oficina. (art.35)

JUNTA REVISORA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

La "Ley para la Recaudación de los impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigente sobre sueldos, Salarios Emolumentos, Honorarios y Utilidades" y su Reglamento, de 21 de febrero de 1924 ambos, creo la Junta Revisora, encargada de conocer de las reclamaciones que se formularan contra las resoluciones de la Junta Calificadora que calificaban las manifestaciones de los

(17 Nava...Op. cit. pág. 301-304.

causantes, en las materias reguladas por la Ley. La Junta revisora conocía en última instancia de los recursos interpuestos por los causantes en contra de las resoluciones de las juntas calificadoras. (art.21 y 24 del Reglamento)

Posteriormente, la Ley del Impuesto Sobre la Renta de 18 de marzo de 1925 y su Reglamento de 22 de abril de 1925, subsistió la Junta Revisora, con la peculiaridad de que sus decisiones no eran apelables o recurribles. Por lo que sus resoluciones eran la última instancia en las inconformidades administrativas promovidas contra las de las Juntas Calificadoras, sino que eran materia del juicio de amparo.

De donde se desprende que la Junta Revisora, como órgano del poder ejecutivo, emitía actos administrativos revisores y no actos jurisdiccionales administrativos.

JUNTAS DE REVISION

La "Ley de Organización del Servicio de Justicia en materia Fiscal para el Distrito Federal", publicada en el Diario Oficial de la Federación de 7 de marzo de 1929, crea el Jurado de Revisión, al cual instituye como supremo órgano administrativo fiscal, concediéndole facultades para ventilar el Recurso de Revisión(art.1), dándole el carácter de una instancia que se resuelve en la vía administrativa, cuyo objeto son el resolver las inconformidades presentadas por: los causantes inconformes con las resoluciones de las Juntas Calificadoras y de las demás autoridades fiscales, por las que les fije una obligación fiscal

a su cargo (art. 13 I), por las autoridades fiscales encargadas de la administración general de un impuesto determinado, cuando la repartición o derrama de éste debe hacerse por juntas calificadoras, si aquellas están inconformes con las resoluciones de éstas (art. 13 II); y por los infractores o presuntos infractores de las leyes y demás disposiciones legales, inconformes con las resoluciones de las autoridades fiscales por las que se les declare infractores y se les imponga una sanción (art. 13 III).

La Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación conserva al Jurado de Revisión, que es suprimido posteriormente por la Ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1946.

En suma tenemos que el Jurado de Infracciones Fiscales, la Junta Revisora del Impuesto sobre la renta y el Jurado de Revisión eran órganos administrativos que realizaban funciones administrativas al ventilar recursos administrativos y no juicios o recursos jurisdiccionales, cuya naturaleza jurídica era ajena a la de un órgano jurisdiccional. (18)

Por otro lado, las controversias originadas por actos o resoluciones administrativos de carácter fiscal, podían ser

(18) En este sentido el Profesor Alfonso Nava Negrete, con el que coincidimos plenamente. V. Nava, Op. cit. 307; Otros autores como Andres Serra Rojas (Op. cit. Vol. II pág. 685-686), Alfonso Cortina Gutiérrez (Op. cit. pág. 175); y Mendoza Vera Blanca Alicia (Op. cit. pág.____, consideran que son Tribunales Administrativos.

impugnados por los gobernados mediante un juicio sumario (contemplado en el artículo art. 590 del Código Federal de Procedimientos Civiles), también a través del Recurso de Súplica de la Ley de Amparo (de 1919); y a través de un juicio de oposición (con la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación), (19) publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10. de marzo de 1926), previa garantía del interés fiscal, cuando no eran deudores, no tenían responsabilidad, el monto del crédito era inferior al exigido, fuese inexistente o se hubiera extinguido legalmente (art. 35, 50, 51 y 60). El facultado para conocer de dichos juicios y recursos eran los Jueces de Distrito. (20)

El juicio sumario de oposición subsistió en la nueva Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 31 del diciembre de 1932, señalando que no podía iniciarse la oposición sin previo aseguramiento del interés fiscal.

Por tanto, tenemos que el contencioso administrativo fiscal precedente del año de 1937, año de creación del Tribunal Fiscal de la Federación, fué encomendado al poder judicial.

2.4. LA FUNDACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

En 1932 el Ministro Alberto J. Pani convence al Presidente

(19) V.Nava..., Op. cit. 307-308, Carrillo...Op. cit. pág. 40-43, Alfonso Cortina Gutiérrez (Op. cit. pág. 209-221)

(20) Ibidem.

Abelardo Rodríguez para suprimir la Contraloría, entregando a la Secretaría de Hacienda además de la recaudación de los impuestos y otros ingresos federales, la glosa de los ingresos. (21)

Posteriormente Narciso Basols consideró la conveniencia de crear una Dependencia distinta de la recaudadora, que tuviese a su cargo la glosa, lo cual implicaba una modificación de la Ley de Tesorería de la Federación. (22)

Dicha ley regulaba los procedimientos de cobro de los créditos, así como el derecho de oponerse a ellos mediante un juicio sumario cuya tramitación correspondía a los tribunales federales.

Sin embargo dicho juicio sumario de oposición cayó en desuso debido a la oportunidad que tenían los causantes de acudir al juicio de amparo en contra de las resoluciones de las autoridades fiscales, al acogerse a las ventajas que presentaba: rapidez en la tramitación, sólo se aseguraba el interés fiscal cuando se solicitara la suspensión, más no para la presentación de la demanda; y la efectividad de las resoluciones del juicio de amparo.

En diciembre de 1934 el Secretario de Hacienda Narciso Bassols, pidió a Antonio Carrillo Flores, en ese entonces Jefe

(21) Carrillo...Op. cit. pag. 201.

(22) Se consideraba que "Los procedimientos económico coactivos son constitucionales, y la ley que lo establece debe respetar el derecho de los particulares para pedir la revisión judicial de los procedimientos fiscales, pero no como requisito previo sino como trámite posterior."

del Departamento Consultivo de la Procuraduría General de la República su opinión acerca de las modificaciones que debían hacerse a la Ley de Tesorería de la Federación, quien sugirió la supresión del juicio sumario de oposición, y en su lugar se crease un procedimiento moderno, rápido, eficaz, a cargo de un tribunal administrativo especializado e independiente, que recogiera y armonizara las experiencias mexicanas, lo aprovechable de la legislación y la doctrina extranjera.

Para lo cual se acordó la formación de una Comisión que estudiara dicha idea y eventualmente redactara un proyecto, la cual estaba formada por Antonio Carrillo Flores, Manuel Sánchez Cuen y Alfonso Cortina Gutiérrez. Fué en mayo de 1935 cuando quedó listo el mencionado proyecto. Sólo que Don Narciso Bassols ya no dió su opinión al respecto, ya que debido a la crisis política de junio renunció.

Eduardo Suárez entro al relevo y quedó satisfecho con el proyecto, que consideró la literatura extranjera de que se disponía acerca de lo contencioso-administrativo y particularmente en materia fiscal. Sólo que existía un problema capital: el peso de la tesis fijada por la Suprema Corte de Justicia a propuesta de Vallarta, en el sentido de que la justicia administrativa no podía establecerse en México por ser contraria al artículo 50 de la Constitución de 1857, que corresponde al artículo 49 de la de 1917, según la cual no podrán reunirse dos o más de estos poderes -el legislativo, el ejecutivo y el judicial- en una sola persona o corporación".

La comisión argumentó y coincidió con el Ministro Suarez de que la tesis de la Suprema Corte de Justicia que negó la validez de la Ley Larés de 1853 no era aplicable a los tribunales administrativos creados de acuerdo con las modernas concepciones del derecho.

Lo anterior es así por el hecho de que cuando la Suprema Corte había declarado que el confiar a la administración la resolución de asuntos contenciosos, se reunían inconstitucionalmente el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo en una misma persona o corporación, tomaba en cuenta la institución de la justicia retenida que contemplaba la ley de 1853. En tanto que el proyecto referido de la Comisión no proponía que las autoridades fiscales que fijaban un crédito fiscal o que pretendían cobrarlo, examinaran su validez, sino un tribunal independiente, integrado por Magistrados sometidos a la ley y no a las órdenes del superior jerárquico de la administración.

Otro era el parecer de la Comisión respecto a la cuestión que planteaba la creación del Tribunal Fiscal, al definir las facultades del Poder judicial de la Federación en el control de la legalidad de los actos del Poder Ejecutivo, a la luz de la fracción I del artículo 104 Constitucional, y de la doctrina elaborada durante la segunda mitad del S. Xx. respecto a su similar de la Constitución de 1857, la fr. I del artículo 97.

Con lo que era insuficiente invocar el principio de la división de poderes, ya que del mismo se desprendieron dos sistemas radicalmente distintos. el francés y el anglosajón.

En 1934 fué cuando en la Ley Orgánica del Poder Judicial se acuñó el principio de que los jueces de distrito en materia administrativa conocerán de las controversias que se susciten con motivo de las controversias originadas con motivo de la aplicación de leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas.

Dicho precepto pretendió definir competencia, pero no atribuía a los jueces de distrito la facultad de tramitar, en vía distinta del amparo, procedimientos de oposición en contra de la administración pública, salvo que los mismos estuvieran expresamente definidos y regulados en una ley.

Sin embargo el ministro Suárez consideró conveniente pedir la opinión del Procurador de la República Arturo Cisneros Cante, quien dió su parecer en contra de la constitucionalidad del proyecto, lo que motivó el mantener en suspenso dicho proyecto por más de un año.

En agosto de 1936 Manuel Sánchez Cuen fue quien convenció a Eduardo Suárez sobre la conveniencia de que el Presidente Lázaro Cárdenas promulgará la Ley de Justicia Fiscal.

Dicha ley dió nacimiento al contencioso administrativo, al crear el primer Tribunal administrativo en México, al Tribunal Fiscal de la Federación.

2.5: EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION A LA LUC DE LA LEGISLACION.

A efecto de conocer la naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federaci3n, su integraci3n, forma del nombramiento de sus magistrados, competencia, el procedimiento que ante 3l se tramita, causas de anulaci3n, medios de defensa procedentes contra sus resoluciones definitivas, y su relaci3n con el poder judicial, haremos un an3lisis somero de dichos t3picos en la Legislaci3n fiscal, a saber, la Ley de Justicia Fiscal, los C3digos Fiscales de la Federaci3n de 1938, 1967, y 1982, asi como de las leyes org3nicas del Tribunal Fiscal de la Federaci3n de 1967 y 1978.

Es oportuno se1alar previamente algunos apuntamientos en la evoluci3n de la legislaci3n fiscal reguladora del Tribunal Fiscal de la Federaci3n y del juicio que ante 3l se tramita. Asi tenemos que La Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de 31 de agosto de 1937, cre3 al Tribunal Fiscal de la Federaci3n, en la que se regulaba su estructura org3nica asi como el procedimiento (fiscal administrativo y contencioso); El C3digo Fiscal de la Federaci3n, publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1938, derog3 la Ley de Justicia Fiscal, y clasific3 el procedimiento tributario en fase oficiosa y fase contenciosa, regulando adem3s la estructura org3nica del Tribunal Fiscal de la Federaci3n; La situaci3n cambio con la reforma Constitucional al articulo 104 fracci3n I, constitucional, que trajo aparejada la expedici3n de un nuevo C3digo Fiscal de la Federaci3n, publicado en el Diario Oficial de 19 de enero de 1967, que derog3 al de

1938, el cual con mejor técnica regula el procedimiento administrativo y del procedimiento contencioso, en tanto que la estructura orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se encomienda a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada en sa misma fecha. posteriormente, se expide una nueva la Ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de 2 de febrero de 1978, vigente a la fecha; en tanto que el Código Fiscal de la Federación publicado el 31 de diciembre de 1981, deroga al de 1967, el cual regula el procedimiento administrativos y el procedimiento contencioso administrativo, el cual se encuentra vigente a la fecha.

2.5.1. AUTONOMIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

Debido a nuestra tradición judicialista, y a la escaza experiencia del contencioso administrativo, se dudó desde un principio de la autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación, y al efecto se enunciaban diversas opiniones considerándolo como un apéndice de la Secretaría de Hacienda, que es un órgano de la misma, y por tanto, había confusión entre el Presidente de la República y el del Tribunal Fiscal de la Federación. (23)

Y es que pese a que se adopto el sistema francés de justicia administrativa, se invocaron diferentes principios jurídicos y motivos. En Francia la creación de los Tribunales Administrativos derivó de la necesidad para evitar la obstaculación de la Administración efectuada por los Parlamentos, tribunales

(23) Serra Rojas... Op. cit. Vol II. Pág.

resolutores del contencioso administrativo. Para lo cual, como ya vimos, se recurrió a una interpretación política del principio de la división de poderes. (24)

En tanto que en México, pese a que se consideró inconveniente que las autoridades judiciales siguieran conociendo del contencioso tributario, nunca se explicó cual era ese inconveniente. (25)

Pero a cambio, (26) se reiteró la autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación al señalarse en la exposición de motivos que:

"...será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión la autonomía orgánica que se crea, pues el ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa. (párrafo 13o)

Ahora bien, en virtud del sistema de justicia delegada que se adoptó en nuestra legislación, carente de validez la calificación del Tribunal Fiscal de la Federación como órgano de la Administración Pública y de que cumple con funciones delegadas por el poder ejecutivo. Lo anterior es así por el hecho de que todo órgano de la Administración Pública está sujeto a la jerarquía administrativa, con el correspondiente poder de

(24) Nava ... Op cit. Pág. 315-319.

(25) Ibid.

(26) Ibid.

revisión, y el Tribunal Fiscal de la Federación ni está sometido a jerarquía administrativa alguna, ni sus fallos son revisables por autoridad administrativa ninguna, ni tiene superior administrativo a cuya aprobación someta sus dictados; además de que el Tribunal Fiscal de la Federación tampoco cumple con funciones delegadas por el poder ejecutivo, ya que las facultades del Tribunal Fiscal de la Federación le vienen no de la actuación de la Administración Pública, sino que le son otorgadas por la Constitución (a partir de la reforma de 1946) a una parte - formal- del poder ejecutivo, constituyendo esa delegación una excepción al principio de separación de poderes. (27)

El poder legislativo, a través de la Constitución Política, (28) la Ley de Justicia Fiscal, los Códigos Fiscales de 1967 y 1982, así como las Leyes Orgánicas de 1967 y 1978; y el Poder Judicial le han reconocido autonomía al Tribunal Fiscal de la Federación para dictar sus fallos.

2.5.2. INTEGRACION DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

El Tribunal Fiscal de la Federación se componía originalmente de cinco salas y quince magistrados, el Código de 1938 conservó dicha estructura, posteriormente dos decretos de reformas aumentaron las salas a siete y los magistrados primero a veintiuno y luego a veintidos. Uno de los tres magistrados que forman cada sala fungía como Presidente de la sala y podía ser

(27) Ibidem.

(28) Infra pág.

reelecto. El presidente del Tribunal Fiscal de la Federación era uno de los quince, veintiun y veintidos magistrados, sucesivamente, y presidía, además la sala de que formaba parte, en los dos primeros casos. Sólo en el último caso no integraba sala alguna, salvo cuando suplía la ausencia de algún magistrado, siempre y cuando fuera menor de un mes; duraba en su encargo un año, pudiendo ser reelecto.

Además se formaba de un secretario general de acuerdos, dos primeros secretarios por cada sala, los secretarios auxiliares necesarios para el despacho; cuatro y posteriormente cinco actuarios, y un redactor del periódico de justicia fiscal de la federación; así como los demás empleados que determine el presupuesto.

El Tribunal Fiscal de la Federación funcionaba en pleno y en salas. El pleno se integraba por la totalidad de los magistrados, bastaba la presencia de trece para su legal funcionamiento. En lo que respecta a las salas, era indispensable la concurrencia de los trece magistrados para que actuaran legalmente. Ambos órganos tomaban sus resoluciones por mayoría de votos de los magistrados presentes.

Con la expedición del Código de 1967, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación conservó las reglas relativas a la composición orgánica y al funcionamiento de dicho Tribunal, que se contenían en el Código de 1938.

Lo anterior con excepción de los Secretarios y los actuarios, ya que no se limita a número alguno, sino que tendría

que estarse al número de actuarios que fueran necesarios para el despacho de los negocios de cada sala.

Finalmente, dicha Ley Orgánica fué derogada por la de 1978, con la novedosa modificación de la estructura orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. A partir de entonces, se creó la sala superior en sustitución del pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, y se crean las salas regionales en sustitución de las salas.

Desde su establecimiento, la sala superior se compone de nueve magistrados, bastando la presencia de seis para que puedan sesionar; sus resoluciones se toman por mayoría de votos de los magistrados presentes, quienes no podrán abstenerse de votar, salvo cuando tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión y si persistiere se designará nuevo ponente. (*)

En tanto que las salas regionales se integran por tres magistrados cada una. Para que puedan sesionar será indispensable la presencia de los tres magistrados y para resolver bastará la mayoría de votos. Con la peculiaridad de que las salas regionales tienen jurisdicción dentro de determinado territorio denominado regiones.

Para tal efecto, el territorio nacional se divide en las siguientes regiones

(*) La división territorial por regiones se inspiró en la Desconcentración que se hizo de la Justicia Administrativa Francesa (Supra pag. 41-46)

I.- Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California Norte, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.

II.- Del Norte-Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas

III.- Del Noreste, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.

IV.- De Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit

V.- Del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí

VI.- De Hidalgo y de México.

VII.- Del Golfo-Centro, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.

VIII.- De Morelos, con jurisdicción en el Estado de Morelos. (29)

IX.- De Guerrero, con jurisdicción en el Estado de Guerrero. (30)

X.- Del Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca.

XI.- Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

XII.- Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal.

En tanto que en nuestro país, dicha desconcentración fue propuesta por Antonio Carrillo Flores y Gonzalo Armienta Calderón, y el Legislador en 1978 convierte la propuesta en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

(29) La Sala Regional de Morelos, fue recientemente creada por la "Ley que armoniza diversas disposiciones con el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, los Tratados para evitar la doble tributación y para simplificación fiscal", publicada en el Diario Oficial de la Federación de 20 de julio de 1992 que reformó la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, e iniciará sus funciones el 1o de enero de 1993 (artículo vigésimo tercero de dicha ley).

(30) Ibidem

En cada una de dichas regiones habra una Sala Regional, con excepcion de la Metropolitana, y de la Hidalgo- Mexico, donde habra seis y dos Salas Regionales, respectivamente.

Asimismo, nos encontramos con que el Tribunal Fiscal de la Federacion cuenta ahora con un Secretario General de Acuerdos que a su vez es el Secretario de acuerdos de la Sala Superior; se incorpora la Oficialia Mayor; y finalmente, cuenta con los empleados que determine el presupuesto de egresos de la federacion.

2.5.3. .NOMBRAMIENTO DE LOS MAGISTRADOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

De 1937 a 1978 el nombramiento de los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federacion correspondia al Presidente de la Republica a propuesta del Secretario de Hacienda y Credito Publico y con ratificacion del Senado, duraban en su encargo seis años, sin que pudieran ser removidos sino en los casos en que constitucionalmente podian serlo los funcionarios del Poder Judicial.

A partir de 1978, los nombramientos de los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federacion hechos por el Presidente de la Republica, unicamente requiere la aprobacion del Senado.

Si al termino del citado periodo, los Magistrados de la Sala Superior o los de las Salas Regionales fueren designados nuevamente, solo podran ser privados de sus puestos en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los magistrados

y jueces inamovibles del Poder Judicial de la Federación.

Cuando antes de que concluya el periodo de su encargo, un magistrado de Sala Regional sea designado magistrado de Sala Superior o viceversa, el término se contará a partir de la nueva designación.

En los recesos de la Cámara de Senadores, los nombramientos que haga el Presidente de la República se someterán a la aprobación de la Comisión Permanente.

El procedimiento de nombramiento es criticable, ya que en la realidad es el Presidente de la República quien nombra a los Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que en virtud del predominio del partido en el poder y su extensión al Congreso de la Unión, éste último excepcionalmente objeto acto algún del Presidente.

Lo que se ha facilitado y propiciado que a últimas fechas los nombramientos de los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación recaigan básicamente en ex-funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que una vez nombrado y en ejercicio de su función jurisdiccional, lo hacen con mentalidad nacadaria, resolviendo las cuestiones ante él planteadas en forma parcial. Cuestión en todos aspectos criticable para un órgano jurisdiccional.

.2.5.4. COMPETENCIA

Al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación, la

distribución de competencias del pleno y de las salas estaba bien definido, el pleno tenía funciones meramente administrativas; en tanto que a las salas correspondían las funciones jurisdiccionales. (31)

Actualmente, la Sala Superior, órgano colegiado sucesor del pleno, cuenta con atribuciones tanto administrativas como jurisdiccionales, que son a saber:

a) Fijar la jurisprudencia conforme al Código Fiscal de la Federación;

b) Resolver los juicios, con características especiales, en los casos establecidos en el Código Fiscal de la Federación;

c) Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otros magistrados, dentro de los plazos señalados por la ley;

d) Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados y, en su caso, designar al magistrado que deba sustituirlos;

e) Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales;

f) Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas Regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial, así como entre los magistrados instructores y ponentes.

g) Designar de entre sus miembros al Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, quien los será también de la Sala Superior;

h) Señalar la sede de las Salas Regionales;

i) Dirigir la buena marcha del Tribunal y la pronta impartición de justicia;

(31) Art. 13 y 14 de la Ley de Justicia Fiscal.

j) Evaluar el funcionamiento de las Salas Regionales y dictar las medidas que sean necesarias para mejorarlo,

k) Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los servidores públicos establecidas en la ley de la Materia, aplicar a los Magistrados, secretarios, actuarios, peritos y demás servidores públicos del Tribunal, las sanciones administrativas correspondientes, y proponer a la autoridad competente su aplicación, en el caso de destitución de Magistrado,

l) Fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de las Salas Regionales, de los secretarios, de los actuarios y de los peritos del Tribunal;

m) Designar de entre los magistrado supernumerarios a los que suplan las ausencias temporales de los magistrados de las Salas Regionales;

n) Nombrar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor, a los secretarios del Tribunal y a los peritos del mismo, así como acordar lo que proceda respecto a su remoción,

o) Acordar el nombramiento, cambio de adscripción y la remoción de los empleado administrativos del Tribunal, cuando proceda conforme a la Ley;

p) Conceder licencia a los magistrados, hasta por un mes cada año con goce de sueldo, siempre que exista causa justificada para ello y no se perjudique el funcionamiento del Tribunal y, en los terminos de las disposiciones aplicables, a los secretarios, actuarios, peritos y personal administrativo del Tribunal;

q) Dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal,

r) Designar las comisiones de magistrados que sean necesarias para la administración interna y representación del Tribunal,

t) Proponer anualmente al Ejecutivo Federal el proyecto de presupuesto del Tribunal,

u) Expedir el Reglamento Interior del Tribunal y demás reglamentos y disposiciones necesarios para su buen funcionamiento;

w) Designar de entre sus miembros a los magistrados visitantes de las Salas Regionales, los que darán cuenta del funcionamiento de éstas a la Sala Superior; y

*) Las demás que establezcan las leyes. (32)

Ahora bien, en lo que respecta a la competencia jurisdiccional de las salas, durante la vigencia de la Ley de Justicia Fiscal y de los Códigos Fiscales de 1938 y 1967, no se atendía al grado, a la materia o a la circunscripción territorial, sino que su número obedecía a un principio de división del trabajo. (33)

Cabe señalar, que tanto la Ley de Justicia Fiscal, como el Código Fiscal de 1938 en su texto original, (34) fijaron la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación para conocer únicamente de controversias de naturaleza fiscal y siguiendo un sistema enumerativo taxativo, por lo que sólo las cuestiones comprendidas en las siete fracciones de los artículos 14 y 160, formaban la competencia del Tribunal, que a saber eran juicios que se iniciaban:

I.- Contra las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de sus dependencias o de cualquier organismo fiscal autónomo que, sin ulterior recurso administrativo, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación,

II.- Contra las resoluciones dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo que constituyan responsabilidades administrativas en materia fiscal;

III.- Contra los acuerdos que impongan sanciones por infracción a las leyes Fiscales,

(32) Artículos 15 y 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

(33) Nava... Op. cit. Pag. 323 y 324.

(34) Ibid.

IV.- Contra cualquier resolución diversa de las anteriores, dictadas en materia fiscal y que cause un agravio no reparable por algún recurso administrativo;

V.- Contra el ejercicio de la facultad económico-coactiva por quienes, habiendo sido afectados con ella, afirman:

1.- Que el crédito que se les exige se ha extinguido legalmente; o

2.- Que el monto del crédito es inferior al exigido; o

3.- Que son poseedores, a título de propietarios, de los bienes embargados o acreedores preferentes al Fisco, para ser pagados con el producto de los mismos. El tercero deberá, antes de iniciar el juicio, formular su instancia ante la oficina ejecutora; o

4.- Que el procedimiento coactivo no se ha ajustado a la ley. En este último caso, la oposición no podía hacerse valer sino contra la resolución cuya ejecución material sea de imposible reparación.

VI.- Contra la negativa de una autoridad competente para ordenar la devolución de un impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido; y

VII.- Por la Secretaría de Hacienda para que sea nulificada una decisión administrativa, favorable a un particular."

Posteriormente, el decreto de 30 de diciembre de 1951, publicado en el Diario Oficial de la Federación de esa misma fecha, cambió el sistema, al reformar el artículo 160 del Código Fiscal y adicionar la fracción VIII, que expresamente señalaba que también sería competencia del Tribunal Fiscal de la Federación los juicios que se inicien:

"Cuando una ley especial otorgue competencia al Tribunal Fiscal de la Federación"

Con lo que el sistema paso a ser enumerativo enunciativo. Dicha modificación fué de suma importancia y trascendencia, ya que fué la base legal para que se fuera ampliando la competencia

jurisdiccional del Tribunal Fiscal de la Federación, a cuestiones no estrictamente fiscales, sino de carácter administrativo.

Es oportuno señalar que el legislador al expedir la Ley Orgánica de 1967, pese a que derogó dicha fracción, en el artículo 24 di'soporte a la competencia por determinación de la ley, al señalar expresamente que:

"Cuando una ley otorgue competencia al tribunal Fiscal de la Federación, sin señalar el procedimiento o los alcances de la sentencia, se estará a lo que dispongan el Código Fiscal de la Federación y esta ley".

Actualmente dicha facultad se encuentra regulada en el artículo 23 fracción X de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, al señalar que las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas "...señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal."

Por otro lado, la evolución de la competencia jurisdiccional del Tribunal Fiscal de la Federación puede clasificarse básicamente en dos grupos, a saber la competencia propiamente fiscal y la competencia administrativa.

Entre las facultades propiamente fiscales, encontramos que Tribunal Fiscal de la Federación conoce por conducto de sus Salas Regionales, de las controversias que deriven de resoluciones administrativas que causen agravio en materia fiscal. En tanto que las controversias administrativas encontramos las controversias que deriven de resoluciones que impongan multas administrativas federales; las referentes a pensiones y prestaciones de seguridad social, las relativas a cumplimiento e

interpretación de contratos de obra pública, las que versen sobre responsabilidades de los servidores públicos, las que requieren el pago de garantías de obligaciones fiscales por terceros.

La competencia fiscal del Tribunal Fiscal de la Federación se enumera en las fracciones I, II, III y IV del artículo 23 de la Ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que establecen que las Salas Regionales conocerán de las resoluciones definitivas siguientes:

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

II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado;

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

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

Es criticable la redacción que hizo el legislador, ya que bastaba con la fracción IV para que las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación se avocaran al conocimiento de todas las controversias que se suscitará en materia fiscal.

Por lo que a efecto de determinar el alcance de la competencia del Tribunal Fiscal se hace necesario determinar, Qué es materia fiscal?

Para el Profesor Alfonso Nava Negrete "...la materia fiscal en sentido estricto, es toda cuestión relativa a los tributos. En sentido lato la materia fiscal abarcará ingresos estatales tan

importantes como los impuestos, los créditos nacionales o internacionales y otros capítulos económicos. Sólo la primera es competencia del Tribunal Fiscal de la Federación." (35)

Sólo que tributo es un vocablo equiparable al de contribución, que es que el incluso adopta nuestra Constitución Política, al señalar que son "obligaciones de los Mexicanos contribuir para el gasto público" (Art. 31 fr. IV)

Actualmente, nuestra legislación secundaria es la que nos define enumerativamente la contribuciones, al señalar que se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, así como sus accesorios (Art. 2o. del Código Fiscal).

Por lo que es materia fiscal lo relativo a los impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, así como de sus accesorios.

Cabe destacar que hubiera bastado la fr. IV del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación para que dichas Salas conocieran de todo el contencioso fiscal.

Con lo que hoy en día al Tribunal Fiscal de la Federación puede atribuirse competencia en todas las controversias que sean fiscales con sólo invocar la mencionada fracción IV.

Lo anterior sin menoscabo de la competencia por determinación de la ley (fracción X, artículo 23), que le

(35) Ibidem.

otorga facultades para conocer de controversias fiscales que le señale alguna ley fiscal.

Por tanto, el Tribunal Fiscal de la Federación resuelve todo el contencioso fiscal, con base en la fracción IV mencionada, y de aquellas controversias fiscales, que le sea determinada expresamente por el legislador en alguna ley fiscal, con base en la fracción X del precepto en cuestión.

Por otro lado, por lo que hace a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación no propiamente fiscal, tenemos que a las Salas Regionales les corresponde conocer de resoluciones administrativas siguientes.

LAS QUE IMPONGAN MULTAS ADMINISTRATIVAS FEDERALES

Originalmente, la Ley de justicia Fiscal estableció que las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, conocerían de los juicios que se iniciaran "contra los acuerdos que impongan sanciones por infracción a las leyes fiscales", y posteriormente se amplió su ámbito competencial, al señalar que las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación conocerían de los juicios que se inicien contra resoluciones definitivas "...que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales", tal como se encuentra regulado actualmente. (36)

En virtud de dicha facultad, el Tribunal Fiscal de la Federación, conoce de todo el contencioso administrativo derivado

(36) Artículo 23 fracción III de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación vigente.

de la imposición de multas por violaciones a las leyes administrativas federales. (37)

Cabe señalar, que en cuestión de multas administrativas, existen leyes que dan tratamiento específico a materias administrativas, en las que incluso, además de establecerse los procedimientos administrativos, incluyendo las sanciones administrativas y recursos, señalan expresamente como competente para conocer de las resoluciones que impongan multas por violaciones a dichas leyes administrativas, administrativas, tal es el caso de la LEY ORGANICA DEL BANCO DE MEXICO, que en materia de control de cambios, señala en su artículo 19:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público impondrá, a quien infrinja el régimen de control de cambios, las sanciones siguientes:

...I. En caso de uso o aplicación de moneda nacional o divisas en contravención al régimen de control de cambios, multa hasta de tres tantos de la moneda nacional respectiva o del equivalente en esta moneda de las divisas de que se trate. Dicha equivalencia se determinará con base en el tipo de cambio vigente a la fecha de la infracción, que sea el más alto de los fijados por el Banco de México dentro del mencionado régimen;

II. La sanción antes prevista también se aplicará a quien coadyuve a cometer las infracciones a que se refiere la fracción anterior, así como a quien participe en la simulación de actos jurídicos de los que resulte igualmente una sustracción de moneda nacional o de divisas, al control de cambios. El que por cuenta ajena intervenga en dichos actos responderá solidariamente del pago de la multa, y

III. A quien no cumpla los requisitos de presentar la documentación, o de contar con los registros o autorizaciones, exigidos por el régimen de control de

(37) Para un estudio más completo sobre la evolución de esta facultad, consultese: Nava, Op. Cit., pág. 325-340; Armienta Calderón, Gonzalo. El proceso tributario en el derecho tributario. pág. 155-212, Heduan Virues, Dolores, pág.

cambios siempre que dicho incumplimiento no tenga como consecuencia las infracciones antes señaladas, se le impondrá en moneda nacional por una cantidad que no sea menor de cincuenta veces ni demayor de mil veces el salario mínimo genneral diario vigente en el Distrito Federal en la fecha de la infracción.

...En contra de las resoluciones administrativas que impongan multas, procederá el recurso de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación, en cuya interposición, sustanciación y resolución serán aplicables todas sus disposiciones. Este recurso deberá agotarse previamente a la interposición de cualquier otro medio de defensa legal.

Contra las resoluciones definitivas en el citado recurso, procederá el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

De donde se desprende que estamos en presencia de una competencia por determinación de la ley. Sin embargo, aún cuando la ley orgánica en comento, hubiere omitido darle competencia expresamente al Tribunal Fiscal de la Federación para conocer de dichas resoluciones, el Tribunal Fiscal de la Federación sería competente, con base en la competencia para conocer resoluciones en que se impongan multas por violaciones a leyes administrativas, contenida en la fracción III del artículo 23.

PENSIONES Y PRESTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL

Históricamente esta competencia nace como competencia por determinación de la ley, al entrar en vigor la Ley de Depuración de Creditos a cargo del Gobierno Federal y agregar tres nuevos ambitos de competencia al Tribunal Fiscal de la Federación. (38)

En el presente estudio, sólo nos referiremos a la referente a las pensiones y prestaciones de seguridad social. (39)

El texto original de dicha ley, en sus artículos 70. y 80 .

facultaba al Tribunal Fiscal para conocer en materia pensiones militares o civiles, de derecho o por gracia, bajo la advertencia de que las sentencias que recayeren a las reclamaciones, se limitarían a depurar las obligaciones pecuniarias, pero no tendría efectos sobre jerarquías, servicios o situaciones militares, reconocidos o desconocidos por la Secretaría de la Defensa Nacional o por la Secretaría de Marina, en su caso.

Posteriormente, mediante decreto de 29 de diciembre de 1961, publicado en el Diario Oficial el 30 del mismo mes y año, se reformó el artículo 160 que entró en vigor el 10 de enero de 1966, y se concedieron facultades a las Salas del Tribunal para conocer de los juicios que se inician:

Contra resoluciones definitivas que sin ulterior recurso administrativo, nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones civiles que concedan las leyes en favor de los miembros del ejército y de la Armada Nacional y de sus familiares o derechohabientes, con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

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

(38) Ibidem.

(39) Para el estudio de las facultades que al Tribunal Fiscal de la Federación le otorgó la Ley de Depuración de Créditos Fiscales, nos remitimos a las obras descritas en la nota anterior.

militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía o de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las base para su depuración. (fr. VIII)

Cabe señalar también la reforma producida por el decreto de 24 de diciembre de 1965, publicado el 31 del mismo mes y año, que modificó la fr. IX del artículo 160 del Código, que dió competencia a las salas del tribunal Fiscal para que conociera de los juicios que se iniciaran.

Contra las resoluciones administrativas de carácter definitivo dictadas en materia de pensiones civiles con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. (fr. IX)

Es importante para efectos del presente estudio, señalar así sea de manera somera el régimen legal actual regulador de la seguridad social, por un lado tenemos el referente al de los trabajadores en general, a que se refiere el apartado A) del artículo 123 constitucional, que a saber está constituido por la Ley del Seguro Social y la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; por otro lado, el correspondiente a los trabajadores de los poderes de la unión y de los del Distrito Federal, que son a los que se refiere el apartado B) del propio artículo 123 constitucional, cuyo régimen se forma por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Por lo que se refiere al régimen de Seguridad Social de los Trabajadores del apartado A), tenemos que la Ley del Seguro

Social es la que regula las prestaciones de seguridad que debe proporcionar el Instituto Mexicano del Seguro Social a los asegurados y sus derechohabientes. Y en contra de las resoluciones definitivas del Instituto Mexicano del Seguro Social en tratándose de prestaciones de seguridad social no es procedente el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.(40)

Por su parte, la LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, señala que

"En los casos de inconformidad de las empresas, de los trabajadores o sus beneficiarios sobre la inscripción en el Instituto, derecho a créditos, cuantía de aportaciones y de descuentos, así como sobre cualquier acto del Instituto que lesione derechos de los trabajadores inscritos, de sus beneficiarios o de los patrones, se podrá promover ante el propio Instituto un recurso de inconformidad...."(art.52)

"Las controversias entre los patrones y el Instituto, una vez agotado, en su caso, el recurso de inconformidad se resolverá por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Será optativo para los trabajadores agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación."(art.54)

(40) Cabe señalar que corresponde a las Salas Regionales del Tribunal fiscal de la Federación, únicamente conocer de las resoluciones definitivas del Instituto Mexicano del Seguro Social en que determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; en las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Instituto y aquellas que causen un agravio en materia fiscal distinto al de los anteriores. Con base en las fracciones I, II y IV del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, y en la definición de las aportaciones de seguridad social como contribuciones conformando la materia fiscal (artículo 2o fracción II y 4o. del Código Fiscal de la Federación vigente

Por otro lado, en lo referente al regimen de los trabajadores del apartado B), tenemos que la Seguridad Social regulada por la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, tenemos que las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas del Instituto:

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

Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda, que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva que debió haber sido retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada, o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del tribunal Fiscal de la Federación sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración."

De donde se desprende una competencia de las Salas Regionales para conocer de las resoluciones sobre pensiones y prestaciones sociales que dicte el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, son impugnables por los miembros del ejercito, de la Fuerza Aerea y de la Armada Nacional o por sus familiares o derechohabientes.

Ahora bien, continuando con la Seguridad Social de los

Aunque constituye una competencia ajena a la seguridad social.

Trabajadores del Apartado B), en tratandose de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, tenemos que las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, también conocerán de las resoluciones definitivas:

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

Por tanto, tenemos que en materia de pensiones y prestaciones de seguridad social de los trabajadores del apartado A) del artículo 123 constitucional una competencia por determinación de la Ley, contenida en los artículos 52 y 54 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores al servicio del Estado. En tanto que en lo que se refiere a los trabajadores del apartado B) del artículo 123 tenemos dos competencias expresas, en las fracciones V y VI del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, referentes a las resoluciones dictadas por el Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas y por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, respectivamente.

INTERPRETACION DE CONTRATOS DE OBRA PUBLICA

En lo que hace a esta competencia, tenemos que por decreto de reforma de 1961, se introdujo por primera vez como facultad para que las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación conociera de los juicios que se inician:

Con motivo de las controversias que se suscitan sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo Federal. (fr. IX del artículo del Código Fiscal de la Federación).

En la actualidad, dicha facultad se regula en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, fracción VII, al señalar que las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, conocerá de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas:

"...que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la administración pública federal centralizada."

Por tanto, estamos ante una competencia expresa en el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Respecto a esta facultad, es oportuno señalar la opinión de la Jurista Dolores Hedúan Virues, por su certeza y actualidad, al señalar que dicha facultad permanecería inerte, en virtud de que "...los contratistas que en nuestro país asumen la ejecución de obras públicas, se conforman con todas las exigencias aún extracontractuales de la autoridad administrativa, salvaguardando ulteriores oportunidades de contratar con mejor suerte, y todavía no sabemos de juicio alguno promovido en esta materia." (41)

RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

Esta facultad tiene su antecedente en la fr. II del artículo

(41) Op. cit.

14 y 160 de la ley de Justicia Fiscal y del Código Fiscal de 1936. que rezaba

II.- Contra las resoluciones dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo (y posteriormente contra funcionarios o empleados federales) que constituyan responsabilidades administrativas en materia fiscal.

Posteriormente, por decreto de 29 de diciembre de 1965, se modificó el texto y se amplió su competencia en lo referente al sujeto de la obligación, como a la materia misma, con lo cual como sujetos se comprendió también a los empleados y funcionarios del Distrito Federal, en tanto que la materia se extendió a toda clase de responsabilidades administrativas provenientes de toda clase de responsabilidades administrativas y a las provenientes de actos delictuosos.

En los momentos actuales, dicha facultad la regula la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, al señalar que las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas:

VIII...que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Departamento del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales o del propio Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

Por otro lado, la LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PUBLICOS señala que "...los servidores públicos sancionados podrán impugnar ante el Tribunal Fiscal de la Federación las resoluciones administrativas por las que se les impongan sanciones señaladas en dicha ley" (art. 70)

Asimismo, "el servidor público afectado por las resoluciones administrativas que se dicten conforme a dicha Ley, podrá optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Además, la resolución del recurso de revocación también será impugnabile ante el Tribunal Fiscal de la Federación." (art. 73)

De donde se desprende una competencia expresa en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en la que se refiere a los Servidores Públicos como sujetos responsables, es decir, que en el desempeño de sus acciones o abstenciones propias de sus funciones, generan créditos: en tanto que en el segundo caso, estamos ante una competencia por determinación en la Ley de Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, en la que el servidor público es sancionado por incumplimiento de sus obligaciones como servidor público. (42)

LAS QUE REQUIERAN EL PAGO DE GARANTIAS A CARGO DE TERCEROS

Dicha facultad nace como competencia por determinación de la ley, mediante el Decreto de 26 de diciembre de 1953, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 del mismo mes y año, en vigor 60 días después, el cual reformó el artículo 95 y se adicionó el 95 bis de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, al señalar, el primero de dichos preceptos, las reglas y

(42) Para un estudio sobre esta facultad nos remitimos a la obras enunciadas en la nota 37.

requisitos para hacer efectivas las fianzas otorgadas a favor de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, de los Estados y de los Municipios, y el segundo faculta expresamente a las instituciones de fianzas, en caso de inconformidad, para accionar ante el Tribunal Fiscal de la Federación, dentro del plazo de noventa días naturales, contado a partir de la fecha del requerimiento respectivo, demandando la improcedencia del cobro.

Posteriormente, mediante decreto de reformas de 29 de diciembre de 1965, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre del mismo mes y año, se incorporó directamente esta atribución al Código Fiscal, al establecerse en la fracción XI la competencia de las Salas del tribunal para conocer de los juicios que se iniciaren por las Instituciones de fianzas contra los requerimientos de pago para hacer efectivas las que otorgasen en favor de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, de los Estados, de los Municipios o del Instituto Mexicano del Seguro Social.

La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967, omitió enumerar expresamente como competencia del Tribunal conocer de los juicios que inician las Instituciones de fianzas contra los requerimientos de pago antes mencionados. Más ello no implicó que las Salas no pudieran conocer de dichas controversias, ya que se actualizaba la hipótesis facultad por determinación de la Ley, contenida en el artículo 95-bis del ordenamiento arriba citado.

Actualmente la situación es diferente, ya que dicha facultad

se encuentra establecida expresamente en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, al señalar que las Salas Regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas:

"...que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros." (fr. IX)

Es oportuno señalar que dicha facultad se refiere a las garantías de obligaciones fiscales a cargo de terceros, por lo que si consideramos las formas de garantizar el interés fiscal son: el depósito de dinero en instituciones de crédito autorizadas para tal efecto, prenda o hipoteca; fianza otorgada por institución autorizada; obligación solidaria asumida por tercero que compruebe su idoneidad y solvencia; y el embargo en la vía administrativa (artículo 141 del Código Fiscal de la Federación), es claro que la fracción IX del artículo 23 al regular el pago garantía fiscales a cargo de terceros, se refiere a las garantías de fianzas y a la obligación solidaria, por lo que corresponde a las Salas Regionales conocer de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que requieran el pago de garantías de obligaciones fiscales a cargo de la Institución Afianzadora que haya otorgado una fianza, o bien, al tercero que se hubiere obligado solidariamente. (43)

(43) Hay que tener en cuenta que el mismo Código Fiscal de la Federación regula el procedimiento del requerimiento de pago a las Instituciones Afianzadoras, al señalar que:

"...Tratándose de fianza a favor de la Federación, otorgada para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros, al hacerse exigible, se aplicará el

Ahora bien, en tratándose de fianzas, es importante tener presente que la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, señalo que:

"Las fianzas que las instituciones otorguen a favor de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, se harán efectivas de acuerdo con las disposiciones que a continuación se señalan y de conformidad con las bases que fije el reglamento de este artículo, excepto las que se otorgue a favor de la Federación para garantizar obligaciones fiscales a cargo de terceros, caso en que se estará a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación,

I. Las instituciones de fianzas estarán obligadas a enviar según sea el caso, a la Tesorería de la Federación, a la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, o bien a las autoridades estatales o municipales que correspondan, una copia de todas las pólizas de fianzas que expidan a su favor;

II. Al hacerse exigible una fianza a favor de la Federación, la autoridad que la hubiere aceptado, con domicilio en el Distrito Federal o bien en alguna de las entidades federativas, acompañando la documentación relativa a la fianza y a la obligación por ella garantizada, deberá comunicarlo a la autoridad ejecutora más próxima a la ubicación donde se encuentren instaladas las oficinas principales, sucursales, oficinas de servicio o bien a la del domicilio del apoderado designado por la institución fiadora para recibir requerimientos de pago, correspondientes a cada una de las regiones competencia de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación.

procedimiento administrativo de ejecución con las siguientes modalidades:

a) La autoridad ejecutora requerirá de pago a la afianzadora, acompañando copia de los documentos que justifiquen el crédito garantizado y su exigibilidad...

b) Si no se paga dentro del mes siguiente a la fecha en que surta efectos la notificación del requerimiento, la propia ejecutora ordenará a la autoridad competente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que remate, en bolsa, valores de propiedad de la afianzadora bastantes para cubrir el importe de lo requerido y hasta el límite de lo garantizado, y lo envíe de inmediato su producto."

La autoridad ejecutora facultada para ello en los términos de las disposiciones que le resulten aplicables, procederá a requerir de pago, en forma personal, o bien por correo certificado con acuse de recibo, a la institución fiadora, de manera que motivada y fundada, acompañando los documentos que justifiquen la exigibilidad de la obligación garantizada por la fianza, en los establecimientos o en el domicilio del apoderado designado, en los términos a que se hace cita en el párrafo anterior...

III. En el mismo requerimiento de pago se apercibirá a la institución fiadora, de que si dentro del plazo de treinta días naturales, contado a partir de la fecha en que dicho requerimiento se realice, no hace el pago de las cantidades que se le reclaman, se le rematarán valores en los términos de este artículo;

IV. Dentro del plazo de treinta días naturales señalado en el requerimiento, la institución fiadora deberá comprobar, ante la autoridad ejecutora correspondiente, que hizo el pago o que cumplió con el requisito de la regla V. En caso contrario, al día siguiente de vencido dicho plazo, la autoridad ejecutora de que se trate, solicitará a la dependencia especializada de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que ordene a la institución u organismo del sector público que corresponda se rematen en bolsa, valores propiedad de la afianzadora, bastantes para cubrir el importe de lo reclamado;

V. En caso de inconformidad contra el requerimiento de pago, la institución de fianzas dentro del plazo de treinta días naturales, señalado en la fracción III de este artículo, demandará la improcedencia del cobro ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación de la jurisdicción que corresponda a la ubicación de los establecimientos o la del apoderado designado, ... donde se hubiere formulado el citado requerimiento, debiendo la autoridad ejecutora suspender el procedimiento de ejecución cuando se compruebe que se ha presentado oportunamente la demanda respectiva, exhibiéndose al efecto copia sellada de la misma..."(artículo 95)

Por lo tanto, en caso de requerimientos de pago de obligaciones fiscales a cargo de terceros, incluyendo de las Instituciones de Fianzas, tenemos una competencia expresa, contenida en la fracción IX de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. En tanto que cuando se trate de requerimientos de pago a cargo de instituciones de Fianzas, nos encontramos ante una competencia por determinación contenida en

el artículo 95 de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

Una vez analizada la competencia fiscal y administrativa tanto expresa como por determinación de la ley, consideramos que dicho sistema es criticable, lo que provoca desconocimiento de la competencia de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, tanto para el juzgador, como para el postulante, y aún para las autoridades administrativas, por lo que para precisar a ciencia cierta la competencia de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, es una labor harto laboriosa el estudio de la abundante legislación administrativa.

Es oportuno señalar que las facultades jurisdiccionales de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, por virtud de la reforma al Código Fiscal de la Federación vigente correspondiente al año de 1988, la cual de oficio o a petición fundada de la Sala Regional o de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá resolver los juicios que por sus características especiales así lo ameriten.

Determinándose que revisten esas características los juicios:

A) En que el valor del negocio exceda de cien veces el salario mínimo general vigente para el área geográfica del Distrito Federal, elevado al año,

B) En que sea necesario para su resolución, establecer por primera vez, la interpretación directa de una ley, o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución.

Y al efecto se estará a las siguientes reglas:

a) Si la Sala Superior decide ejercer la facultad de atracción de oficio, lo comunicará a la Sala Regional de que admite la contestación de la demanda.

b) Que la citada Secretaría lo solicite antes de que se acuerde la admisión de la demanda o contestación de la demanda, mediante escrito dirigido a la Sala Superior, por conducto de la Sala Regional respectiva y acompañando las constancias de autos que presente.

c) Cuando la Sala Regional proponga que un asunto se resuelto por la Sala Superior, acordará enviar a ésta la petición, en el auto que admita la demanda.

Los acuerdos de la Sala Superior que admitan la petición o que de oficio decidan resolver el juicio, serán notificados personalmente a las partes por la Sala Regional. Al efectuar la notificación se les requerirá que señalen domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Superior, así como que designen persona autorizada para recibir las o, en el caso de las autoridades, que señalen a su representante en dicha sede, apercibiendo a las propias partes de no hacerlo, la resolución que dicte la Sala Superior les será notificada por lista.

Una vez cerrada la instrucción del juicio, la Sala Regional remitirá el expediente original a la Sala Superior. Recibido éste, el Presidente de la Sala Superior designará magistrado ponente.

2.5.5. CAUSAS DE ANULACION Y LA SENTENCIA

En primer lugar enumeraremos las causas de anulación, y en segundo lugar, las características y el tipo de sentencias a que da lugar cada tipo de la causa de anulación planteada y resuelta.

Antes de enumerar las causas de anulación actuales, se hace necesario hacer un recorrido de su evolución en los diversos ordenamientos, para posteriormente analizar el Código Fiscal de la Federación vigente.

A este respecto, el legislador fué uniforme al señalar las causas de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo, en La Ley de Justicia Fiscal y los Códigos Fiscales de 1938 y 1967, que son las siguientes:

- a) La incompetencia del funcionario o empleado que haya dictado el acuerdo o que haya tramitado el procedimiento impugnado;
- b) La omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente deba revestir la resolución o el procedimiento impugnado;
- c) La violación de la ley aplicada o que debió aplicarse al emitir la decisión y posteriormente de la disposición aplicada o no haberse aplicado la debida; y
- d) El desvío de poder, tratándose primero de sanciones impuestas por infracción a las leyes fiscales y posteriormente de sanciones administrativas.

De la lectura de dichas causales se desprende claramente el sentido y alcance de cada una de ellas, por lo que no requieren de mayor explicación.

En tanto, que en el Código Fiscal de la Federación vigente se establece que:

"Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación, en su caso.

III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiera dichas facultades..." (art. 238)

De donde se desprende una ampliación de las causales de anulación, que se vieron aumentadas a cinco, con la introducción de la contenida en la fracción III, así como cambios en la redacción de las restantes cuatro fracciones, que lo único que hicieron fué complicar el entendimiento de las mismas. No redundaremos sobre lo criticable que resulta la redacción de las causales de anulación ya que ello rebasa el objetivo de presente trabajo de investigación.

Una vez enumeradas las causales de anulación, mencionaremos las características de las sentencias y el tipo de resolución que les corresponde.

Al igual que con las causas de anulación, el legislador al enumerar las características de las resoluciones del Tribunal

Fiscal de la Federación ha sido uniforme, al señalar en la Ley de Justicia Fiscal y los Códigos Fiscales de 1938, 1967 y 1982, que los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación

- a) Tendrán fuerza de cosa juzgada.
- b) Se fundarán en ley (derecho);
- c) Examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos;
- d) En sus puntos resolutivos expresarán con claridad los actos o procedimientos cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca.
- e) Cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto en los casos en que la autoridad haya demandado la anulación de una resolución favorable a un particular, indicará los términos conforme a los cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal.

A este respecto, es oportuno señalar que actualmente el tratamiento es diferente, ya que como consecuencia del cambio de las causas de anulación establecidas en el Código Fiscal de la Federación vigente, arriba citadas, el legislador dispuso expresamente el tipo de resolución que correspondía en cada caso, según el tipo de causal planteada, al señalar que:

"La sentencia definitiva podrá

- I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad deba cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

...El Tribunal Fiscal de la Federación declarará la nulidad para el efecto de que se emita nueva resolución cuando se

emita una nueva resolución cuando se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, y en su caso, V del artículo 298 de este Código."

Lo cual resulta a todas luces criticable, ya que como lo exprese al referirme a las actuales causales de anulación, si de la lectura de las mismas no se desprende claramente ante que tipo de causal de anulación nos encontramos, mucho menos estamos en posibilidad de apreciar a ciencia cierta que tipo de sentencia le corresponde a cada caso en particular, lo que da lugar a que quede al leal saber y entender de cada Magistrado y de cada Sala, cuando se ubica la controversia planteada en tal o cual causal, y en consecuencia el tipo de sentencia que le corresponde.

Finalmente, a las características que actualmente deben reunir las sentencias arriba descritas, quiero señalar algunas otras introducidas en el actual Código Fiscal de la Federación,

a) Pueden invocar hechos notorios.

b) Se podrán corregir los errores que la Sala advierta 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.

2.5.6. PROCEDIMIENTO

El procedimiento del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación no ha permanecido uniforme, ha cambiado considerablemente desde su establecimiento. Por lo que a efecto

de comprenderlo tal como se encuentra regulado actualmente, es necesario analizarlo aunque sea someramente, en su evolución legislativa.

Para efecto de lo anterior, dividiremos el desarrollo del procedimiento ante el Tribunal Fiscal de la Federación en tres etapas:

a) Una primera etapa, que inicia con la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, que crea al Tribunal Fiscal de la Federación, que comprende al Código Fiscal de la Federación de 1938, y que concluye con la promulgación del Código Fiscal de la Federación de 1967, que derogó al de 1938.

b) Una segunda etapa, que inicia el 10. de abril de 1967, con la entrada en vigor del Código Fiscal de la Federación, y que concluye el 10. de abril de 1983, fecha en que entra el vigor el Código de 1982, que derogó al de 1967.

c) Una tercera etapa, que inicia el 10. de abril de 1983, con la entrada en vigor del Código Fiscal de la Federación vigente, a la fecha.

Por lo que a continuación haremos nuestro análisis de cada una de las citadas etapas:

PRIMERA ETAPA.

Para nuestro análisis de esta primera etapa, seguimos básicamente al maestro Alfonso Nava Negrete. (44)

(44) Op. cit. Pag. 343-341.

El procedimiento del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación estaba regulado en la Ley de Justicia Fiscal, en los artículos 22 al 58. En tanto que en el Código Fiscal de la Federación de 1938, que imito a la mencionada ley, el procedimiento se regulaba del artículo 146 al 204.

Dicho procedimiento se caracterizaba por lo siguiente:

1. Deberían configurarse los presupuestos procesales siguientes:

a) Oportunidad de la demanda: para los administrados, dentro de los quince días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada o 45 días si residía en el extranjero y no tiene representante en la República o cuando fallecía en el curso de aquel plazo, en tanto que la administración podía presentar su demanda dentro del término de cinco años siguientes al en que se haya hecho saber la resolución al interesado. (45)

b) El escrito de demanda contendrá nombre y domicilio del actor y del demandado (cuando la Secretaría de Hacienda era la actora), la resolución impugnada, la autoridad demandada, hechos y derecho que apoyaba la demanda, ofrecimiento de pruebas (nombres de peritos y testigos y adjuntar los interrogatorios respectivos, en caso de prueba pericial y testimonial).

c) A la demanda se acompañaban copias para el traslado,

(45) Norma infractora del principio de la igualdad procesal de las partes.

documentos justificativos de la personalidad y los documentos que fundaban la acción

2. El magistrado semanero admitía la demanda o la rechazaba sino se ajustaba a la ley. Estas resoluciones podían reclamarse ante la sala correspondiente (a la que pertenecía el magistrado semanero) dentro de los diez días posteriores a la notificación de la admisión o rechazo. El mismo magistrado, si la demanda era obscura o irregular prevenía al actor para que la aclarara, corrigiera o completara dentro del término de cinco días. Si no se subsanaban dichos defectos la demanda era desechada

3. Admitida la demanda, se corría traslado de ella al demandado, quien si era el particular, debía contestarla en un plazo de diez días y si es la Secretaría de Hacienda el término era de veinte días (desigualda procesal censurable).

La contestación se refería a todos los hechos que el actor imputaba al demandado de manera precisa.

Los hechos que se atribuyen al demandado se presumen ciertos, salvo prueba en contrario, si la contestación no se presenta dentro del plazo, si es omisa o no se presenta la documentación justificativa, sin causa justificada.

El demandado debía expresar los hechos y el derecho con los cuales funde su contestación.

A la contestación debía acompañar las copias de traslado.

En ella debían ofrecerse las pruebas e indicarse los nombres

de los peritos y testigos (en caso de prueba pericial y testimonial), además de adjuntarse los interrogatorios respectivos.

4. Los terceros o coadyuvantes podían apersonarse en el juicio mediante un escrito dentro de diez días después de emplazados, escrito que tenía que cumplir con los requisitos señalados para la contestación.

5. Dentro de los quince días siguientes a la contestación de la demanda, el demandante tenía derecho de ampliar su demanda, cuando: a) se demandaba una negativa ficta, b) el actor no conocía los fundamentos de la resolución impugnada sino hasta la contestación de la demanda.

6. Durante el proceso no había ni réplica ni dúplica, lo que contribuía a darle celeridad, expedición.

7. En el auto que tenía por admitida la demanda, se fijaba la fecha para la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos.

8. En dicha audiencia se recibían y desahogaban las pruebas ofrecidas por las partes. Las salas gozaban del derecho para ordenar la práctica de cualquier diligencia relacionada con los puntos controvertidos. Asimismo, podían formular preguntas respecto de las cuestiones debatidas, a las partes o a sus representantes, a los testigos y a los peritos. La recepción y valoración de las pruebas se hace conforme a las reglas del Código Federal de Procedimientos Civiles, con las excepciones previstas respectivamente, por los artículos 200 y 201 del Código

Fiscal. La oralidad predomina o concurre con la escritura en el desarrollo de la audiencia. La audiencia puede suspenderse o prorrogarse, a petición de una de las partes o de oficio por la sala, siempre que exista motivo fundado, a juicio del tribunal.

9. El Tribunal únicamente admitía las pruebas que el actor ofrecía ante la autoridad demandada en la fase oficiosa del procedimiento tributario, ya que se apreciaba la resolución impugnada, tal como aparecía probada ante la autoridad fiscal, a menos que esta se haya negado a admitir las pruebas que se le ofrecieron, o que en la fase oficiosa del procedimiento tributario no hubiera tenido el actor oportunidad de ofrecerlas.

10. Independientemente del valor de las pruebas ofrecidas por las partes, cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, el Tribunal adquiría convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podía no sujetarse a los preceptos del Código, pero entonces debía fundar cuidadosamente esta parte de su sentencia.

11. Los alegatos podían presentarse por escrito u oralmente. En este último caso, el alegato no excedía de media hora por parte.

12. Cualquiera promoción u oposición a los acuerdos dictados en la audiencia, se resolvían de plano.

13. Existían dos incidentes de previo y especial pronunciamiento: el de acumulación de autos, que procede cuando estaban pendientes de resolverse dos o más juicios intentados

contra el mismo acto o contra varios puntos decisorios de una misma resolución, o contra actos que, aunque diversos, sean unos antecedentes o consecuencia de los otros, también cuando las partes sean las mismas y se invoquen idénticas violaciones legales; y la nulidad de actuaciones (nulidad de una notificación hecha en forma indebida).

14. Es posible la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución durante la tramitación del juicio mediante el aseguramiento del crédito fiscal.

15. Los fallos del tribunal fiscal de la federación tenían fuerza de cosa juzgada. Se fundaban en ley y examinaban todos y cada uno de los puntos controvertidos. En sus puntos resolutivos expresarán con claridad los actos o procedimientos cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca.

De la lectura del procedimiento seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación se caracterizó de manera general por lo siguiente(46).

a) Concentración de las actuaciones, es decir, todos los

(46) Para caracterizar el Juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, seguimos al Profesor Cipriano Gómez Lara, quien clasifica los juicios y procesos con tendencia hacia la oralidad o hacia la escritura, basándose para ello en las características siguientes: la concentración de actuaciones, la identidad entre el juez de instrucción y el juez de decisión, la inmediatez física entre el juez con las partes y con los demás sujetos procesales, y la inapelabilidad de las resoluciones interlocutorias y desechamiento de todos los trámites o recursos entorpecedores de la marcha del proceso. (Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del proceso. Pag. 75-80)

actos procesales de las partes ante las Salas, se realizan en plazos breves.

b) Identidad entre el juez de instrucción y el juez de decisión, ya que el juez semanero era el que conducía todos los actos procesales, y una vez cerrada la instrucción, ese mismo magistrado formaba parte de la Sala, órgano resolutor.

c) Inmediatez física del juzgador con las partes y con los demás sujetos procesales, ya que el magistrado instructor al dirigir la audiencia, admitía las pruebas, desahogaba las pruebas confesional, pericial y testimonial;

d) Ausencia de trámites o recursos entorpecedores de la marcha del proceso, ya que la sencillez del proceso mismo impedía que se plantearan cuestiones dilatorias del juicio.

Por tanto, los rasgos citados del procedimiento que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en esta primera etapa, nos muestra un juicio con tendencia hacia la oralidad.

SEGUNDA ETAPA

El procedimiento del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación estaba regulado en el Código Fiscal de la Federación de 1967 del artículo 169 al 246.

En esta segunda etapa, de manera general se conservan las reglas de procedimiento de la primera etapa, sólo que con las variantes que a continuación se enumeran.

Dicho procedimiento se caracterizaba por lo siguiente

1. El procedimiento se ve influido por el juicio de amparo, al introducirse causas de improcedencia y de sobreseimiento del juicio de nulidad.

Así, tenemos que el juicio es improcedente ante el Tribunal Fiscal:

Contra resoluciones o actos que no afecten los intereses jurídicos del actor, Contra resoluciones o actos que sean materia de otro juicio que se encuentre pendiente de resolución ante el Tribunal Fiscal, o que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el mismo Tribunal, siempre que hubiere identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas; Contra resoluciones o actos consentidos, expresa o tácitamente, entendiéndose por estos últimos aquellos contra los que no se promovió el juicio dentro de los plazos señalados en este Código; Contra las resoluciones o actos respecto de los cuales conceda este Código o la ley fiscal especial, algún recurso, medio de defensa ante las autoridades administrativas, o deban ser revisadas de oficio, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas aun cuando la parte interesada no la hubiese hecho valer oportunamente. No operará esta causa de improcedencia cuando las disposiciones respectivas declaren expresamente que es optativa la interposición de algún recurso o medio de defensa ante las autoridades administrativas; Contra resoluciones o actos administrativos que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial; Contra de ordenamientos que dan normas o instrucciones de carácter general y abstracto sin haber sido aplicados concretamente al promovente; Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe la resolución o acto impugnado; En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de éste Código o de las leyes fiscales especiales.

En tanto que procede el sobreseimiento del juicio:

Quando el demandante se desista del juicio; Quando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia; En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

2. En lo tocante a la contestación de la demanda, se estableció que cuando exista contradicción en cuanto a los fundamentos de derecho e interpretación de la autoridad que dicte u ordene, ejecute o trate de ejecutar la resolución impugnada y la dada por la Secretaría, Departamento de Estado u Organismo Descentralizado de que dependa de aquella, únicamente se tomara en cuenta la expuesta por éstos últimos.

3. Se introducen los incidentes de recusación por causa de impedimento, y el de suspensión del procedimiento de ejecución o rechazo de la garantía ofrecida. (207 y 224)

4. Se introducen nuevas reglas de ofrecimiento, admisión y valoración de las pruebas. (art. 214-221) Así cuando se planteaban cuestiones técnicas, el tribunal de oficio acordaba la rendición de la prueba pericial; La resolución impugnada se apreciaba tal como aparezca probada ante la autoridad, a menos de que ésta se haya negado a admitir pruebas que se le ofrecieron, o que en el procedimiento administrativo no se le haya dado al actor oportunidad de ofrecerlas.

5. Se establecieron los recursos de reclamación, de queja y el de revisión fiscal, durante el juicio contencioso administrativo.

De la lectura de los cambios sufridos por el procedimiento seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación en esta segunda etapa, se desprende un procedimiento con los rasgos siguientes:

a) Se conserva la concentración de las actuaciones, es decir, todos los actos procesales de las partes ante las Salas, se realizan en plazos breves,

b) Se conserva la identidad entre el juez de instrucción y el juez de decisión, ya que el juez instructor era el que conducía todos los actos procesales, y una vez cerrada la instrucción, ese mismo magistrado formaba parte de la Sala resolutora;

c) Se conserva la inmediatez física del juzgador con las partes y con los demás sujetos procesales, ya que el magistrado instructor al dirigir la audiencia, admitía las pruebas, desahogaba las pruebas confesional, pericial y testimonial;

d) Se introducen causas de improcedencia y de sobreseimiento, el recurso de reclamación, y varios incidentes, que retrasan la marcha del procedimiento. Que contribuyen además a hacerlo un juicio técnico.

Por tanto, los rasgos citados del procedimiento que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en esta segunda etapa, lo hacen un juicio con características del proceso, tanto escrito como oral. (47)

TERCERA ETAPA

En esta tercera etapa, el procedimiento del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación se encuentra

(47) Ibidem.

regulado en el Código Fiscal de la Federación de vigente, del artículo 197 al 261.

Dicho procedimiento se caracterizaba por lo siguiente:

1. Se modifican los presupuestos procesales en cuanto a lo siguiente:

a) El plazo para presentar la demanda para los administrados se amplió a cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la resolución impugnada, ante la Sala Regional en cuya jurisdicción radique la autoridad que emitió dicha resolución(*); y en el caso de que fallezca durante el procedimiento se suspenderá hasta por un año si antes no ha aceptado su cargo el representante de la sucesión; en tanto que para las autoridades se conserva el plazo de cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular.

b) Se conservan los requisitos que deba contener el escrito de demanda.

c) Además de los documentos exigidos por el anterior Código, se establece que además deberán de adjuntarse las constancias de notificación del acto impugnado, el cuestionario del perito y

(*). La demanda se interpondrá ante la Sala Regional competente en el lugar donde se encuentra el domicilio fiscal del demandante que impugne la resolución correspondiente. En virtud de decreto de reformas al Código Fiscal de la Federación vigente, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 20 de julio de 1992, en vigor a partir del 10. de enero de 1993.

las pruebas documentales

2. Se precisaron y adicionaron las causas de improcedencia y de sobreseimiento.

Así tenemos que el juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación en los casos y contra los actos siguientes.

Que no afecten los intereses jurídicos del demandante; Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribunal; Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Fiscal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas, Respecto de las cuales hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Fiscal en los plazos señalados en el Código; Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal; Que puedan impugnarse por medio de algún medio de defensa, con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa; Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente; Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial; Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente; Cuando no se haga valer agravio alguno; Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado; En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este Código o de las leyes fiscales especiales.

En el entendido que la procedencia del juicio será examinada de oficio.

En tanto que procede el sobreseimiento:

El desistimiento del demandante, Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia, En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso, Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado; y En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo.

Hay que tener en cuenta que el sobreseimiento del juicio puede ser total o parcial.

3. El magistrado instructor admite la demanda, la desecha por improcedente o la tiene por no presentada.

Se admite si cumple con los presupuesto procesales descritos en los incisos b) y c) del anterior numeral.

Se desecha por improcedente una demanda cuando se omite precisar el nombre o el domicilio del demandante; la resolución impugnada, la(s) autoridad(es) demandada(s); y la expresión de los agravios causados por la resolución impugnada.

Se tiene por no presentada cuando no se adjunte a la demanda la copia de traslado para las partes, el documento acreditativo de la personalidad del representante del actor, el documento que contiene el acto combatido o la constancia de notificación del acto impugnado.

Se elimina la prevención para el caso de las demandas oscuras e irregulares.

4. Admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surta efectos el emplazamiento.

Se especifican como requisitos de la contestación de la demanda la expresión de los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar, las consideraciones en pro de

la legalidad de la resolución combatida, se referirá a todos los hechos, afirmándolos, negándolos, los ignora por no ser propios o expondrá como ocurrieron; los argumentos acreditativos de la ineficacia de los agravios; y las pruebas ofrecidas.

5. El tercero puede apersonarse en el juicio dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que se corra traslado de la demanda, mediante escrito que contendrá los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto.

6. Se conserva la regla de ampliación de la demanda, ampliándose el plazo a cuarenta y cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación del auto admisorio de la contestación de la demanda cuando: a) se impugne una negativa ficta; b) se den a conocer en la contestación el acto principal del que derivan el acto impugnado en la demanda, o en su contestación; c) tratándose de actos administrativos no notificados o notificados ilegalmente.

7. Las partes podrán objetar los autos que admitan la demanda, la contestación, la intervención del tercero perjudicado, o alguna prueba, mediante escrito que presentarán en el plazo de quince días. La cual se decidirá en la resolución que ponga fin al juicio o en la sentencia respectiva.

8. Se establece que en el juicio contencioso-administrativo sólo serán incidentes de previo y especial pronunciamiento el de incompetencia en razón del territorio; el de acumulación de autos, el de nulidad de notificaciones, el de interrupción por

causa de muerte o disolución; y la recusación por causa de impedimento.

Dichos incidentes podrán promoverse hasta antes que quede cerrada la instrucción, con excepción del incidente de nulidad de notificaciones, que se hará valer dentro de los cinco días siguientes a aquel en que conoció el hecho.

Se sanciona con multa (hasta de cincuenta veces el salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal), al que promueva un incidente frívolo e improcedente.

También se admiten los incidentes de suspensión de la ejecución y de falsedad de documentos, los cuales no son de previo y especial pronunciamiento.

9. Se suprime la audiencia.

10. Son admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones. Las pruebas supervenientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia, caso en el que se ordenaba dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

El magistrado instructor podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia.

11. El magistrado instructor, diez días después de que haya concluido la sustanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, 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 la sentencia.

Trascurrido dicho plazo con o sin alegatos quedará cerrada la instrucción.

12. Durante la sustanciación del juicio únicamente procede el recurso de reclamación, de queja y de revisión. (*)

De la lectura del procedimiento seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación en esta tercera etapa, se desprende un procedimiento caracterizado por lo siguiente:

a) Se concentran las actuaciones, donde toman gran importancia la demanda y la contestación; todos los actos procesales de las partes ante las Salas son básicamente por escrito; los plazos para la demanda y la contestación, son sumamente largos;

b) Se conserva la identidad entre el juez de instrucción y el juez de decisión, ya que el juez instructor es el encargado de la instrucción del juicio, y una vez cerrada la instrucción, ese mismo magistrado formula el proyecto y forma parte de la Sala resolutora;

(*) Supra

c) Se disminuye considerablemente la inmediatez física del juzgador con las partes y con los demás sujetos procesales, ya que al eliminarse la audiencia el magistrado instructor no tiene diligencia oral que dirigir, ya que incluso el desahogo de las pruebas pericial y testimonial corresponde a los secretarios de estudio y cuenta;

d) Subsisten los recursos de reclamación, de queja y de revisión, se incrementan las causales de improcedencia y de sobreseimiento; También se crean las objeciones, perviviendo los incidentes, en defensa de la economía procesal suprime la prevención. Todo ello hace del juicio de nulidad un juicio eminentemente técnico, lleno de trampas procesales, y en ocasiones sumamente largo en su tramitación.

Por tanto, los rasgos citados del procedimiento que actualmente se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación, lo hacen un juicio con tendencias a la escritura. (48)

2.5.7. MEDIOS DE DEFENSA PROCEDENTES CONTRA LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

En este punto me referiré someramente a los medios de defensa procedentes contra las resoluciones que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación, a lo largo de su evolución histórica, atendiendo a la clasificación por etapas elaborada en el punto anterior.

(48) Ibidem

PRIMERA ETAPA.

Desde la creación del Tribunal Fiscal de la Federación hasta el año de 1967 el particular contaba con el juicio de amparo para combatir las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación. (49)

En tanto que con la reforma de 1946 al artículo 104 constitucional (ya comentada) se estableció que "...En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos..."

Lo cual fué la base constitucional del decreto de 30 de diciembre de 1946, publicada en el 31 de diciembre de dicho año, la autoridad administrativa cuenta con un recurso de revisión ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, en tratándose de las sentencias que dicte el Tribunal fiscal de la Federación, cuando el interés del negocio era de \$ 50,000.00 o mayor (y posteriormente cuando el interés del negocio no se había precisado, no sea precisable o sea de \$ 20,000.00 o mayor). En los juicios de menor valor, aquella sentencia será definitiva para el fisco.

Posteriormente, mediante decreto de 29 de diciembre de 1948, publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de ese año,

(49) Vazquez .Op cit.

se creó el recurso de revisión de las sentencias definitivas del Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad en que se demande la nulidad de resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal, del que también conocía la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando el interés fiscal excedía de cinco mil pesos.

Dichos recursos se proponían y substanciaban en los términos, forma y procedimientos que señalaba la Ley de Amparo para la revisión de las sentencias dictadas por los jueces de Distrito en amparo directo. La suspensión del procedimiento administrativo de ejecución subsiste si se mantiene garantizado el interés fiscal.

Ambos decretos, que establecieron los recursos de revisión citados, fueron derogados por el artículo segundo transitorio del Decreto del Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1967, publicado en el Diario Oficial de la Federación.

De donde se desprende un contencioso administrativo ante un Tribunal Administrativo, como es el Tribunal Fiscal de la Federación, en el que sus resoluciones se encuentran sujetas a la revisión del poder judicial, sea a través del recurso de revisión fiscal para las autoridades demandadas, o bien, mediante el juicio de amparo para los particulares.

SEGUNDA ETAPA

Con la reforma del artículo 104 fracción I constitucional del año de 1967, se estableció que:

"... Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas dichos tribunales administrativos, sólo en los casos de leyes federales, y siempre que esas resoluciones hayan sido dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contenciosa-administrativa.

La Revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta constitución fije para la revisión era amparo indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de la sentencia de amparo "

Dicha reforma fue de gran importancia, ya que sirvió de base para otra más profunda, con la expedición del Código Fiscal de la Federación de 1967.

En dicho Código se establecieron los recursos de reclamación, de queja y de revisión, como medios para combatir las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación.

El RECURSO DE RECLAMACION, procedía contra las resoluciones de las Salas, posteriormente Salas Regionales, que den entrada a las demandas o las desechen, admitan o desechen pruebas o las que se dicten para su desahogo, admitan o rechacen la intervención del coadyuvante o el tercero; tengan por contestada la demanda o la desechen, y en los casos en que se sobresee los juicios antes de la audiencia en los casos de desestimiento del actor o de revocación administrativa de la resolución impugnada, salvo que se hubieren generado derechos en favor de terceros, sea o no parte en el juicio.

Se interponía ante la Sala que hubiere dictado dicha resolución, dentro de los cinco días en que surta efectos la

notificación respectiva

Interpuesto el recurso el magistrado instructor ordenaba se diera traslado a la contraparte por el término de tres días para que expresara lo que a su derecho conviniera y sin más trámites daba cuenta a la Sala que resolvía en la misma sesión. Excepción hecha de la reclamación que se interponía en contra del acuerdo que sobreesaló el juicio antes de la audiencia, en caso de desistimiento del actor, caso en que no era necesario dar vista a la contraparte y la Sala resolvía la reclamación en la misma sesión en la que se daba cuenta con el recurso.

En tanto que el RECURSO DE QUEJA procedía contra las resoluciones de las salas (regionales) violatorias de la jurisprudencia del Tribunal, la cual se interponía ante el Tribunal en pleno, y posteriormente ante la propia Sala Superior mediante escrito dirigido al Presidente del Tribunal, dentro de los diez días siguientes al en que surta efectos la notificación respectiva.

El Presidente del Tribunal lo admitía o lo desechaba si era notoriamente improcedente o si era extemporánea. En el auto en que lo admitía designaba magistrado ponente (instructor) y se corría traslado a las demás partes por el término de cinco días para que expusiera lo que a su derecho conviniera, transcurrido dicho plazo se consideraba integrado el expediente y se turnaba al magistrado designado como ponente para que procediera a formular el proyecto respectivo.

Si eran fundados los agravios, o se resolvía modificar su

jurisprudencia. La Sala Superior revocaba la resolución, a menos que considerara que debiera subsistir por otros motivos legales.

Finalmente, el RECURSO DE REVISIÓN procedía contra las resoluciones dictadas por las Salas (regionales) del Tribunal Fiscal que decretaban o negaban sobreseimientos, y las que pongan fin al juicio, eran recurribles por las autoridades ante el Tribunal en Pleno (posteriormente Sala Superior), cuando el asunto era de importancia y trascendencia, a juicio del Titular de la Secretaría o del Departamento de Estado a que el asunto correspondía, o del Jefe del Departamento del Distrito Federal, o de los Directores o Jefes de los organismos descentralizados en su caso.

Dicho recurso se interponía mediante escrito dirigido al Presidente del Tribunal, dentro del plazo de diez días siguientes al en que surtía efectos la notificación de la resolución que se impugnaba.

Al admitirse a trámite el recurso se designaba al magistrado ponente (instructor) y se mandaba correr traslado a la parte contraria por el término de cinco días, para que expusiera lo que a su derecho conviniera. Vencido dicho término, el magistrado ponente dentro del plazo de un mes formulaba el proyecto de resolución que se someterá al Tribunal en Pleno.

Por otro lado, tenemos que contra las resoluciones de los recursos de revisión dictadas por el Tribunal en pleno, posteriormente Sala Superior, las autoridades podían interponer el RECURSO DE REVISIÓN FISCAL ante la Suprema Corte de Justicia

de la Nación, dentro del plazo de diez días siguientes al en que surtía efectos la notificación respectiva, mediante escrito dirigido al presidente de la Suprema Corte de Justicia, que deberá ser firmado por el Titular de la Secretaría o Departamento de Estado o por el Jefe del Departamento del Distrito Federal o por los Directores o jefes de los organismos autónomos, según corresponda. En dicho escrito deberán exponerse las razones que determinen la importancia y trascendencia del asunto de se trata. Si el valor del negocio es de \$ 500,000.00. o más, se considerará que tiene las características requeridas para ser objeto del recurso.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación examinará, previamente al estudio del fondo del negocio, si se ha justificado la importancia y trascendencia del asunto, y si a su juicio dichos requisitos no estuvieren satisfechos, desechará el recurso.

El citado recurso se sujetará a la tramitación que la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales, fija para la revisión en amparo directo.

De donde se desprende que contra las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación, el particular contaba según el caso, con los recurso de reclamación y queja, y contra las sentencias definitivas con el juicio de amparo directo ante el Poder Judicial.

En tanto que contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, la demandada contaba con el recurso de reclamación, de

queja y de revisión, además de que contra las sentencias definitivas de dicho Tribunal, contaba con el recurso de revisión fiscal.

TERCERA ETAPA.

El Código Fiscal de la Federación de 1983 seguía contemplando los Recursos de Reclamación, de Queja y de Revisión, que conservan de manera general la regulación del Código derogado.

En este aspecto sólo nos referiremos a los cambios introducidos por el legislador al Código de 1982.

Así tenemos que en lo que se refiere al RECURSO DE RECLAMACION se señala en forma precisa que la reclamación tiene por objeto subsanar, en su caso, las violaciones cometidas. Además de que el traslado a la contraparte se incrementa de tres a cinco días.

En tanto que al RECURSO DE QUEJA, se incrementa el plazo para su interposición, de diez a quince días.

Finalmente, en lo que se refiere al Recurso de Revisión se cambia la redacción, ya que respecto a su procedencia, en lugar de hablar de Resoluciones que pongan fin al juicio, se habla de sentencias definitivas. Asimismo, se señaló que serán recurribles las sentencias de las Salas Regionales por violaciones procesales cometidas durante el procedimiento que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo. Como último cambio tenemos que el plazo para la interposición del

recurso se incrementó de diez a quince días.

Por lo que hace a la regulación del RECURSO DE REVISIÓN FISCAL, tenemos que el plazo para su interposición se incremento de diez a quince días. Además de que se fijo el valor del negocio para ser considerado como de importancia y trascendencia, a cuarenta veces el salario mínimo elevado al año.

Esta era la situación que guardaban los medios de defensa contra las Resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación, hasta 1988.

REFORMA DE 1988.

Como consecuencia de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de 10 de agosto de 19887, se estableció que corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

"...De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere que la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta constitución, sólo en los casos que señalen las leyes.

Las revisiones de las cuáles conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta constitución fije la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno."

Por su parte, al RECURSO DE QUEJA, se transformó, al establecerse en el Código Fiscal de la Federación que en los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala Regional

que instruyó en primera instancia el juicio en que se dictó la sentencia.

En tanto que el RECURSO DE REVISION se reformó al señalarse que la autoridad (demandada) podrá a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica impugnar:

a) Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos.

b) Las sentencias definitivas.

Las sentencias definitivas por violaciones procesales cometidas durante el juicio siempre que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo, o por violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias, también cuando la cuantía del asunto exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente en el momento de su emisión; Si el juicio sea de importancia y trascendencia, cuando la cuantía sea inferior a la mencionada (en tratándose de aportaciones de seguridad social se presume que tienen importancia y trascendencia los asuntos que versen sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integran la base de cotización y del grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos de trabajo; cuando la resolución o sentencia afecte el interés fiscal de la federación y, a su juicio, el asunto tenga importancia y trascendencia, independientemente de su monto, por tratarse de la interpretación

de leyes o reglamentos, de la formalidades esenciales de procedimiento, o por fijar el alcance de los elementos constitutivos de la contribución.

Cabe señalar que el recurso de revisión será procedente contra las sentencias que dicte el Tribunal, en los casos en que los juicios revistan características especiales.

Dicho recurso de revisión se interpondrá ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la sala regional respectiva mediante escrito que presente ante esta última dentro del término de quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación.

De donde se desprende que contra las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación, el particular cuenta según el caso, con los recursos de reclamación y queja; y contra las sentencias definitivas, con el juicio de amparo directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito, órgano del poder judicial.

En tanto que contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, la demandada cuenta según el caso, con el recurso de reclamación, además de que contra las sentencias definitivas de dicho Tribunal, dispone del recurso de revisión.

En resumen, contamos actualmente con un contencioso administrativo, en sentido estricto, que compete conocer al Tribunal Fiscal de la Federación, en el que sus resoluciones son impugnables ante los Tribunales Colegiados de Circuito (órganos del poder judicial), ya sea mediante recurso de revisión o

mediante juicio de amparo directo, con lo que estamos en presencia ante un contencioso administrativo con características del contencioso administrativo francés por cuanto al Tribunal Fiscal de la Federación, también con características del sistema anglosajón o judicialista, por cuanto a que las resoluciones definitivas del Tribunal Fiscal de la Federación son sujetas a revisión de los Tribunales Colegiados de Circuito (pertenecientes al poder judicial), y del sistema español, en lo que hace al establecimiento de tribunales especializados, como son los Tribunales Colegiados en materia administrativa (y los juzgados de distrito en materia administrativa).

Lo que hace del nuestro un CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MIXTO.

2.3. LA INFLUENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION EN EL DERECHO MEXICANO.

El exitoso desempeño del Tribunal Fiscal de la Federación, en nuestro país ha propiciado el establecimiento de diversos Tribunales Administrativos, tanto en el ámbito Federal como en las entidades Federativas, los cuales enunciaremos a continuación.

2.3.1. INFLUENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION EN EL AMBITO FEDERAL

En la actualidad, en el ámbito federal, existen como tribunales administrativos, además del Tribunal Fiscal de la Federación, los Tribunales Agrarios, órganos de reciente creación encargados de conocer de controversias agrarias.

Es oportuno señalar que la cuestión de encomendar a Tribunales Administrativos para conocer únicamente de la materia agraria, no es nuevo, ya que en otros países se ha planteado la necesidad de establecer tribunales agrarios especializados, que se han establecido aun cuando con diverso grado de efectividad por la inestabilidad política, en los ordenamientos de Bolivia (1952), Chile (1967), Perú (1969) y Venezuela (1976) (50)

Antes de entrar al análisis de los Tribunales Agrarios, es necesario hacer algunos apuntes referentes a la cuestión agraria.

En México, en virtud de que la posibilidad para los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, de combatirlos mediante el juicio de amparo, obstaculizaba gravemente la reforma agraria, mediante decreto de 15 de enero de 1932, se proscribió todo control jurisdiccional sobre las resoluciones agrarias dotatorias y restitutorias de tierras o aguas, estableciéndose que las mismas no podían ser impugnadas por ningún recurso legal ordinario ni por el "extraordinario de amparo". (51)

Mediante decreto de 10 de enero de 1934 se reestructuró el artículo 27 constitucional, y en su fracción XIV estableció que:

(50) Fix Zamudio, Héctor. Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Tribunal Fiscal de la Federación, cuarenta y cinco años al servicio de México. T. II, Pag. 379-414).

(51) Suprema Corte de Justicia de la Nación Manual del Juicio de Amparo. Pag. 208-209

"Los propietarios afectados con resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren, no tendrán ningún derecho, ni ningún recurso legal ordinario, ni podrán promover el juicio de amparo."

Con lo que se reiteraba la proscripción del juicio de amparo contra dichas resoluciones.

"El resultado fue que se cometieron graves injusticias en contra de los poseedores o propietarios afectados..."(52)

Posteriormente, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, se adicionó la fracción XIV del artículo 27 constitucional con un tercer párrafo que establecía que

"Los dueños o poseedores de predios agrícolas y ganaderos, en explotación, a las que se hayan expedido, o en lo futuro se expida, certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación agraria ilegales de sus tierras o aguas."

Con lo cual se condicionaba la promoción del juicio de amparo cuando el promovente acreditara su interés jurídico con un certificado de inafectabilidad, también como por cualquier reconocimiento por parte del Estado de que un predio determinado efectivamente constituye una pequeña propiedad(53); así como los que tuvieran la posesión calificada, en los términos del artículo 292 de la Ley de la Reforma Agraria.(54)

(52) Ibidem.

(53) Apéndice de Jurisprudencia 1917-1985, Tesis número 95, página 188 y siguientes, Tercera Parte.

(54) Ibidem, Tesis números 135, 139, 140, 142, 144, 175, y tesis relacionadas, consultables en las páginas 273, 283 a la 290 y 322

Sin duda alguna fué de gran importancia el VIII Congreso Mexicano de Derecho Procesal, celebrado en Jalapa Veracruz, celebrado en septiembre de 1979, en el que se formuló un proyecto de Ley de Justicia Agraria, en el cual se delineaba la creación de un tribunal agrario con el carácter de tribunal administrativo autónomo, a fin de que emitiera sus fallos con las características reconocidas para los tribunales de lo contencioso-administrativo. Previendo, desde luego, su establecimiento previa reforma del artículo 27 constitucional. (55)

Anhelado hecho realidad, mediante decreto de reformas al artículo 27 constitucional publicado, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 6 de enero de 1992, que derogó la fracción XIV, que establecía la causal de improcedencia del juicio de amparo y de cualquier otro medio de defensa legal en contra de las resoluciones dotatorias o restitutorias de ejidos o aguas que se hubiesen dictado en favor de los pueblos, o que en lo futuro se dictaren; y al adicionar con un segundo y tercer párrafos la fracción XIX, estableció que:

"Son de jurisdicción federal todas las cuestiones que por límites de terrenos ejidales y comunales, cualquiera que se el origen de éstos, se hallen pendientes o se susciten entre dos o más núcleos de población; así como las relacionadas con la tenencia de la tierra de los ejidos y comunidades. Para estos efectos y, en general, para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía y plena jurisdicción, integrados por magistrados propuestos por el Ejecutivo Federal y designados por la Cámara de Senadores o, en los recesos de ésta, por la Comisión Permanente."

(55) Fide: Hacia un Tribunal . . .

Asimismo el legislador al expedir la Ley Agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 26 de febrero de 1972, estableció en su artículo 10, que

"Los tribunales agrarios son los órganos federales dotados de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos, a los que corresponde, en los términos de la fracción XIX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la administración de justicia agraria en todo el territorio nacional."

De donde se desprende la creación de los tribunales agrarios, como órganos dotados de plena autonomía y con plena jurisdicción para dictar sus fallos.

Los tribunales agrarios se componen del Tribunal Superior Agrario, y de los tribunales unitarios agrarios, dichos órganos conocerán de los juicios agrarios, que "...son los que tienen por objeto sustanciar, dirimir y resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones contenidas en esta ley." (Artículo 163 de la Ley Agraria) (56)

(56) "El Tribunal Superior Agrario será competente para conocer:

I. Del recurso de revisión en contra de sentencias dictadas por los tribunales unitarios, en juicios que se refieran a conflictos de límites de tierras suscitados entre dos o más núcleos de población ejidales o comunales, o concernientes a límites de las tierras de uno o varios núcleos de población con uno o varios pequeños propietarios o sociedades mercantiles,

II. Del recurso de revisión de sentencias de los tribunales unitarios relativos a restitución de tierras,

III. Del recurso de revisión de sentencias dictadas en juicios de nulidad contra resoluciones emitidas por autoridades agrarias,

El juicio que tramitan dichos Tribunales Agrarios es sumamente benevolente y con tendencia hacia la oralidad

IV. De conflictos de competencias entre los tribunales unitarios;

V. Establecer diversos precedentes y resolver que tesis debe prevalecer cuando diversos tribunales unitarios sustenten tesis contradictorias en sus sentencias;

VI. De los impedimentos y excusas de los magistrados, tanto del Tribunal Superior como de los tribunales unitarios;

VII. Conocer de las excitativas de justicia cuando los magistrados del propio Tribunal Superior no formulen sus proyectos o los magistrados de los tribunales unitarios no respondan dentro de los plazos establecidos; y

VIII. De los demás asuntos que las leyes expresamente le confieran...." (Artículo 90. de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios)

"Los tribunales unitarios conocerán, por razón del territorio, de las controversias que se les planteen con relación a tierras ubicadas dentro de su jurisdicción, conforme a la competencia que se les confiere este artículo.

Los tribunales unitarios serán competentes para conocer:

I. De las controversias por límites de terrenos entre dos o más núcleos de población ejidal o comunal, y de éstos con pequeños propietarios o sociedades;

II. De la restitución de tierras, bosques y aguas a los núcleos de población ejidal o comunal, así como de la reivindicación de tierras ejidales y comunales;

III. Del reconocimiento del régimen comunal;

IV. De juicios de nulidad contra resoluciones dictadas por las autoridades agrarias que alteren, modifiquen o extingan un derecho o determinen la existencia de una obligación;

V. De los conflictos relacionados con la tenencia de las tierras ejidales y comunales.

Finalmente, tenemos que

...Contra las sentencias definitivas de los Tribunales Unitarios o del Tribunal Superior Agrario solo procede el juicio de amparo ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente. En tratándose de actos de los Tribunales Unitarios en que por su naturales proceda el amparo, conocerá el juez de distrito que corresponda." (Artículo 198 de la Ley Agraria).

2.3.2 INFLUENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION EN EL AMBITO ESTATAL

Con la reforma al artículo 104 constitucional de 1967, comienzan a proliferar el establecimiento de los Tribunales Administrativos en las entidades federativas, teniendo como fuente de inspiración al Tribunal Fiscal de la Federación, aunque

VI Controversias en materia agraria entre ejidatarios, comuneros poseionarios o avecindados entre sí, así como las que se susciten entre éstos y los órganos del núcleo de población;

VII. De controversias relativas a la sucesión de derechos ejidales y comunales;

VIII. De las nulidades previstas en las fracciones VIII y IX del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia agraria, así como las resultantes de actos o contratos que contravengan las leyes agrarias,

IX. De las controversias en que incurra la Procuraduría Agraria y que deparen perjuicios a ejidatarios, comuneros, sucesores de ejidatarios o comuneros, ejidos, comunidades, pequeños propietarios, avecindados o jornaleros agrícolas, a fin de proveer lo necesario para que sean eficaz e inmediatamente subsanadas;

X De los negocios de jurisdicción voluntaria en materia agraria, y

XI Los demás asuntos que determinen las leyes" (Artículo 18 de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios).

en la casi totalidad de los casos su ámbito competencial es más extenso a la de este último, ya que conocen de las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública estatal. Corroboran la influencia mencionada el establecimiento de los órganos jurisdiccionales siguientes:

A) TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL. La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de 29 de diciembre de 1970 en su artículo Sexto Transitorio previó la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, creación que aconteció con la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal de 25 de febrero de 1971, el cual entro en funciones el 17 de julio de 1971.

B) TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MEXICO. Creado por la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México, mediante el decreto No. 78, publicada en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de México de 26 de diciembre de 1986 (57)

C) TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE JALISCO. Creado por la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Jalisco, promulgada el 23 de diciembre de 1983, por el decreto No. 11505. El procedimiento seguido ante ese Organó lo regula La Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para

(57) Dicho Organó Jurisdiccional tiene su antecedente en el Tribunal Fiscal del Estado de México, creado por el Código Fiscal del Estado de México de 31 de diciembre de 1970.

el Estado de Jalisco por decreto 11506. Con vigencia. ambas leyes, desde el 10. de enero de 1984.

D) TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUANAJUATO. Creado por la Ley de Justicia Administrativa de dicho Estado, mediante el decreto No. 202, publicada en el Periódico Oficial de 24 de septiembre de 1985, en vigor a partir del 2 de enero de 1986. Dicho Organó tiene su base legal en la Constitución Local.

E) TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE QUERETARO. Creado mediante ley vigente a partir de 27 de diciembre de 1985. (58)

F) TRIBUNAL FISCAL ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE HIDALGO. Creado por la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Administrativo del Estado de Hidalgo, vigente a partir del 10. de enero de 1982. (59)

G) TRIBUNAL FISCAL DEL ESTADO DE SINALOA. Creado por la Ley de la Administración de Justicia Fiscal del estado de Sinaloa, mediante el decreto No 98, promulgado el 30 de abril de 1976. En vigor a partir del 3 de mayo de 1976.

H) TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE SONORA. Creado por la Ley Orgánica del tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora, publicado en el Boletín

(58) Dicho Organó Jurisdiccional tiene como antecedente al Tribunal de lo Contencioso Fiscal.

(59) Este Tribunal tiene como antecedente al Tribunal de lo contencioso Administrativo, creado por Ley de 29 de junio de 1979.

Oficial del Estado de Sonora de 26 de enero de 1977. en vigor a partir del 10. de febrero de 1977.

I) JUZGADO FISCAL DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN. Creado por el Código Fiscal del Nuevo León, publicado en el Periódico Oficial del Estado de 30 de noviembre de 1984, en vigor desde el 10. de enero de 1985.

J) TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUERRERO. Creado por La Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contnecioso Administrativo del Estado de Guerrero de 26 de junio de 1987, publicada en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero de 7 de julio de 1987. El cual fue instalado el 28 de agosto de 1987.

K) TRIBUNAL DE LO CONTNECIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE VARECRUZ-LLAVE. Creado por la Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Varacruz, promulgada el 13 de febrero de 1989, y publicada el 14 del mismo mes y año. (60)

L) TRIBUNAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS. Creado por la Ley de Justicia Fiscal de 29 de diciembre de 1951, mediante decreto No. 104, publicado en el Periódico Oficial del Estado No. 104.

M) TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. Creado por la Ley de 14 de diciembre de 1988, publicada el 31 de enero de 1989, vigente a partir del 10. de

(60) Tiene como antecedente al Tribunal Fiscal, creado por la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de 29 de diciembre de 1975, publicada el día 30 y que entró en vigor el 10. de enero de 1976.

febrero del mismo año (61)

N) TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE YUCATAN.
Creado por la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso
Administrativo, publicada en el Diario Oficial local de 10. de
octubre de 1987, mediante decreto No.461.

-(61) Su antecedente lo constituye la Junta de Revisión,
creada por la Ley Orgánica de 28 de diciembre de 1972.

C A P I T U L O I V

PROPUESTAS Y PROYECTOS DE CREACION DE UN TRIBUNAL FEDERAL ADMINISTRATIVO

Son varias las propuestas y proyectos de creación de un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo. Entre los más destacados tenemos los siguientes:

1. ALFONSO NAVA NEGRETE

En 1959, el Profesor Alfonso Nava Negrete, contemplaba la creación de un Tribunal Administrativo Federal, y para ello consideraba que era necesario elaborar un Código Administrativo, que fuera denominador común de las diversas disposiciones que regularan la citada administración, y a las leyes particulares debía quedar el aspecto particular de los problemas relativos a las mismas, así como cuidar que la acción del juicio de amparo como medio de control de la legalidad no rete y extermine la importancia y valor de instancias inferiores judiciales o administrativas. (1)

Asimismo, consideraba que la heterogénea competencia del Tribunal Fiscal de la Federación delataba la posibilidad de la creación de un Tribunal Administrativo y no sólo fiscal. Toda vez que "...la legislación administrativa mostraba la voluntad

(1) Derecho... pág. 348-353

omnimoda del Poder Ejecutivo, en que el administrado estaba expuesto a la violación consciente o inconsciente de sus derechos, en que nuestro derecho administrativo carece de una fuente técnica que le infunda progreso... la creación de un Tribunal Administrativo Federal no es una posibilidad legal sino un inaplazable satisfactor. (2)

2. ANTONIO CARRILLO FLORES

El estudioso Antonio Carrillo Flores, coautor de la Ley de Justicia Fiscal, ley que creó el primer Tribunal Administrativo en el nuestro país en este siglo, ha sido uno de los que más han insistido en la conveniencia de crear un Tribunal Administrativo con competencia para conocer de los actos del poder ejecutivo. (2)

Dicho jurista pensaba, que "...en México debería existir un Tribunal Federal de lo contencioso con potestad para controlar la legalidad de la acción estatal en todas las ramas de la administración pública; no veo que haya razón que impida que sea el Tribunal Fiscal el que, previas las reformas legales necesarias y perdiendo su nombre actual, asuma ese carácter y esas funciones."

Señalaba Carrillo Flores que en caso de llevarse a cabo la reforma mencionada, aconsejaba "...buscar su desconcentración, de

(2) Ibid.

(3) La justicia federal y la administración pública, pág. 269-284, y "Orígenes y desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación", en Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional, pág. 212-214.

modo que algunas de sus salas funcionasen fuera de la capital, sin perjuicio de que durante un breve plazo cada año se reuniesen todos los magistrados -o los presidentes de las salas- para procurar la uniformidad de la jurisprudencia."(4)

También, consideraba que el control de la legalidad de la actuación administrativa del estado, debería abarcar el ejercicio de las facultades discrecionales, esto es, el desvío de poder.(5)

Además, consideraba la necesidad de revisar el contencioso de responsabilidad, que si bien está previsto casi no ha regido.(6) Considerando que la aceptación de la responsabilidad financiera del Estado por el funcionamiento defectuoso de los servicios públicos debiera por eso, limitarse a los casos de culpa verdaderamente grave, dándose preferencia a las reclamaciones de las personas de más bajos ingresos.(7)

Por último el perenne problema de la definición de los campos entre lo contencioso y el control judicial tendría entonces que ser también reexaminado. Obviamente, con un Tribunal Federal de lo contencioso, eficaz y respetado, como sería este, la revisión de sus sentencias por la Suprema Corte de Justicia, no tendría justificación, ya que es intrascendente que dicha

(4) Orígenes... , pág. 212 y 214.

(5) La justicia..., pág. 283.

Dicha propuesta prosperó al convertirse en parte de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en 1978.

(6) Orígenes... pág. 212 a 212 y La Justicia..., pág. 283.

(7) Ibidem.

revisión la hubiese otro tribunal intermedio. Ya que la misma debería tener lugar sólo en forma excepcional cuando estuviesen planteadas cuestiones de positivo interés público. Con ello reiteraba una vieja convicción: el control de la legalidad de los fallos, así de los tribunales judiciales como de los administrativos o de la autoridad gubernativa, no tiene porque ser la tarea principal de la Suprema Corte. (8)

3. PROYECTO DE 1964

El primer proyecto colectivo para el establecimiento del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo fue elaborado en 1964 por una comisión formada por los magistrados del propio Tribunal Fiscal de la Federación: Rubén Aguirre Elquezábal, Margarita Lomeli Cerezo y Dolores Hedúan Virúes, de acuerdo con el cual, el Tribunal Fiscal de la Federación se convertiría en un Tribunal Federal de Justicia Administrativa con una amplia competencia jurisdiccional. (9)

Conforme a dicho proyecto, el nuevo tribunal se ubicaría en la esfera competencial del poder ejecutivo y gozaría de plena autonomía e independencia para emitir sus fallos. Estaría facultado para juzgar los actos de cualquier autoridad dependiente del poder ejecutivo. Se pretendía "enlazarlo con el jefe del ejecutivo a través de la Secretaría de la Presidencia".

(7) *Ibidem.*

(8) *Ibidem.*

(9) Vázquez...*Op. cit.*, pág. 179-183; Hedúan...*Op. cit.*, pág.

Dicho proyecto establece los siguientes lineamientos:

1. En lo que respecta a su estructura orgánica, proponía aumentar el número de salas a reserva de que en función de las necesidades del tribunal fueran creadas otras.

El Tribunal podía sesionar en pleno o en salas.

a) El pleno se integraría por el presidente del tribunal, los presidentes de sala, el magistrado ponente en la apelación y el magistrado instructor de primera instancia.

b) Las salas del tribunal, nueve en total, conocerían de los juicios promovidos contra los actos de autoridades del Poder Ejecutivo Federal y las del Distrito Federal, emitidos en materia administrativa, por todo aquel que se estimara agraviado. (10)

2. Por lo que se refería a la competencia, de dicho órgano jurisdiccional, se determinaba de acuerdo con el principio de cláusula general. (11)

En aras de un tratamiento más técnico del procedimiento fueron separadas las causales de incompetencia de las causas de improcedencia procesal.

301-319.

(10) Cabe recordar que en aquel entonces aún no había sido creado el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, además de que aún existían territorios federales.

(11) La Ley de Justicia Fiscal y el Código Fiscal de 1938 utilizaban el principio enumerativo, y las Leyes Orgánicas del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967 y de 1978 utilizaban el principio enunciativo.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa era incompetente para conocer de

a) Los "actos políticos", como los que se originaran en materia de relaciones exteriores, tratados internacionales, defensa del territorio nacional, cuestiones electorales, relaciones entre los poderes constitucionales y otros similares,

b) Los actos referentes a materias que el texto constitucional señala excluidos de dicha jurisdicción;

c) Los actos relacionados con la negativa o revocación de las autorizaciones en materia administrativa, que se indican en la fracción II del artículo tercero de la Constitución federal;

d) Los actos derivados de la aplicación de leyes en materia agraria (artículo 27 constitucional); (12)

e) Los actos que en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 33 constitucional dicte el Ejecutivo de la Unión;

f) Los actos concernientes a la aplicación del artículo 123 constitucional y de leyes y reglamentos derivados de dicho artículo que, por disposición expresa, sean de la competencia de otros tribunales;

g) Los actos relativos a la organización y disciplina del ejército, la armada, la fuerza aérea, servicio militar

(12) Actualmente carece de validez esta cuestión, en virtud de la reforma al artículo 27 constitucional en materia agraria, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de enero de 1992.
Infra pág.

obligatorio, escuelas militares y navales, así como los actos de las autoridades del fuero militar, y aquellos cuyo conocimiento ha sido conferido a jurisdicciones especiales como son la agraria, (13) militar y laboral; y finalmente,

h) Las resoluciones de las autoridades administrativas que impusieran multas menores de quinientos pesos.

Además de los supuestos anteriores, el proyecto disponía que el juicio administrativo era improcedente tratándose de:

a) Los actos que debían ser revisados administrativamente de oficio, al efecto deberán señalarse expresamente cuales son dichos actos;

b) Los actos que sean materia de un recurso o medio de defensa que se encuentra pendiente de resolución por una autoridad administrativa.

La regla es que todo recurso legalmente establecido sería de agotamiento optativo, y cuando no existía recurso y la incorformidad era presentada a la autoridad, esta debía turnarla en calidad de demanda al Tribunal, lo que significaba que, para la interposición de la demanda, se suprimía el requisito del previo agotamiento de la vía administrativa interna "que en la mayoría de los casos complica y retarda inútilmente la defensa de los particulares";

(13) Ibidem.

Dicha jurisdicción ha sido entregada a los Tribunales Agrarios, tribunales típicamente administrativas.

c) Los actos consentidos expresa o tacitamente y los que fueran su consecuencia.

d) Los actos que debían ser materia de juicio, recurso o medio de defensa legal ante otro tribunal, cuya resolución pudiera modificarlos o dejarlos inexistentes.

3. El proceso se sugetaría a las siguientes reglas:

La impugnación de los actos administrativos se sujetarían a dos requisitos a) el agravio inferido al demandante, y b) que fueran mencionadas como causas de ilegalidad, y no de mera anulación, las que hasta entonces aparecían en el Código Fiscal de la Federación como causales para iniciar el procedimiento.

El concepto de desvío de poder adoptado en el Código Fiscal de 1938 sólo se refería a la imposición de sanciones por infracciones cometidas a las leyes fiscales. En el citado proyecto "recibía un nuevo contenido", y se adoptaba lo que en Francia comprendía tanto al desvío como al exceso de poder. El concepto de desvío de poder, generalmente limitado al género de los actos discrecionales, fue extendido en el proyecto a un número significativo de actos "reglados".

En el proyecto, al utilizar el lexico "accesible a la población", se incluyeron nuevas causales de ilegalidad tales como arbitrariedad, desproporción, aplicación desigual de la ley u otros principios generales de derecho, injusticia manifiesta, o "cualquier otra causa que haga inadecuado el acto conforme al fin que debe perseguir".

La dirección de la primera instancia del procedimiento se encargaría a un magistrado instructor, lo que representaba una pronta expedición de las resoluciones y la garantía de la unidad de criterio.

4. En lo relativo a las partes en el proceso, cabe señalar que podían, tanto los particulares como las autoridades administrativas, como actores o como demandados, cuando se impugnara un acto de una autoridad administrativa. También se consideraba como demandado al titular de la secretaria o departamento administrativo del cual dependía la autoridad que dictó el acto o resolución impugnados. No se mencionaba la posibilidad de que en el proceso ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa figurasen como demandados los organismos descentralizados que ejecutaran actos de autoridad, pero considero que ello no es óbice para que se les pueda considerar como tal.

Por cuanto a los terceros, podían serlo tanto quien tuviera un derecho incompatible con el que pretendiera el actor, como aquel que tuviera interés directo en que prosperara la demanda interpuesta por la secretaria o departamento de Estado.

La Secretaría de Hacienda seguía participando en los juicios en que se discutían ingresos o egresos del erario federal. En cumplimiento del artículo 102 constitucional se daba participación a la Procuraduría General de la República, puesto que a dicha dependencia correspondía representar en los juicios en que esta sea parte, ya que se consideraba que, dada la

amplitud de la competencia del nuevo tribunal. no solo se demandaria al organo administrativo que emitió el acto sino a la Federaci3n misma.

La no contestaci3n de la demanda o la no remisi3n de los expedientes producía los siguientes efectos:

a) La presunci3n de ser ciertos, salvo prueba en contrario, los hechos que de manera precisa se imputaban a la autoridad demandada.

b) La obligaci3n inexcusable de la autoridad demandada de remitir el expediente respectivo dentro del plazo se~alado a tal efecto.

La sanción respectiva consistía en tener por confesada a la autoridad demandada, el pronunciamiento de una sentencia favorable al actor y la imposici3n de una sanción pecuniaria a la autoridad omisa.

En materia probatoria regía el principio inquisitivo, pues, con independencia de los datos aportados por las partes, el tribunal estaba en plena libertad de ordenar las pruebas que considerase pertinentes para llegar a establecer la verdad de los hechos. Se entendía que el tribunal era un contralor de la legalidad de los actos, con independencia de los alegatos de las partes, fueren particulares o autoridades.

La presunci3n de la validez de los actos de las autoridades administrativas demandadas no surtía efecto en el caso de que el juicio fuera "de derecho" y en aquellos casos en los que la carga

de la prueba recayese en la autoridad.

5 En cuanto al procedimiento, era breve, atendiendo a que los plazos perentorios, incidentes de previo y especial pronunciamiento reducidos al de nulidad de notificaciones y al de acumulación de actuaciones, libre apreciación de la prueba, etcétera, el procedimiento tendía a la escritura, ya que desestimaba la oralidad.

Se introdujo la "caducidad de la instancia" por inactividad del demandante en primera instancia. En el segundo grado, se propuso la caducidad de la apelación, que se tramitaba ante el Pleno del Tribunal, de manera que quedaba firme el fallo dictado en primera instancia.

6. Por lo que hace a los recursos, se suprimió la queja por violación de la jurisprudencia fijada por el pleno y la "queja por cualquier otro agravio". Se estableció el recurso de apelación ante el Pleno del Tribunal, configurando así una segunda instancia.

Mientras el particular podía utilizar el juicio de amparo (que en lo sucesivo sería el uni-instancial o directo), para la autoridad se suprimió el recurso de revisión fiscal. En caso de que la autoridad se considerase agraviada con el fallo dictado en primera instancia, podía, en igualdad procesal con los particulares, interponer el recurso de apelación ante el pleno del tribunal.

También se propuso en el citado proyecto la introducción de

un atenuado principio de ejecutoriedad de las sentencias dictadas por el nuevo tribunal. A fin de evitar que se siguiera utilizando el juicio de amparo con el objetivo de cumplimentar los fallos del citado tribunal administrativo, la Secretaria de la Presidencia estaba facultada para tomar las providencias necesarias para el debido cumplimiento de las sentencias que pusieran fin a un juicio.

7 También se refería a las providencias precautorias, en especial a la suspensión del acto reclamado, al señalar que funcionaba de acuerdo con el principio solve et repete, y se aproximaba al sistema que utiliza el juicio de amparo. La suspensión de la ejecución del acto impugnado podía obtenerse mediante la garantía del cumplimiento de la obligación que el acto impusiera al particular demandante, salvo el caso de insolvencia. Una vez decretada, la suspensión surtía efectos hasta que el juicio concluyera definitivamente; y si la autoridad quedaba obligada a reponer el procedimiento administrativo o a emitir un nuevo acto, la suspensión subsistiría mientras no se cumpliera la sentencia. Dejaba de surtir efectos cuando la garantía se tornara insuficiente o cuando el tercero otorgara "contragarantía" para resarcir al actor -si este era un particular-, de los daños y perjuicios que le provocara la ejecución, en caso de que prosperara su acción.

La suspensión se gestionaba ante la autoridad responsable de la ejecución, pero todas las decisiones que ella dictare al respecto eran recurribles en queja ante el órgano jurisdiccional que estaba conociendo del asunto.

No se suspendía la ejecución de los actos impugnados tendientes a preservar o conservar la salud pública, a combatir la producción y comercio clandestino de drogas y bebidas alcohólicas, la adulteración de alimentos y otras sustancias ingeribles; a contener el alza de los precios de los artículos de consumo necesario, a impedir la operación de centros de vicio y lenocinio, a prevenir actividades delictuosas e impedir su consumación, y en general, a evitar que de manera grave se lesionase el interés social o se trastornara el orden público.

8. Finalmente señalaba que el Tribunal dejaba de ser un órgano de simple anulación y se convertía en un órgano dotado del "plena jurisdicción". El sentido de sus sentencias no se limitaba a declarar nulidad o a reconocer validez; la reposición del procedimiento administrativo se ordenaba cuando su violación, además de ser esencial, no hubiese sido subsanada dentro del juicio. La condena, en su caso, era el resultado práctico de "los juicios sobre devolución de lo indebidamente pagado y sobre depuración de otros créditos particulares."

4. HUMBERTO BRISEÑO SIERRA

En el Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal, celebrado en Zacatecas en el año de 1966, el Jurista Humberto Briseño Sierra presentó una ponencia denominada "El proceso administrativo" en la cual proponía la creación de un Tribunal Federal de lo Administrativo, aprovechando la organización y la experiencia del Tribunal Fiscal de la Federación de aquel

entonces, (14) el cual tendría los lineamientos siguientes

1. Dicho Tribunal debía integrarse por un grupo especializado de jueces que tuvieran independencia efectiva respecto de la autoridad, el cual contaría con competencia para resolver las contiendas administrativas, con la posibilidad de dictar sentencias declarativas, constitutivas y de condena, lo que le daría el carácter de Tribunal Administrativo con plena jurisdicción.

2. Respecto al proceso consideraba que era necesario el establecimiento de un proceso con incidentes previos o paralelos de suspensión, provisorios o preventivos y para el otorgamiento de la suspensión sólo debía exigirse la garantía del interés fiscal, siempre que se trate de impuestos.

Podía intentarse la anulación de un acto violatorio en forma aislada o simultánea con la pretensión de reparación plena.

No debía ser obligatorio el agotamiento obligatorio de los recursos administrativos, estableciéndose la optatividad de interponer dicho recurso o promover directamente el juicio administrativo.

Ante el Tribunal debían actuar las dos partes accionantes y los terceros coadyuvantes, litis-consortes y terceristas. Siendo tercero aquel que acreditara un interés concreto y directo.

(14) Briseño Sierra, Humberto. El proceso administrativo, Memoria del Segundo Congreso Mexicano de Derecho Porcesal, publicaciones de la revista de la facultad de derecho, pag. 218-224.

Debia exigirse un procedimiento escrito, con plazos breves destinados a la postulacion, demostracion y conclusiones.

El juicio debia ser instruido por un magistrado y la resolucion seria dictada por mayoria o unanimidad de votos.

Pese a que se planteaba una litis cerrada, se establecia la posibilidad de presentar escritos aclaratorios, considerando que los hechos supervenientes podian ser considerados solo si el coadyuvante estaba ausente.

Se desestimaba la caducidad procesal, ya que las sentencias serian dictadas por el Tribunal con apoyo en las constancias de autos y una vez concluidos los plazos probatorios.

Aun cuando el proceso debia apearse al sistema de estimacion de la prueba, debia combinarse el valor legal de documentos e instrumentos publicos con el arbitrio judicial de la sana critica. Las diligencias para mejor proveer son admitidas siempre que se trate de la adquisicion de las pruebas, las que podian obtenerse a instancia de los accionantes, cuando el juzgador señalara la insuficiencia de los medios presentados. Si bien se reconoce que en cuestiones tecnicas la prueba pericial era el medio de prueba mas idoneo, debia desalentarse para constituir al dictaminador como auxiliar del juez.

Debe establecerse la posibilidad de que todo proveido pueda ser impugnado en plazos no mayores de tres dias, situacion por la cual la sustanciacion debia limitarse a un escrito por cada parte

El cumplimiento de la sentencia debía quedar a cargo de la administración pública. para el caso de condena patrimonial, la Secretaría de Hacienda debía incluir el crédito correspondiente en la partida presupuestaria de egresos. Tratándose de actos constitutivos podría obtenerse del Tribunal su realización por vía de queja.

Es necesario evitar en todo momento el reenvío, y para el caso de que en el conflicto se comprendan vicios de procedimiento y al lado de violaciones de fondo, debe dictarse resolución con base en éstas últimas.

Los fallos del Tribunal serían definitivos e inmodificables, La inmodificabilidad de los fallos exigía seguridad en la regularidad procesal y la imparcialidad del juzgador, situación por la que la potestad jurisdiccional debía ser plena, esto es, que el juzgador podía anular, modificar o revocar sus determinaciones procesales, sin más límite que la preclusión de grado.

Finalmente, respecto a la sentencia definitiva cabía la posibilidad de establecer un recurso ordinario ante el mismo tribunal, para lo cual se establecería una sala de apelaciones, cuyas resoluciones una vez que causaran estado, serían inmodificables.

.5. PROYECTO DE 1973

Este proyecto.(16) aunque en líneas generales era muy

(16) Vazquez ... op cit. , pág. 187.

parecido al de 1964, difería en que en el primero, el Tribunal Fiscal de la Federación era estructurado de conformidad con el principio de desconcentración que, en esa época, puso en marcha la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (17) (18)

En dicho proyecto, en forma concreta, se propuso la creación de nueve salas regionales distribuidas en igual número de zonas geográficas y de acuerdo al esquema de desconcentración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Se propuso la creación de una Sala Superior con objeto de garantizar la unidad de criterios y de coordinar las actividades de las salas regionales. Dicha Sala Superior, con sede en la ciudad de México, se integraría por un presidente y nueve magistrados. (19)

La Sala Superior conocería del recurso de revisión interpuesto contra los fallos de las salas, al mismo tiempo que unificaría los criterios aplicables por todas las salas del tribunal. (20)

(17) Debemos recordar que la desconcentración del Tribunal Fiscal de la Federación ya había sido planteada, décadas antes, por Antonio Carrillo Flores.

Además, es preciso recordar que en el derecho comparado esta tendencia fue iniciada por el Consejo de Estado francés en 1953 y posteriormente por la jurisdicción administrativa italiana en 1971.

(18) En el año de 1976, el anteproyecto de 1973 del cual nos ocupamos, se convirtió en la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978.

(19) Ibidem.

(20) Ibidem.

4.6. PROYECTO DE 1981

El presente se orientaba a la conversión del Tribunal Fiscal de la Federación en un Tribunal Fiscal de Justicia Administrativa de competencia generica fue presentado en forma personal por un funcionario hacendario, ante la comisión de justicia administrativa, integrada con motivo de la "Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública". (21)

El proyecto referido presentaba las siguientes características:

1. La competencia comprendería los juicios promovidos por los administrados contra cualquier acto administrativo de las autoridades del Poder Ejecutivo Federal o de sus organismos descentralizados.

2. Del total de las resoluciones administrativas que podían ser impugnadas, se excluyeron aquellas materias que previamente se habían señalado en el anteproyecto de 1964.

3. Se propusieron mecanismos tendientes a la agilización de los procedimientos, con la idea de dotar al Tribunal de "plena jurisdicción", le son conferidas mayores potestades. Por ejemplo:

Se proponía la posibilidad de que, en la contestación de la demanda, la autoridad pudiera modificar, ampliar o incorporar elementos tendientes a fortalecer la fundamentación y la

(21) Carvallo Balbanera, Luis. "Tribunal Federal de lo contencioso administrativo. Justicia Administrativa, pág. 51

motivación del acto impugnado. Tratándose del desvío de poder podía expresar aquellos objetivos o motivos que inspiraron el ejercicio de facultades discrecionales.

Además, respecto a la sentencia dictada por el tribunal podía producir una multiplicidad de efectos:

- a) Sobreseer total o parcialmente, aun de oficio, el juicio;
- b) Reconocer la validez del acto impugnado.
- c) Ordenar la reposición del procedimiento administrativo;
- d) Declarar la nulidad del acto impugnado o la nulidad para determinados efectos;
- e) Modificar el acto impugnado o precisar los términos en que debe producirse el nuevo acto que lo sustituya, y
- f) Condenar al cumplimiento de una obligación.

4. También se refirió a la regulación de la responsabilidad administrativa por daños y perjuicios causados a los particulares, por actos de la administración pública federal, tanto la centralizada como la descentralizada.

5. Al igual que en el anteproyecto de 1973, se planteó una organización territorial de dicho Tribunal tomando como base la organización regional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual coincidía con la zonificación de las salas en el esquema organizacional contenido en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación vigente (en 1978).

7. HECTOR FIX ZAMUDIO

Con motivo de la celebración del cuadragésimo quinto aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación el Jurista Héctor Fix Zamudio elaboró un trabajo, consistente en una propuesta de establecimiento de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa. (22) que se constituiría en base a los siguientes lineamientos

1. En primer lugar, respecto a la estructura, se consideraba que ya existían bases sólidas para la organización de dicho Tribunal, tomando en cuenta la benéfica experiencia obtenida por el Tribunal Fiscal de la Federación y en menor medida, del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

El Tribunal propuesto debe mantener el carácter desconcentrado del actual Tribunal Fiscal, cuyas funciones actuales se trasladarían al nuevo organismo judicial, el cual, por supuesto estaría dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, es decir, sería independiente de cualquier autoridad administrativa.

Asimismo se formaría una Sala Superior para conocer de los problemas relativos a la formación y modificación de la jurisprudencia obligatoria; resolver en casos excepcionales recursos interpuestos contra los fallos dictados por las Salas Regionales; calificar recusaciones, excusas e impedimentos de los

(22) "Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa", Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y cinco años al servicio de la Federación, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1983, VOL. II, pp. 374-414.

magistrados, resolver conflictos de competencia entre las propias Salas, establecer reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas, así como designar al Presidente general del tribunal, en forma similar a lo dispuesto por los artículos 15 y 16 de la vigente Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Héctor Félix Zamudio consideraba que debido a la gran amplitud de conocimiento que deberían asumir las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, podría seguirse un sistema similar al establecido por la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (artículo 72) en el sentido de dividir dichas Salas por materias en las regiones de mayor desarrollo económico, y no sólo en el Distrito Federal como lo establece dicha Ley Orgánica para los Tribunales Colegiados del Primer Circuito; ya que la especialización resulta conveniente tratándose de disciplinas administrativas complejas, entre las que ocuparía como lugar preferente la materia tributaria.

En la propuesta también se consideraba que un sector esencial sobre la organización del futuro Tribunal Federal de Justicia Administrativa, radicaba en las garantías judiciales, es decir, en los instrumentos jurídicos que se han establecido en numerosos ordenamientos para lograr la independencia, imparcialidad y eficacia de los organismos judiciales en general, y de los tribunales administrativos en particular, que a saber son:

- a) La designación de los jueces administrativos,

considerando que dichos criterios de designación están íntimamente relacionados con los métodos de preparación y selección, y por la otra con su estabilidad en las funciones.

Se partía de la base de que en nuestro ordenamiento no existían sistemas específicos para la preparación y selección de los jueces administrativos, es necesario que se establezcan reglas para el acreditamiento de práctica profesional en materia administrativa; del establecimiento de un Instituto de Especialización Administrativa, así como la creación de una Escuela Judicial, a fin de que puedan efectuarse estudios de especialización con posterioridad a la licenciatura por parte de los aspirantes a formar parte del personal técnico del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Por lo que hace a los criterios de selección podía conservarse el sistema actual, sólo que debería perfeccionarse en lo referente a la proposición del presidente de la República, para que dejara de tener absoluta discrecionalidad, para que se sujetara, alternativamente a las listas de candidatos, elaboradas por los colegios de abogados, los mismos tribunales y por las escuelas de derecho, las que irían acompañadas de un estudio sobre los méritos de los propios candidatos, elaborado por la Procuraduría General de la República

Tratándose de los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, debería otorgarse preferencia para la designación a los candidatos que hubiesen hecho estudios en el Instituto de especialización.

El paso definitivo consistiría en el establecimiento no sólo en el campo judicial administrativo, sino de todos los jueces federales, del organismo técnico para la selección promoción y disciplina de los jueces y funcionarios judiciales, integrado en su mayor parte o en su totalidad, por jueces o magistrados electos por miembros de la judicatura, por miembros del gobierno y de los cuerpos legislativos.

b) La estabilidad de los jueces administrativos, que está vinculada con dos instituciones, la inamovilidad y la carrera judicial

A este respecto, se consideraba que toda vez que la doctrina, con algunas modalidades, ha postulado la necesidad de la inamivilidad en sentido estricto, para los jueces del poder judicial, debía hacerse extensivo a los magistrados del Tribunal propuesto.

La referida inamovilidad de los magistrados administrativos podría establecerse con el matiza que para los jueces de Distrito y Magistrados de Circuito señala el artículo 97 constitucional, es decir, después de un periodo de prueba, de manera que si los magistrados administrativos designados por seis años son ratificados, deben quedar inamovibles hasta la edad de retiro forzoso, como se propuso en el proyecto de 1964, y que posteriormente sugirió el Dr. Hector Flix Lamudio.

Por lo que respecta a la carrera judicial, ésta implica un escalafón en la designacion de los funcionarios judiciales, además de los concursos de selección, relacionados con los

instrumentos de preparación arriba mencionados. Las promociones deben hacerse de acuerdo con los méritos objetivamente demostrados.

c) La independencia económica, se consideraba indispensable, ya que es necesario que los jueces administrativos tengan remuneración decorosa y de que dicho tribunal cuente con un presupuesto suficiente para realizar con eficacia sus funciones.

Es importante que la remuneración de los jueces no sea disminuida durante su encargo, así como que no esté sujeta en última instancia a la voluntad del ejecutivo o del legislador. Por lo que se hace necesario que se establezca en la constitución un porcentaje mínimo en el presupuesto federal, destinado a los organismos judiciales, tanto como ordinarios como administrativos, para el establecimiento de una efectiva independencia económica de dicho Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

2. En segundo lugar, se refería a los principios que debían regir su funcionamiento, es decir, a sus atribuciones y competencia.

La primera regla de competencia era y señalaba que el Tribunal propuesto conocería de todos los actos, resoluciones y omisiones de Administración Pública Federal, que afecten la esfera jurídica de los administrados, señalándose específicamente los supuestos de improcedencia o inadmisibilidad de la impugnación.

A este respecto precisaba formular algunas aclaraciones que en esta materia se señalaron en los anteproyecto de 1964 y 1973. Fuera de los supuestos en los cuales la misma Constitución Federal señala la improcedencia de la reclamación judicial, esencialmente en materia educativa; declaratoria de los resultados electorales, y las resoluciones en los juicios de responsabilidad de los altos funcionarios (artículo 30., 60 y 111 de la Carta Federal, tomando en cuenta por otra parte, que los artículos 27 y 33, no consagran de manera categórica la inadmisibilidad de la vía judicial), no podría rechazarse la reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, especialmente en dos sectores en los cuales existe una gran imprecisión: los llamados actos políticos y las resoluciones de las autoridades agrarias. (23)

Se estimaba que además de impreciso, el concepto de actos políticos, se había interpretado en forma desorbitada por la Primera Sala y por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya que dicha interpretación es contraria a la doctrina, a la legislación y a la jurisprudencia contemporánea, que consideran a los derechos políticos como derechos de la persona (p.ej. Pacto de las Naciones Unidas, de diciembre de 1966). Ahora bien, a efecto de limitar las facultades del ejecutivo, deberían establecerse recursos que atendieran a los principios de razonabilidad y del desvío de poder, para restringir su

(23) La cuestión agraria ha tomado otroz matiz más claro a partir de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 6 de enero de 1992.
Supra pág

discrecionalidad.

El Tribunal Federal de Justicia Administrativa sería competente para conocer de numerosos actos discrecionales, actualmente excluidos del examen jurisdiccional, por atribuirseles el calificativo de políticos, pero que deben someterse a dicha revisión, en cuanto a su arbitrariedad, desproporción, desigualdad manifiesta o cualquier otra causa similar, según los conceptos contenidos en el artículo 22, fracción IV, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es decir, de acuerdo con los principios ya mencionados. Solo será inadmisibile en supuestos muy claros de decisión política, relaciones exteriores y de seguridad del país.

En lo relativo a la materia agraria se estimaba que una solución que podría darse a este problema, sería la de crear una o varias Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, especializadas en materia agraria, entre la legislación actual que confiere a las autoridades administrativas la decisión inicial de las controversias agrarias, las que culminaría los tribunales federales a través del juicio de amparo, y la creación de los tribunales agrarios especializados, que son difíciles de establecer. (24)

Otro sector de conocimiento de un futuro Tribunal Federal de Justicia Administrativa es la relativa a la responsabilidad directa de la administración Pública Federal por la defectuosa

(24 Ibidem.

prestación de los servicios públicos. si bien en un principio no podría adoptarse el principio de la responsabilidad objetiva, es importante destacar dos aspectos esenciales las facultades flexibles para el otorgamiento de medidas precautorias y la ejecución imperativa de las sentencias protectoras.

Por lo que se refiere al otorgamiento de medidas precautorias las cuales deberán pasar del carácter puramente conservativo, como es la suspensión de los propios actos de ejecución, a las que eviten daños graves o en ocasiones irreparables a los administrados, y que no pueden subsanarse con la simple paralización de la actividad administrativa, por requerir de efectos parcialmente restitutorios o constitutivos.

En lo referente a la ejecución forzosa de los fallos del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se consideraba que constituía una consecuencia ineludible de su plena autonomía. Dicha ejecución debía atender ciertos límites, procurando superar los obstáculos que se presentan para lograr dicho cumplimiento, cuando implicaba una reparación específica, o tratándose de daños y perjuicios a través de una compensación económica, pues esta última podía eludirse por medio de la evasiva tradicional de la falta de partida en el presupuesto respectivo.

Finalmente, se haría incapie de que la existencia de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, no podría modificar la tradición judicialista de varios siglos en nuestra justicia administrativa, de manera que dicho Tribunal no resolvería de manera firme las controversias cuyo conocimiento se le

encomiende, ya que contra sus fallos con independencia de recursos internos, procedería el juicio de amparo de única instancia, puesto que los Tribunales Colegiados y la Suprema Corte de Justicia decidirían en vía de casación administrativa, y no a través de un proceso contencioso administrativo, como lo hacen actualmente respecto de los actos de la administración activa federal que no admitían impugnación ante el Tribunal Fiscal.

A este respecto y para evitar el congestionamiento de los tribunales de amparo, resultaría conveniente establecer facultades discrecionales de los Tribunales Colegiados y de la Suprema Corte para avocarse al conocimiento de los juicios de amparo contra las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que estimaran de verdadera trascendencia, ya sea económica, jurídica o social.

.8. PROPUESTA DE ARMANDO DIAZ OLIVARES

Al realizarse el Deécimo Quinto Congreso Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, el Expresidente del Tribunal fiscal de la Federación, presentó una propuesta para el establecimiento del Tribunal Fiscal y Administrativo de la Federación tendrá las siguientes características(25):

(25) Ponencia presentada en el Decimo Quinto Congreso Nacional de Perofesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, en "Práctica Fiscal", Núm. 12, Año 1, marzo de 1992.

1. Conservará la autonomía y estructura del Tribunal Fiscal de la Federación, y estará dotado de plena jurisdicción para dictar sus fallos y del imperio para hacerlos cumplir

2. Se ampliará su competencia al ámbito administrativo, excluyendo aquellas cuestiones relacionadas con materias específicas, que actualmente cuentan con estatutos legales autónomos o que se relacionan con materias constitucionales o políticas.

3. Se incorporarán al Código Fiscal y de lo Contencioso Administrativo de la Federación, aquellas disposiciones que permitan su aplicación atendiendo al ámbito de competencia del nuevo Tribunal.

4. Cada uno de los magistrados de cada Sala Regional sustanciarán y resolverán el juicio contencioso en primera instancia; y los recursos de revisión que se interpongan en contra de tales resoluciones, se resolverán colegiadamente por los demás magistrados de la misma Sala Regional que no hubieran conocido del asunto en la primera instancia, y que en caso de empate se podría designar a un magistrado supernumerario para que con su intervención se falle en definitiva el asunto.

5. Subsistiría la Sala Superior con sus facultades y competencias actuales, y en cuanto a los juicios de instancia la dicta el magistrado instructor al que la Presidencia del Tribunal le turne el asunto y por lo que hace al recurso de revisión que se interponga en contra de aquella resolución, este será resuelto colegiadamente por los magistrados restantes de la propia Sala

Superior. sin que intervenga el magistrado instructor. tambien, si en este caso se diera un empate, se podria prever que el asunto se turnara a un nuevo ponente. como en la actualidad se hace

6. En caso de que el particular interponga el recurso de revision contra la misma sentencia impugnada mediante este recurso por parte de la autoridad, o viceversa, se propondria que ambos recursos se fallaran conjuntamente, en beneficio de una mejor y más rápida administración de justicia fiscal y administrativa.

7. Con el establecimiento del proceso bi-instancial descrito, se dejaria incólume el principio de igualdad procesal, puesto que ambas partes -particular y autoridad- tendrian dos instancias para ventilar sus contiendas, y para el caso de que el particular interpusiera juicio de amparo, la autoridad en su carácter de tercero perjudicado, por tener interés en que subsista el acto reclamado, tendria la misma oportunidad con ese carácter de tercero perjudicado, que los particulares ante el poder judicial federal. Esto con base en la jurisprudencia definida de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación.

8. Al no establecerse el nuevo Código Fiscal y de lo Contencioso Administrativo, el recurso de revision ante los Tribunales Colegiados del Poder Judicial, no se daria la hipótesis contenida en el artículo 104, fracción 1-b. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

CONCLUSIONES

PRIMERA. El Estado de Derecho es un ente ratico que encuentra su fundamento en su constituci3n escrita, donde se establecen los principios fundamentales de la divisi3n de poderes, de la soberanía popular, del bien común y del imperio de la ley, así como el reconocimiento de las garantías del gobernado a todos y cada uno de los integrantes del conglomerado. Por lo que s3lo es posible hablar de Estado de Derecho cuando convergen y se interrelacionan en un todo orgánico, las condiciones hist3ricas y las instituciones mencionadas.

SEGUNDA. En la forma como se interprete el principio de la divisi3n de poderes, en lo referente a la funci3n jurisdiccional que conoce de las controversias que deriven de los actos administrativos del Poder Ejecutivo y los administrados, estaremos ante un tipo de modelo de contencioso administrativo.

TERCERA. La Justicia Administrativa es el género que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad administrativa, entre los que se encuentran los recursos administrativos, el ombudsman, etc.

CUARTA. El contencioso administrativo, es una especie de la justicia administrativa, consistente en el proceso administrativo, promovido por los administrados o por la administraci3n pública, por actos de supra ordenaci3n de esta última, ante autoridades jurisdiccionales.

QUINTA. En México, el contencioso administrativo precedente de la constitución de 1917, se encomendaba predominantemente al Poder Judicial, con lo que estamos en presencia de un contencioso administrativo judicialista.

SEXTA. El Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano jurisdiccional inspirado en el modelo francés o continental europeo.

SEPTIMA. Del Tribunal Fiscal de la Federación se observan las siguientes características:

a) Su naturaleza jurídica es la de un Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

b) El sistema de designación de magistrados es criticable, ya que dichos nombramientos han recaído en ex-funcionarios de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que al ejercer sus facultades jurisdiccionales y dirimir las controversias entre la administración pública (principalmente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) y los administrados, resuelven en favor de la administración (hacendaria).

c) Respecto a su competencia, en primer lugar, hay una tendencia de otorgar facultades al Tribunal Fiscal de la Federación, que no son fiscales, sino de carácter administrativo.

En segundo lugar, es criticable la forma en la que la el legislador estableció su competencia en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, ya que en virtud de la competencia por determinación de la Ley contenida en la fracción X, del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, se requiere de una búsqueda en la sustanciosa legislación administrativa, para determinar con certeza su competencia jurisdiccional, cuestión harto laboriosa.

d) Igualmente resulta criticable la forma en que el legislador estableció causales de anulación en el Código Fiscal de la Federación, ya que resultan confusas e imprecisas, con lo cual estamos imposibilitados para saber ante que tipo de sentencia le corresponde a cada caso particular.

e) El procedimiento que ante él se tramita es sumamente técnico y con tendencia hacia lo escrito.

f) Los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación no son definitivos, ya que están sujetos a la revisión de los Tribunales Colegiados de Circuito, Órganos del Poder Judicial.

OCTAVA. Lo anterior nace del Contencioso Administrativo Mexicano un Contencioso Administrativo Mixto, que presenta rasgos del modelo francés, anglosajón y español.

NOVENA. El desempeño del Tribunal Fiscal de la Federación ha servido de inspiración para el establecimiento de otros Tribunales Administrativos en el ámbito federal, como son los Tribunales Agrarios, y en el ámbito estatal, al establecerse Tribunales Administrativos (o de lo contencioso administrativo), que predominantemente conocen del contencioso administrativo.

DECIMA. Hay una tendencia que pregona la necesidad de establecer un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo.

El autor se adhiere a dicha corriente y formula su PROPUESTA de TRIBUNAL FEDERAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, conforme a lo siguiente:

1. Previamente se hace necesaria una reforma administrativa, para adaptar la administración pública federal al entorno actual.

A efecto de lo cual es importante la revisión de la administración pública federal, principalmente de las funciones de la centralizada, para la expedición de una nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con las premisas siguientes:

a) La supresión de los Departamentos Administrativos, ya que son innecesarios su regulación, en virtud de que en la actualidad no existe ninguno, por lo que carece de sentido su establecimiento en este nuevo ordenamiento.

b) La revisión de las facultades de las dependencias administrativas federales, para su concentración en un reducido número de Secretarías de Estado, con facultades en los diversos ramos o sectores en que se clasifiquen. Por ejemplo, se establecería la Secretaría de la Economía Nacional, la cual, absorbería esencialmente las funciones que actualmente corresponden a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

2. También es necesario la expedición de un Código Administrativo, en el cual se establecerían los procedimientos administrativos, así como los recursos administrativos cuyo agotamiento sería optativo.

En tanto que a las leyes administrativas correspondería el aspecto particular de los problemas relativos a los diversos ámbitos administrativos.

3. En este nuevo marco administrativo federal se expediría la Ley Orgánica del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, que crearía al Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, así como la Ley del Contencioso Administrativo Federal, que regularía todo lo relativo al juicio administrativo que se tramitara ante el Tribunal propuesto con base en los

siguientes lineamientos

LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FEDERAL
DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. En la Ley Orgánica se contemplaría que el Tribunal Federal de lo contencioso administrativo será un Tribunal Administrativo dotado de plena autonomía para dictar y ejecutar sus resoluciones. Dicha ley abrogaría a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, y la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios, ya que el Tribunal propuesto absorbería la actual competencia de dichos órganos jurisdiccionales.

El Tribunal propuesto seguiría básicamente al Tribunal Fiscal de la Federación, ya que contaría con una Sala Superior y con las Salas Regionales necesarias.

La Sala Superior se integraría por nueve magistrados numerarios, y las Salas Regionales con tres magistrados supernumerarios cada una. Además habría cinco magistrados supernumerarios que suplirían las ausencias de los numerarios. Todos ellos durarían en su cargo seis años.

Para determinar la jurisdicción territorial de cada Sala Regional, se seguiría la división territorial que al efecto hace la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en doce regiones, en la que se señalaría el número de Salas Regionales necesarias por región.

Asimismo se establecerían Salas Regionales especializadas,

en las regiones de mayor desarrollo económico y atendiendo al volumen y naturaleza de las controversias planteadas, sobre todo en las de carácter tributario y agrario.

2. Para garantizar la independencia, imparcialidad y eficiencia del Tribunal y de sus integrantes, es indispensable atender a las garantías judiciales, conforme a lo siguiente:

Se implementaría un sistema de preparación y selección de los aspirantes a magistrados del Tribunal, para lo cual se crearía un Instituto de Especialización Administrativa, a efecto de que los aspirantes a formar parte del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, puedan efectuarse estudios de especialización (administrativa) con posterioridad a la licenciatura,

Además del criterio de designación de los magistrados, es deseable atenuar la discrecionalidad del Presidente de la República, quien designará a los magistrados de entre los aspirantes formada con las propuestas de los Colegios de Abogados, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, del propio Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, de las Escuelas de Derecho, de la Procuraduría General de la República, y del mismo Instituto de Especialización Administrativa. En la que se daría preferencia a los egresados del Instituto de Especialización Administrativa.

En lo que hace a la estabilidad de los magistrados, se relacionan con la inamovilidad y la carrera jurisdiccional.

La inamovilidad de los magistrados del Tribunal se establecería con el matiz que para los Juzgados de Distrito y los Ministros de la Corte señala el artículo 47 constitucional.

Respecto a la carrera judicial, implicaría un escalafón en la designación de los funcionarios jurisdiccionales, así como de los concursos de selección relacionados con la preparación en el Instituto de Especialización Administrativa.

Complementan el sistema, la independencia económica, considerando que es necesaria una remuneración decorosa, y de que en el desempeño de sus funciones nunca sería disminuida dicha remuneración a funcionario alguno del Tribunal.

Además de que el Tribunal contaría con un presupuesto suficiente para el eficiente y eficaz ejercicio de sus funciones.

A efecto de garantizar que dicho presupuesto no quede sujeto a la voluntad del poder ejecutivo ni del poder legislativo, se establecería en la constitución un porcentaje mínimo en el presupuesto federal destinado a los órganos jurisdiccionales, entre ellos al Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo.

LA LEY FEDERAL DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

En lo que hace a la Ley Federal de lo Contencioso Administrativo, derogaría la Ley Agraria en la parte relativa al proceso ante los Tribunales Agrarios, que serían suprimidos como ha quedado más arriba especificado. También abrogaría el Código Fiscal de la Federación vigente.

Se propone que dicha ley regule básicamente la competencia, y el procedimiento que se tramita ante el Tribunal propuesto, con los lineamientos siguientes:

1. Por lo que hace a la competencia, por principio de orden se determinaba de acuerdo con el principio de la cláusula general, al señalarse que los magistrados de las Salas Regionales del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo conocerían de los actos de la Administración Pública, tanto centralizada como paraestatal, que se dicten o ejecuten, dentro de la jurisdicción de la Sala Regional respectiva. Contemplando el contencioso de responsabilidad del Estado por el funcionamiento defectuoso de los servicios públicos en aquellos casos de culpa grave, dando preferencia a las reclamaciones de los personas de menores recursos.

Asimismo, por cuestión de precisión técnica se separarían las causales de incompetencia, de las causales de improcedencia.

El Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo sería incompetente para conocer de:

a) Los "actos políticos", como los que se originaran en materia de relaciones exteriores, defensa del territorio nacional, cuestiones electorales, relaciones entre los poderes constitucionales y otros similares;

b) Los actos referentes a materias que el texto constitucional reserva a otra jurisdicción;

c) Los actos relacionados con la negativa o revocación de

las autorizaciones en materia administrativa, que se indican en la fracción II del artículo 30 constitucional,

d) Los actos que en ejercicio de la facultad conferida por el artículo 33 constitucional dicte el Ejecutivo de la Unión,

e) Los actos relativos a la organización y disciplina del ejército, la armada, la fuerza aérea, servicio militar obligatorio, escuelas militares y navales, así como los actos de las autoridades del fuero militar.

Además, el juicio administrativo sería improcedente tratándose de:

a) Actos que no causen agravio al demandante;

b) Los actos que debían ser revisados administrativamente de oficio, al efecto deberán señalarse expresamente cuáles son dichos actos;

c) Los actos que sean materia de un recurso o medio de defensa que se encuentra pendiente de resolución por una autoridad administrativa (pero una vez interpuesto era necesario esperar la resolución correspondiente).

d) Los actos consentidos expresa o tácitamente y los que fueran su consecuencia,

e) Los actos que debían ser materia de juicio, recurso o medio de defensa legal ante otro tribunal, cuya resolución pudiera revocarlos, modificarlos o dejarlos inexistentes.

2. La sustanciación del juicio correspondería al magistrado de la Sala Regional en turno.

3. A la Sala Superior correspondería conocer de los problemas relativos a la formación y modificación de la jurisprudencia obligatoria; resolver las controversias que a su juicio revistan características excepcionales, de los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones definitivas dictadas por los magistrados de las Salas Regionales, calificar recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados; resolver conflictos de competencia entre las propias Salas, establecer reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas; designar al presidente de todo el Tribunal; crear las Salas Regionales o las Regionales Especializadas cuando lo amerite el cúmulo de asuntos.

4. En lo relativo a las partes en el proceso, podrán serlo los administrados, las autoridades administrativas que hayan dictado y ejecutado el acto o resolución impugnada, el titular de la dependencia o entidad de la que dependa la autoridad antes mencionada, los terceros siempre que acrediten tener interés jurídico, y la Procuraduría General de la República, ya que en todos los juicios administrativos la Federación sería parte (conforme lo dispone el artículo 102 constitucional).

5. Como medida precuatoria se contemplaría la suspensión de los actos o resoluciones combatidas, siempre que se reúnan los requisitos siguientes

a) Que lo solicite el administrado, nunca se concedería de

oficio

b) Que se trate de un acto o resolución que de no suspenderse causara daños irreparables por algun otro medio de defensa legal

c) Que los actos mismos no alteren el orden público, ni contravengan el interes social.

En el entendido que los actos o resoluciones administrativas alteraban el orden público o contravenirian el interes social cuando tiendan a preservar o conservar la salud pública, a combatir la producción y comercio clandestino de drogas y bebidas alcohólicas, la adulteración de alimentos y otras sustancias ingeribles, a contener el alza de los precios de los artículos de consumo necesario, a impedir la operación de centros de vicio y lenocinio, a prevenir actividades delictuosas y impedir su consumación

d) Que se garantizara el cumplimiento de la obligación que el acto o resolución impugnada impusiera al particular.

Una vez decretada, la suspensión surtia efectos hasta que cause estado la resolución definitiva dictada por el Tribunal.

6. Se hace indispensable el establecimiento de plazos breves.

Así tenemos los siguientes plazos quince días para la presentación de la demanda, quince para la contestación; quince para la ampliación de la demanda, cuando se trate de una negativa

ficta, y quince para la ampliación de la contestación.

El demandante debe ofrecer sus pruebas en el escrito de demanda o en el de ampliación, y el demandado, en el escrito de contestación y de ampliación de la misma.

7. El magistrado ordenara la celebración de la audiencia sólo cuando las partes ofrecieren prueba pericial o testimonial, o cuando lo considere necesario, a más tardar cuando dicte el auto que admita la contestación o la ampliación de la demanda. Dentro de los quince días siguientes a aquel en que acuerde la celebración de dicha audiencia.

En lo que hace a la prueba pericial, el magistrado que conozca del asunto y las partes ofrecieran la prueba pericial o cuando lo estimen necesario y por así ameritarlo alguna cuestión, designará al perito que deba rendir su dictamen, de entre los peritos que figuren en la lista que al efecto lleve el Tribunal.

8. Por lo que se refiere a las resoluciones se regirán por lo siguiente. Las dictaría el magistrado que hubiere sustanciado el juicio. Se referirá a todas las cuestiones efectivamente planteadas, apreciará los hechos que constituyen antecedentes del acto o resolución impugnada tal como se desprende de las constancias de autos, en cuestiones agrarias operaría la suplencia de la queja.

Podrán tener los efectos que a continuación se enumeran: Sobreseer total o parcialmente, incluso de oficio, el juicio; Reconocer la validez del acto impugnado; Declarar la ilegalidad

del acto impugnado. Declarar la nulidad del acto impugnado para determinados efectos, y condenar a ciertos actos o abstenciones.

Las resoluciones que no hubieren sido impugnadas dentro de los plazos legales, tendrán el carácter de cosa juzgada.

Una vez notificadas, obligaran a las partes a ejecutarla en los términos establecidos en la sentencia, a más tardar en el plazo de un mes, contado a partir de la notificación de la misma.

En caso de incumplimiento, las autoridades podrán continuar el procedimiento de ejecución.

En tanto que si la incumplida es la autoridad demandada, el demandante contará con el recurso de ejecución, del cual conocerá quien haya dictado la resolución de que se trate.

9. En contra de las resoluciones definitivas los magistrados de las Salas Regionales del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, procedería el recurso de apelación, del que conocería la Sala Regional a la que pertenezca el magistrado que dicte la resolución recurrida, y formularía el proyecto un magistrado diferente al que dictó la resolución recurrida.

En caso de que tanto la autoridad demandada como el particular interpongan recurso de apelación en contra de la misma resolución, ambos se resolverán conjuntamente en la misma sesión.

Dicho recurso se resolvería por mayoría o por unanimidad de votos.

10. Procederá el juicio de amparo directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito, contra las resoluciones siguientes:

a) Que resuelva el recurso de apelación, cuando el juicio reúna características especiales. Al efecto se enumerarían los casos en que se reúnan las características especiales: revister, dichas características, los juicios en que el valor del negocio exceda de cincuenta veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal, elevado al año, cuando sea necesario establecer por primera vez la interpretación directa de una ley; en tratándose de materia fiscal cuando se trate de fijar los alcances de los elementos constitutivos de una contribución; etc.

b) Que resuelvan las controversias que a juicio de la Sala Superior revistan características excepcionales.

Atendiendo a la igualdad procesal de las partes, la autoridad contaría con el recurso de revisión, en los dos casos anteriormente descritos, del que conocería los Tribunales Colegiados de Circuito respectivos.

En caso de que se promueva juicio de amparo y recurso de revisión en contra de la misma resolución, se remitirán juntos al Tribunal Colegiado de Circuito respectivo, para que sean resueltos conjuntamente y en la misma sesión.

BIBLIOGRAFIA

- ARMIENTA CALDERON, GONZALO. Derecho Tributario Mexicano. Ed. Textos Universitarios, S.A., México, 1977.
- CADENA ROJO, JAIME. La Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Ed. Trillas, S.A., México, 1976.
- CARPICO MC. GREGOR, JORGE. El Presidencialismo en México. Siglo Veintiuno Editores, S.A. de C.V., México, 1987.
- Estudios Constitucionales. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., 1983.
- La Constitución Política de 1917. Editorial Porrúa, S.A. México, 1986.
- CARRASCO HIRIARTE, HUGO. Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal. Editorial Themis, México, 1989.
- CARRILLO FLORES, ANTONIO. La Justicia Federal y la Administración Pública. Editorial Porrúa, S.A., México, 1973.
- La Defensa de los Particulares Frente a la Administración en México. Editorial Porrúa, 1939.
- Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M., México, 1987.
- CERVANTES MONTENEGRO, JOAQUIN. El Cumplimiento de las Sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación. Editado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (Estudios Jurídicos V.X), México, 1988.
- COLEGIO NACIONAL DE PROFESORES E INVESTIGADORES DE DERECHO FISCAL FINANZAS PUBLICAS, A.C. Justicia Administrativa, Editorial Trillas, México, 1988.
- CORTINA GUTIERREZ, ALFONSO. Ciencia Financiera y Derecho Tributario. Editado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1981.
- DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL. La Constitución Política de 1917. Editado por el D.F. (Colección Conciencia Cívica Nacional), México, 1984.
- FIX ZAMUDIO, HECTOR. Los Problemas Contemporáneos del Poder Judicial. Editado por la Coordinación de Humanidades de la U.N.A.M. (Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas), México, 1966.

- Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Editado por el Colegio Nacional, México, 1989.
- FLORES GARCIA, FERNANDO. Cincuenta Aniversario de la Revista de la Facultad de Derecho de México, Índice Cronológico. Edición Conmemorativa de la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., México, 1989.
- Ensayos Jurídicos. Editado por la U.N.A.M. (Publicación del Cincuentenario de la Revista de la Facultad de Derecho de México). México, 1989.
- FRAGA GABINO. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., México, 1988.
- GOMEZ LARA, CIPRIANO. Teoría General del Proceso. Editado por la Facultad de Derecho de la U.N.A.M., México, 1987.
- GONZALEZ DROPEZA, MANUEL. El Presidencialismo. Editado por la Coordinación de Humanidades de la U.N.A.M. (Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas), México, 1986.
- INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDIOS HISTORICOS DE LA REVOLUCION MEXICANA. Nuestra Constitución. Historia de la Libertad y Soberanía del Pueblo Mexicano. Editado por el I.N.E.H.R.M. (con motivo del LXXX Aniversario del inicio de la Revolución Mexicana.). México, 1990, 25 Vols.
- HEDUAN VIRUES, DOLORES. Cuarta Decada del Tribunal Fiscal de la Federación. Editado por la Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, 1971.
- Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. Compañía Editorial Continental, S.A. de C.V., México, 1961.
- LOMELI CEREZO, MARGARITA. Estudios Fiscales. editado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Colección Estudios Jurídicos, vol. VI), México, 1984.
- MARGAIN MANATOU, EMILIO. De lo Contencioso Administrativo de Anulación de Ilegitimidad. Editado por la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1980.
- MENDOZA VERA, BLANCA ALICIA. La Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Editado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (Colección Estudios Jurídicos V. VIII), México, 1985.
- NAVA NEGRETE, ALFONSO. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa, S.A., México, 1987.
- Legislación Comparada de Justicia Administrativa. Editado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. México, 1987.

- Apuntes de Clase de la materia Derecho Administrativo I. Año Escolar 1989-1. tomados por el Autor.
- Apuntes de Clase de la materia Derecho Administrativo II. Año Escolar 1989-2. tomados por el Autor.
- Apuntes de Clase de la materia Derecho Fiscal, Año Escolar 1990-2, tomados por el Autor.

OSORNIO CORRES, FRANCISCO JAVIER. La Administración Pública en el Mundo. Editado por la Coordinación de Humanidades de la U.N.A.M. (Colección Grandes Tendencias Políticas Contemporáneas), México, 1986.

ROMO GARCIA, JAIME. Apuntes de clase de la materia de Practica Forense de Derecho Fiscal. Año escolar 1990-1, tomados por el autor.

SERRA ROJAS, ANDRES. Derecho Administrativo. Doctrina, Legislación y Jurisprudencia. Editorial Porrúa, S.A., México, 1988, 2 Vols.

----- Ciencia Política. La Proyección Actual de la Teoría General del Estado. Editorial Porrúa, S.A., México, 1985.

TENA RAMIREZ, FELIPE. Leyes Fundamentales de México, 1808-1989. Editorial Porrúa, México, 1989.

----- Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S.A. México, 1990.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México, Impreso en los Talleres de Prisma Mexicana, S.A., México, 1982, 3 Vols.

----- Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta Años al Servicio de México. Impresa en los Talleres de Prisma Mexicana, S.A. México, 1987-1988, 3 Vols.

VAZQUEZ ROBLES, MIGUEL ANGEL. Apuntes de Clase de la materia Derecho Fiscal. Año Fiscal 1990-1, tomados por el autor.

VAZQUEZ ALFARO, JOSE LUIS. Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano. Universidad Nacional Autónoma de México México, 1991, 295 pp.

VILLEGAS AVELARDO El Liberalismo Editado por la Coordinadora de Humanidades de la U.N.A.M. (Colección grandes tendencias Políticas Contemporáneas, México, 1986

WITHER, JORGE. Las Economías Mixtas. Editado por la Coordinación de Humanidades de la U.N.A.M. (Colección grandes Tendencias Políticas Contemporáneas), México, 1985.

L E G I S L A C I O N

Constitucion Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ley de Justicia Fiscal

Código Fiscal de la Federación de 1938 (Reformas).

Código Fiscal de la Federación de 1967 (Reformas).

Código Fiscal de la Federación de 1978 (Reformas)

Ley Organica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1967
(Reformas).

Ley Organica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978
(Reformas)

Ley que Crea, Reforma, Deroga y Adiciona Diversas Disposiciones
Fiscales (de 1978 a 1990).

Diario Oficial de la Federación.

REVISTAS Y OTRAS PUBLICACIONES

Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, la Evolucion
del Tribunal Fiscal de la Federación. Folleto publicado con
motivo del Quincuagesimo Aniversario de la Promulgación de la Ley
de Justicia Fiscal, México, 1986.

Revistas del Tribunal Fiscal de la Federación, de la 1a. Época.

Revistas del Tribunal Fiscal de la Federación, de la 2a. Época.

Revistas del Tribunal Fiscal de la Federación, de la 3a. Época.

Informes de Labores del Presidente del Tribunal Fiscal de la
Federación (1978-1990).

Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación (1937-1983).
Obra Conmemorativa del Quincuagesimo Aniversario de la
Promulgación de la Ley de Justicia Fiscal. Editado por la
Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Apéndice de Jurisprudencia al Semanario Judicial de la
Federación.

Gaceta del Semanario Judicial de la Federación

Informes del Presidente de la Suprema Corte de Justicia de la
Federación (1978-1990)