

184
2ej



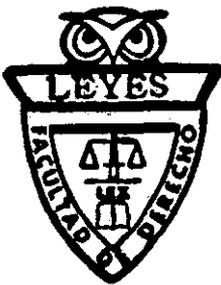
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

"CONSOLIDACION DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO."

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
LUZ MARIA GARCIA RANGEL



ASESOR: LIC. RAFAEL I. MARTINEZ MORALES.

MEXICO, DISTRITO FEDERAL.

1999.

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

271099



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

**FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO**

Ciudad Universitaria, D.F., a 18 de enero de 1999

**ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE ADMINISTRACION ESCOLAR
PRESENTE**

La pasante de esta Facultad, **LUZ MARIA GARCIA RANGEL**, con número de cuenta 9025387-6, ha elaborado la tesis denominada **"CONSOLIDACION DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO"**, bajo la dirección del Lic. **Rafael I. Martínez Morales**, la cual a juicio del suscrito cumple con los requisitos reglamentarios del caso.

En tal virtud considero que está en aptitud dicha tesis, de ser sometida a la aprobación de los señores profesores que integren el jurado de su examen profesional.

Ruego a usted ordenar lo conducente para que se continúen los trámites inherentes para que dicha pasante presente el examen profesional correspondiente, en caso de no existir inconveniente para ello.

Transcribo acuerdo del Consejo de Directores de Seminarios, según circular SG/003/98, de la Secretaría General:

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de seis meses siguientes (contados de día a día) a aquél en que le sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Reitero a usted las seguridades de mi consideración y respeto.

"POR MI RAZA HABLARA EL ESPÍRITU"

El Director del Seminario

**PEDRO NOGUERÓN CONSUEGRA
LICENCIADO EN DERECHO**



c c p. - Dr. Máximo Carvajal Contreras. - Director de la Facultad de Derecho. - presente.

COMO UN HUMILDE Y SINCERO ACTO DE RECONOCIMIENTO PARA QUIENES CON SU APOYO TANTO MATERIAL COMO MORAL, ME ALENTARON PARA CULMINAR EL PRESENTE TRABAJO DE TESIS, EN ESTE APARTADO PROCEDO A EXTERNAR PRIMERAMENTE MI AGRADECIMIENTO A DIOS Y A LA VIRGEN DE GUADALUPE POR PERMITIRME GOZAR DEL VALOR MÁS PRECISO COMO LO ES LA VIDA MISMA, A PARTIR DE LA CUAL SE ME HA CONCEDIDO CONTAR CON UNA FAMILIA A LA QUE AMO Y UN CÍRULO DE PERSONAS DE QUIENES DURANTE MI DESARROLLO PROFESIONAL, LABORAL Y SOCIAL HE RECIBIDO EL INVALUABLE TESORO DE LA AMISTAD Y EL COMPAÑERISMO.

GRACIAS.

INFINTAMENTE AGRADECO A MIS PADRES
JUAN Y MARIA DE LA LUZ, EL AMOR, COMPRENSIÓN Y
APOYO QUE COMO SU HIJA ME HAN BRINDADO
INCONDICIONALMENTE DIA A DIA, MOTIVO MAS QUE
ALENTADOR Y SUFICIENTE POR EL QUE ME PERMITO
DEDICARLES MI TESIS PROFESIONAL.

A MIS HERMANOS: JUANA, ARACELI, IRMA,
MIGUEL ANGEL, GERARDO, CESAR, VICTOR HUGO Y JUAN
EULICES, Y A MIS SOBRINOS: LULA, CESARIN, JAQUELINE,
JANET, ITZEL, MIGUELITO, JUAN, MA. FERNANDA Y
ALEJANDRO, POR EL CARINO Y APOYO QUE COMO FAMILIA
SIEMPRE NOS HEMOS PROFESADO.

A MI NOVIO, JAVIER ESTRADA OLVERA POR EL AMOR Y APOYO INCONDICIONAL QUE EN TODO MOMENTO ME HA BRINDADO Y ESPECIALMENTE PARA CULMINAR ESTA TESIS, GRACIAS POR ESTAR A MI LADO.

A MIS AMIGOS: CONCEPCION CHAVEZ, FRANCISCO DIAZ, JUAN EDUARDO BAZAN, ALEJANDRO PAEZ, VERONICA RAMIREZ, SERGIO GARCIA, LETICIA LUNA Y MARTHA MORALES, POR EL ENTUSIASMO Y COMPRENSION QUE ME BRINDAN EN ARAS DEL PRECIADO TESORO DE LA AMISTAD.

A MI ASESOR, LIC. RAFAEL I. MARTINEZ
MORALES, CON EL RESPETO Y ADMIRACIÓN QUE ME
MERCE, LE AGRADEZCO LA CONFIANZA, ENTUSIASMO Y
PROFESIONALISMO QUE PRODIGO EN EL DESARROLLO Y
TERMINACION DE LA PRESENTE TESIS, CON LO CUAL
CONFIRMA SU RECONOCIDA TENACIDAD COMO ABOGADO Y
MENTOR DE ESTA N. FACULTAD DE DERECHO.

A MIS MAESTROS, QUE ME PERMITIERON
DURANTE EL DESARROLLO ACADÉMICO DE LA CARRERA,
SER RECEPTORA DE SUS CONOCIMIENTOS Y QUE HOY DÍA,
SE TRADUCEN EN LA BASE DE MI TRAYECTORIA
PROFESIONAL.

A LA PERSONA QUE CON SU APOYO TANTO
PROFESIONAL COMO MORAL, ME HA HECHO VER QUE
PARA ENCONTRAR LA FELICIDAD EN NUESTRAS VIDAS,
LO PRIMORDIAL ES LA TENACIDAD, EL ESFUERZO Y EL
AMOR QUE SE DISPENSE EN TODOS Y CADA UNO DE LOS
ACTOS QUE REALIZAMOS DIA A DIA, GRACIAS POR
PERMITIRME SER TU AMIGA, MANUEL SALINAS
HERNANDEZ.

IGUALMENTE, AGRADEZCO Y ATRIBUYO LA ELABORACION DE ESTE TRABAJO DE TESIS AL LIC. ALEJANDRO MORALES JUAREZ, A QUIEN HOY CUMPLO TARDIAMENTE UNA PROMESA QUE EN CIERTA OCASION FORMULE.

A LOS LICENCIADOS EN DERECHO: ANTONIO ALLENES CRUZ, FERNANDO CHI ESCALANTE, ARTURO RAMIREZ ACOSTA Y DIEGO ENRIQUE CANO, POR PERMITIRME COMPARTIR SUS CONOCIMIENTOS Y BRINDARME SU APOYO COMO ABOGADOS Y AMIGOS.

CONSOLIDACION DE LA JUSTICIA

ADMINISTRATIVA

EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO.

**CONSOLIDACION DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA
EN EL SISTEMA JURIDICO MEXICANO**

INDICE

	Página
INTRODUCCION.....	I

**CAPITULO PRIMERO
CONCEPTOS GENERALES**

1.1. JUSTICIA.....	1
1.2. JUSTICIA ADMINISTRATIVA.....	4
1.3. JURISDICCION.....	9
1.4. JURISDICCION ADMINISTRATIVA.....	12
1.5. PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	15

CAPITULO SEGUNDO

ANTECEDENTES.

2.1. FRANCIA.....	19
2.2. ESPAÑA.....	26
2.3. MEXICO.....	36

2.3.1. AUDIENCIAS REALES DE LAS INDIAS.....	36
2.3.2. LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	39
2.3.3. CONSTITUCION DE 1857 Y LEY DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION DE 1927.....	47
2.3.4. LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936.....	59
2.3.5. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1938.....	66
2.3.6. NUEVO CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1967 Y LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.....	69

CAPITULO TERCERO

JURISDICCION ADMINISTRATIVA EN MEXICO.

3.1. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.....	73
3.1.1. ADSCRIPCION FORMAL.....	73
3.1.2. NATURALEZA JURIDICA.....	76
3.1.3. ESTRUCTURA ORGANICA.....	85
3.1.4. COMPETENCIA.....	90
3.1.5. CUESTIONES GENERALES DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.....	95
3.1.6. RECURSOS.....	99
3.2. TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.....	102
3.2.1. ESTRUCTURA ORGANICA.....	105
3.2.2. COMPETENCIA.....	108
3.2.3. CUESTIONES GENERALES DEL PROCEDIMIENTO.....	111
3.2.4. RECURSOS.....	120

3.3. TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.....	122
3.3.1. ORGANIZACIÓN.....	128
3.3.2. COMPETENCIA MATERIAL.....	130
3.3.3. METODO PARA LA COMPOSICION DE LAS CONTROVERSIAS.....	131

CAPITULO CUARTO
LOS TRIBUNALES MILITARES.

4.1. CONSIDERACIONES GENERALES.....	135
4.2. JUSTICIA MILITAR.....	143
4.3. EJERCITO Y FUERZA AREA.....	162
4.3.1. FALTAS A LA DISCIPLINA MILITAR	165
4.3.2. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.....	171
4.4. ARMADA DE MEXICO.....	176
4.4.1. FALTAS A LA DISCIPLINA NAVAL	178
4.4.2. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.....	184

CAPITULO QUINTO
SISTEMAS DE JURISDICCION ADMININISTRATVA.

5.1. SISTEMA ADMINISTRATIVO, FRANCES O CONTINENTAL EUROPEO.....	188
5.2. SISTEMA JUDICIALISTA O ANGLOAMERICANO.....	192
5.3. SISTEMA ADOPTADO EN MEXICO.....	196
5.4. EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.....	199

5.5. EL JUICIO DE AMPARO ANTE EL PODER JUDICIAL.....	215
5.6. CONVENIENCIA DE ADOPTAR EL SISTEMA ADMINISTRATIVO O FRANCES.....	224

CAPITULO SEXTO

CONSOLIDACION DE UN TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

6.1. CRITERIOS QUE SUSTENTAN LA CREACION DE UN TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.....	226
6.2. ASPECTOS BASICOS QUE DEBERA CONTEMPLAR EL PROYECTO DESTINADO AL ESTABLECIMIENTO DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.....	232
6.2.1. AMPLIACION DE FACULTADES.....	236
6.2.2. SUPRIMIR LA OBLIGACION DE AGOTAR RECURSOS ADMINISTRATIVOS PREVIOS.....	239
6.2.3. SUPLENCIA DE LAS DEFICIENCIAS EN BENEFICIO DE LOS ADMINISTRADOS Y EVITAR EN LO POSIBLE LAS SENTENCIAS DE REENVIO.....	248
6.2.4. CONSTITUIRSE COMO UN TRIBUNAL DE PLENA JURISDICCION DENTRO DEL PODER EJECUTIVO.....	251
CONCLUSIONES.....	257
BIBLIOGRAFIA.....	260

RELACION DE ABREVIATURAS QUE APARECEN EN EL TEXTO DE ESTA TESIS Y SU SIGNIFICADO

- LOTFF.....Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.**
- CFF.....Código Fiscal de la Federación.**
- LTCADF.....Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo
Del Distrito Federal.**
- CJM.....Código de Justicia Militar.**
- LOEFAM.....Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.**
- LDEFAM.....Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos.**
- ROFCHE.....Reglamento para la Organización y Funcionamiento de los
Consejos de Honor en el Ejército.**
- RGDM.....Reglamento General de Deberes Militares.**
- LOAM.....Ley Orgánica de la Armada de México.**
- LDAM.....Ley de Disciplina de la Armada de México.**
- RJACHSO.....Reglamento de la Junta de Almirantes, Consejo de Honor
Superior y Ordinario.**

INTRODUCCION

Ante el continuo y persistente desarrollo jurídico-práctico que han presentado en la actualidad los tribunales administrativos en nuestro sistema jurídico mexicano, con motivo precisamente de la ineludible, continua y enorme participación de la Administración Pública en los asuntos de los administrados, surge la inquietud de conocer la estructura, funciones y trascendencia jurídica que adoptan estos órganos administrativos, los cuales atento a su actuar jurisdiccional que despliegan y su conformación estructural, configuran en forma real una administración de justicia en materia administrativa, misma que requiere su debida planeación y límites de aplicación para la salvaguarda de los derechos del administrado.

La justicia administrativa se ha convertido en una disciplina que se ha forjado cada vez con mayor interés y profundidad en el campo del Derecho, por ello es que resulta importante analizar y proponer cuál ha de ser el destino jurídico en que se ubique a ésta para su desenvolvimiento y eficaz aplicación en el mundo del ser.

En este contexto, es que en el presente trabajo de tesis se pretende conocer, analizar y con base en ello, proponer la existencia de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que se constituya como órgano supremo y rector de todos los actos administrativos que emita la Administración Pública y que, de una u otra forma transgredan la esfera jurídica del administrado, quien de ser el caso goce de mayores beneficios procedimentales para la celeridad de la restitución de sus derechos violados por una autoridad de carácter administrativo, la cual siguiendo el principio de perfección, también está sujeta a incurrir en omisiones o conductas indebidas como cualquier otro ser física y materialmente constituido. Sin embargo, no obstante considerar la trascendencia y campo de acción de los tribunales administrativos, es también denotable que los problemas fundamentales a que se enfrenta la justicia administrativa pueden resumirse así: Primeramente en el ámbito federal, concurre la falta de una unidad jurisdiccional para conocer de casos administrativos, ya que versando sobre asuntos de legalidad, aparte de recursos administrativos que son en cierta parte de agotamiento necesario, existen vías diversas y excluyentes entre sí, como lo es el juicio de anulación ante el Tribunal Fiscal de la Federación y el juicio de amparo ante los juzgados de distrito, lo que constituye un obstáculo o dificultad para la defensa del administrado, mientras que a nivel entidad federativa, aún faltan varias por incorporar a su sistema jurídico la aplicación eficaz de la justicia administrativa.

Por lo anterior, en el cuerpo de la presente tesis se estudia la conformación de los actuales tribunales de carácter administrativo, y específicamente el Tribunal Fiscal de la Federación, con base en el cual se propone la conformación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, así también se analiza en particular el caso de los Tribunales Militares, puesto que los militares en estricto sentido revisten el carácter de servidores públicos y por ende, sujetos a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, disposición normativa que se encuadra dentro de nuestro derecho como de índole administrativo.

Persiguiendo o bien proponiendo como una medida a adoptar ante la desbordante participación de la Administración Pública para con los administrados, con el objeto de salvaguardar sus derechos, así como la real y eficiente actividad jurídica de organismos a quienes se les encomienda la administración de la justicia administrativa, la estructuración de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa dentro del Poder Ejecutivo para lograr más que una adecuada y eficiente administración de justicia, esto es, una correcta consolidación de esta rama de estudio indicada.

Luego entonces, podemos arribar a la conclusión de que la justicia administrativa es una institución fundamental en todo Estado de Derecho y como tal, ha de considerarse su debida estructuración, conformación y funcionamiento dentro de nuestro sistema jurídico mexicano, es decir, su consolidación.

CAPITULO I

CONCEPTOS GENERALES

1.1. JUSTICIA

Del latín *justitia*, que a su vez proviene del latín *jus*, que significa "lo justo."

"Generalmente es aceptada la definición que da Ulpiano: justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo. Esta definición contempla a la justicia como una virtud moral, la cual, sin embargo, para ser realizada supone un discernimiento acerca de lo que es suyo de cada quien. Este discernimiento corresponde propiamente a la jurisprudencia, o prudencia de lo justo (*justi atque iniusti scientia*), que es una virtud propia del entendimiento. Así también suele llamarse "justicia" a la voluntad intelectual de discernir entre lo que es suyo de cada quien. El Derecho es la ciencia que tiene como objeto discernir lo justo de lo injusto, interesándole por tanto, no la justicia como virtud moral o de la voluntad, sino los criterios conforme a los cuales es posible realizar ese discernimiento." ¹

¹ Adame Goddard, Jorge. En *Diccionario Jurídico Mexicano*. Instituto Nacional de Investigaciones Jurídicas. Editorial Porrúa. México, 1989. 3ª. Edición. Tomo II. p. 1904.

Así también, desde un punto de vista filosófico, se concibe a la justicia como una "cualidad posible, pero no necesaria, de un orden social que regula las relaciones mutuas entre los hombres. Sólo secundariamente es una virtud humana, ya que un hombre es justo si su conducta se adecua a las normas de un orden social supuestamente justo." ² Decir que un orden social es realmente justo, significa que dicho orden va a regular satisfactoriamente la conducta de los hombres, esto es, que en él todos los hombres van a encontrar la felicidad. Por tanto, la búsqueda de la justicia es la eterna búsqueda de la felicidad humana. Es una felicidad que al no poder ser encontrada por el hombre mismo, la busca en la sociedad, por ello la justicia es la felicidad social, garantizada por un orden de la misma índole.

Ahora bien, la justicia como criterio racional de lo justo y lo injusto se divide en tres clases: justicia legal, justicia distributiva y justicia conmutativa.

La justicia legal o general hace referencia a las relaciones de la sociedad con los individuos, desde la perspectiva de lo que éstos deben a ella. Incluyéndose dentro de su ámbito, tanto las cuestiones referentes a lo que los ciudadanos deben a la sociedad (impuestos, servicios obligatorios, etc.), como los deberes que los gobernantes tienen con la misma (lealtad, promoción del bien común, etc.), esto es, la justicia legal expresa relaciones de subordinación.

² Kelsen, Hans. ¿Qué es la justicia? Editorial Planeta-De Agostini. Barcelona, 1993. pp.35 y 36.

La justicia distributiva se encarga de regular la participación a que tienen derecho los ciudadanos respecto de las cargas y bienes distribuibles del bien común. Se enfoca al igual que la justicia legal, a la relación entre sociedad e individuo, pero desde la visión de lo que el individuo puede exigir a la sociedad, verbigracia, el derecho a una repartición justa de las cargas fiscales, o el derecho a los satisfactores mínimos como son: vivienda, alimentación, educación, vestido, etc., es decir, configura relaciones de integración.

Tanto la justicia legal como la distributiva, tienden al criterio de tratar desigual a los desiguales, esto es, la igualdad proporcional o geométrica.

En tanto que la justicia conmutativa, rige las operaciones de cambio entre personas que se encuentran en igualdad de condiciones o circunstancias, verbigracia, las relaciones contractuales, atendiendo en consecuencia el criterio de trato igual a los iguales. ³

Obteniéndose del análisis de las doctrinas que versan sobre la idea formal de la justicia como valor para el Derecho, una medular coincidencia: "el concebir a la justicia como regla de armonía, de igualdad proporcional, de proporcionalidad entre individuos, bien entre individuos, bien entre el individuo y la colectividad." ⁴

³ Adame Goddard, Jorge. En Diccionario Jurídico Mexicano. Ob.Cit. , p.1905.

⁴ Enciclopedia Jurídica Omeba. Editorial Driskill, S.A. Buenos Aires, 1981. Tomo XVII. p. 656.

1.2. JUSTICIA ADMINISTRATIVA

El advenimiento del estado social del derecho, que se caracteriza por un intervencionismo amplio y vigoroso en las actividades sociales, políticas y económicas de los gobernados, ha traído consigo el aumento de las actividades administrativas, así como consecuencia una extensa y compleja organización administrativa, a fin de alcanzar la satisfacción de los intereses públicos.

Tanto la Administración Pública como los órganos que la integran, se encuentran subordinados a la ley, por lo que el funcionario y empleado público constriñen su límite de actividad de conformidad con lo dispuesto por la ley que determine su competencia, por tanto, todo acto administrativo debe emanar del cumplimiento de una ley. Ante ello, se desprende que los gobernados tienen derecho a exigir a la Administración Pública, que en su funcionamiento se apegue a las normas legales establecidas para tal efecto, y en consecuencia, que los actos que emita se verifiquen por los órganos competentes, con base a las formalidades legales establecidas, por los motivos que fijen las leyes, con el contenido que éstas señalen y persiguiendo el fin que las mismas indiquen.

La legalidad que debe imperar en la actuación de la administración, se manifiesta a través del mandato establecido en la forma, en el sentido de que todo acto de autoridad debe estar fundado y motivado, es decir, que tenga el soporte jurídico suficiente que, como competencia faculte la actuación del

órgano, además debe estar sustentado en las consideraciones que exprese la autoridad y que justifiquen su actuación.

Esto es, el derecho a la legalidad se disgrega en una serie de derechos, como son el derecho a la competencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo, el derecho al objeto y el derecho al fin prescrito por la ley, tal como lo alude el maestro Andrés Serra Rojas, en el sentido de que: "El principio de legalidad es la piedra angular del estado de derecho, que abarca todos los aspectos de la acción de los órganos públicos. Toda actuación irregular de la Administración Pública, que ocasione a un particular un agravio, debe ser corregida dentro del orden jurídico." ⁵

En este contexto, esos diversos derechos del administrado necesitan protegerse, a través del otorgamiento a su titular de los medios legales para obtener la reparación debida en caso de violación, es decir, para lograr la revocación, modificación o la anulación del acto lesivo.

Así, a fin de lograr un equilibrio entre el poder público y las libertades de los administrados, es menester que éstos cuenten con los instrumentos jurídicos necesarios para hacer frente a la actividad ilegal de la Administración Pública, y de esta forma garantizar debidamente los derechos públicos subjetivos de los gobernados.

Ante tales situaciones, se hace necesaria la conceptualización del

⁵ Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo Segundo. Decimaquinta edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1992. p.628.

término justicia administrativa, el cual, no obstante, de haber ejercido una extraordinaria influencia en el desarrollo de la concepción jurídica del Estado y en la evolución del Derecho Administrativo, no ha tenido una aceptación plena en el mundo jurídico, ya que algunos, más que considerarla como un medio, la identifican como un fin de los medios de defensa de los administrados, por lo que cabe aclarar que, para los efectos del presente trabajo de tesis, la justicia administrativa será considerada como un medio, cuando se haga referencia a los diferentes procedimientos de que dispone el administrado para hacer que la Administración Pública ajuste su actuación al derecho, y como un fin, cuando se refiera al propósito de alcanzar el correcto ejercicio del poder público, en el ámbito administrativo.

Derivado de lo expuesto, se hace necesario precisar claramente el concepto de justicia administrativa y delimitarlo en forma específica de otros con los que frecuentemente se confunde, concibiéndose para tales efectos los conceptos que a continuación se enuncian:

La justicia administrativa "...es el conjunto de medios que el derecho positivo otorga a los administrados para reaccionar contra la actividad ilegal de la administración y para exigir indemnización por la lesión que aquélla ocasiona en los derechos o intereses de quienes no están obligados a soportar dicha lesión." ⁶

⁶ Entrena Cuesta, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. Volumen I/1. Editorial Tecnos. Madrid, 1984. pp.299 y 300.

“El vocablo justicia administrativa se puede utilizar en sentido propio, entendiéndolo como 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, es decir, y solo en vía de ejemplo, la justicia administrativa comprendería las leyes de procedimiento administrativo; los recursos internos; el Ombudman; el Comisionado o las Comisiones sobre la vigilancia de los medios de la informática, así como cualquier tipo de control jurídico sobre las autoridades administrativas.” ⁷

“La justicia administrativa puede ser definida como aquella rama de la justicia que comprende los principios y los mecanismos jurídicos que regulan el reencauzamiento de la función administrativa del Estado, cuando en su ejercicio resulta lesionado un derecho o un interés legítimo del particular.” ⁸

“Estamos en presencia de justicia administrativa, cuando un órgano administrativo resuelve un conflicto que implica a un derecho subjetivo.” ⁹

“La justicia administrativa comprende el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos. ¹⁰

⁷ Fix Zamudio, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Editorial Colegio Nacional. México, 1983. p.21.

⁸ López Ríos, Pedro. La Justicia Administrativa en el Sistema Federal Mexicano. Editorial Universidad de Guanajuato. México, 1995. p. 30.

⁹ Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Editorial Harla. México, 1991. p.400

¹⁰ Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. p.657.

Por nuestra parte, se concibe a la justicia administrativa como el control jurídico que se ejerce sobre las autoridades administrativas, mediante el conjunto de principios, procedimientos e instrumentos jurídicos de que dispone por ley el administrado, para la defensa de sus derechos subjetivos que le sean lesionados por la actividad ilegal de la Administración Pública, a fin de reencauzar válida y normativamente la función administrativa del Estado.

La posibilidad de la actuación ilegal de la Administración Pública, hace necesario el establecimiento de medios de control a fin de evitar la afectación a los derechos de los gobernados. Razón por la cual la justicia administrativa constituye un punto esencial del derecho administrativo, misma que se encuentra integrada por los medios de protección administrativos y jurisdiccionales para lograr la extinción de actos administrativos contrarios al derecho, así como el resarcimiento de los daños o perjuicios que causa el Estado con motivo del ejercicio de sus funciones.

Los citados medios se han considerado de dos tipos: indirectos y directos. En los primeros el administrado afectado no tiene intervención alguna, ya que constituyen, por un lado, mecanismos de autotutela administrativa derivados del poder de revisión que ejercen los órganos superiores sobre los inferiores, y que consisten en la supervisión de la actuación de sus subordinados a fin de verificar su legalidad y oportunidad.

Por otro lado, en los medios directos, la participación de los administrados es fundamental, ya que sin ella no tiene lugar esta forma de

control. Dentro de ellos se encuentran los recursos administrativos, así como los procesos jurisdiccionales, bien sea ante tribunales administrativos o ante tribunales judiciales.

Los citados medios de control constituyen una garantía para la protección de los derechos de los gobernados, y tienen como finalidad la revisión de la legalidad de la actuación administrativa, con el propósito de encauzarla dentro del marco legal. ¹¹

1.3. JURISDICCION

Entendemos a la jurisdicción como: "Una función soberana del Estado, realizada a través de una serie de actos que están proyectados o encaminados a la solución de un litigio o controversia, mediante la aplicación de una ley general a ese caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo." ¹²

"Jurisdicción es la potestad (poder deber) conferida a los órganos legalmente facultados para conocer de conflictos y controversias y declarar, de manera vinculativa y supra partes, cuál de las pretensiones se ajusta al derecho objetivo." ¹³

¹¹ Lucero Espinosa, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Editorial Porrúa, S.A. México, 1997. pp. 13.

¹² Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1983. p.111.

¹³ López Ríos, Pedro, Ob. Cit. pp. 30 y 31.

De nuestra parte, concluimos que jurisdicción. es la facultad soberana del Estado para crear y aplicar sus normas y resolver conflictos de intereses subjetivos.

Etimológicamente la palabra jurisdicción proviene del latín ius, que significa Derecho y dicere que significa decir, esto es, decir el Derecho.

Los autores Castillo Larrañaga y de Pina, formulan entre otros criterios, las clasificaciones de la jurisdicción siendo estas las siguientes:

- A) Civil, Penal, Contenciosa Administrativa, Comercial, Laboral, etc.
- B) Voluntaria y Contenciosa.
- C) Retenida y Delegada.

El criterio de clasificación de la jurisdicción indicada en el inciso A), tiene relación estrecha con la jurisdicción especial o especializada. Más que tratarse de una clasificación de materias, esta división es de los asuntos que se tratan a través de la función jurisdiccional, y se enfoca al contenido del proceso y no al proceso mismo. Esto es, se refiere más a la naturaleza de los litigios que a los procesos.

En cuanto a la clasificación señalada en el inciso B), es de precisarse que la expresión "jurisdicción voluntaria", sigue siendo sumamente utilizada y con ella se quiere aludir a una serie de gestiones o de tramitaciones, en las cuales no hay litigio y que se desenvuelven o desarrollan frente a un órgano judicial, el que interviene a petición de algún sujeto de derecho, con el objeto de examinar, certificar, calificar o dar fe de situaciones. Considerando por otra parte, que la única verdadera y genuina jurisdicción es la contenciosa,

concibiendo al litigio como un elemento necesario para la existencia del proceso, y por lo tanto, para el desarrollo de la función propiamente jurisdiccional, ya que la jurisdicción siempre recae sobre una controversia.

Respecto a la clasificación indicada en el inciso C), conserva tal distinción un interés meramente histórico y, si acaso sobrevive algún ejemplo de jurisdicción retenida y delegada, es excepcional.

La jurisdicción como ya se mencionó, es una función estatal, y al referimos a los límites de la misma es plantearse el problema relativo a los alcances de ésta, por ello, si la consideración es de tipo objetivo, se esta reflexionando sobre los objetos que puede abarcar la función jurisdiccional y con qué criterios puede abarcarlos, conllevando tal enfoque a la problemática de la competencia, o sea al problema de los límites de la función jurisdiccional, en razón de los objetos sobre los cuales esta función puede recaer. Mientras que los límites subjetivos se enfocan hacia los sujetos de derecho que pueden ser sometidos a la función jurisdiccional. ¹⁴

Concluyéndose de lo expuesto, que la jurisdicción es la facultad soberana del Estado para crear y aplicar sus normas, que se traducen en una serie de actos complejos en los que interviene el Estado, las partes y los terceros, actos tendientes a la aplicación de una norma general a un caso concreto, con el fin de solucionar un conflicto de intereses subjetivos.

¹⁴ Gómez Lara, Cipriano. Ob. Cit. pp. 115 y 118.

1.4. JURISDICCION ADMINISTRATIVA

Cabe primeramente aclarar que, la expresión jurisdicción administrativa se utiliza frecuentemente en el léxico jurídico con otros significados, especialmente para referirse al conjunto de órganos a los que se confiere la función pública de hacer justicia en ese campo específico y, segundo, que el control jurisdiccional sobre la función administrativa del Estado constituye ciertamente el más importante, pero no el único medio de control jurídico de la Administración Pública.

Tal como ya quedo precisado en el apartado correspondiente a la definición de jurisdicción, en el sentido de que la misma es la potestad (poder deber) conferida a los órganos legalmente facultados para conocer de conflictos y controversias y declarar, de manera vinculativa y supra partes, cual de las pretensiones se ajusta al derecho objetivo. "Esta potestad se califica como administrativa por razón de la materia en que se resuelven conflictos entre partes, una de las cuales es siempre la Administración Pública." ¹⁵

En esta tesitura, si por función jurisdiccional se entiende la manifestación del Estado que tiene por objeto resolver las controversias que se plantean entre dos partes con intereses contrapuestos, que son sometidos a la consideración de un órgano estatal, el cual actúa de manera imparcial;

¹⁵ López Ríos, Pedro. Ob. Cit. p.31.

se excluye de ello a los recursos administrativos, en virtud de que a través de ellos la Administración Pública no realiza una función de naturaleza jurisdiccional, toda vez que no existe controversia entre las partes y solo se somete a una revisión un acto administrativo, aunado a la falta de un tercero que resuelva imparcialmente el asunto de que se trate.

Derivándose de lo anterior, que la "jurisdicción administrativa se refiere a las instancias que tienen los gobernados para impugnar los actos administrativos ante tribunales, sean éstos de naturaleza administrativa o judicial." ¹⁶

La jurisdicción administrativa difiere de la ordinaria en dos básicos aspectos: primero, en razón de la naturaleza de la contienda en la cual solo pueden ser partes en el litigio, el administrado a quien por medio de un acto administrativo se le han lesionado sus derechos subjetivos, y la autoridad que emitió tal acto; en un segundo aspecto, en cuanto a la apreciación y juzgamiento de la contienda, ya que en este contexto el tribunal solo es un órgano revisor del acto administrativo, y por lo tanto, la citada contienda deberá ser resuelta de conformidad a los aspectos materia del multicitado acto y no otros diferentes.

Al respecto, Fernández de Velazco, citado por Manuel J. Argañarás señala: "La cualidad característica de la jurisdicción contenciosa, radica en

¹⁶ Lucero Espinosa, Manuel. Ob. Cit. p. 15.

ser substancialmente crítica y revisora; lo que significa que su misión se reduce y concreta a examinar las decisiones, acuerdos y actos administrativos que se dictan en vía gubernativa, bien provocada por un particular, ya mediante declaración espontánea de la propia autoridad administrativa, para mantenerlos, revocarlos, anularlos o modificarlos, siempre a base de decidir de una manera exclusiva en extensión que el acuerdo, la petición o reclamación, haya tenido en la propia vía gubernativa. Se caracteriza, además, por ser una jurisdicción rogada, o lo que es lo mismo, que interviene procesalmente a requerimiento de parte, sea ésta un particular, o la propia Administración Pública.” 17

Concluyendo en términos propios que, la jurisdicción administrativa es la función pública que realizan los órganos administrativos y/o judiciales facultados para conocer y resolver conflictos derivados de la emisión de un acto administrativo.

O bien, como señala el jurista Fix Zamudio, Héctor: “El instrumento de justicia administrativa que asume la mayor eficacia para la protección jurídica de los administrados, es precisamente la jurisdicción administrativa. La justicia administrativa es el género y la jurisdicción administrativa una de sus modalidades o sectores más importantes.” 18

17 Argañarás, Manuel J. Tratado de lo Contencioso Administrativo. Tipografía Editora Argentina. Buenos Aires, 1955. p. 24.

18 Fix Zamudio, Héctor. Ob. Cit. p. 54.

1.5. PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

“Contencioso administrativo y justicia administrativa, no son locuciones sinónimas; ya que, la primera de ellas es más amplia y comprende fenómenos ajenos a los que quedan abarcados con el rubro de justicia administrativa. Lo contencioso administrativo es, estrictamente, la contienda que nace por obrar de la Administración Pública, tanto en su seno mismo como fuera de ella. En este sentido dentro de lo contencioso administrativo, debe comprenderse incluso el procedimiento propio de la administración activa cuando interviene para decidir un punto contencioso.”¹⁹

Con el contencioso administrativo se expresa la contienda entre un gobernado y la Administración Pública, cuando ésta actúa con imperio, dejando excluido aquél ámbito de actividad en el que con apariencias de particular, toma parte de una serie de actos jurídicos que tienen trascendencia en el campo encomendado.

“El contencioso administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, puesto que representan una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales.”²⁰

¹⁹ Carrillo Flores, Antonio. La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México. Editorial Porrúa S. A. México, 1939. p.155.

²⁰ Lucero Espinosa, Manuel. Ob. Cit. p. 17.

El término contencioso en su aspecto general significa contienda, litigio, pugna de intereses. Es el juicio seguido ante un juez competente sobre derechos o cosas que disputan entre sí las partes en pugna. En lo especial se refiere a la jurisdicción encargada de resolver las cuestiones litigiosas entre los particulares y la Administración Pública. Su materia esta constituida "...por el conflicto jurídico que crea el acto de autoridad administrativa al vulnerar derechos subjetivos o agraviar intereses legítimos de un particular o de otra autoridad autárquica, por haber infringido aquélla, de algún modo la norma legal que regula su autoridad y a la vez protege tales derechos o intereses." 21

Desde el punto de vista formal, el contencioso administrativo se concibe en razón de los órganos que conocen las controversias que provoca la actuación administrativa, ya que se trata de tribunales ubicados en el ámbito del poder ejecutivo. Mientras que desde el punto de vista material, este procedimiento se manifiesta cuando la controversia es generada por un acto de la administración que lesiona intereses jurídicos de los administrados. 22

La defensa de los gobernados frente a la administración, se puede realizar de diferentes formas y ante distintos órganos jurisdiccionales, lo que

21 Argañarás, Manuel J. Ob. Cit. p.13.

22 Lucero Espinosa, Manuel. Ob. Cit. pp. 17 y 18.

dio origen a los sistemas francés o administrativo y angloamericano o judicial, mismos que se tornan como objeto de estudio en el presente trabajo de tesis en capítulo posterior y que en obvio de repeticiones se atenderá a lo expuesto en su momento.

De lo anterior, se desprende que la materia sobre la que versa el contencioso administrativo, la constituyen exclusivamente actos de los órganos administrativos integrantes de la Administración Pública, sean centralizados o descentralizados emitidos en el desempeño de sus funciones administrativas, y no los que corresponden a su actividad política o gubernativa, ni los derivados del derecho privado.

Se argumenta como razonamiento básico para justificar la existencia del contencioso administrativo, los adoptados por el Lic. Rafael I. Martínez Morales, en el sentido siguiente: A) " El contencioso administrativo surge en virtud de considerar que la Administración Pública por ser uno de los poderes de Estado, no tiene porque someter la solución de los conflictos derivados de su accionar al conocimiento de otro poder, el cual sería, para el caso, el judicial...B) La jurisdicción en esta materia implica valorar el interés público y algunas cuestiones metajurídicas que no podría apreciar convenientemente el poder judicial." ²³

²³ Martínez Morales, Rafael I. Ob. Cit. p. 405.

Por lo expuesto en cada uno de los puntos integrantes del presente capítulo, se concluye que el concepto de justicia administrativa es más amplio que las otras denominaciones referidas, ya que es comprensivo de todas las cuestiones jurisdiccionales en que la Administración Pública interviene, y además comprende, lo que en términos de la doctrina francesa, se ha denominado como jurisdicción retenida, misma que hace referencia a los recursos administrativos que los administrados pueden interponer con el objeto de que la propia autoridad pública realice una tutela regulada y obligatoria.

Tal autotutela, que en su mayoría reviste un carácter optativo para el particular y no así de agotamiento necesario se configura solamente como un paso previo al umbral de la justicia, es decir, los recursos administrativos no constituyen el total esplendor de la justicia administrativa, sino tan solo una fase de muchas más que la conforman.

CAPITULO II

ANTECEDENTES

2.1. FRANCIA

En Francia, la justicia administrativa, hasta donde se han tenido noticias, se inició con la antigua comisión de lo contencioso administrativo, la cual se encargaba de formar la instrucción y de preparar la relación para enviar la queja a la Asamblea General del Consejo, quien ejercía con plenitud la justicia administrativa. Dicha comisión tuvo vigencia hasta el 3 de marzo de 1849, fecha en la que se establecieron dos grados para conocer las reclamaciones de los particulares en contra de los actos de gobierno; primeramente, ante los ministros, los prefectos y el Consejo de Prefectura, y segundo, ante el Consejo de Estado. ²⁴

"La evolución de la justicia administrativa en Francia es un ejemplo claro de "jurisdiccionalización" o "procesalización" de la actividad de unos órganos que empezaron siendo puramente administrativos, para llegar a ser jurisdiccionales." ²⁵

²⁴ Treviño Garza, Adolfo J. Tratado de Derecho Contencioso Administrativo. Editorial Porrúa. S.A. México, 1997. p. 9.

²⁵ González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1955. p. 280.

Por ello, analiza y expone el jurista Jesús González Pérez, que en esta evolución los tratadistas franceses conciben periodos perfectamente delimitados antes de la reforma de 1953, diferenciados por las siguientes fechas fundamentales: año VIII; 1872 para el Consejo de Estado y 1926 para los Consejos de Prefectura.

1. -Hasta antes de la reforma de 1953:

a) Orígenes.- En un inicio, proclamado el principio de división de poderes, se afirmó la independencia de la administración respecto de los órganos judiciales. Con arreglo a las leyes del 22 de diciembre de 1789 y del 16-24 de agosto de 1790, resultaba imposible deducir pretensión alguna frente a la administración ante los órganos judiciales. Tales pretensiones sólo podían deducirse ante los propios órganos administrativos: la ley del 7-14 de octubre de 1790 y demás posteriores establecieron los órganos administrativos con competencia para conocer de las pretensiones ventiladas frente a las autoridades administrativas.

b) El sistema implantado en el año VIII.- El sistema inicial no ofrecía garantía alguna a los administrados, por ello en el año VIII fue esencialmente modificado y se crearon órganos especiales para conocer de las reclamaciones, los cuales en atención a que entre sus facultades no se encontraba la de decisión, se limitaron a emitir dictámenes, quedando retenida por los órganos de la administración activa dicha facultad de decisión. Surgiendo así la denominada "jurisdicción retenida". De igual forma,

la Constitución del año VIII creó, un Consejo de Estado con atribuciones nuevas, el cual presentó analogías con el antiguo Consejo del Rey, se limitaba a elaborar proyectos de decisiones que eran sometidos al jefe del estado. Los Consejos de Prefectura asistían a los prefectos como el Consejo de Estado al jefe de estado.

En tal contexto, la legislación contenciosa-administrativa francesa tomaría vertientes diferentes, según se tratara del Consejo de Estado o de los Consejos de Prefectura.

c) Legislación sobre el Consejo de Estado.- La fecha decisiva en su evolución es la del 24 de mayo de 1872, en la que se dicta la ley que va a confiar al alto cuerpo consultivo la facultad de decidir por sí los litigios administrativos. El año de 1872 marca el nacimiento de lo que se denomina "jurisdicción delegada"; a partir de esta fecha se desprendió considerablemente el aumento de recursos contencioso-administrativos, emitiéndose diversas disposiciones destinadas a lograr un mejoramiento del sistema, procurando siempre la celeridad y economía del procedimiento. De las referidas disposiciones la más importante ha sido la Ordenanza de 31 de julio de 1945, la cual derogó las que le antecedían y codificó en sus artículos 40 y siguientes, lo relativo al procedimiento.

d) Legislación sobre los Consejos de Prefectura.- Las disposiciones más trascendentes dictadas sobre el "recurso contencioso-administrativo", ante los citados consejos son las siguientes:

1ª. - Ley del 22 de julio de 1889, la cual contiene la mayor parte de las disposiciones aún en vigor.

2ª. - Decreto-ley del 6 de septiembre de 1926, que vino a crear los Consejos Interdepartamentales.

3ª. - Decreto-ley del 5 de mayo de 1935 y el Decreto del 17 de junio de 1938, ampliando su competencia.

4ª. - Ordenanza de 1945, que encomendó al Consejo de Estado la función de inspeccionar todas las jurisdicciones administrativas, y por ende, también a los Consejeros de Prefectura. Igualmente dictó normas sobre reclutamiento de personal.

En seguimiento a lo anterior, refiere el jurista en estudio, deviene la reforma de 1953 que tuvo como motivo fundamental el creciente número de asuntos que se tramitaban ante el Consejo de Estado, lo que dificultaba la rapidez de su resolución, reforma ante la cual considerando la tradición administrativa profesada en Francia y en la que se concibe al contencioso-administrativo como una de las garantías básicas del ciudadano, se reaccionó inminentemente, por considerar que ésta afectaba la pieza fundamental del sistema: El Consejo de Estado.

No obstante lo antes expuesto, precisa el autor en cita, que la legislación contencioso-administrativa francesa no se encuentra contemplada en un texto legal único regulador del proceso administrativo, esto es, no existe la unificación de normas. Los Decretos últimos que conllevaron la

reforma han dejado vigente gran parte de la legislación que le antecede, constituida fundamentalmente en: Los procesos seguidos ante el Consejo de Estado, por la Ordenanza del 31 de julio de 1945 y el Decreto de misma fecha; procesos seguidos ante los tribunales regionales, por la ley del 22 de julio de 1889, con las modificaciones subsecuentes. Precisamente por faltar un texto claro, ha sido posible la creación jurisprudencial de algunas de las instituciones que más han significado en orden a la garantía de los administrados, no obstante, de considerarse conveniente la promulgación de un texto único, el cual representase para el contencioso administrativo en general lo que la Ordenanza del 31 de julio de 1945 significó para el contencioso ante el Consejo de Estado. 26

Con el objeto de tener una mayor y clara visión práctica del desarrollo del procedimiento contencioso-administrativo ventilado dentro del sistema francés, se atiende e invoca íntegramente en sus términos lo expuesto por Don Teodosio Lares:

*En Francia conocen de estos negocios en primer grado los ministros, los prefectos y consejos de prefectura, y en segundo grado el Consejo de Estado. La manera de proceder de la justicia administrativa, es más sencilla que la de la justicia civil, y las formas tienen aun menos complicaciones en la primera instancia que en la segunda.

Presentada la demanda al prefecto, como presidente del consejo de prefectura, y depositada en la secretaría del prefecto, se le da aviso de ella por la vía administrativa a la

26 Ibidem. pp. 280 a 289.

parte contraria, de cuyo interés se trate, comunicándole los documentos o piezas que se hayan presentado. Este aviso tiene lugar de citación y emplazamiento. Síguese luego la instrucción administrativa, que se forma por escrito, a no ser que se trate de contravenciones a la policía urbana, en cuyo caso el consejo juzga mediante un proceso verbal. El consejo provee todos los decretos preparatorios para la instrucción de la causa, y ordena el examen de peritos, vista de ojos, información de testigos y demás diligencias que se ofrezca, observando el código de procedimientos civiles en todo lo que sea compatible con la celeridad administrativa. De manera, que el juramento de los peritos, sus recusaciones, las declaraciones de los testigos, y sus tachas, deben ser admitidas en todos los casos previstos en el referido código. El consejo puede también proveer los autos interlocutorios.

Formada la averiguación sumaria, se oye indispensablemente la defensa de la parte interesada. Este derecho de defensa es tan sagrado ante el tribunal administrativo, como ante cualquier otra jurisdicción, de suerte que, si la parte no ha presentado su defensa, y el consejo ha decidido en rebeldía, la parte interesada tiene el derecho de oponerse a la decisión hasta la ejecución de la condena. Concluida la instrucción, y oída la defensa de la parte, se pronuncia la sentencia definitiva que debe ser motivada sobre cada uno de los capítulos de la demanda bajo pena de nulidad, y si impone alguna condenación, deben citar la ley en que se funde. La sentencia definitiva puede ser reclamada por un tercer opositor, cuando ofende los derechos de una persona que no ha sido ni llamada ni representada en el litigio, y que después no haya ratificado la sentencia por una ejecución voluntaria.

La apelación al Consejo de Estado se interpone de las sentencias definitivas o de las interlocutorias. De los autos o decretos preparatorios, no se apela sino conjuntamente con los definitivos. La apelación de las sentencias pronunciadas, en falta de pruebas que no ha dado la parte, no se admite, porque le queda el recurso de oposición. Debe interponerse la apelación bajo pena de nulidad, en el término de tres meses contados a desde el día siguiente al de la notificación, que debe hacerse a la parte que ha sido condenada, y no

incluyéndose el día en que se concluye el plazo, según la regla que dice *dies termini non computatur un termino*.

Así, una petición que da principio al litigio, una sentencia en juicio contradictorio, la notificación cierta de esta sentencia, y el recurso de apelación al Consejo de Estado, dentro de tres meses, recurso que generalmente no tiene el efecto suspensivo; he aquí todo el código de procedimientos del tribunal administrativo. El juicio es escrito, y a puerta cerrada, y en esto la organización es viciosa.

En la segunda instancia ante el Consejo de Estado, el debate marcha con más gravedad, las formas del procedimiento son más amplias, y se asemejan más a las formas judiciales. El recurso de apelación se mejora por medio de un escrito firmado de abogado, se deposita en la secretaría, y se notifica a la parte que ha litigado en primera instancia. Esta notificación se hace en virtud de la ordenanza de sea comunicada, la cual debe también notificarse dentro del término de tres meses, bajo pena de la pérdida del derecho.

Las sesiones del Consejo son públicas, y todos los actos de instrucción se deliberan en la sala de consejo, a exposición del relator. El Consejo está dividido en secciones y la sección de lo contencioso pronuncia la sentencia, y se firma por el presidente, el relator y el secretario de la sección. No puede ejecutarse sino después de haber sido notificado al abogado que ha seguido el proceso.

La oposición en tercera principal o incidental, se admite de parte de aquellos que son dañados por la sentencia y no han sido llamados ni representados en el litigio, se admite por vía de petición en forma ordinaria.

Si la sentencia ha sido dada en virtud de falsos instrumentos, o si una pieza decisiva ha sido retenida por el hecho de la parte contraria, se admite entonces un recurso extraordinario contra la sentencia. En este segundo grado, la defensa es oral, y las sesiones son públicas. El Consejo en asamblea general solo decide las apelaciones interpuestas por el ministro de justicia contra una sentencia de la sección de lo contencioso." 27

Concluyendo de lo anterior, en términos del jurista Jesús González Pérez, que el sistema contencioso administrativo en Francia es de tal importancia, que ha llegado a considerarse que el sistema ha configurado una institución creadora del derecho administrativo, en razón de la confianza que en ella han depositado los propios administrados, logrando así hacer extensiva a distintos campos su eficacia, hasta el punto de concebirse al Consejo de Estado como guardián de los principios de la Revolución Francesa. ²⁸

2.2. ESPAÑA

Considerando que el análisis de los antecedentes en estudio se encuentra básicamente contemplado en la obra del multicitado autor Jesús González Pérez, se procede de nueva cuenta a su consulta y referencia en el presente punto, aludiendo y esquematizando cronológicamente lo siguiente:

En cuanto a la legislación contenciosa-administrativa española se tiene:

a) La Constitución de Bayona.- En esta Constitución se crea un Consejo de Estado basado en el modelo napoleónico: contemplaba las mismas secciones, el número de sus miembros, variando solo de treinta a setenta, coincidía con el número de los miembros del consejo francés, siendo

²⁷ Lares, Teodosio. Lecciones de Derecho Administrativo. Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1978. pp. 387 a 391.

²⁸ González Pérez, Jesús. Ob. Cit. p. 292.

igualmente análogas sus atribuciones. Se encuentra entre ellas las del ejercicio de la jurisdicción administrativa.

b) La Constitución de Cádiz.- Fue creada el 19 de marzo de 1812, instituye de igual forma un Consejo de Estado, pero sin que la misma haga referencia a lo contencioso-administrativo, no obstante que retoma el principio de separación de poderes.

c) Los proyectos de ley regulando la jurisdicción administrativa. Anterior a las disposiciones constitucionales referidas en los incisos que anteceden, ya se habían emitido preceptos normativos que regulaban las impugnaciones de los actos de la administración. Tal es el caso del Decreto de 20 de diciembre de 1776, creador de la Real y Suprema Junta de Apelaciones.

Antes de 1808, fue presentado con fecha 12 de noviembre de 1798 ante el Congreso, un proyecto de ley de organización y atribuciones de los Consejos Provinciales, en el que se observaba un destello de la jurisdicción contenciosa-administrativa. Después de 1808, durante la época liberal, se advirtieron ciertos intentos legislativos sobre lo contencioso-administrativo, mismos que no lograron materialmente su configuración, por la reacción absolutista que significó el regreso de Fernando VII. Posteriormente con fecha 24 de marzo de 1834, se publicaron seis Reales Decretos, sustituyendo uno de ellos al Consejo de Estado por el de gobierno; mientras que los restantes suprimían los Consejos de Castilla, Indias, Guerra y Marina y Hacienda, constituyendo un Consejo Real de España e Indias dividido en

siete secciones para conocer de los asuntos que hasta ese momento venían conociendo los citados consejos.

En 1837 desaparece el Consejo Real de España e Indias y en virtud de que la Constitución de esa fecha requería de leyes orgánicas que la complementaran, se vislumbró la necesidad de crear tribunales administrativos. Ante ello, surgieron varios proyectos, como el de Siveia y el de la Comisión integrada por Martínez de la Rosa, Sancho, Garellt y otros más, y aún cuando éstos no fueron sancionados legislativamente, constituyen un antecedente del régimen subsecuente

Es hasta la creación de la ley de 2 de abril de 1845 relativa a la organización y atribuciones de los Consejos Provinciales y la de 6 de julio del mismo año referente al Consejo Real, donde la influencia francesa tuvo su consagración definitiva.

Explicando el autor en cita, respecto a estos dos consejos indicados, lo siguiente:

a) Los Consejos Provinciales.- Ejercían una auténtica jurisdicción delegada, esto a diferencia del Consejo Real. Sin embargo, con el movimiento revolucionario de 1854 fueron suprimidos los Consejos Provinciales, delegando los asuntos de que conocían éstos, a las diputaciones provinciales, lo cual duró hasta la promulgación del Decreto Real de 16 de octubre de 1856, el cual restableció las leyes de 1845.

b) El Consejo Real.- Sus funciones contencioso-administrativas eran las mismas que las del Consejo de Estado francés. En 1854 fue suprimido

éste y delegados los asuntos de que conocía a un tribunal contencioso-administrativo, cuyas decisiones eran de carácter consultivo. Posteriormente en 1856 se restableció nuevamente el Consejo Real y cambia su denominación por la de Consejo de Estado, mismo que se encontró regulado por la Ley de 17 de agosto de 1860, y con base en la cual sus atribuciones en materia contenciosa-administrativa sufrieron solo mínimas variaciones y aún más, ampliadas en los artículos 46 y 56 adquiriendo en esa época una autoridad creciente que ganó la confianza del gobierno y de los propios administrados.

Dando continuidad a la exposición histórico-cronológica que refiere el jurista en estudio, a quien diversos autores en consulta citan en sus respectivas obras, se precisa:

Con base en la ley del 5 de abril de 1904, se separó definitivamente del Consejo de Estado la jurisdicción contenciosa-administrativa, la cual le fue atribuida al Tribunal Supremo.

Durante la Dictadura en la esfera local, surgió como una innovación de trascendencia, la diferente regulación del contencioso-administrativo respecto a los actos de las entidades locales, constituyéndose un "recurso contencioso-administrativo" de anulación contra los actos de las entidades municipales por la infracción a preceptos administrativos, más dicho recurso no se admitía contra acuerdos de las entidades provinciales, toda vez que solo podía interponerse por los interesados que hubieren sufrido la lesión en sus derechos administrativos reconocidos a su favor.

Contrariamente en la esfera central, la legislación dictada sobre el contencioso conllevó un retroceso, claro ejemplo de ello se tiene en el Real Decreto de 14 de octubre de 1926, que amplió los asuntos en que procedía el acuerdo de la suspensión o no ejecución de las sentencias, admitiendo la no indemnización del perjudicado por tal suspensión o ejecución.

Durante la República, la legislación de la Dictadura se respetó en términos generales respecto a lo contencioso-administrativo.

En el ámbito central, la legislación de la República complementó los preceptos normativos de la Dictadura, restableciendo el sistema de garantías jurisdiccionales que existía anterior a la legislación dictatorial. La República realizó modificaciones al sistema contencioso administrativo central, tal es el caso de la ley de 26 de julio de 1935, con base en la cual bastaba la sola autorización del ministro de justicia para crear, transitoriamente otra sala de lo contencioso-administrativo en el Tribunal Supremo, así también la modificación efectuada al régimen jurídico del recurso de apelación.

Por su parte, la legislación en el Nuevo Estado en la demarcación local, continuó con el anterior régimen hasta la entrada en vigor de la Ley de Bases de Régimen Local de 17 de julio de 1945.

En la demarcación central, a la entrada en vigor de la ley de 27 de agosto de 1938 que reorganizó al Tribunal Supremo, se dispuso que la sala de lo contencioso-administrativo limitaría su competencia a los recursos interpuestos contra las resoluciones de los tribunales provinciales. Seguidamente, por Decreto de 2 de marzo de 1939, se hizo extensiva la

competencia de la citada sala para los recursos contra actos de la administración central de fecha anterior al 18 de julio de 193. Finalmente, la Ley de 18 de marzo de 1944, establece el recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal Supremo contra las resoluciones que dictara la administración central. Esas modificaciones contempladas en la ley de 1944, excluían la posibilidad de impugnar ante los órganos de lo contencioso-administrativo las resoluciones que la administración dictara en aplicación y ejecución de leyes referentes a depuración, responsabilidades políticas, desbloqueo, prensa, propaganda y personal.

Cuando nace en España la ciencia del derecho administrativo, a gran parte de los estudiosos no les genera duda alguna que lo "contencioso-administrativo" no es más que una función propia de la administración, en la cual se distinguen dos actividades: la activa y la contenciosa. Surgiendo ésta última cuando el particular que ha sufrido una lesión en su esfera jurídica por un acto administrativo, interpone una reclamación ante la propia administración.

La concepción de la jurisdicción retenida imperaba en los autores de esa época, al concebir que el poder judicial no podía ocuparse más que de los negocios contenciosos o civiles. Llevando los asuntos contencioso-administrativos a los tribunales ordinarios se vería a éstos como superiores a la administración, lo cual se tomaría en contra del espíritu de la ley principal que define las atribuciones del poder judicial y las de la administración.

Ante la inexistente regulación orgánica del procedimiento destinado a la satisfacción de las pretensiones deducidas frente a la administración, alude el autor en cita, se generó la aparición de trabajos que defendían la creación de órganos especializados dentro de la administración, encargados del conocimiento de los recursos contencioso-administrativos, pero reteniendo la administración activa la facultad de decisión, por ello en 1838 existió la propuesta de una ley que defendía la creación en cada provincia de un Tribunal de la Administración que reflejaba los Consejos de Prefectura franceses, propugnando el carácter firme y ejecutivo de sus sentencias. Una propuesta distinta, defendía la constitución de tribunales administrativos especiales, compuestos de miembros nombrados por el gobierno y amovibles, cuyos fallos fueran solo propuestas de resolución que quedarían supeditadas a la aceptación o no del mismo.

Por lo anterior, hasta 1888 la regulación del recurso contencioso administrativo contemplado en las leyes de 1845 y las modificaciones posteriores del sistema, generaron gran producción bibliográfica sobre la materia. Imperando en ese entonces la polémica sobre qué sistema de organización de la jurisdicción administrativa era el más conveniente. Conservadores y progresistas mantenían posiciones antagónicas al respecto, inclinándose los primeros por la jurisdicción retenida y por la unidad de jurisdicción los segundos. Posteriormente, entre éstas dos vertientes surgió una intermedia, que llegó a ser dominante en la doctrina, la cual defendía la necesidad de una jurisdicción delegada, pero no ordinaria, sino

administrativa o mixta. Por tanto, los órganos jurisdiccionales que conocerían de los recursos contencioso-administrativos serían de una jurisdicción especial administrativa.

Es hasta 1943 cuando en España sobre el contencioso-administrativo, se distinguen tres direcciones perfectamente marcadas: una, que se califica como administrativa clásica, resistiéndose a lo que se considera "procesalización" del derecho administrativo; otra, que no duda en considerar el contencioso-administrativo como una manifestación del fenómeno procesal aplicando su estudio a los conceptos de la ciencia del proceso y, por último, una tercera dirección, que tiene conciencia de que el recurso contencioso-administrativo no es una institución propia del derecho administrativo, de que no es un recurso, sino un juicio o un proceso. ²⁹

Por su parte, Don Teodosio Lares en relación al procedimiento que se seguía en España, refiere:

"Son todavía más conformes a las reglas del procedimiento civil las del administrativo en España. Allí, son tribunales ordinarios de la administración, en primera instancia, los consejos provinciales y los consejeros son recusables como los jueces civiles. Hecha la recusación, se oye al consejero recusado, se recibe la recusación a prueba por el término de veinte días y se decide. En los negocios contenciosos de la administración, la demanda se entabla ante el consejo provincial y se presenta en la secretaría del jefe político, y éste manda que se dé cuenta por la secretaría del consejo. Los poderes se

²⁹ Ibidem. pp. 439 a 484.

extienden *apud acta*, ante el secretario del consejo. Dada cuenta con la demanda, el consejo manda dar traslado de ella a la parte contraria por el término de siete días, y nombra consejero ponente, que es el que se encarga de preparar, poner y fijar las cuestiones en los litigios que se substancian ante él.

El auto en que se manda el traslado se notifica, y verificada la contestación si se estima necesaria la réplica, y contra réplica, se concede para cada una el término de cuatro días. Terminada así la discusión, se mandan pasar las actuaciones al consejero ponente, y oída su propuesta, se recibe el negocio a prueba por el término que se estima conveniente, no excediendo de treinta días y se señalan los hechos que deben probarse. Se reciben las pruebas, se examinan los testigos, los peritos, y se practican todas las diligencias conducentes. Y concluidas, se señala día para la vista del negocio en audiencia pública, y se oyen los informes orales de los abogados de las partes. Se dan los autos por conclusos, y se pronuncia la sentencia por el consejo, la cual se firma por el vicepresidente y secretario.

Contra la sentencia de primera instancia, se admiten cuatro recursos: el de apelación ante el consejo real, el de aclaración de la misma sentencia, el de nulidad y el de rescisión. El de apelación debe interponerse precisamente dentro de diez días contados desde la fecha de la notificación de la sentencia. Admitido, se mandan pasar al consejo real las certificaciones de los escritos de demanda, contestación, réplica y contra réplica, testimonios de la prueba practicada, y de la sentencia definitiva.

El de aclaración o interpretación de la sentencia, se interpone ante el mismo consejo que la pronunció, para que la aclare, si es contradictoria, ambigua o confusa. El término para interponer este recurso es el de cinco días. Del escrito en que se interpone, se corre traslado a la contraria por un breve término y se manda sobreseer en la ejecución de la sentencia. Dada la contestación, se cita para la vista, y se pronuncia el auto aclaratorio dentro del tercer día. Todo defecto cometido en la substanciación y fallo del juicio, si es de tal gravedad que le priva de su validez y de sus efectos, da lugar al recurso de nulidad, para el cual se concede el mismo término que el de la apelación. Si la nulidad es del procedimiento, el

recurso debe interponerse luego ante el mismo consejo provincial, a fin de que lo reforme, y si es de la sentencia por su contenido, solo puede interponerse después de ella para el consejo real.

Contra la sentencia dictada en rebeldía, hay el recurso de rescisión, que tiene por objeto abrir el juicio al rebelde que acude a exponer sus excepciones. Debe solicitarse dentro de los quince días siguientes al de la publicación de la sentencia, o dentro del término que se haya señalado al contumaz en la misma sentencia. Presentado el escrito en que se solicita, se señala al reclamante un término, que no pueda exceder de la mitad del ordinario, para que dentro de él exponga y justifique sus excepciones. Y luego se pronuncia la sentencia, de la que pueden interponer los recursos de apelación, aclaración o nulidad según los casos. La segunda instancia debe seguirse ante el consejo real, precisamente por abogados del mismo consejo, de manera que las partes tienen necesidad de dar o de sustituir los poderes en ellos para que sigan la instancia. Presentado el escrito en que se mejora la apelación, se manda dar copia de él al apelado. Este contesta dentro del término de veinte días, y se concede réplica si se estima necesario. Se da traslado al fiscal, y dándose por concluida la discusión escrita, por la sección de lo contencioso que ha instruido la causa, se manda poner en conocimiento del vicepresidente del consejo, a efecto de que se señale el día para la vista. En audiencia pública se oyen los informes de los abogados, y se pronuncia la sentencia, o más bien, la resolución del consejo que en consulta propone al rey, que es el que decide aprobándola.

Los recursos que de las resoluciones y providencias pronunciadas por el consejo se admiten, son cuatro, el de aclaración y rescisión, el de reposición, que solo tiene lugar contra las providencias interlocutorias, y el de revisión contra las definitivas, por haberse omitido proveer sobre alguno de los capítulos de la demanda, y por algunas otras causas.* 30

30 Lares. Teodosio. Ob. Cit. pp 391 a 394.

2.3. MEXICO

Los primeros vestigios de un sistema jurisdiccional regulador de la legalidad de los actos de la Administración Pública en México, se ubican en la época de la Colonia. Al respecto, el investigador Alonso de Zorita comenta:

“De pocos años a esta parte se ha usado y se usa que los encomenderos alegan y dicen que sus indios les pueden pagar más tributos de los que les pagan, porque es mucha la gente: dase provisión para que los vayan a contar, y va la persona que la audiencia nombra, y el encomendadero tiene modos y maneras para que se nombre quien él quiere, y si no se nombra o no le contenta el nombrado, procura con los indios que lo recusen y se los aconseja él. Acabada la cuenta del pueblo, tráese a la audiencia, y tásase, y acuden los indios a decir que la cuenta no está buena, y a pedir que los desagravien, porque el tributo que les han impuesto es excesivo, dase traslado al encomendadero, dura el pleito un año o medio, o más o menos...”³¹

2.3.1. AUDIENCIAS REALES DE LAS INDIAS

Las Audiencias Reales de las Indias estaban encargadas para oír judicialmente la apelación, recurso o reclamo presentados por las partes

³¹ Martínez Lara, Ramón. El Sistema Contencioso Administrativo en México. Editorial Trillas. México, 1990. p. 78

agraviadas por un acto o decreto del virrey o el gobernador, actos que al ser conocidos presentaban dos tipos de solución: eran confirmados o bien revocados. Teniéndose permitido que el virrey o el gobernador se inconformaran con las resoluciones de las audiencias, canalizándose los autos al Real Consejo de Indias. ³²

Al respecto, en su obra denominada *la Defensa de los Particulares Frente a la Administración Pública en México*, refiere el jurista Antonio Carrillo Flores lo siguiente: Don Juan Solórzano en su *Política Indiana*, Tomo IV, números 29 y 30 señala: "... de todas las cosas que los virreyes y gobernadores proveyeren a título de gobierno, esta ordenado que si alguna parte se sintiere agraviada pueda apelar y recurrir a las Audiencias Reales de las Indias, así como en España se apela y recurre al Consejo de Justicia de lo que se provee en el de la Cámara. Y allí son oídos judicialmente los interesados, y se confirman, revocan o moderan los autos y decretos de los virreyes y gobernadores. A quienes estrechamente está mandado que por ningún modo impidan o estorben este recurso." ³³

Continúa exponiendo el citado autor sobre el antecedente en estudio, que el sistema colonial alcanzó su culminación con *La Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia* en el

³² Nava Negrete, Alfonso. *Derecho Procesal Administrativo*. Editorial Porrúa, S.A. México, 1959. p. 263.

³³ Carrillo Flores, Antonio. *Ob. Cit.* p.187.

Reino de la Nueva España, dada en Madrid en diciembre de 1786, la cual no cambió el régimen de las Leyes de Indias, aunque sí creó la Junta Superior de Hacienda que era un tribunal de apelación especial que resolvía los negocios contenciosos en que estuvieran implicadas las rentas o interesado el real erario, tribunal que se subsumió en uno de los catorce existentes. Fue una época en que la confusión de poderes daba lugar a que la justicia administrativa no encontrara plena autonomía, pues incluso la Constitución de Bayona reunió en el Consejo de Estado las funciones de administrador y juzgador, modelo de una justicia retenida que se concibe como el primer cuerpo legal que señala la existencia de lo contencioso-administrativo. ³⁴

Aludiendo por su parte el maestro Andrés Serra Rojas, sobre el particular, que en esta etapa se concibió también a un instrumento calificado como amparo, utilizado para la tutela de los derechos personales, de posesión y de propiedad de los gobernados, incluso contra los actos de afectación que devinieran de las autoridades administrativas, siendo tal instrumento utilizado por el virrey y las audiencias aunque no de manera exclusiva, ya que después los virreyes fueron autorizados para conocer de las apelaciones que se interponían en contra de las resoluciones que le eran adversas. Más adelante el sistema se extendió a materias judiciales y administrativas, tan es así que para fines del siglo XVIII existían quince

³⁴ Ibidem. pp. 188 y 189.

órdenes de tribunales que se ocupaban de diversidad de materias, aunque finalmente la suprema jurisdicción residía en el rey, y la actuación del virrey era casi discrecional. ³⁵

Concluyéndose de lo anterior, que en un inicio la rama más importante del poder judicial colonial se configuro en las Audiencias Reales de las Indias.

2.3.2. LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Mediante Decreto de gobierno número 3861 del 25 de mayo de 1853, se expidió la primera ley, y su respectivo reglamento, para el arreglo de asuntos de lo contencioso administrativo, disposiciones en las que se declaró, en forma precisa, el principio de separación de las autoridades administrativas de las judiciales, "al afirmar que nadie podría demandar al gobierno, estados o demarcaciones, ayuntamientos, etc., sin que se hubiere presentado previamente a la administración una memoria expositiva del objeto y motivo de la demanda, debiendo esperar la autoridad 40 días para la autorización del ministerio respectivo, pasado el cual haría nulo el procedimiento seguido."³⁶

³⁵ Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. p. 701

³⁶ Martínez Lara, Ramón. Ob. Cit. p. 89

Con lo anterior, tenía inicio la conformación de tribunales administrativos autónomos, esto es, con separación expresa del ámbito judicial, disposición que se erige como antecedente inmediato del hoy Tribunal Fiscal de la Federación, así como de los tribunales locales de lo contencioso administrativo que funcionan en el Distrito Federal, Estado de México, Veracruz, Sonora, Sinaloa, Querétaro e Hidalgo. Tal ordenamiento jurídico rompió con el esquema y tradición judicialista en México, en el sentido de corresponder al Poder Judicial Federal el conocimiento y decisión sobre los negocios contenciosos, creándose así un régimen de tribunales administrativos de tipo continental europeo, haciendo recaer el control de la legalidad de los actos administrativos en un Consejo de Estado, ubicado dentro de la esfera de competencia del poder ejecutivo. ³⁷

La llamada Ley de Lares para la organización de lo contencioso administrativo, es un ejemplo característico de lo que la doctrina europea denomina "justicia retenida": esto es, la misma administración activa es la que decide sobre el asunto contencioso administrativo y no un órgano independiente con jurisdicción propia. Don Teodosio Lares entregó la decisión de los asuntos en primera instancia a una sección del Consejo de Estado y en segunda, al Consejo de Ministros. ³⁸

³⁷ *Idem*.

³⁸ Carrillo Flores, Antonio. Ob. Cit. p. 199.

Por lo anterior, es de señalarse que la justicia administrativa en México tuvo un progreso considerable a mediados del siglo pasado, cuando Don Teodosio Lares, influenciado por la legislación francesa e inspirado en el Tribunal conocido como Consejo de Estado, elaboró el proyecto de Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, mismo que fue aprobado por el Congreso de la Unión el 25 de mayo de 1853, razón por la cual se le conoció como la "Ley de Lares", la cual se encontraba integrada por 14 artículos que a continuación se transcriben íntegramente por considerarlos de relevancia jurídica: ³⁹

**LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO. MAYO 25 DE 1853.**

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

Art. 2º. Son cuestiones de administración 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

³⁹ Treviño Garza, Adolfo J. Ob. Cit. p. 12.

derecho civil.

Art. 3°. 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 provenga en el reglamento que se expedirá con esta ley.

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

Art. 5°. La sección tendrá un secretario que nombrará también el Presidente de la República de entre los oficiales de la secretaría del consejo.

Art. 6°. Las competencias de atribuciones 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. 7°. En los negocios de la competencia de la autoridad judicial, nadie puede intentar ante los tribunales una acción, de cualquier naturaleza que sea, contra el gobierno, contra los estados o demarcaciones en que se dividan, contra los ayuntamientos, corporaciones o establecimientos públicos que dependan de la administración, sin antes haber presentado a la misma una memoria en que se exponga el objeto y motivos de la demanda. El

reglamento determinará la manera en que deberá ser presentada la memoria y sus efectos.

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

Art. 9º. Los tribunales judiciales no pueden en ningún caso despachar mandamientos de ejecución, ni dictar providencia de embargo contra los caudales del erario o bienes nacionales, ni contra los fondos o bienes de los estados, demarcaciones, ayuntamientos o establecimientos públicos que dependan de la administración

Art. 10º. Los tribunales en los negocios que alude el artículo 7º, solo pueden declarar en sentencia el derecho de las partes y determinar el pago.

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

Art. 12º. Los agentes de la administración en los casos que deben representarla juicio, los estados, demarcaciones, ayuntamientos, corporaciones y establecimientos públicos que estén bajo la protección y dependencia del gobierno, no pueden entablar litigio alguno sin la previa autorización de la autoridad administrativa, de la manera que dispongan el reglamento.

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

Art. 14º. Instalada que sea la sección de lo contencioso, se pasará a ella los expedientes que correspondan conforme a esta ley. 40

El Reglamento de la Ley de Lares, de 22 de mayo de 1853, llegó a tener tanta importancia como esta norma, y se estableció el procedimiento que el Consejo de Estado y las partes en conflicto debían seguir en la tramitación de las controversias contencioso administrativas.

Analizado el citado reglamento, se desprende que el capítulo primero clasificó en cinco artículos las cuestiones de naturaleza contenciosa: 1º se refería a las obras públicas y a los asuntos inherentes a las mismas que dieran origen al procedimiento administrativo. 2º determinó lo referente a las situaciones administrativas generadas por los ajustes públicos, entre estas a las adjudicaciones o remates de las empresas o contratos de utilidad general. 3º regulaba los conflictos de rentas nacionales y que versaran sobre la afectación a la contabilidad, contribuciones, deuda pública y crédito público, sueldos, pensiones y todos los pagos a cargo del erario. 4º contemplaba 14 fracciones sobre las materias de policía, agricultura,

40 Ibidem. pp. 13 y 14.

comercio e industria. Finalmente el 5º se refería a asuntos relativos a la imposición de penas disciplinarias.

El capítulo segundo del reglamento en cita, contemplaba el procedimiento administrativo ante el Consejo de Estado que se desarrollaba en tres fases: 1ª ante el ministro responsable del acto impugnado, que no tenía una naturaleza contenciosa; la 2ª. y la 3ª ante la sección de lo contencioso del Consejo de Estado y ante el Consejo de Ministros; estas etapas integraban la fase contenciosa del procedimiento administrativo.

En el capítulo tercero se consagraron los recursos de aclaración y de nulidad. El primero en cita, tenía como objeto aclarar las sentencias contradictorias, ambiguas o confusas. Quedando la tramitación de éste recurso, bajo la competencia de la sección.

El recurso de nulidad procedía en dos casos: contra las actuaciones por defecto de procedimiento y contra la resolución definitiva. En el primero de los casos, procedía cuando la parte no hubiere sido llamada a juicio, no hubiere sido oída conforme a lo dispuesto por el reglamento o se hubiese omitido citársele para prueba o sentencia. La nulidad contra sentencias definitivas era de dos tipos: cuando la parte se encuadraba en uno de los supuestos anteriores y, cuando no hubiese sido atendida a pesar de haberla hecho valer en tiempo, o bien, si la resolución era dictada por un número menor de consejeros requeridos.

El capítulo cuarto contemplaba el procedimiento en rebeldía; el quinto se refería a la discusión verbal; el sexto versaba sobre las competencias; el

séptimo sobre el previo administrativo en las acciones judiciales; el octavo hacia referencia a los títulos ejecutivos, el noveno a la autorización para litigar y el décimo a la autorización para proceder. 41

No obstante la aportación jurídica que representaba esto, la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo provocó un escándalo en los medios jurídicos nacionales de esa época, al grado de haber sido impugnada ante la justicia federal, la cual la declaró inconstitucional con base en la tesis sustentada por Ignacio L. Vallarta, cuando era ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, quien sostuvo que dicha ley era violatoria de la división de poderes consagrada en la Constitución, porque la existencia de un tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial, en una sola persona: El Presidente de la República, en materia administrativa. 42

La vida de la Ley de Lares y su Reglamento fue efímera, ya que con la revolución de Ayutla se desconocieron los actos de gobierno del dictador Santa Anna. Así el 21 de noviembre de 1855 quedaron abrogadas todas las leyes que desde 1852 regían la administración de justicia; generó un retroceso al sistema anterior, ratificado en el estatuto orgánico provisional de 1856, el cual en la Constitución de 1857 y en la de 1917, otorgó facultad a

41 Martínez Lara, Ramón. Ob. Cit. pp. 92 a 94.

42 Treviño Garza, Adolfo J. Ob. Cit. p. 12.

los tribunales de la Federación. No obstante ello, la referida ley, se torna de gran importancia, toda vez que es el único antecedente en México de un régimen de tribunales administrativos de tipo francés y fuente directa e inmediata del legislador de 1936 para la constitución del Tribunal Fiscal de la Federación y demás que le sucedieron. 43

2.3.3. CONSTITUCION DE 1857 Y LEY DE LA TESORERIA DE LA FEDERACION DE 1927.

Fungiendo como Presidente de la República Mexicana Don Ignacio Comonfort, se expidió el 15 de mayo de 1856 el "Estatuto Orgánico Provincial de la República Mexicana" que teóricamente estuvo en vigor hasta la promulgación de la Constitución de 1857. Ordenamiento jurídico que continua consignando en su texto la presencia de la materia contenciosa administrativa.

Un paso definitivo se tornó la convocatoria del 16 de octubre de 1855 emitida por Don Juan Alvarez, con el objeto de reunir al célebre Congreso Constituyente de 1856, cuyos trabajos habían de culminar con el resultado del pensamiento liberal: la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857. Fue hasta la sesión del 16 de junio de 1856 cuando la Comisión Constituyente, por voz de su presidente Don

43 Martínez Lara. Ramón. Ob. Cit. p. 94.

Ponciano Arriaga, procedió a dar lectura a la exposición de motivos del proyecto de Constitución. Fiel al texto del proyecto, el contencioso administrativo se encuadró dentro de la competencia de los tribunales federales, conteniendo las disposiciones siguientes: 44

Art. 53. "Se divide el supremo poder de la Federación para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial."

Art. 99. "Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: 1º de todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales; 2º de las que se deduzcan del derecho marítimo; 3º de aquellas en que la Federación fuera parte;..."

Art. 100. "Corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación desde la primera instancia: el conocimiento de las controversias que se susciten de un estado con otro; de aquellas en que la unión fuese parte; de las que se refieran a los tratados celebrados por la autoridad federal, y de las que intenten los embajadores y agentes diplomáticos de las naciones extranjeras. En los demás casos comprendidos en el artículo anterior, la Suprema Corte de Justicia de la Nación será tribunal de apelación, o bien de última instancia, conforme a la graduación que haga la ley, de las atribuciones de los Tribunales de Circuito y Distrito."

44 Nava Negrete, Alfonso. Ob. Cit. pp.282 y 283.

La Constitución de 1857 aprobó estas disposiciones en relación con las antes señaladas y el artículo 51 fue aprobado en los términos siguientes relacionado con el 53 del proyecto:

Art. 51. Se divide el supremo poder de la Federación 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.**”

La segunda parte de este artículo es la que mantenía el principio del sistema judicialista en la Constitución.

El artículo 97 de la Constitución repitió la esencia de las tres primeras fracciones del artículo 99, en los términos siguientes:

Art. 97. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: “I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales. II. De las que versen sobre derecho marítimo. III. De aquellas en que la Federación fuere parte. IV. De las que se susciten entre dos o más estados. V.. De las que se susciten entre un estado y uno o más vecinos de otro. VI. De las del orden civil o criminal que se susciten a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. VII. De los casos concernientes a los agentes diplomáticos y cónsules.”

Los artículos 101 y 102 regulaban el juicio de amparo.

Posteriormente el 29 de mayo de 1884, se dio una nueva reforma a la fracción I del citado artículo 97, quedando su redacción como sigue:

“Corresponde a los tribunales de la Federación, conocer:

De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses de particulares, pues entonces son competentes para conocer los jueces y tribunales locales del orden común de los estados, del Distrito Federal y territorios de la Baja California.”

Derivado de esa reforma se ajustaron también los artículos siguientes:

Art. 98. “Corresponde a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, el conocimiento de las controversias que se susciten de un estado con otro, y de aquellas en que la Federación fuere parte.”

Art. 99. “Corresponde también a la Suprema Corte de Justicia dirimir las competencias que se susciten entre los tribunales de la Federación; entre éstos y los de los estados, o entre los de un estado y los de otro.”

Art. 100. “En los demás casos comprendidos en el artículo 97, la Suprema Corte de Justicia será tribunal de apelación, o bien de última instancia conforme a la graduación que haga la ley de las atribuciones de los Tribunales de Circuito y de Distrito.” ⁴⁵

De conformidad con lo dispuesto por la Constitución de 1857 en su artículo 97 fracciones I y II, fue competencia de los tribunales del Poder Judicial: Suprema Corte de Justicia, Tribunales de Circuito y Tribunales de Distrito, conocer y resolver la rama de lo contencioso-administrativo. Lo

⁴⁵ Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. pp. 707 y 708.

anterior, sin dejar de contemplar el juicio de amparo (artículos 101 y 102) como vía protectora de las garantías individuales de los gobernados y de la soberanía de la Federación y de los Estados. ⁴⁶

En esa época no existieron opiniones unánimes sobre la solución del contencioso administrativo conforme a la Constitución de 1857.

Por ejemplo, refiere Alfonso Nava Negrete en su obra en consulta, que para Cruzado, "una vez abrogado el sistema de las leyes de Lares, era imposible a la luz de la Constitución instituir un tribunal administrativo continental europeo, por el obstáculo insuperable que presentaba el artículo 50 que impedía la reunión del poder administrador y el poder judicial en una misma persona o corporación. Él era de opinión que el Poder Judicial Federal había sustituido al Consejo de Estado de Lares. Con ello, según expresa, no hacía más que seguir el criterio del Licenciado José Algara, para quien la Justicia de la Federación era el elemento que había venido a sustituir el antiguo juicio denominado contencioso administrativo."⁴⁷

En conclusión, desde la Constitución de 1857, en México se impugnó el establecimiento del sistema contencioso administrativo. La Revolución de Ayutla acabó con la legislación santanista. La Constitución restableció el principio de la división de poderes delegando la competencia para conocer

⁴⁶ Nava Negrete, Alfonso. Ob. Cit. p. 284.

⁴⁷ Idem

de la materia contenciosa administrativa al Poder Judicial.

Los estudiosos del derecho del siglo pasado, incursionaron en sobresalientes estudios que coincidieron al sustentar que el sistema contencioso administrativo era contrario a la Constitución de 1857, formulando como argumentos de inconstitucionalidad los siguientes:

1.- El sistema de lo contencioso administrativo es violatorio de la división de poderes, que consagra el diverso 50 de la Constitución de 1857.

2. - Su esencia omite preceptos constitucionales tales como: 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 su derecho.

Determinada la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos, aún quedaba pendiente por determinar cuál era el sistema que de conformidad con la Constitución de 1857 sustituía al sistema contencioso administrativo.

Ante ello surgieron innumerables opiniones para determinar el sistema jurídico aplicable, encontrándose entre estas:

1. - El Poder Judicial de la Federación es el órgano competente para conocer y resolver las problemáticas suscitadas por actos de la Administración pública. El procedimiento para resolver estas controversias es el mismo que el establecido para las otras clases de controversias de que conoce el mismo poder. Por ende, todas las cuestiones contencioso-

administrativas se encuadran dentro de las facultades del Poder Judicial. Esta tesis encontró su fundamento en la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, la cual en forma general hacía referencia a las controversias que se suscitaban acerca del cumplimiento y aplicación de las leyes federales, sin que se estableciera un tratamiento especial para la materia contencioso-administrativa. Revistiendo mayor audacia esta tesis al afirmar que, la Constitución de 1857 hizo depender al Poder Ejecutivo del Poder Judicial.

2. - Una segunda opinión era que la justicia federal substituyó a los tribunales administrativos, pero las controversias sólo podían resolverse a través del juicio de amparo. 48

La institución por excelencia para remediar las violaciones constitucionales es el juicio de amparo, como lo postulaba el maestro Don Jacinto Pallares: "Estando, pues, perfectamente definidos los límites que hay entre el Poder Judicial y otros poderes, marcadas sus atribuciones exclusivas, no hay motivo de confusión ni conflictos entre dichos poderes y por lo mismo no hay lugar a juicio contencioso administrativo, pues él está suplido y con ventaja con el recurso de amparo en la parte que procede para hacer efectiva la garantía del artículo 16 de la Constitución de 1857. 49

48 Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. pp. 708 y 709.

49 Pallares, Jacinto. Citado por Martínez Lara, Ramón. Ob. Cit. p. 95.

Comentando la tesis indicada en el numeral 2, Humberto Briseño Sierra alude: "Por lo demás, el juicio de amparo está bien lejos de ser sucedáneo del contencioso administrativo estricto. Se trata de un control, constitucionalmente encomendado al Poder Judicial de la Federación, para aplicar, desaplicar o inaplicar la ley o el acto reclamado. En muy limitadas circunstancias, el fallo protector puede ser ejecutado, (en particular en los casos de excarcelación), pero lo normal es que el pronunciamiento se deje al autoritario cumplimiento de la responsable. Aunque se llegue a suponer que en el amparo es factible el fallo de condena, no se trata de la imposición de una prestación sino de las consecuencias legales (artículo 80 de la Ley de Amparo) de la sentencia protectora. El Amparo del Poder Judicial de la Federación ha de cumplirse por la misma responsable en términos generales." 50

Las tres opiniones más importantes acerca de la interpretación de la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, fueron las siguientes:

a) "La tesis de Don Ignacio L. Vallarta: Impugna el contencioso formal y acepta el contencioso material y sostiene 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", y agregó: "Pretender establecer en México, un contencioso administrativo del

50 Briseño Sierra, Humberto. Citado por Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. p. 709.

tipo europeo, quebranta la Constitución, puesto que es parte del sistema que nunca pueden 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, es de la incumbencia natural de los jueces.

b) La tesis de Don Federico Mariscal: Afirma que sin la reglamentación del citado precepto no es posible la tramitación de una contienda entre un particular y la administración.

c) La tesis de Don Rafael Ortega: Afirmaba que el texto sólo rige en contienda entre particulares, pero no del particular contra la autoridad.” 51

“La última de las tres doctrinas nos parece inadmisibles porque contraría no una, sino numerosas leyes que demuestran que en México se ha aceptado, con apoyo precisamente en la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857 o, ahora, en la fracción I del artículo 104 de la Constitución de 1917, una intervención judicial por vía diversa del amparo encaminada a conocer de las reclamaciones que los particulares formulan en contra de actos del poder público.” 52

En consecuencia, refiere el jurista Antonio Carrillo Flores, que la problemática radicaba en discernir entre la viabilidad de la tesis de Don Ignacio Vallarta o la de Don Federico Mariscal. Atendiendo que nuestro sistema jurídico nunca ha aceptado la distinción entre las acciones apoyadas

51 Idem.

52 Carrillo Flores, Antonio. Ob. Cit. p. 204.

en ley y las que se fundan solo en precedentes, la jurisprudencia norteamericana, constituida alrededor de precedentes se inclinaría indiscutiblemente a favor de la tesis de Mariscal y en contra de la de Vallarta, lo que conllevaba a advertir que no bastaba la fracción I del artículo 104 para que los tribunales federales conocieran de una contienda que tuviera por objeto impugnar un acto administrativo, sino que además era necesaria una norma jurídica que especialmente concediera esa acción.

Así, además de la jurisprudencia norteamericana, a favor de la tesis de Mariscal, eran de considerarse otras cuestiones, tales como lo es que no puede omitirse que la contienda entre un particular y la administración, cuya esencia la integra la demanda de anulación de un acto administrativo, conlleva elementos que la hacen diferente del litigio entre particulares, toda vez que en aquélla la Administración Pública ha actuado por medio de un órgano y por ello, para que la jurisdicción afirme su facultad de actuar en la misma materia, se hace necesaria una norma jurídica que le conceda una facultad similar, caso contrario, el actuar de la segunda figuraría como una intervención indebida en el ámbito de competencia del órgano que emitió el acto impugnado, ya que debe tenerse en cuenta que la competencia que tiene un tribunal para conocer del ejercicio de determinada acción, no basta para inferir la existencia de esa acción, a falta de un precepto legal que la atribuya a determinada persona. Así también, debe considerarse que cada vez que una ley especial consagra la intervención jurisdiccional, establece

reglas indispensables para el ejercicio de la actividad revisora y entre éstas, el plazo para recurrir, mientras que la tesis de Vallarta conllevaría a reconocer una competencia de carácter general y no limitada por tiempo a los jueces federales para que a través de un juicio ordinario anularan cualquier acto de los órganos de la Administración Pública.

Ahora bien, si se suma a estos inconvenientes la jurisprudencia en contrario elaborada en el país de origen del precepto y la situación verídica de que en México se han dictado múltiples leyes especiales, reguladoras de la intervención en vía ordinaria, lo que demuestra que no se ha estimado el texto constitucional como suficiente para introducir este tipo de contiendas ante la justicia federal, la tesis de Mariscal resultaría la más aceptable para la correcta interpretación de la fracción I del artículo 104.

En este contexto, ante el reconocimiento de la necesidad de una ley procesal complementaria para que los tribunales federales hagan valer la competencia que les atribuye la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, hoy diverso 104 fracción I de la Constitución de 1917, se hace posible la creación de organismos especializados que conozcan de las controversias contenciosas relacionadas con los actos de la Administración Pública. Es con esta tesis con la que precisamente, en 1936 se creó el Tribunal Fiscal de la Federación. 53

El 10 de febrero de 1927 se promulgó la Ley de la Tesorería de la Federación, la cual en su capítulo quinto establecía un juicio de oposición en contra de reclamaciones fiscales, el cual se substanciaba ante los Juzgados de Distrito de la jurisdicción del opositor, y se presentaba dentro del término de 30 días siguientes al otorgamiento de la garantía del interés fiscal y de los gastos de ejecución. Transcurrido el término referido y no se formulaba la demanda, se tenía por consentida la resolución administrativa y la oficina exactora continuaba con el procedimiento de ejecución, en caso de no recibir aviso alguno del Juzgado de Distrito, por medio del cual le comunicara que se había presentado la demanda.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación justificó dicho recurso como un medio ordinario de defensa, ya que declaraba improcedente el amparo si no se agotaba ese juicio de oposición ante el Juzgado de Distrito. Sin embargo, se advirtió que no era la vertiente más adecuada para resolver la controversia entre la hacienda pública mexicana y el contribuyente, por ser un juicio largo y deficiente, lo que ocasionaba que en múltiples ocasiones el contribuyente perdiera el interés en el juicio al otorgar la garantía del interés fiscal. Esto provocaba un freno a la acción de cobro ejercitada por el fisco, pero luego, por falta de promoción el juicio envejecía y no se denotaban resoluciones prácticas y rápidas. 54

54 Treviño Garza, Adolfo J. Ob. Cit. p. 15.

2.3.4. LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936.

En 1936 se suprimió la justicia administrativa de los tribunales ordinarios, al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación con la Ley de Justicia Fiscal de fecha 27 de agosto de 1936. Esta disposición se publicó en el Diario Oficial de la Federación del día 31 del mes y año referidos, pero mediante una "jurisdicción delegada" dado que los fallos que se dictaban eran a nombre del Poder Ejecutivo. ⁵⁵

"La Ley de Justicia Fiscal de 1936, al crear al Tribunal Fiscal de la Federación, se apartó de la tradición jurídica mexicana, organizada bajo el sistema judicialista angloamericano, que delegaba las controversias administrativas al conocimiento y resolución de los tribunales ordinarios sin más excepción que el de la Ley de Lores de lo contencioso." ⁵⁶

En la acuciosa exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, tomando como base el razonamiento de que la fracción I del artículo 104 Constitucional "da un camino diverso del juicio de garantías" que "exige la existencia de una ley reglamentaria," a efecto de que lo que se considera como una "simple posibilidad constitucional, se traduzca en un procedimiento que efectivamente pueda abrirse ante los tribunales federales, se llegó a la conclusión de que la creación del Tribunal Fiscal de la

⁵⁵ Idem.

⁵⁶ Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. p. 717.

Federación "no significaba otra cosa sino que en la materia tributaria se abandona, por inconveniente, una mera posibilidad de intervención de la autoridad judicial." 57

Sobre la exposición de motivos de la Ley mencionada, refiere la jurista Dolores Heduán Virués, que en ella se contienen puntos que apoyan su existencia y fundan su actuación, mismos que por considerarse de modo propio, trascendentes para el estudio del presente punto, se transcriben en términos de la citada autora:

"a) El que proviene del razonamiento antes vertido con relación a la fracción I del artículo 104 Constitucional:

1º. La constitucionalidad de la competencia atribuida por la Ley al Tribunal Fiscal de la Federación se finca en varios fundamentos:

b) La tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, interpretando el artículo 22 Constitucional en cuanto establece que "no se considerará como confiscación de bienes la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, hecha por la autoridad judicial para el pago de la responsabilidad civil resultante de la comisión de un delito o para el pago de impuestos o multas", sostiene que esa aplicación, hecha para el pago de impuestos o multas, por autoridad competente aunque no sea judicial,

57 Heduán Virués, Dolores. Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. Compañía Editora Continental S.A. México, 1961. p. 49.

tampoco es confiscatoria; y por ende, la tesis admite la posibilidad de que leyes secundarias organicen la competencia de autoridades no precisamente judiciales en lo relativo a impuestos y multas;

c) El hecho de que la propia Suprema Corte en ningún momento haya objetado la inconstitucionalidad de organismos administrativos encargados de revisar resoluciones en materia fiscal;

d) La interpretación jurisprudencial del artículo 14 Constitucional, conforme a la cual, si bien la garantía que consagra es la de que se siga un juicio. Este puede consistir en un procedimiento contencioso de carácter jurisdiccional tramitado ante autoridad administrativa;

e) La liquidación y el cobro de prestaciones fiscales debe regularse en dos períodos que la doctrina y la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación reconocen: el oficioso, dentro del cual el Estado ejercita unilateral y ejecutivamente atribuciones de poder público; y el contencioso que tiene por objeto la revisión en vía jurisdiccional de los actos que se producen por el ejercicio de dichas atribuciones, revisión que se ha efectuado tradicionalmente en nuestro país a través del juicio de amparo, por lo que mientras éste se respete el sistema no será herido. La Ley de Justicia Fiscal no coarta en lo absoluto el derecho de los particulares para acudir al juicio de garantías, previo agotamiento de la fase contenciosa; y

f) La ubicación del Tribunal Fiscal de la Federación dentro del marco del Poder Ejecutivo no implica ataque al principio constitucional de la

separación de poderes, puesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos.

2º. La redacción de la Ley procura armonizar antecedentes nacionales, especialmente los consignados en la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación, la Ley para la Clasificación de las Infracciones a Leyes Fiscales, así como en la legislación y jurisprudencia sobre el juicio de amparo en materia administrativa, con las orientaciones más respetables de la doctrina en lo referente a justicia administrativa y al proceso tributario.

3º. No estando sujeto el Tribunal Fiscal de la Federación a la dependencia de ninguna de las demás autoridades que integran el Poder Ejecutivo, y debiendo actuar en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace, será un tribunal administrativo de justicia delegada y no de justicia retenida.

4º. La autonomía del Tribunal está garantizada, además, con la adopción, para los magistrados, del mismo estatuto que las normas constitucionales señalan para los miembros del Poder Judicial de la Federación, considerados sin embargo, aquéllos, en términos de la fracción II del artículo 76 Constitucional como "altos empleados de Hacienda" y no de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

5º. El contencioso que Ley la regula es el que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación, es decir, somete a jurisdicción de órganos del Estado y no al Estado mismo como persona jurídica, y que tiene por objeto reconocer la legalidad o declarar la nulidad de actos o

procedimientos, produce fallos que son cosa juzgada –absoluta si son favorables al particular y relativa cuando le son adversos, por virtud del juicio extraordinario de amparo-, y no incluye competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de esos fallos, ésta deberá obtenerse, en caso de resistencia, mediante juicio de amparo.

6°. La Ley acoge francamente el procedimiento oral con sus cinco rasgos característicos, predominio de la palabra sin excluir la escritura; contacto inmediato de los jueces con las partes y con los elementos de convicción; identidad física de los jueces durante el proceso; inapelabilidad de resoluciones interlocutorias; y concentración del procedimiento en una audiencia.

7°. Se adopta la presunción de legalidad a favor de los actos y decisiones de las autoridades fiscales, salvo prueba en contrario cuya carga recae en el actor.

Sobre estos conceptos lo contencioso administrativo ganó una segunda carta de naturalización en el régimen federal mexicano; sus semejanzas y diferencias con la primera, otorgada a la sección de lo contencioso de aquél Consejo de Estado de 1853.” ⁵⁸

Ante ello, Alfonso Nava Negrete alude lo siguiente: El propósito que perseguía el Ejecutivo Federal con el proyecto de la Ley de Justicia Fiscal, se

⁵⁸ Ibidem. pp. 50 a 52

encuentra explícitamente referido en el penúltimo párrafo de la exposición de motivos de la citada Ley, que a la letra refiere: "el de que tome nacimiento y se desenvuelva un órgano que prestigie en México una institución como la de la justicia administrativa a la que tanto deben otros países en punto a la creación del derecho que regula los servicios públicos. El medio idóneo para obtener este resultado creador de derecho es una jurisprudencia que se construya alrededor de principios uniformes capaces de integrar un sistema de manera que en el futuro venga a substituir con ventaja a las disposiciones administrativas que actualmente está obligado a dar el propio Poder Ejecutivo para el buen funcionamiento y desarrollo de las actividades fiscales, tan íntimamente ligadas con la vida del Estado y con la posibilidad de éste para hacer frente a las necesidades colectivas cuya satisfacción tiene encomendada". 59

No obstante lo anterior, la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en 1936 mediante la Ley en cuestión, se puso en tela de juicio la constitucionalidad de dicho tribunal administrativo. Se afirmó que era un tribunal cuya existencia era contraria a las ideas expuestas por Vallarta en el siglo pasado, con criterios sustentados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación y, aún más, de juristas al servicio del Estado.

Resurgieron las tesis que sostenían que los tribunales administrativos como el Tribunal Fiscal de la Federación eran inconstitucionales, ya que no

59 Nava Negrete, Alfonso. Ob. Cit. p. 310.

se encontraban contemplados en el artículo 104 de la Constitución mexicana. Sin embargo, toda vez que por Decreto del 16 de diciembre de 1946 la fracción I del referido precepto constitucional sufrió una adición con un segundo párrafo en el que se dispuso que en los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrían establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos que estén dotados de plena autonomía para emitir sus fallos, el problema quedó solucionado en forma definitiva.

En un inicio, el Tribunal Fiscal de la Federación se constituyó con una competencia exclusiva sobre la materia fiscal, más por virtud de las diversas reformas acontecidas, se fue ampliando ésta con el objeto de que se encuentre en posibilidades de conocer respecto de otros asuntos cuya esencia sea estrictamente administrativa. ⁶⁰

En efecto, la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación fue en aumento por la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, donde el particular es acreedor y no deudor; tiempo después por la Ley del Seguro Social, que le dio competencia para conocer de asuntos relacionados con los créditos a favor del Seguro Social; cosa semejante hizo la Ley de Instituciones de Fianzas: etc. rubros de competencia que serán detallados en capítulo posterior del presente trabajo de tesis.

⁶⁰ Rodríguez Lobato, Raúl. Derecho Fiscal. Segunda edición. Editorial Harla. México, 1966. p.266.

Con el advenimiento de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, se imitó el sistema de justicia francés y se dio origen al Tribunal Fiscal de la Federación como típico tribunal administrativo que inició funciones el 1º. de enero de 1937. No obstante, esta ley tuvo corta vida, ya que mediante Decreto de 30 de diciembre de 1938 fue abrogada, aunque su innovación perduró en el nuevo cuerpo legal que la abrogaba: el Código Fiscal de la Federación. ⁶¹

2.3.5. CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1938.

Fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1938 y entró en vigor el 1º. de enero de 1939. Ordenamiento jurídico que recogió el contenido de la Ley de Justicia Fiscal e incorporó todo lo referente a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, el procedimiento económico-coactivo y las infracciones y sanciones.

Hasta el momento de su derogación, en marzo de 1967, el citado Código Fiscal no generó problemas mayores para la hacienda pública y los contribuyentes. Las deficiencias de técnica legislativa de que adolecía fueron corregidas durante el transcurso de sus 28 años con 3 meses de vigencia. ⁶²

⁶¹ Nava Negrete, Alfonso. Ob. Cit. p. 309.

⁶² Martínez Lara, Ramón. Ob. Cit. p. 102.

El Código Fiscal de la Federación recogió un afán de coordinación y sistematización de normas de carácter general en materia tributaria. Quienes le dieron vida en el derecho positivo mexicano, consideraron conveniente agrupar sus disposiciones como se enuncian:

Título primero. Disposiciones generales relativas a percepción y afectación de ingresos del erario federal; refrendo y vigencia de leyes, reglamentos, contratos, concesiones, acuerdos y otros actos; preferencia de derechos entre el fisco federal y los fiscos locales; facultad reglamentaria, de consulta y de fijación de criterios en caso de discrepancia respecto a leyes fiscales de aplicación restrictiva de las normas de derecho tributario y supletoriedad del derecho común; aseguramiento de los intereses del erario; participación de multas; revalidación de documentos carentes de estampillas fiscales; e irrevocabilidad de las resoluciones dictadas en materia fiscal, salvo por interposición de recursos legalmente establecidos.

Título Segundo. Disposiciones relativas a los créditos fiscales en cuanto al sujeto; nacimiento y exigibilidad; y extinción por pago, compensación, condonación, reducción, prescripción y cancelación.

Título Tercero. Disposiciones relativas a la fase oficiosa del procedimiento tributario en cuanto a la capacidad y personalidad, notificaciones y términos; órganos para la determinación y ejecución de los créditos fiscales; ejecución de las resoluciones administrativas en materia fiscal, comprendiendo requerimiento de pago; secuestro, tercerías y remate.

Título Cuarto. Disposiciones relativas a la fase contenciosa.

Título Quinto. Disposiciones generales y particulares que se ocupan de infracciones a leyes y reglamentos de carácter fiscal, sanciones y procedimiento para imponerlas.

Título Sexto. Disposiciones concernientes a delitos fiscales en general; y en particular al contrabando, falsificación de matrices, punzones, dados y timbres, uso de timbres falsificados, defraudación impositiva, elaboración clandestina de productos, comercio clandestino y rompimiento de sellos oficiales; y

Título Séptimo. Disposiciones concernientes a la investigación, denuncia y coadyuvancia por parte de la Procuraduría Fiscal de la Federación, relacionadas con delitos fiscales. 63

Con la aparición de la Ley de Justicia Fiscal y el Código Fiscal de la Federación de 1938, la tradición jurídica mexicana se apartó del sistema angloamericano que delega las controversias administrativas al conocimiento de los tribunales del Poder Judicial.

63 Meduán Virués, Dolores. Ob. Cit. p. 53.

2.3.6. NUEVO CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION DE 1967 Y LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

El nuevo Código Fiscal de la Federación fue publicado en el Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 1967, el cual vino a abrogar al Código de 1938, pero entró en vigor hasta el 1º de abril de 1967. ⁶⁴

Se puede considerar que éste Código se expidió como consecuencia de las recomendaciones que en materia tributaria formuló la Organización de Estados de Norteamérica (OEA) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el cual tiende a lograr que los países latinoamericanos hagan evolucionar su legislación tributaria, con el objeto de obtener una debida tributación de sus habitantes, y esto en beneficio de su desarrollo económico.

La OEA y el BID encomendaron a un selecto grupo de juristas sudamericanos, la elaboración de un proyecto de código tributario, mismo sobre el cual el legislador mexicano se orientó para reestructurar el Código Fiscal de la Federación de 1938. ⁶⁵

Como sostiene Margain Monatou, "se puede afirmar que dicho ordenamiento no constituyó un avance del derecho tributario mexicano, como lo fue el Código Fiscal de la Federación de 1938, por cuanto que en este

⁶⁴ Díaz González, L.R. Tribunal Fiscal de la Federación. Segunda edición. Editorial Ecasa. México, 1992. p. 25.

⁶⁵ Martínez Lara, Ramón. Ob. Cit. p. 102.

ordenamiento simplemente se hizo una reestructuración del anterior. se agruparon las disposiciones en términos del citado modelo de código tributario y se corrigieron errores de técnica legislativa, así como lagunas existentes: se eliminaron del mismo las normas relativas a la organización del Tribunal Fiscal de la Federación, que se consignaron en la Ley Orgánica del mismo.” 66

En el nuevo Código se encontró como algo novedoso, lo que corresponde al juicio de anulación, al incorporarse un capítulo relativo a los recursos que las autoridades podían hacer valer contra las sentencias emitidas por las salas y el pleno del Tribunal Fiscal de la Federación. Esto al considerar que ciertamente desde que comenzó a surtir efectos la Ley de Justicia Fiscal, en contra de los fallos dictados por el referido tribunal no existía recurso alguno para las autoridades fiscales; caso contrario, a los particulares no se les limitaban sus derechos de controvertir la legalidad de las sentencias del multicitado tribunal ante las autoridades judiciales federales, e incluso se llegaba hasta la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Sin embargo, en atención a los fracasos tenidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al intentar recursos de diversas naturalezas y principalmente el de súplica ante la Suprema Corte de Justicia, al modificar los fallos emitidos por el Tribunal Fiscal de la Federación, por ley

66 Monatou, Margain. Citado por Martínez Lara, Ramón. Idem.

del 30 de diciembre de 1946 se expresó que cuando los negocios ascendieran a un monto de 50 mil pesos, las partes y la Secretaría mencionada, podrían solicitar su revisión ante la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. ⁶⁷

El nuevo Código Fiscal de la Federación evolucionó la legislación tributaria con el objeto de obtener una correcta tributación por parte de los habitantes, en pro de su desarrollo económico. Y si bien es cierto, no constituía un avance extraordinario, se consideró que en éste se reestructuró el anterior.

Con fecha 1º de abril de 1967, entró en vigor la primera Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, misma que fue creada bajo la luz de la reforma Constitucional acontecida en ese mismo año. Esta Ley Orgánica, continuó con los criterios consignados en el Código Fiscal de 1938, respecto a su estructura y funcionamiento.

En el referido ordenamiento jurídico, se estableció el recurso de Revisión ante el Pleno del órgano jurisdiccional, para uso de las autoridades que se considerasen como afectadas, y en contra de resoluciones que decretasen o negaren sobreseimientos y de las que pusieren fin al juicio. ⁶⁸

⁶⁷ Ibidem. p. 103.

⁶⁸ Díaz González, L.R. Ob. Cit. p. 26.

La estructura, competencia y funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación fueron materia de la citada Ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 19 de enero de 1967, independiente del Código Fiscal de la Federación donde con anterioridad estaba incluida. Esta separación se debió a que se consideró que era preferible una ley especial susceptible de modificaciones más fáciles de acuerdo a como lo fuere requiriendo la actividad de la Administración Pública. œ

En términos propios cabe señalar, que con base en la evolución histórico-jurídica que ha presentado la materia contenciosa administrativa en nuestro país, atendiendo y comprendiendo los pro y los contras acontecidos en el sistema jurídico que cada época adoptó y por ende, con el cual ya se experimentó la aplicación del sistema contencioso francés, se advierte una sólida vertiente para el inicio de la consolidación de la justicia administrativa federal, y la creación de nuevos tribunales administrativos.

CAPITULO III

JURISDICCION ADMINISTRATIVA EN MEXICO

3.1. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

"El Tribunal Fiscal de la Federación ha sido considerado como uno de los órganos de justicia con mayor grado de honestidad en el país. 70

Cuenta además, con un gran prestigio en el foro, por su eficacia en el control de la legalidad administrativa fiscal, fungiendo como un valladar a la actuación irregular de los órganos estatales." 71

3.1.1. ADSCRIPCION FORMAL.

A efecto de poder determinar la adscripción formal del Tribunal Fiscal de la Federación, se hace necesario conocer cuál ha sido ésta durante su desarrollo jurídico-funcional, para lo cual se conciben tres periodos esenciales en la evolución del mismo:

70 Bustamante, Jorge A. Citado por López Ríos, Pedro. Ob. Cit. p. 89.

71 Idem.

Primero.- A partir de su creación a la luz de la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, emitida por el Presidente Lázaro Cárdenas del Río, en uso de sus facultades extraordinarias; hasta el mes de abril de 1967, fecha en la cual entra en vigor su primera Ley Orgánica, en esta etapa inicial el tribunal funcionó como un órgano de jurisdicción delegada, tal como se contempló en la exposición de motivos de la referida Ley de Justicia Fiscal, y lo cual fue reiterado en el Código Fiscal de 1938, al establecerse que el tribunal dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, y con absoluta independencia de cualquier otra autoridad administrativa.

Esto implicaba, por una parte, que su adscripción formal fuese al Poder Ejecutivo y, por otra, que sus sentencias fueren impugnables en amparo de doble instancia, en los términos del artículo 114 fracción II, de la Ley de Amparo, por considerarse como actos formalmente administrativos.

Segundo.- Se inicia con la creación de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que entró en vigor el 1º. de abril de 1967, que disponía en su artículo 1º: "El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con la organización y atribuciones que la ley establece", adquiriendo con ello una autonomía formal del Poder Ejecutivo y por lo cual deja de considerarse como un organismo de jurisdicción delegada, asumiendo más bien un carácter estrictamente judicial.

Tercero.- Tiene inicio con la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada el día 2 de febrero de 1978, entrando en vigor en agosto del mismo año, la cual no solo contempla la plena autonomía del organismo, sino además emprende la desconcentración de la justicia administrativa federal, al establecer una sala superior y varias salas regionales, distribuidas en las once regiones en las que se divide el territorio nacional. 72

“La supresión legislativa de que dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, lo convirtió en un organismo autónomo y luego la reforma constitucional de 1967 le otorgó un verdadero carácter judicial, ya que no sólo constitucionalizó la jurisdicción administrativa especializada y autónoma, sino también generó las reformas legales necesarias para establecer el amparo de una sola instancia contra sus sentencias definitivas, equiparándose así al Tribunal Fiscal de la Federación como un Juzgado de Distrito.” 73

Advirtiéndose de esta esquemática descripción del desarrollo de las facultades y organización del Tribunal Fiscal de la Federación, la tendencia hacia la creación de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tomado como base al propio Tribunal Fiscal, tendencia que en el presente trabajo de tesis encuentra un sustento lógico jurídico para su válida procedencia.

72 Fix Zamudio, Héctor. Ob. Cit. pp. 82 a 85.

73 López Ríos, Pedro. Ob. Cit. p. 90.

Concluyendo, el perfil constitucional que se advierte del Tribunal Fiscal de la Federación, en cuanto a su adscripción formal, es el de un tribunal autónomo de cualquiera de los poderes públicos constituidos.

3.1.2. NATURALEZA JURIDICA.

Para determinar la naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación se hará referencia textualmente al estudio formulado por el Dr. Andrés Serra Rojas, en el cual analiza las principales características jurídicas que descubren la verdadera naturaleza de dicho órgano. Así, refiere que: ⁷⁴

a) Formalmente es una institución administrativa y materialmente realiza una función jurisdiccional, es decir es un valioso medio de control jurisdiccional de la administración pública. Su fundamento se apoya en los artículos 104 fracción I, párrafo segundo, 73 fracción XXIX-H y 122 fracción IV, inciso e) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al constituir un tribunal administrativo creado por una ley federal, con plena autonomía para dictar sus fallos. La independencia del tribunal debe ser análoga a la de los tribunales judiciales.

b) El tribunal está colocado en el marco del Poder Ejecutivo y actúa por delegación de este. Su establecimiento propuso mantener el principio de

74 Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. pp. 719 a la 722.

la división de poderes y el respeto a la acción del Poder Ejecutivo Federal. Consagrando el artículo 1º. de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación lo siguiente: "El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece."

c) El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal de Derecho. Sustentando tal criterio, los preceptos del Código Fiscal de la Federación que a continuación se invocan:

Art. 208.- "La demanda deberá indicar:

IV. Los hechos que den motivo a la demanda."

Art. 213.- "El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda, expresará:

III.- Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según sea el caso;"

Art. 237. "Las sentencias del Tribunal Fiscal se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en qué

forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Las salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el tribunal se pronunciara sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

d) La competencia del Tribunal Fiscal es limitada y, salvo los casos señalados en la ley, su competencia no debe extenderse.

e) El Tribunal Fiscal es un tribunal de justicia delegada, no de justicia retenida. La exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal insistió en que: "Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que, cuando esa autonomía no se otorga de una manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa."

f) El Tribunal Fiscal de la Federación carece de competencia para juzgar sobre la inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad.

“Debe limitarse a declarar la nulidad de los actos o procedimientos combatidos en los juicios contenciosos que se le planteen o reconocer la validez de tales actos o procedimientos, pues no hay forma legal en la que aparezca que dicho tribunal está investido de la facultad de examinar y decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, ya que estas cuestiones están reservadas a los tribunales judiciales de la Federación a través del juicio de amparo, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.” (Semanao Judicial de la Federación, Tomo 115, pág. 1281, V época)

g) El Tribunal Fiscal de la Federación corresponde al contencioso de anulación. Será a lo sumo el órgano el sometido a la jurisdicción del tribunal, no el Estado como persona jurídica.

Y como refiere la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal: “El tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos, fuera de esa órbita, la administración pública conserva sus facultades propias y los tribunales federales y concretamente la Suprema Corte de Justicia de la Nación, su competencia para intervenir en todos los juicios en que la Federación sea parte.”

Con relación a éste último inciso, una corriente doctrinal administrativa mexicana sostiene que dicho tribunal no sólo es de anulación, sino que

además goza de facultades de un tribunal de plena jurisdicción. Tomando como base para ésta afirmación, lo dispuesto por el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, el cual refiere: "La sentencia definitiva podrá... en los demás casos, indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa..." Así, la citada doctrina sostiene que el precepto legal invocado faculta al tribunal para sustituir la resolución que nulificaba y que, por tanto, las facultades de éste son de un tribunal de plena jurisdicción, aun cuando carece de la facultad de imperio para ejecutar sus propias resoluciones, sobre todo cuando la autoridad responsable no cumple con la determinación del tribunal.

Por lo anterior cabe precisar, que en los juicios de plena jurisdicción la autoridad jurisdiccional sustituye por sí misma el acto nulificado, y el juez reemplaza el acto de la autoridad administrativa. Lo cual no acontece en los juicios ventilados ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en los cuales la sentencia únicamente determinará las bases conforme a las cuales la propia autoridad deberá dictar un nuevo acto en sustitución del que fue nulificado. Es decir, en el juicio de plena jurisdicción el acto nuevo proviene del órgano jurisdiccional, y en los juicios ante el Tribunal Fiscal de la Federación la nueva resolución es dictada por las autoridades administrativas, de acuerdo con los lineamientos anotados. 75

75 Martínez Lara, Ramón. Ob. Cit. p. 107.

Aunado a lo anterior, como ya quedó precisado con antelación, el Tribunal Fiscal carece de facultades para lograr la ejecución de sus resoluciones, lo cual es otro atributo de los tribunales de plena jurisdicción, y así lo expresa la Suprema Corte de Justicia de la Nación al afirmar:

"Si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación ejercita funciones jurisdiccionales al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, también es verdad que carece de imperio para hacer respetar sus decisiones, según se establece expresamente en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936. Ahora bien, como el imperio es uno de los atributos de la jurisdicción, es forzoso concluir que el Tribunal Fiscal no tiene plena jurisdicción." (Tesis No. 1109, Tomo 66 del Semanario Judicial de la Federación, pp. 218, 2547 y 2860) 76

Referente a la problemática de determinar si el Tribunal Fiscal de la Federación es simplemente un tribunal de anulación o si reúne las características de los tribunales de plena jurisdicción, cabe señalar que conforme a la doctrina, las diferencias sustanciales entre un contencioso de anulación, objetivo o de ilegitimación, y un contencioso de plena jurisdicción o subjetivo, pueden identificarse en cuanto a su finalidad, al procedimiento, a su sentencia y sus efectos. 77

76 Idem.

77 Argañarás, Manuel J. Ob. Cit. p. 19.

Respecto a su finalidad: El tribunal de plena jurisdicción.- Persigue el reconocimiento o la reparación de un derecho subjetivo vulnerado por el acto administrativo, se estableció para conocer sobre la violación de derechos subjetivos. El tribunal de simple anulación.- Pretende mantener la legalidad en la actuación de la administración, se ha instaurado este tipo de contencioso para conocer la afectación de un interés legítimo.

Referente a la finalidad de nuestro contencioso administrativo, fue instaurado para la protección de los derechos subjetivos públicos, considerando que para la procedencia del juicio es necesario que exista una afectación al interés jurídico del demandante, tal como dispone a contrario sensu la fracción I del artículo 202 del Código Fiscal de la Federación.

En cuanto al procedimiento: El de plena jurisdicción.- Es de tipo judicial, configurando una parte demandante y una demandada, un proceso integrado con todas sus fases procedimentales: instrucción y sentencia o juicio, concediendo a las partes contendientes la formulación de sus acciones y defensas, así como el ofrecimiento de pruebas. El de anulación.- Substancia un juicio simple, no siendo indispensable la participación de la administración como parte demandada, ya que constriñe su intervención a rendir el informe que le requiere el tribunal, esto es, la administración en este contencioso no es parte, sino más bien su intervención lejos de evocarse a defender, se reduce a informar. En este juicio prevalece el interés de rever el acto y conformarlo a la legalidad, y no así, en dar la razón a la Administración Pública o al recurrente.

En este sentido, nuestro contencioso administrativo tiene el carácter de subjetivo o de plena jurisdicción, pues el procedimiento substanciado está conformado con los principios de un juicio procesal.

Respecto a la sentencia: El de plena jurisdicción.- Emite una sentencia de condena. El de anulación.- Se reduce a declarar la validez o nulidad del acto, según proceda.

De conformidad con este rubro, nuestro contencioso administrativo en algunos casos es de anulación, ya que se constriñe a declarar la nulidad o validez; sin embargo, en otros casos la sentencia trae como consecuencia una condena para la autoridad demandada. Verbigracia, en los asuntos de pensiones civiles o militares, cuando la nulidad es para efecto de que la demandada otorgue al actor una pensión mayor de la que había considerado, o en los casos en que se condena a la devolución de impuestos.

Por último, respecto a los efectos de la sentencia: La que dicta el de nulidad solo anula la resolución impugnada, mediante una declaración que no puede ser ejecutada por el propio tribunal. Mientras que en el de plena jurisdicción, el tribunal sí puede ejecutar sus resoluciones toda vez que busca restablecer un derecho subjetivo.

De conformidad a éste último criterio, el juicio seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación sería de anulación, toda vez que dicho órgano jurisdiccional carece de la facultad de imperio para hacer cumplir sus

fallos o sentencias. 78

Con base en este análisis, se concluye que el contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación es mixto o ecléctico.

Como órgano jurisdiccional, se trata de un tribunal administrativo, ubicado dentro del Poder Ejecutivo sin sujeción a las autoridades que integran ese poder y que actúa con plena autonomía.

Su propósito es mantener la división de poderes y el respeto a la acción del Poder Ejecutivo Federal. Se creó mediante una Ley Federal, con la denominación y reconocimiento de un tribunal administrativo dotado con plena autonomía para emitir sus fallos.

Resumiendo, en su forma original la Ley de Justicia Fiscal desarrolló el juicio de anulación, siguiendo el sentido del recurso por exceso de poder establecido en Francia. Sin embargo, posteriormente en las leyes sucesivas en que aumentaron la competencia del tribunal, el juicio seguido ante el mismo es de nulidad, pero también en otros casos, es de plena jurisdicción.

78 Delgadillo Gutierrez, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario. Editorial Limusa. México, 1988. pp. 214 y 215.

3.1.3. ESTRUCTURA ORGANICA.

"El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización que su Ley Orgánica establece." (Art. 1º. LOTFF)

Se integrará por una sala superior y por salas regionales. La sala superior se compondrá de once magistrados, de entre los cuales se elegirá al presidente del tribunal. La sala superior actuará en pleno o en dos secciones. A su vez, el pleno se compondrá de los magistrados de la sala superior y del presidente del tribunal, pudiendo sesionar con la presencia de siete de sus miembros. Las secciones por su parte, se integrarán con cinco magistrados, de entre los cuales elegirán a sus presidentes. Bastando la presencia de cuatro de sus integrantes para que pueda sesionar la sección. El presidente del tribunal no integrará sección. (Arts. 2º, 12 y 17 LOTFF)

Las salas regionales del tribunal, estarán integradas por tres magistrados cada una, y a efecto de que pueda sesionar cada sala, será indispensable la presencia de los tres magistrados y para resolver bastará mayoría de votos.

Por lo anterior, el territorio nacional se divide en regiones, en las cuales existirá el número de salas y la sede de éstas, según lo acuerde el pleno de la sala superior, tales regiones son: (Art. 27,28 y 29 LOTFF)

REGIONES**CON JURISDICCION EN:**

- | | |
|---------------------|---|
| 1.- Noroeste. | Baja California.
Baja California Sur.
Sinaloa.
Sonora. |
| 2.- Norte-Centro. | Coahuila.
Chihuahua.
Durango.
Zacatecas. |
| 3.- Noreste. | Nuevo León.
Tamaulipas. |
| 4.- Occidente. | Aguascalientes.
Colima.
Jalisco.
Nayarit. |
| 5.- Centro. | Guanajuato.
Michoacán.
Querétaro.
San Luis Potosí. |
| 6.- Hidalgo-México. | Hidalgo.
México. |
| 7.- Golfo-Centro. | Tlaxcala.
Puebla.
Veracruz. |
| 8.- Guerrero. | Guerrero. |
| 9.- Sureste. | Chiapas.
Oaxaca. |
| 10.- Peninsular. | Campeche.
Tabasco.
Quintana Roo.
Yucatán. |
| 11.- Metropolitana. | Distrito Federal y Morelos. |

FUNCIONARIOS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

MAGISTRADOS.

Los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación que integren la sala superior o las salas regionales, serán nombrados por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, y en los casos de receso de ésta Cámara, con la aprobación de la Comisión Permanente; durarán seis años en el primer ejercicio de su encargo, los que se contarán a partir de la fecha de su designación y al término de dicho período, los magistrados de la sala superior, podrán por única vez, por un período de nueve años, ser designados nuevamente. Y por cuanto hace a los que integran las salas regionales, podrán ser designados por un segundo período de seis años, al término del cual, si fueren designados nuevamente, serán inamovibles.

Los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación sólo pueden ser privados de sus puestos en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los magistrados y los jueces inamovibles del Poder Judicial de la Federación. (Art. 3º. LOTFF)

Los requisitos a cubrir para ser magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación son: ser mexicano por nacimiento, que no se adquiriera otra nacionalidad, estar en pleno goce y ejercicio de sus derechos civiles y políticos, ser mayor de 35 años, de notoria buena conducta, licenciado en derecho con título registrado expedido cuando menos 10 años antes de dicha fecha y con 7 años de práctica en materia fiscal. (Art. 4º LOTFF)

PERSONAL AUXILIAR.

Se contará además con un secretario general de acuerdos, un secretario adjunto de acuerdos para cada sección de la sala superior, un oficial mayor, un contralor, los secretarios, actuarios, y peritos necesarios para el despacho de los negocios del tribunal, así como los empleados que determine el Presupuesto de Egresos de la Federación. (Art. 8º LOTFF.)

Los secretarios y los actuarios en atención a las actividades encomendadas, se considerarán como personal de confianza, requiriéndoseles ser mexicanos, mayores de 25 años, licenciados en derecho, con dos años de práctica en materia fiscal, con título debidamente registrado y de reconocida buena conducta. A los peritos se les exigirá que tengan título, debidamente registrado, en la ciencia o arte a que pertenezca la cuestión sobre la que debe rendirse el peritaje o brindarse la asesoría, si la profesión o el arte estuvieran legalmente reglamentados y si no lo estuvieren, deberán ser personas versadas en la materia, aun cuando no tenga título. (Art. 9º. LOTFF)

PRESIDENTES DE LAS SECCIONES DE LA SALA SUPERIOR.

Serán designados en la primera sesión que en el año tenga la sección respectiva, la cual será privada, durarán en su cargo un año y no podrán ser reelectos en forma inmediata. De incidir en faltas temporales, serán suplidos por los magistrados de la sección en orden alfabético; si la falta es definitiva, la sección designará nuevo presidente para concluir el período, pudiendo ser reelecto en el siguiente período. (Art. 21 LOTFF)

PRESIDENTE DEL TRIBUNAL.

Será designado en la primera sesión que en el año tenga el pleno de la sala superior, durará en su cargo dos años y no podrá ser reelecto en forma inmediata. En caso de incidir en faltas temporales, será suplido por los presidentes de las secciones de la sala superior siguiendo el orden alfabético, en forma alternativa cada treinta días naturales; si la falta es definitiva, el pleno designará nuevo presidente para concluir el período. Para el desempeño de las funciones que le son inherentes, se auxiliará por la oficialía mayor, la secretaría general de acuerdos, la contraloría interna y demás unidades administrativas que señale el reglamento interior. (Art. 23 y 25 LOTFF)

PRESIDENTES DE LAS SALAS REGIONALES.

Serán designados en la primera sesión que en el año tenga la sala respectiva, durarán en su cargo un año y no podrán ser reelectos en forma inmediata. En el caso de faltas temporales, serán suplidos por los magistrados de la sala en orden alfabético; si la falta es definitiva, la sala designará nuevo presidente para concluir el período, pudiendo ser reelecto en el siguiente período. (Art. 34 LOTFF)

3.1.4. COMPETENCIA.

DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. (Art. 11 LOTFF)

“El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

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 percibidos por el Estado, o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.

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

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

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

Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por

la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

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

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

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

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

X. Las que dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los

Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

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

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

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

XIV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal. Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

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

DEL PLENO. (Art. 16 LOTFF)

Compete al Pleno:

Designar al presidente del Tribunal Fiscal de la Federación; indicar sede y número de salas regionales; resolver los conflictos de competencia presentados entre las salas regionales; fijar o suspender la jurisprudencia del tribunal y ordenar su publicación; resolver por atracción los juicios especiales establecidos en el artículo 239-A, fracción I, inciso b) del Código Fiscal de la Federación; los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones dictados por el pleno, así como la queja y determinar las medidas de apremio; resolver sobre las excitativas de justicia, calificar los impedimentos en las recusaciones y excusas de los magistrados y, de darse, designar de entre los secretarios al sustituto de un magistrado de sala regional; dictar las medidas conducentes para investigar las responsabilidades de los magistrados y aplicarles en su caso, las sanciones administrativas procedentes, salvo la destitución, que será puesta a consideración del Presidente de la República; fijar y cambiar de adscripción a los magistrados de las secciones y de las salas regionales; expedir el Reglamento Interior del Tribunal, reglamentos y acuerdos necesarios para su funcionamiento, designar de entre los magistrados de la sala superior, a los que realizarán visitas extraordinarias a las salas regionales, debiéndose dar cuenta al pleno del funcionamiento de las mismas; designar al secretario general de acuerdos, al oficial mayor y al contralor; resolver todas aquellas incidencias de interés para el tribunal y, las demás que fijen las leyes.

DE LAS SECCIONES DE LA SALA SUPERIOR. (Art. 20 LOTFF)

Es competencia de las secciones de la sala superior:

Resolver los juicios que versen sobre las materias referidas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior; en los que la resolución impugnada se funde en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación, que no se aplicó en su favor éstos tratados o acuerdos; resolver por atracción los juicios especiales establecidos en el artículo 239-A, fracción I, inciso a) del Código Fiscal de la Federación; resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la sección, así como la queja y señalar las medidas de apremio; fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal Fiscal y ordenar su publicación; aprobar las tesis y rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la sección, así como ordenar su publicación; y las demás que determinen las leyes.

DE LAS SALAS REGIONALES. (Art. 30 LOTFF)

Conocerán de los juicios señalados en el artículo 11 de la Ley Orgánica en estudio, salvo los que compete resolver al pleno o a las secciones de la sala superior, de los cuales se encargarán de la instrucción; de los juicios por razón del territorio tratándose del lugar donde se ubique el domicilio fiscal del demandante, salvo que se trate de empresas integrantes del sistema financiero conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta; tengan el carácter de controladora o controlada en los términos de la ley citada y determinen su resultado fiscal consolidado; el demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en territorio nacional, o bien resida en

México y no tenga domicilio fiscal; en los tres primeros casos, será competente la sala regional dentro de cuya jurisdicción territorial se encuentre la sede de la autoridad que dictó la resolución impugnada, y en el último, se estará al domicilio del particular. Si la demandante es una autoridad que promueve la nulidad de una resolución administrativa favorable a un particular, será competente la sala regional dentro de cuya jurisdicción se encuentre la sede de dicha autoridad.

3.1.4. CUESTIONES GENERALES DEL PROCEDIMIENTO.

CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Previo al desarrollo del presente punto, cabe aclarar que tal como lo dispone el título del mismo, se expondrá en forma general la substanciación del procedimiento contencioso administrativo, considerando que en capítulo posterior se concibe la instrumentación del juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, tema en el cual se ahondará específicamente sobre dicho procedimiento. Hecha tal aclaración, es sabido que el marco de regulación legal del procedimiento contencioso administrativo lo constituye la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y el Código Fiscal de la Federación, y supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de este último ordenamiento citado no contravenga al procedimiento contencioso que establece el Código Fiscal invocado.

La substanciación del procedimiento ventilado ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se realiza en dos etapas: la de instrucción y la de resolución. La etapa instructiva, a su vez, se divide en tres fases: la postulatoria, la probatoria y la preconclusiva.

La fase postulatoria tiene inicio con la presentación y contestación de la demanda; en la primera, la parte actora efectúa el planteamiento de sus pretensiones y, en la segunda, la parte demandada sus resistencias.

En la fase probatoria cabe señalar que, desde que se presenta la demanda y la contestación, las partes tienen como obligación el ofrecer las pruebas que consideren pertinentes, y en los autos que se emitan para tener por presentada la demanda o su contestación, el magistrado instructor determinara la admisión o desechamiento de dichos elementos probatorios ofrecidos.

No obstante lo anterior, en la fase probatoria existente en el procedimiento en comento, quedan de relieve los casos de desahogo de pruebas confesionales, testimoniales, periciales o de inspección.

La fase preconclusiva se constituye por la formulación de alegatos que vierten las partes, mismos que configuran los razonamientos lógico-jurídicos que, por escrito deben rendir las partes contendientes a efecto de demostrar al juzgador que su contraparte no tiene razón en su pretensión.

Diez días después de que se haya concluido la substanciación del juicio y no existiendo prueba o diligencia pendiente por desahogar, el magistrado instructor notificara por lista a las partes que cuentan con un

término de cinco días para formular alegatos por escrito, mismos que de ser presentados en tiempo y forma, deberán ser considerados al dictar la sentencia que conforme a derecho proceda. Una vez vencido el término invocado, con o sin alegatos, quedará cerrada la fase instructiva, sin necesidad de declaración expresa. (Art. 235 CFF)

Con base en lo expuesto, se advierte que la instrucción es una fase del proceso que consiste en el conjunto de actos procedimentales de las partes, de los terceros y del juzgador, los cuales se tornan indispensables para que el proceso se encuentre integrado para dictar sentencia. En dicha fase, el objeto lo constituye el ilustrar al juzgador acerca de los puntos que se controvierten y, las pruebas en que cada una de las partes sustenta sus pretensiones.

No existiendo prueba o diligencia pendiente por desahogar, en forma automática queda cerrada la instrucción, lo que genera que la sala regional que corresponda este en aptitudes de emitir la sentencia que dé por concluido el proceso. Con el cierre de instrucción se culmina la primera fase del procedimiento y da inicio la segunda, esto es, la resolutive.

En la etapa de resolución el juzgador para emitir su fallo, realiza un mecanismo de razonamientos, es decir, un juicio lógico-jurídico del conjunto de actuaciones y constancias que integran el procedimiento, a efecto de llegar a la verdad de los hechos, realizando para ello una operación en la que la premisa mayor esta representada por los preceptos legales que las partes invocan como fundamento legal de sus pretensiones, la menor por los

razonamientos que las mismas esgrimen y la consideración que en vía de conclusión ha llegado el juez.

La fase de resolución abarca desde el momento de cierre de instrucción hasta que la sala dicta la sentencia correspondiente, la cual se hará dentro de los sesenta días hábiles siguientes a dicho cierre. Para tal efecto, dentro de los cuarenta y cinco días hábiles que siguen al multicitado cierre de instrucción, el magistrado deberá formular un proyecto de sentencia. Salvo que la sentencia sea de sobreseimiento no será necesario esperar el cierre de instrucción.

Elaborado el proyecto de sentencia, será turnado a los demás magistrados con el objeto de que emitan su voto respectivo; de estar todos de acuerdo con el proyecto, el mismo adquirirá el carácter de sentencia. Si el proyecto es aprobado por mayoría, el magistrado que disida puede limitarse a expresar que vota en contra del proyecto o bien, a emitir un voto particular que deberá presentarse en un plazo no mayor de diez días. De no aceptarse el proyecto, el magistrado instructor engrosará el fallo con los argumentos que haga valer la mayoría, y su proyecto quedará como voto particular. 79

3.1.6. RECURSOS.

RECURSO DE RECLAMACION. (Arts.242 a 244 CFF)

"Procede en contra de las resoluciones del magistrado instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la sala o sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate."

Una vez interpuesto el recurso, se ordena correr traslado a la contraparte, por el término de quince días para que exprese lo que a su derecho convenga, dándose cuenta a la sala para que resuelva en el término de cinco días. No podrá excusarse el magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido.

Si la reclamación se interpone en contra del acuerdo que sobrese el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, no será necesario dar vista a la contraparte, en caso de desistimiento del demandante.

RECURSO DE REVISION. (Arts. 248 y 249 CFF)

Procede contra las resoluciones que dicten las salas regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, compete su interposición a la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en

la sede de la sala regional correspondiente, mediante escrito que se deberá presentar dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos su notificación, siempre que se este en cualquiera de los supuestos siguientes:

- Cuando la cuantía exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica respectiva del Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

- Revista importancia y trascendencia, aún cuando la cuantía siendo inferior a la señalada en el párrafo que antecede, o bien ésta sea indeterminada, en cuyo caso el recurrente deberá razonar tal circunstancia con el objeto de que proceda la admisión del recurso.

- cuando la resolución sea emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto verse sobre:

Interpretación de leyes o reglamentos; determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones; competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o substanciado el procedimiento del cual derivó ésta o al ejercicio de las facultades de comprobación; violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo; violaciones cometidas en las resoluciones o sentencias y las que afecten el interés fiscal de la Federación.

- Se trate de una resolución dictada conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

- Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto se refiera sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos de trabajo.

También será procedente el recurso de revisión en contra de las resoluciones o sentencias que emita el Tribunal Fiscal de la Federación, en los casos de atracción que contempla el artículo 239-A del CFF, a saber:

- Cuando el valor del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente del Distrito Federal, vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida,

- Cuando para su resolución sea necesario establecer, por primera vez, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia.

Asimismo, es procedente el recurso de revisión en los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, en cuyo caso el recurso sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En caso de que el particular interponga amparo directo contra la misma resolución o sentencia impugnada mediante el recurso de revisión, el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del amparo, resolverá dicho recurso, lo cual tendrá lugar en la misma sesión en que decida el amparo.

3.2. TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

La iniciativa de ley remitida por el Presidente de la República Mexicana al Congreso de la Unión de fecha 19 de enero de 1971, por conducto de la Secretaría de Gobernación para el establecimiento del Primer Tribunal Contencioso en el Distrito Federal, se examinó a la luz del artículo 71 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. En dicha iniciativa se expresó como finalidad el establecer en forma pronta y eficaz la justicia administrativa en el Distrito Federal, con la creación de un tribunal de esta naturaleza, con fundamento en lo dispuesto en la fracción I del artículo 104 Constitucional. Este tribunal gozaría de plena autonomía para resolver con imparcialidad los juicios que los particulares promovieran contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal, además se señaló que la justicia impartida por el tribunal a crear, tendría las características de ser pronta, expedita, pública y carente de formalidades, supliendo las deficiencias de la demanda, en beneficio del promovente.

Gozando el particular del derecho de opción de acudir o agotar el procedimiento establecido en los diversos reglamentos que contemplan recursos para impugnar multas y resoluciones determinadas por las autoridades del Distrito Federal.

Respecto a la substanciación del procedimiento se expresó que, éste estaría constituido por la presentación de la demanda, la contestación y la audiencia de ley, en la que se desahogarian las pruebas correspondientes y se dictaría sentencia en un término de diez días si las constancias a examinar fueren numerosas.

En cuanto a las sentencias a emitir por este tribunal, se argumentó que no tendrían formalidad alguna, nulificarían los actos o determinaciones impugnadas y, en su caso, ordenarían la reposición del procedimiento, indicando en qué términos se modificaría el acto impugnado, o bien, decretarían la sentencia procedente.

Se haría obligatorio la suplencia de las deficiencias de las demandas, con el objeto de erradicar todo formalismo que obligue a los magistrados a resolver en un determinado sentido, cuando por justicia debieran dictarse en otra forma.

Lo anterior, constituyó el pensamiento e ideas primordiales vertidas por el Ejecutivo Federal en la iniciativa de ley para crear el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

En la sesión del día jueves 4 de febrero de 1971, en el período extraordinario de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, XLVIII Legislatura, se dio lectura al dictamen de las comisiones unidas del Departamento del Distrito Federal, Segunda de Justicia y los Estudios Legislativos, con proyecto de ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

Comenta el jurista Ramón Martínez Lara, que analizado el derecho positivo de otros países, como son los de habla española, y la doctrina existente sobre esta materia, se desprende que en términos generales la iniciativa de ley de referencia, cumple con los requisitos de contenido y formalidad, así como las características específicas del tribunal de nueva formación, adoptados como básicos; contemplando los siguientes principios: de autonomía, de antiformalidad y de igualdad de las partes.

a) Principio de autonomía: Tiene su cumplimiento en cuanto se confía la jurisdicción a un tribunal dotado de plena autonomía para resolver con imparcialidad los juicios promovidos por los particulares en contra de los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal.

c) Principio de antiformalidad: Esto es, se contempla como fin, que la justicia impartida por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo sea expedita, pronta y pública, con ausencia de formalidades, y es por ello que la ley establece que el tribunal supla la queja demanda, en beneficio de la clase económicamente desvalida, en donde es más frecuente la imposibilidad o la dificultad para pedir justicia.

c) Principio de igualdad de las partes: Resulta difícil el administrar justicia cuando no existe igualdad entre las partes, y cuando es así, no se administra justicia sino más bien, todo se mueve en torno de un interés, por ello se considera que el proceso sólo existe cuando la administración se despoja de sus prerrogativas y funge como una parte más.

Con fecha 17 de marzo de 1971, se publicó el texto de la ley original del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, en el Diario Oficial de la Federación. El 15 de julio de 1971, se tomó la protesta de ley a los magistrados que originalmente integraron el citado tribunal, ante la Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos de la XLVIII Legislatura. 80

Actualmente conforme a lo dispuesto por el artículo 80 fracción III de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se le concibe a éste como un tribunal local de anulación.

3.2.1. ESTRUCTURA ORGANICA.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es un tribunal administrativo con la organización y competencia que su ley establece, dotado de plena jurisdicción y autonomía para dictar sus fallos e independiente a las autoridades administrativas. (Art. 2º LTCADF)

Se conformara por una sala superior integrada por cinco magistrados, y por tres salas ordinarias de tres magistrados cada una. Cuando las necesidades del servicio lo requieran, a juicio de la sala superior se formaran salas auxiliares integradas por tres magistrados cada una. La sede de las salas ordinarias y de las auxiliares, será determinada por la sala superior.

80 Martínez Lara, Ramón. Ob. Cit. pp. 147 a 153.

La sala superior es el órgano supremo del tribunal, se compondrá de cinco magistrados. Para que pueda sesionar basta la presencia de tres de sus miembros. Sus resoluciones se adoptarán por votos de tres magistrados en el mismo sentido, quienes no podrán abstenerse de votar, salvo que tengan algún impedimento, de no darse el número de votos requeridos, se diferirá para sesión posterior. (Arts. 17 y 19 LTCADF)

FUNCIONARIOS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

MAGISTRADOS.

Los magistrados del tribunal, serán designados por el Jefe del Distrito Federal, cuyo nombramiento someterá a la aprobación de la Asamblea de Representantes. Durarán seis años en el ejercicio de su encargo, podrán ser promovidos de las salas auxiliares o a las salas ordinarias y de éstas a la sala superior, y al término de su nombramiento podrán ser ratificados o promovidos, y de serlo, sólo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. (Art. 3º. LTCADF)

Se requiere para ser magistrado del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal: Ser mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos; para ser magistrado de la sala superior, tener por lo menos, treinta años cumplidos y veinticinco para ser magistrado

de sala ordinaria; ser licenciado en derecho con título debidamente registrado ante la autoridad competente, por lo menos con cinco años de antigüedad a la fecha de su nombramiento; acreditar, cuando menos, tener tres o cinco años de práctica profesional en materia administrativa y fiscal, según sea magistrado para sala ordinaria o para sala superior; gozar de buena reputación y, no haber sido condenado por sentencia irrevocable, por delito doloso con sentencia mayor a un año de prisión.

Es causa de retiro de los magistrados, el cumplir setenta y cinco años de edad o que sobrevenga incapacidad física o mental para desempeñar el cargo. (Art. 4º. LTCADF)

El Tribunal tendrá un presidente que será a su vez presidente de la sala superior, electo por los magistrados de dicha sala, durará dos años en su cargo y no podrá ser reelecto para el período inmediato. Cada sala ordinaria y auxiliar tendrá un presidente electo por sus magistrados, que durará un año en su cargo y solo podrá ser reelecto por una ocasión consecutiva. (Art. 5º. LTCADF)

PERSONAL AUXILIAR.

El tribunal tendrá un secretario general de acuerdos que será también secretario de acuerdos de la sala superior, un secretario general de compilación y difusión, y un secretario general de asesoría y defensoría jurídica, los secretarios, actuarios, asesores y defensores jurídicos necesarios para el despacho de los negocios del Tribunal, y demás empleados que determine el presupuesto del mismo. Los asesores y

defensores jurídicos proporcionarán gratuitamente sus servicios al público.
(Art. 12 LTCADF)

Los secretarios de acuerdos deberán ser mexicanos, mayores de 25 años, licenciados en derecho, con título debidamente registrado, con experiencia de por lo menos de 2 años en materia administrativa o fiscal, notoria buena conducta y no haber sido condenado por sentencia irrevocable por delito doloso que le imponga más de un año de prisión. Los actuarios reunirán los mismos requisitos, excepto la experiencia en materia administrativa o fiscal.

3.2.3. COMPETENCIA.

DE LA SALA SUPERIOR. "Es de su competencia: (Art. 20 LTCADF)

- I. Fijar la jurisprudencia del tribunal;
- II. Resolver los recursos en contra de las resoluciones de las salas;
- III. Resolver las contradicciones que se susciten entre las sentencias de las salas ordinarias y auxiliares;
- IV. Resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la sala superior;
- V. 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;

VI. Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados del tribunal y designar al magistrado que deba substituirlos; y

VII. Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las salas del tribunal, así como entre los magistrados instructores y ponentes."

DE LAS SALAS DEL TRIBUNAL.

"Son competentes para conocer: (Art. 23 LTCADF)

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

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

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

IV. De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro del término de treinta días naturales a la promoción presentada por los particulares, salvo disposición contraria en ley.

V. De los juicios en contra de resoluciones de negativa ficta en materia fiscal, que se configurarán transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes;

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

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

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

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

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

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

El particular podrá optar por ésta vía o acudir ante la instancia judicial competente; y las demás que expresamente señalen otras leyes".

3.2.3. CUESTIONES GENERALES DEL PROCEDIMIENTO.

“Los juicios que se promuevan ante el Tribunal, se substanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que se prevé en la ley en comento. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe dicho ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; en materia fiscal al Código Financiero del Distrito Federal. Y en su caso, al Código Fiscal de la Federación en lo que resulten aplicables.” (Art. 25 LTCADF)

Toda promoción debe ser signada por quien la formule, de no ser así, se tendrá por no hecha; de ser el caso de que el promovente no sabe o no puede firmar, lo hará otra persona a su ruego y el interesado estampará su huella dactilar. Las demandas, contestaciones, recursos, informes y toda actuación, deberá constar en español, y si se encuentran en otro idioma, debe anexarse la traducción respectiva; las fechas y cantidades se escribirán con letra. (Arts. 26 y 28 LTCADF)

Será optativo para la persona física o moral agotar recurso u otro medio de defensa que establezcan leyes o reglamentos del Distrito Federal, o bien, promover el juicio ante el tribunal, el ejercicio de la acción ante el mismo, extingue el derecho para promover otro medio de defensa. No habrá condena a costas, cada una de las partes será responsable de sus erogaciones. (Arts. 29 y 31 LTCADF)

Son partes en el procedimiento: El actor, el demandado, quien puede ser el Jefe del Distrito Federal, los secretarios del ramo, los directores generales, así como las autoridades administrativas del Distrito Federal que hayan intervenido en forma directa en la resolución o acto administrativo impugnado; las autoridades de las delegaciones políticas; las autoridades administrativas del Distrito Federal, tanto ordenadoras como ejecutoras de la resolución o acto impugnado; el gerente general de la caja de previsión de la policía preventiva del D.F.; la persona física o moral a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa, conforme al artículo 23 fracción IX de la Ley en cita; las autoridades de la administración pública centralizada, desconcentrada y descentralizada del Distrito Federal; y el tercero perjudicado. (Art. 33 LTCADF)

Solo pueden intervenir en el juicio las personas que tengan interés legítimo en el asunto. Se podrá autorizar a cualquier persona con capacidad legal, para recibir y oír notificaciones, quienes quedan facultadas para interponer recursos, ofrecer y rendir pruebas y alegar en la audiencia correspondiente. La representación en juicio terminará con la revocación que se haga de la misma, o en su caso, hasta que sea ejecutada la sentencia que proceda. (Art. 34 y 35 LTCADF)

Las resoluciones serán notificadas personalmente, dentro del tercer día contados a partir de aquél en que se emitió la resolución; por lista, al día siguiente de ser pronunciada, o por correo certificado con acuse de recibo. Los promoventes en su escrito inicial deberán señalar domicilio legal en el

Distrito Federal, para la practica de las notificaciones respectivas. Las notificaciones surtirán efectos a partir del día siguiente al en que sean hechas. (Arts. 36, 37 y 40 LTCADF)

Deviene la improcedencia del juicio ventilado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal cuando: Los actos o resoluciones no son de autoridades del D.F.; contra actos o resoluciones del propio Tribunal; que éstos sean materia de otro juicio contencioso administrativo pendiente de resolución, existiendo identidad de parte del promovente, autoridades demandadas y el mismo acto administrativo, aún cuando las reclamaciones sean distintas; contra actos o resoluciones que hayan sido juzgados en otro juicio contencioso administrativo; aquéllos que no afecten los intereses legítimos del actor, que se hayan consumado de un modo irreparable o hayan sido consentidos expresa o tácitamente; contra actos o resoluciones de autoridades administrativas del D.F., cuya impugnación mediante algún recurso u otro medio de defensa legal se encuentre en trámite; contra reglamentos, circulares o disposiciones generales, que no hayan sido aplicadas concretamente al promovente; cuando de las constancias de autos se aprecie la inexistencia de la resolución o acto a impugnar; si ya han cesado los efectos de los actos o resoluciones impugnados, o no pudieren producirse por haber desaparecido el objeto del mismo; contra actos o resoluciones que de oficio deban ser revisados por las autoridades administrativas del D.F.; y en los demás casos

en que la improcedencia esté señalada en algún otro precepto de la ley.
(Art.72 LTCADF)

Procede el sobreseimiento del juicio: por desistimiento o fallecimiento del demandante; por sobrevenir una causal de improcedencia; si la autoridad demandada satisface la pretensión del actor, o revoca el acto que se impugna; y por caducidad. (Art. 73 LTCADF)

Se encontrarán impedidos los magistrados y secretarios de las salas para actuar y deberán excusarse en caso de existir: parentesco consanguíneo o por afinidad con las partes o sus representantes; interés personal en el asunto; si han representado a cualquiera de las partes en el mismo asunto; amistad o enemistad; intervención en el acto a impugnado; si son partes en un juicio similar pendiente de resolución por parte del tribunal; y los demás que señale el Código de Procedimientos Civiles para el D.F.(Art. 46 LTCADF)

El impedimento será calificado de plano por la sala superior, mediante acuerdo que se emita para tal efecto. La recusación con causa se hará valer ante la sala superior, interpuesta la recusación con causa, las partes aportarán las pruebas que sustenten su petición, salvo las testimoniales y periciales. (Arts. 46, 48 y 49 LTCADF)

En contra de los actos o resoluciones de las autoridades de la Administración Pública Central y Paraestatal del D.F., el término para interponer la demanda, será de quince días hábiles contados a partir del

siguiente a aquél en que se hubiese notificado, o del que se hubiere tenido conocimiento u ostentado sabedor del mismo o de su ejecución.

Se interpondrá dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución, cuando se pida la nulidad de una resolución favorable a una persona física o moral, con la salvedad de que dicha resolución haya originado efectos de tracto sucesivo, para lo cual la autoridad podrá demandar en cualquier época. (Art. 43 LTCADF)

La demanda se interpondrá por escrito dirigido al tribunal y reuniendo los requisitos siguientes: nombre y domicilio del actor o de quien promueva en su nombre; las resoluciones o actos administrativos a impugnar; autoridad, autoridades o partes demandadas; nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hay; la pretensión que se deduce; fecha de notificación de la resolución que se impugna; descripción de los hechos, y de ser posible, los fundamentos de derecho, firma del actor y las pruebas que se ofrezcan. Deben anexarse copias de la demanda para correr traslado a cada una de las demás partes. (Art. 50 LTCADF)

Se podrá ampliar la demanda dentro de los quince días siguientes al que surta efectos el acuerdo recaído a la contestación de la misma, cuando se demande la nulidad de una resolución negativa ficta. (Art. 51 LTCADF)

Dentro del término de veinticuatro horas de haber recibido la demanda, el presidente del tribunal la turnará a la sala que corresponda. El desechamiento de la demanda procede en los casos siguientes:

Si el acto impugnado se dictó conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del propio tribunal; si se encontrare motivo suficiente e indudable de improcedencia, y si siendo oscura o irregular y con prevención al actor para que la subsanará, no lo hiciere así en el término de cinco días. (Arts. 53 y 54 LTCADF)

Admitida la demanda, el presidente de la sala mandará emplazar a las demás partes para que emitan su contestación dentro del término de quince días. En el mismo acuerdo se citará para la audiencia del juicio dentro de un plazo que no excederá de veinte días y dictará las providencias que procedan. El término para contestar, correrá individualmente para cada una de las partes. Las partes demandadas y el tercero perjudicado en su contestación se referirán a cada uno de los puntos contenidos en la demanda, invocarán los preceptos de derecho que juzgue aplicables y ofrecerán pruebas. Si la parte demandada no contesta en término, el tribunal declarará la preclusión respectiva, teniendo por confesados los hechos salvo prueba en contrario. (Arts. 55 y 56 LTCADF)

La suspensión de la ejecución de los actos que se impugnan, sólo podrá ser acordada por el presidente de la sala que conozca del asunto, dicha suspensión podrá ser solicitada por el actor durante cualquier etapa del juicio y tendrá como efecto evitar que se ejecute la resolución impugnada. Tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, se concederá la suspensión siempre que se garantice su importe ante la Tesorería del Departamento del Distrito Federal, mediante depósito en

efectivo, billete de depósito, prenda o hipoteca, embargo de bienes o fianza. (Arts. 58, 59 y 60 LTCADF)

Admitida la demanda, pasará el expediente al magistrado que corresponda, quien se encargara de continuar con la instrucción hasta la audiencia. (Art. 57 LTCADF)

En el escrito de demanda y en el de contestación, se ofrecerán las pruebas que se estimen convenientes, las que revistan la característica de ser supervenientes se podrán ofrecer cuando aparezcan y hasta la audiencia respectiva. Se admitirán toda clase de probanzas, excepto la confesional y las contrarias al derecho y a la moral. (Art. 65 LTCADF)

La prueba pericial tendrá lugar en cuestiones referentes a alguna ciencia o arte, para tal efecto, los peritos deberán pertenecer a un colegio de su materia. Cuando se ofrezca ésta probanza, las partes presentaran los cuestionarios sobre los que los peritos rendirán su dictamen en la audiencia. En su caso, el magistrado instructor nombrará al perito tercero en discordia, el cual no será recusable, pero deberá excusarse en caso de concurrir las circunstancias de parentesco, amistad o interés directo o indirecto. (Arts. 69 y 70 LTCADF)

En cuanto a la testimonial, no se excederá de tres testigos por cada hecho, éstos deberán ser presentados por el oferente, salvo que estuviere impedido para hacerlo, los citará el Tribunal. (Art. 71 LTCADF)

La audiencia tendrá por objeto desahogar en términos de ley, las pruebas ofrecidas por las partes y oír los alegatos respectivos. La

inasistencia de las partes a la audiencia, no impedirá la celebración de la misma. Concluida la recepción y desahogo de pruebas, las partes alegaran lo que a su interés convenga, por sí o por medio de un defensor, concluidos éstos, el magistrado del asunto propondrá los puntos resolutivos y la sala resolverá el juicio en la misma audiencia, salvo que por el elevado número de constancias, se reserve el fallo definitivo para un término no mayor de diez días. (Arts. 74, 77 y 78 LTCADF)

La sentencia se pronunciará por unanimidad o por mayoría de votos de la sala del conocimiento, la cual suplirá deficiencias de la demanda al emitir la sentencia, aunque siempre se contraerá a los puntos de la litis planteada. Tratándose de materia fiscal, se suplirán las deficiencias sólo cuando de los hechos narrados se desprenda el agravio. (Art. 79 LTCADF)

Las sentencias que emitan las salas del tribunal deberán: fijar en forma clara y precisa los puntos controvertidos; valoración de los medios de prueba ofrecidos, admitidos y desahogados, según el prudente arbitrio de la sala, con excepción de las documentales públicas y inspección judicial que siempre harán prueba plena; los fundamentos de derecho en que se apoye; los puntos resolutivos en los que se expresarán los actos cuya validez se reconociere o cuya nulidad se declare; y los términos en que deberá ser ejecutada la sentencia por parte de la autoridad demandada, así como el plazo correspondiente para ello, el cual no excederá de veinticinco días contados a partir de la fecha de notificación. (Art. 80 LTCADF)

Son causas de nulidad de los actos impugnados: incompetencia de la autoridad; incumplimiento y omisión de las formalidades legales; violación de la ley o no haberla aplicado debidamente; arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar. (Art. 81)

De ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables tendrán la obligación de otorgar o restituir al actor, en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia. (Art. 82 LTCADF)

En caso de incumplimiento de la sentencia el actor podrá promover queja ante la sala respectiva, dándose vista a la autoridad responsable por el término de cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga. Cumplido éste término la sala resolverá si la autoridad ha cumplido con la sentencia, de no ser así, la requerirá para que lo haga en otro término de cinco días, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia se hará acreedora a una multa. Si no obstante ello, la autoridad persiste en su negativa, la sala superior solicitará al Jefe del Distrito Federal, como superior jerárquico, obligue al funcionario responsable para que dé cumplimiento a la sentencia del tribunal, en un plazo no mayor de cinco días, sin perjuicio de la multa impuesta. Las citadas sanciones, serán también procedentes cuando no se cumplimente en sus términos la suspensión que se decreta respecto del acto reclamado en el juicio. (Art. 83 LTCADF)

3.2.4. RECURSOS.

RECURSO DE RECLAMACION. (Arts. 84 a 88 LTCADF)

Procede contra las providencias o los acuerdos de trámite dictados por el presidente del tribunal, por el presidente de cualesquiera de las salas o por los magistrados, y demás casos señalados por la ley en cita.

Se interpondrá con expresión de agravios, dentro del término de tres días contados a partir del siguiente en que surta efectos la notificación respectiva, ante la sala de adscripción del magistrado o presidente que dictó el acuerdo recurrido. La sala suplirá las deficiencias de los agravios, pero no su ausencia. Se substanciará con vista a las demás partes, por un término de tres días, a efecto de que argumenten lo que a su interés convenga. La sala resolverá una vez transcurrido éste término.

RECURSO DE APELACION. (Arts. 87 LTCADF)

Serán apelables por cualquiera de las partes, ante la sala superior, las resoluciones de las salas del tribunal que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que resuelvan el juicio o la cuestión de fondo, y las que pongan fin a al procedimiento.

Este se interpondrá por escrito, dirigido a la sala superior, dentro del término de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna. La sala superior, al admitir a trámite el recurso, designará a un magistrado ponente y mandará correr traslado a las demás partes por un término de cinco días, para que expongan

lo que a su derecho convenga. Vencido dicho término, el magistrado ponente formulará un proyecto y dará cuenta del mismo a la sala superior en un plazo de quince días.

RECURSO DE REVISION. (Art. 88 LTCADF)

Procede contra las resoluciones de la sala superior que se citan en el párrafo que antecede, será interpuesto por las autoridades ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente mediante escrito, dentro del término de quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva, e independientemente del monto, en los casos siguientes:

- Cuando la resolución que se dicte afecte el interés fiscal o el patrimonio del D.F. y sea de importancia a juicio de la autoridad fiscal;
- Cuando se trate de la interpretación de leyes o reglamentos;
- Cuando se trate de las formalidades esenciales del procedimiento;
- Cuando se fije el alcance de los elementos constitutivos de las contribuciones; y
- 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.

3.3. TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al contemplar la institución de tribunales administrativos en el ámbito nacional, el 30 de diciembre de 1946, influyó enormemente en las entidades federativas. Esa influencia se vio concretizada en el año de 1951 con la creación del primer tribunal fiscal estatal en el Estado de Tamaulipas, en vía de seguimiento fue Colima en 1955, el del Estado de México en 1958, el de Guanajuato en 1961, etc., y la jurisdicción administrativa a nivel entidad federativa se desarrolló siguiendo los lineamientos de nacimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, que se había ido consolidando con un reconocido prestigio en el quórum nacional.

Tiempo después, una reforma constitucional de junio de 1967 fue decisiva para el desarrollo de los tribunales administrativos locales, toda vez que con esta base constitucional tuvo origen en 1971 el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, que ha fungido en gran medida como modelo para la estructuración e implementación de tribunales administrativos similares en las entidades federativas.

En período posterior, la jurisdicción administrativa de las entidades federativas recibió un significativo y trascendental impulso con la adición de una fracción IV al artículo 116 Constitucional, en el año de 1987, con la que se ratificaban las facultades que tienen las entidades federativas para

constituir tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para emitir sus fallos, y teniendo a su cargo el dirimir las controversias que se generen entre la Administración Pública Estatal y los particulares.

En la actualidad, con las treinta y dos partes que integran el territorio nacional y por ende, el sistema federal, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 43 de la Carta Magna, y considerando sus respectivas leyes de jurisdicción administrativas, en lo que se refiere a su adscripción formal, organización, competencia material y metodología para la composición de controversias, cabe esquematizar lo siguiente:

A) ENTIDADES FEDERATIVAS CON JURISDICCION ADMINISTRATIVA PROPIA.

Hasta el año de 1995 son veinte entidades federativas las que han establecido sus propios órganos jurisdiccionales, mismos que se citarán en un orden cronológico, atendiendo la fecha de publicación de sus leyes respectivas. De éstos veinte, dieciséis son de tipo administrativista o autónomos, a saber:

1.- **DISTRITO FEDERAL:** Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, publicada el 17 de marzo de 1971, con reformas en 1973, 1979, 1986 y 1994.

2.- SONORA: Tribunal de lo Contencioso Administrativo (unitario). Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo, publicada el 26 de enero de 1977 y Código Fiscal publicado el 29 del mismo mes y año.

3.- TAMAULIPAS: Tribunal Fiscal (unitario). Código Fiscal publicado el 27 de diciembre 1977, que abrogó a la Ley de Justicia Fiscal de 29 de XII de 1951.

4.- HIDALGO: Tribunal Fiscal Administrativo. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Administrativo y Código Fiscal del Estado, publicados el 31 de diciembre de 1981.

5.- JALISCO: Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Leyes Orgánicas del Tribunal Contencioso Administrativo y del Procedimiento Contencioso Administrativo, ambas publicadas el 24 de diciembre de 1983.

6.- GUANAJUATO: Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ley de Justicia Administrativa del Estado, publicada el 24 de septiembre de 1985.

7.- QUERETARO: Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, publicada el 26 de diciembre de 1985, con reformas y adiciones publicadas el 27 de octubre de 1988.

8.- ESTADO DE MEXICO: Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ley de Justicia Administrativa del Estado, publicada el 31 de diciembre de 1986.

9.- GUERRERO: Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, publicada el 7 de julio de 1987.

10.- YUCATAN: Tribunal Contencioso Administrativo. Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo y Ley de lo Contencioso Administrativo, publicadas el 1º de octubre de 1987.

11.- BAJA CALIFORNIA: Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, publicada el 31 de enero de 1989.

12.- VERACRUZ: Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ley de Justicia Administrativa para el Estado, publicada el 14 de febrero de 1989, con reformas publicadas el 15 de mayo de 1990.

13.- MORELOS. Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ley de Justicia Administrativa del Estado, publicada el 14 de febrero de 1990.

14.- NUEVO LEON: Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado. Código Procesal del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, publicado el 19 de junio de 1991.

15.- SINALOA: Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ley de Justicia Administrativa para el Estado, publicada el 26 de marzo de 1993, que abrogó a la Ley de Justicia Fiscal del 30 de abril de 1993.

16.- SAN LUIS POTOSI: Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Ley de Justicia Administrativa del Estado, publicada el 21 de abril de 1993.

Los cuatro restantes son de indole judicial:

17.- CHIHUAHUA: Supremo Tribunal de Justicia del Estado, a través de las salas civiles. Código Fiscal del Estado, publicado el 30 de diciembre de 1970.

18.- NAYARIT: Supremo Tribunal de Justicia. Código Fiscal del Estado, publicado el 26 de diciembre de 1976.

19.- AGUASCALIENTES: Supremo Tribunal de Justicia. Código Fiscal del Estado, publicado el 31 de diciembre de 1981.

20.- CHIAPAS. Tribunal Superior de Justicia, a través de su sala administrativa. Ley de Justicia Administrativa del Estado, publicada el 18 de enero 1989.

**B) ENTIDADES FEDERATIVAS SIN JURISDICCION ADMINISTRATIVA
PROPIA.**

- | | |
|--------------------------|-------------------|
| 1.- Baja California Sur. | 7.- Oaxaca. |
| 2.- Campeche. | 8.- Puebla. |
| 3.- Coahuila. | 9.- Quintana Roo. |
| 4.- Colima | 10.- Tabasco. |
| 5.- Durango. | 11.- Tlaxcala. |
| 6.- Michoacán. | 12.- Zacatecas. |

En el caso de estas entidades federativas que no cuentan con su jurisdicción para el control de la legalidad administrativa, funge como contralor jurisdiccional el Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo biinstancial. 81

81 López Ríos, Pedro. Ob. Cit. pp.115 a 120.

3.3.1. ORGANIZACIÓN.

Un juzgador administrativo de conformidad con las leyes respectivas de los estados, reúne varias características:

a) Autonomía para dictar sus fallos independientemente de su adscripción a uno u otro poder. Esta característica es esencial, toda vez que el juzgador no sería un verdadero juez, así establecido en todas las leyes de jurisdicción administrativa de las entidades federativas, tal es el caso de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Veracruz, que en su precepto 2º. establece: "El Tribunal de lo Contencioso Administrativo es un órgano de justicia administrativa, dotado de plena autonomía e imperio suficientes para dictar sus fallos y hacer cumplir sus resoluciones."

Esa autonomía plena se garantiza mediante el mecanismo empleado para su nombramiento, realizado por el Poder Ejecutivo con aprobación del Congreso o, en su caso por la diputación permanente a excepción del de Querétaro, donde se realiza por el propio Congreso. Además, en diversas legislaciones se instituye la inamovilidad temporal durante el ejercicio de su encargo.

En este contexto, la Ley orgánica del Tribunal Fiscal Administrativo del Estado de Hidalgo, en su artículo 7º. señala: "Los magistrados del Tribunal Fiscal Administrativo serán inamovibles y sólo podrán ser separados del cargo en los casos y mediante el procedimiento señalado en el título décimo

de la Constitución Política del Estado y en la correspondiente Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado de Hidalgo.”

b) Capacidad para resolver con atingencia los asuntos que mediante el planteamiento respectivo se ponen a su consideración. Esta exigencia se constituye de enorme importancia, en virtud de que da sentido a la especialidad del juez, y además se encuentra establecida por la totalidad de las leyes de jurisdicción administrativa local que establecen tribunales no judicialistas, esto es, con adscripción formal al Poder Ejecutivo o independiente de éste y del Judicial.

c) La organización por territorio en su mayoría de las legislaciones, es la centralizada del tribunal en la capital del Estado, no obstante existir una tendencia a la regionalización, tal como acontece en las leyes de jurisdicción administrativa de los Estados de México, Guerrero, Baja California, Veracruz, Chiapas, Morelos y Sinaloa. Esto se encuentra sujeto a las cuestiones financieras y de las facilidades de comunicación al interior de cada entidad federativa que permitan la inmediatez de espacio y tiempo entre el gobernado y el juzgador. 82

3.3.2. COMPETENCIA MATERIAL.

Las entidades federativas que cuentan con sus órganos de jurisdicción administrativa, resumen su competencia original, a la materia tributaria; exceptuándose los tribunales del Distrito Federal y de Sinaloa, los cuales desde su nacimiento obtuvieron una competencia material mucho más amplia: el primero para conocer de los juicios que se promuevan contra "los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares", y el segundo, aparte de la materia tributaria, para conocer de multas administrativas, responsabilidad de funcionarios, pensiones burocráticas, indemnizaciones por expropiación, contratos administrativos, etc.

La tendencia que se vislumbra es la de transformar los tribunales de carácter exclusivamente fiscal, confiriéndoles competencia genérica, e inclusive con extensión de competencia para el ámbito municipal. Actualmente el Tribunal Fiscal de Tamaulipas, al cual se le extendió su ámbito de competencia para el conocimiento de asuntos de índole municipal. Los tribunales del Estado de México, Guerrero, Baja California, Veracruz, Jalisco, Guanajuato, Querétaro y Nuevo León, igualmente se les extendió su ámbito competencial en forma genérica y extensión del ámbito municipal.

Respecto a los poderes del juez, la vertiente legislativa que se vislumbra, consiste en asignarles plena jurisdicción con el objeto de que no

limiten su actuar a anular un acto administrativo, sino también puedan modificarlo o emitir decisiones de condena, con la responsabilidad que esto conlleva, es decir, la impartición de justicia completa, de conformidad al postulado que establece el artículo 17 de la Constitución Federal. ⁸³

3.3.3. METODO PARA LA COMPOSICION DE CONTROVERSIAS.

El concebir al proceso fiscal o administrativo como método para resolver las controversias de índole administrativo entre los gobernados y la Administración Pública, reviste una naturaleza impugnativa, esto es, de control de legalidad y desprendiéndose de dicha naturaleza, todas las leyes (excepción de las de los Estados de México y Guerrero) contemplan como elemento esencial de la demanda, la expresión de agravios que cause la resolución impugnada; la suplencia de la queja deficiente no se tiene como norma general, ya que se considera que el proceso administrativo es de estricto derecho, encontrándose sólo establecida por los tribunales del Distrito Federal, Hidalgo y Querétaro, respecto a la materia administrativa más no fiscal, por el de Guanajuato, bajo ciertas hipótesis, a toda la materia administrativa y fiscal y por los tribunales del Estado de México, Yucatán y Chiapas a todo el ámbito administrativo municipal sin restricción alguna.

⁸³ Ibidem. p. 124.

El jurista Pedro López Ríos, enuncia como rasgos característicos de los procesos fiscales o administrativos estatales los siguientes:

a) Se establece como ordenamiento supletorio el Código de Procedimientos Civiles del propio Estado; b) Se otorga al juzgador facultad inquisitorial para el conocimiento de la verdad; c) Se atribuye una valoración mixta respecto de las pruebas ofrecidas; d) Se admite la posibilidad del llamado "juicio de fevidad", con la excepción del proceso administrativo de Guanajuato, y por último, e) Se establece, en su mayoría, que cuando las leyes o reglamentos contemplen algún recurso administrativo o medio de defensa, será optativo para el particular agotarlo o bien, intentar luego el juicio ante el tribunal.

En cuanto a las providencias precautorias referentes a la suspensión de los actos impugnado, tal medida se solicita bajo todo un sistema ante la propia autoridad ejecutora si se trata de materia fiscal. En caso de que la autoridad negara o violara la suspensión, se ocurrirá ante el superior jerárquico o ante el órgano jurisdiccional si se esta ventilando el juicio, y como sucede en la jurisdicción administrativa de Aguascalientes; y de acuerdo con otro sistema, directamente ante el órgano jurisdiccional que conoce del conflicto, siendo los tribunales de Hidalgo y Distrito Federal los que así lo establecen.

La finalidad de la suspensión es mantener las cosas en el estado en que se encuentran, hasta en tanto no se pronuncie la sentencia, y se encuentra inspirada en disposiciones de la Ley de Amparo. Por lo general, se

dispone que podrá concederse con efectos restitutorios, en caso de privación administrativa de libertad y, tratándose de gobernados de escasos recursos económicos, cuando se impida el ejercicio de su única actividad de subsistencia.

En cuanto a la ejecución de las sentencias pronunciadas cuando no se trata de resoluciones declarativas, así como del cumplimiento de la suspensión. Sobre el particular, la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal regula, en su capítulo XI, un proceso de ejecución forzosa, a través de un incidente promovido mediante queja del afectado con el cumplimiento de la sentencia y que se traducen en requerimientos a las autoridades responsables y luego a las superiores, hasta llegar al Presidente de la República. 84

Fix Zamudio considera "que el instrumento que puede dar mejores resultados para la ejecución de las sentencias administrativas, es el que se otorga al Pleno del Tribunal Distrital, a instancia de la sala respectiva (la que puede imponer una multa), para conminar a la autoridad renuente, pero sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesaria la multa impuesta, la que por su monto reducido en esta época de inflación acelerada sería conveniente incrementar sustancialmente hasta configurar una presión

84 Ibidem. pp. 125 y 126.

económica lo suficientemente vigorosa para obligar a la autoridad respectiva a cumplir con el fallo correspondiente." 85

Algunos tribunales como son los de Jalisco y más concretamente el del Estado de México, han establecido que si no obstante los requerimientos formulados, no se cumple con la resolución emitida, el tribunal decretará la destitución del servidor público responsable, salvo que goce de fuero constitucional, en cuyo caso se formulará ante la Legislatura del Estado en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la excitativa de declaración de procedencia correspondiente.

85 Fix Zamudio, Héctor. Ob. Cit. p. 109.

CAPITULO IV

LOS TRIBUNALES MILITARES

4.1. CONSIDERACIONES GENERALES.

El fundamento constitucional de la existencia de los tribunales militares se encuentra contemplado en lo dispuesto por el artículo 13 de nuestra Carta Magna, mismo que a la letra refiere:

"Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales. Ninguna persona o corporación puede tener fuero, ni gozar más emolumentos que los que sean compensación de servicios públicos y estén fijados por la ley. Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar, pero los tribunales militares, en ningún caso y por ningún motivo, podrán extender su jurisdicción sobre personas que no pertenezcan al Ejército. Cuando en un delito o falta del orden militar estuviere implicado un paisano, conocerá del caso la autoridad civil que corresponda."

En este contexto, cabe diferenciar primeramente entre lo que es el fuero personal y el real o material, entendiéndose al primero de ellos como "un conjunto de privilegios y prerrogativas que se pueden traducir en una serie de exenciones y favores o ventajas que se acuerdan en beneficio exclusivo de una o varias personas determinadas, por lo que se dice que el fuero que los comprende es personal o subjetivo. Tal fuero excluye a sus

titulares de la imperatividad de la norma jurídica establecida para la generalidad de los individuos, como por ejemplo, no podrán ser juzgados por tribunales ordinarios donde se ventilan juicios que se suscitan entre personas no privilegiadas, no están obligados a pagar ciertos impuestos, gabelas, etc., al Estado.” 86

En tanto que, el fuero real, material u objetivo “se traduce en una situación de competencia jurisdiccional determinada por la índole o naturaleza del hecho, acto o negocio que da origen a un juicio. Al fuero que se traduce en órbitas de competencia jurisdiccional se le da el nombre de real o material, porque para su existencia se toma en consideración un elemento ontológico, pudiéramos decir, constituido por hechos, actos o situaciones que son extrapersonales y que pueden tener lugar en relación con cualquier sujeto, independientemente de la condición especial de éste o índole intrínseca de una persona.” 87

Con base en lo expuesto, se desprende que nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 13, no excluye a los fueros reales, materiales u objetivos, ya que el fuero de guerra que se invoca se encuadra dentro de la concepción real y objetiva, considerando que éste se consigna en razón de la naturaleza del delito que da origen a un juicio.

86 Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa, S.A. México, 1994. pp. 293 y 294.

87 Idem.

Así, el fuero de guerra o militar, implica la órbita de competencia de los tribunales militares atendiendo la naturaleza del hecho delictuoso, esto es, la competencia jurisdiccional de éstos tribunales tiene su origen cuando se trata de delitos o faltas del orden militar, pudiéndose definir en consecuencia al fuero militar o de guerra como: "La jurisdicción o potestad autónoma y exclusiva de juzgar, por medio de los tribunales castrenses y conforme a las leyes del Ejército, Fuerza Aérea y la Armada, únicamente a los miembros de dichas instituciones, por las faltas o delitos que cometan en actos o hechos del servicio, así como la facultad de ejecutar sus sentencias." ⁶⁸

Resultando aplicable la jurisprudencia sostenida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, visible en la página 94 del Apéndice de 1995, Quinta Epoca, Tomo II, Parte SCJN, que señala:

FUERO MILITAR, COMPETENCIA DEL. El artículo 13 de la Constitución Federal declara subsistente el fuero de guerra, para los delitos y faltas contra la disciplina militar cometidos por militares, y el artículo 57 del Código de Justicia Militar dispone, en su fracción II, inciso a), que los delitos del orden común y federal afectan a la disciplina militar, cuando concurren las circunstancias que expresa el precepto, y, entre ellas, que hayan sido cometidos por militares, en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo.

Así también, resulta aplicable la Tesis jurisprudencial No. CXXXVI/97, sustentada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, visible en la página 204 del Semanario Judicial de la Federación, Novena Epoca, Tomo VI, que alude:

⁶⁸ Villalpando César, José Manuel. Introducción al Derecho Militar Mexicano. Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa. México, 1991. p. 93.

FUERO. SU PROHIBICIÓN EN EL ARTÍCULO 13 CONSTITUCIONAL IMPLICA LA PROSCRIPCIÓN DE JURISDICCIONES O ESFERAS COMPETENCIALES DISTINTAS, EN FUNCIÓN DE LA SITUACIÓN SOCIAL DE DETERMINADA PERSONA O CORPORACIÓN.

No obstante que la palabra fuero tiene varias acepciones, la interpretación histórica y sistemática del artículo 13 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, permite concluir que la proscripción que realiza de los fueros se refiere a la prohibición del establecimiento de jurisdicciones o esferas competenciales en función a la situación social de determinada persona o corporación. En efecto, al establecer el artículo 13 constitucional la subsistencia del fuero de guerra, en tratándose de delitos y faltas contra la disciplina militar, se refiere a la aplicación, en estos supuestos, de leyes distintas por tribunales militares. De esta forma no debe existir, fuera del ámbito militar, ningún tribunal distinto de los ordinarios que privilegie a determinada persona o corporación.

Ahora, si bien es cierto que constitucionalmente queda fundamentada la subsistencia del fuero militar, también lo es que éste se constriñe específicamente a los delitos y faltas contra la disciplina militar, lo cual no controvierte de modo alguno que los miembros integrantes de las fuerzas armadas que gozan de dicho fuero, revisten la característica de servidores públicos, atendiendo lo expresamente dispuesto por los preceptos normativos que a continuación se enuncian:

El título cuarto de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos denominado De las responsabilidades de los servidores públicos, artículo 108 primer párrafo que en sus términos dispone:

"Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como **servidores públicos** a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados, y, **en general, a toda**

persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores del Instituto Federal Electoral, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones."

Disposición constitucional que se correlaciona normativamente con lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 2º que precisa: "En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada: I. Secretarías de Estado..."

Así también, se invoca lo dispuesto por los artículos 2º, 3º fracción II, 46, 47 y 49 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos que respectivamente a la letra refieren:

Artículo 2º. "Son sujetos de esta ley, los servidores públicos mencionados en el párrafo primero y tercero del artículo 108 constitucional..."

Artículo 3º. "Las autoridades competentes para aplicar la presente ley serán: ...II. La Secretaría de la Contraloría General de la Federación..." (Hoy Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo -SECODAM-)

Artículo 46. "Incurren en responsabilidad administrativa los servidores públicos a que se refiere el artículo 2º. de esta ley."

Artículo 47. "Todo servidor público tendrá las siguientes obligaciones, para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad,

imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, y cuyo incumplimiento dará lugar al procedimiento y a las sanciones que correspondan, **sin perjuicio** de sus derechos laborales, así como **de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas...**"

Artículo 49. "En las dependencias y entidades de la administración pública se establecerán unidades específicas, a las que el público tenga fácil acceso, para que cualquier interesado pueda presentar quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, con las que se iniciará, en su caso, el procedimiento disciplinario correspondiente."

Sustentando los preceptos anteriores, se invoca la Tesis sostenida por los Tribunales Colegiados de Circuito, visible en la página 413 del Semanario Judicial de la Federación, Octava Epoca, Tomo I Segunda Parte-1, que refiere:

MILITARES, SON SERVIDORES PUBLICOS. Los militares tienen la calidad de servidores públicos, de conformidad con el artículo 108 de la Constitución Federal, y con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que establece las bases de organización centralizada y paraestatal, en las que aparecen señaladas entre otras dependencias, las Secretarías de Estado como integrantes de la administración pública federal y entre las cuales se encuentra la Secretaría de la Defensa Nacional, a la que pertenece; además de que esa Secretaría tiene doble función, como Secretaría de Estado dependiente del Poder Ejecutivo Federal y como encargada de vigilar la paz y seguridad de la nación, y particularmente a los militares se les ha encargado entre otras funciones, participar en la lucha contra el narcotráfico.

En este contexto, se desprende lógica y jurídicamente que los miembros de las fuerzas armadas, comprendiéndose tanto al Ejército, Fuerza Aérea y Armada, que se encuentren en activo, revisten el carácter de servidores públicos y, por ende, se encuadran dentro de la categoría a que se refiere el título cuarto de nuestra Carta Magna, resultándoles en consecuencia, aplicable la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin perjuicio de la aplicabilidad de las normas castrenses que resultaren procedentes.

Lo anterior se concibe en razón de que, si bien es cierto las conductas previstas en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos en su gran mayoría están contempladas como tipos penales en el cuerpo del Código de Justicia Militar, también lo es que las obligaciones de la Ley Federal invocada, deben entenderse sin perjuicio de las normas específicas que rijan a las fuerzas armadas, por lo que es factible una aplicación simultánea del fuero de guerra o militar y del régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

Así las cosas, es menester precisar y diferenciar como objeto de estudio del presente capítulo, en primer lugar, cómo se integra el sistema de justicia militar, qué delitos contempla el Código de Justicia Militar y cuáles son las sanciones a que se hacen acreedores quienes encuadran su conducta en los tipos penales que contempla éste ordenamiento; en un segundo punto, cuáles son las faltas a la disciplina militar y correctivos disciplinarios aplicables, así como, los órganos que están facultados para

conocer y resolver este tipo de faltas, y como un tercer punto, las responsabilidades administrativas, qué autoridades son competentes para la substanciación del procedimiento disciplinario administrativo y qué sanciones son aplicables en caso de determinarse procedente tal responsabilidad, esto último, en términos de lo dispuesto por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Para lo anterior, es necesario dejar en claro que el Ejército, La Armada y la Fuerza Aérea son tres instituciones militares nacionales, fundamentales y permanentes que se complementan para la defensa de la Nación y, por ende, el sistema de justicia militar concurre en jurisdicción, competencia, funcionamiento y aplicabilidad tanto para la Secretaría de la Defensa Nacional como para la Armada de México, esto es, dicho sistema de justicia castrense opera en igualdad de condiciones para ambas Secretarías de Estado, tal como lo dispone expresamente el artículo séptimo transitorio de la Ley Orgánica de la Armada de México al señalar: "En tanto se crean los Tribunales Navales, el personal de la Armada seguirá siendo juzgado por los Tribunales Militares, conforme al Código de Justicia Militar."

Así también, tratándose de responsabilidades administrativas, tal como ya quedó sustentado con antelación, al revestir el carácter de servidores públicos los miembros de las fuerzas armadas, se encuentran sujetos a las disposiciones que emanan de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ordenamiento legal que en forma general resulta aplicable en igualdad de condiciones también para las

dos Secretarías de Estado en comento, con la salvedad de los órganos que están facultados en cada caso, para la substanciación del procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades que prevé la cita Ley Federal en comento.

Quedando en consecuencia, como situaciones diferentes en atención a la naturaleza del campo de acción de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Secretaría de Marina Armada de México, únicamente lo que se refiere a las faltas cometidas a la disciplina castrense, los órganos facultados para conocerlas e imponer los correctivos disciplinarios que en cada caso proceden. Puntos de estudio que se proceden a analizar en el cuerpo del presente trabajo de tesis.

4.2. LA JUSTICIA MILITAR.

“El realismo de la jurisdicción marcial impone la existencia de órganos judiciales que la ejerzan y desarrollen en condiciones de absoluta eficacia. Estas se manifiestan desde el doble punto de vista técnico y práctico, o lo que es lo mismo, con garantía de conocimientos jurídicos que permiten una aplicación acertada y competente de los dictados de la ley de guerra y con las facilidades y circunstancias que las realidades del Ejército imponen como insuperables y por consiguiente, según las características que propician una actuación y desenvolvimiento útil de la justicia militar.

La jurisdicción castrense en su significado de potestad judicial y de medio útil de mantenimiento de la disciplina en las filas armadas, necesita de órganos jurisdiccionales que la ostenten y verifiquen, de forma que represente su calidad de tribunales de justicia y su condición de instrumentos de defensa de la disciplina de la institución armada, o lo que es lo mismo, de órganos judiciales al servicio de la misma.” 89

Tal como dispone el propio Código de Justicia Militar en su artículo 1º, la Justicia Militar será administrada por:

- I. El Supremo Tribunal Militar.
- II. Los Consejos de Guerra Ordinarios.
- III. Consejos de Guerra Extraordinarios.
- IV. Los Juzgados Militares.

La administración de Justicia Militar, cuenta con autoridades auxiliares que son: Los jueces penales del orden común; la policía judicial militar; los peritos médico-legistas militares, los intérpretes y demás peritos; el jefe del Archivo Judicial y Biblioteca, y aquéllos que las leyes o reglamentos les atribuyan ese carácter. (Art. 2º. CJM)

También contará con un ministerio público militar y con la colaboración de los cuerpos de policía judicial militar y defensores de oficio. Instancias militares cuya integración y funciones se procede a desarrollar:

89 Calderón Serrano, Ricardo. El Ejército y sus Tribunales. Tomo II. Ediciones Lex. México, 1946. p.251.

SUPREMO TRIBUNAL MILITAR.

Estará integrado por un presidente, General de Brigada, Militar de Guerra y cuatro magistrados, Generales de Brigada de servicio o auxiliares. Tendrá un secretario de acuerdos, General Brigadier, uno auxiliar, Coronel, tres oficiales mayores y los subalternos que las necesidades del servicio requieran. (Arts. 3º y 5º CJM).

Para ser magistrado se requiere: ser mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, ser mayor de 35 años, ser abogado con título oficial expedido por autoridad legítimamente facultada para ello, acreditar, cuando menos, cinco años de práctica profesional en los tribunales militares, y ser de notoria moralidad. Los requisitos a cubrir para ser secretario de acuerdos o secretario auxiliar son: ser mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos, ser abogado con título legalmente expedido, mayor de 25 años, tener por lo menos tres años de práctica profesional en la administración de justicia militar si se trata del de acuerdos y dos años si es para auxiliar, y ser de notoria moralidad. (Arts. 4º. y 6º. CJM).

El presidente y magistrados del Supremo Tribunal Militar, serán nombrados por la Secretaría de Guerra y Marina, hoy Secretarías de la Defensa Nacional y Marina Armada de México, por acuerdo del Presidente de la República; y otorgarán protesta ante éstas, los secretarios y personal subalterno será nombrado por las Secretarías en comento y la protesta la realizarán ante el Supremo Tribunal Militar. (Art. 7º. CJM).

Es competencia del Supremo Tribunal Militar: (Art. 67 CJM)

Las competencias suscitadas entre los jueces, de las contiendas sobre acumulación; las excusas para conocer de determinados asuntos presentadas por sus miembros y jueces; los recursos de su competencia; las causas de responsabilidad de los funcionarios de la administración de justicia militar; las reclamaciones que se promuevan contra las correcciones que impongan los jueces y los presidentes de los Consejos de Guerra, ya sea revocando, modificando o confirmando las mismas; todo lo relativo a la libertad preparatoria y retención de reos; las solicitudes de indulto que resulten necesarias; la tramitación de solicitudes de conmutación o reducción de penas; consultas jurídicas que les viertan los jueces sobre dudas existentes en la ley; la designación del magistrado que practicará las visitas a las cárceles y juzgados, girando las instrucciones que juzgue convenientes, y las demás que le fijen las leyes y reglamentos.

El Supremo Tribunal Militar siempre funcionará en pleno. Basta la presencia de tres de sus miembros para que proceda su constitución. Las faltas de los magistrados serán suplidas por los jueces según el orden numérico de su designación.

CONSEJOS DE GUERRA ORDINARIOS.

Se integran con militares de guerra, compuestos por un presidente con grado de General y cuatro vocales con el mismo grado referido o bien, de Coronel, para cada Consejo existirán tres miembros suplentes. Todos los

miembros enunciados serán nombrados por la Secretaría de Guerra y Marina. (Arts. 10 y 13 CJM)

Es competencia de los Consejos de Guerra Ordinarios el conocer de todos los delitos contra la disciplina militar, cuyo conocimiento no corresponda a los jueces militares o a los Consejos de Guerra Extraordinarios. (Art. 72 CJM)

Sometido un proceso al conocimiento de estos Consejos, se impondrá en la sentencia correspondiente la pena a que hubiere lugar, aún cuando resulte que el delito debió ser conocido por un Consejo de Guerra Extraordinario o de un juez. (Art. 15 CJM)

Estos Consejos de Guerra Ordinarios residirán en las plazas en donde existan juzgados militares permanentes y tendrán la misma jurisdicción que éstos. Funcionarán por semestres, no pudiendo actuar dos periodos consecutivos en una misma jurisdicción, sin perjuicio de que la Secretaría de Guerra y Marina prolongue dicho período. Se nombrarán dos para la capital de la República, uno para cada una de las demás plazas donde radiquen juzgados permanentes. (Arts. 11 y 12 CJM)

CONSEJOS DE GUERRA EXTRAORDINARIOS.

Se compondrán de cinco militares con rango mínimo de oficiales, y en todo caso, de categoría igual o superior a la del acusado. El jefe convocará al Consejo, elaborando una lista en la que consten los nombres de todos los militares de guerra de la graduación correspondiente que se encuentren bajo su mando y disponibles para ese servicio, sorteando de dicha lista a los cinco

miembros que lo integrarán, y de los cuales nombrará al que fungirá como presidente. Con la salvedad de que si el delito imputado al reo fue propio de sus funciones técnicas, por lo menos uno de los integrantes del Consejo, será escogido del cuerpo técnico en los mismos términos. (Arts. 16, 18 y 23 CJM)

Son competentes los Consejos de Guerra Extraordinarios para juzgar en campaña y dentro del territorio ocupado por las fuerzas que tuviere bajo su mando el comandante investido de la facultad de convocarlos, a los responsables de delitos que tengan señalada pena de muerte. Compete a los comandantes de guarnición, al jefe de un ejército, cuerpo de ejército o comandante en jefe de fuerzas navales, y los de las divisiones, brigadas, secciones o buques que operen aisladamente el convocar Consejos de Guerra Extraordinarios. (Art. 73 CJM)

Los Consejos en cita en los buques de la Armada, son competentes para conocer, en tiempo de paz y sólo cuando la unidad naval se halle fuera de las aguas territoriales, de los delitos castigados con pena de muerte, cometidos por marinos a bordo; y en tiempo de guerra, de los mismos delitos, cometidos también a bordo por cualquier militar. (Art. 74 CJM)

Para determinar la competencia de los Consejos de Guerra Extraordinarios, se necesita que concurren además las siguientes circunstancias: Que el inculcado sea aprehendido en flagrante delito; que a juicio del jefe militar facultado para convocar al citado Consejo, se advierta que la no inmediata represión del acto delictivo pudiere implicar un peligro

grave para la existencia o conservación de una fuerza o para el éxito de sus operaciones militares, o bien, afecte la seguridad de las fortalezas y plazas sitiadas, perjudique su defensa o tienda a alterar en ellas el orden. (Art. 75 CJM)

LOS JUZGADOS MILITARES.

Se integrarán con un juez, General Brigadier de servicio o auxiliar, un secretario, Teniente Coronel de servicio o auxiliar, un oficial mayor y los subalternos que sean necesarios. Todos estos integrantes serán designados por la Secretaría de Guerra y Marina, y los jueces rendirán protesta ante el Supremo Tribunal Militar o comandante de guarnición de la plaza a radicar si son foráneos, el demás personal del juzgado la rendirá ante el juez respectivo. Para ser juez se requieren los mismos requisitos que para ser secretario del Supremo Tribunal Militar. (Arts. 24, 25 Y 27 CJM)

Es competencia de los jueces militares: (Art. 76 CJM)

Instruir los procesos de la competencia de los Consejos de Guerra, así como los de la propia, emitiendo las órdenes de incoación que resulten procedentes; juzgar los delitos que tengan como pena de prisión la no excedente a un año, como término medio, con suspensión o destitución, en caso de concurrir varias penas, la competencia se determinará por la corporal; solicitar a la Secretaría de Guerra y Marina por conducto del Supremo Tribunal Militar, las remociones que se hagan necesarias para el buen desempeño de funciones; comunicar al citado tribunal, las irregularidades que perciban en la administración de justicia; practicar cada

mes visitas a las cárceles y hospitales militares; remitir a la Secretaria en comento por conducto del multicitado tribunal, y a éste mismo, los estados mensuales y las actas de las visitas de cárceles y hospitales y rendir los informes correspondientes, conceder licencias hasta por cinco días al personal de su juzgado, previo aviso que de al Supremo Tribunal Militar, iniciar ante dicho tribunal, las leyes, reglamentos y medidas que considere necesarias para la mejor administración de justicia; llevar la correspondencia oficial, dictando los acuerdos económicos de conformidad con el Reglamento Interior, y las demás atribuciones que determinen las leyes y reglamentos.

DE LOS AUXILIARES DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA MILITAR.

DE LOS JUECES PENALES DEL ORDEN COMUN

En auxilio de la justicia del fuero de guerra, en los lugares donde no resida juez militar, éstos practicarán las diligencias que por tal motivo se les encomienden y demás necesarias para evitar la substracción de la acción de la justicia de un presunto delincuente o se pierdan las huellas del delito, así como aquéllas que se tomen indispensables para fijar, constitucionalmente la situación jurídica del inculpado, estando facultados para resolver sobre la libertad bajo caución. (Art. 31 CJM)

DEL CUERPO MEDICO LEGAL MILITAR.

Estará conformado por los peritos médico-legistas militares; médicos de hospitales, enfermerías, puestos de socorro y prisiones militares, de corporaciones militares; del personal técnico del gabinete antropométrico y los de la oficina de identificación de militares. (Art. 33 CJM)

Su objeto es auxiliar a la administración de justicia del fuero de guerra, en la resolución de todos los problemas médico-legales que se presenten en las actuaciones judiciales y averiguaciones previas. (Art. 32 CJM)

DEL ARCHIVO JUDICIAL Y BIBLIOTECA.

El archivo judicial depende como parte integrante del Archivo Militar, quedando sujeto en el orden técnico a su reglamento que se emita para su funcionamiento, y adscrito al Supremo Tribunal Militar. (Art. 34 CJM)

La Biblioteca se conformará esencialmente de todas las leyes, decretos y circulares relacionadas con el fuero de guerra, así como de las obras, folletos y demás publicaciones que se editen con referencia a asuntos militares y generales; así como de los periódicos oficiales. (Art. 35 CJM)

MINISTERIO PUBLICO MILITAR.

Es el único facultado para ejercitar la acción penal, no pudiendo retirarla o desistirse de ella, sino cuando lo estime procedente o bien tratándose por orden firmada del Secretario de Guerra y Marina, orden que podrá darse cuando así lo demande el interés social, previa vista dada al procurador general de justicia militar. Por lo anterior, es ante el ministerio público militar donde se presentará toda denuncia o querrela sobre delitos de la competencia de los tribunales militares, y a éste harán la consignación respectiva las autoridades que tengan conocimiento de una infracción penal. (Arts. 36 y 37 CJM)

Estará integrado por un procurador general de justicia militar, General de Brigada de servicio o auxiliar, jefe de la Institución y consultor jurídico de

la Secretaría de Guerra y Marina, siendo el conducto ordinario del Ejecutivo Federal y la Secretaría, respecto al personal a sus órdenes; agentes adscritos a la Procuraduría, Generales Brigadieres de servicio o auxiliares; un agente adscrito a cada juzgado militar permanente que exista, General Brigadier de servicio o auxiliar, demás agentes que deben intervenir en los procesos formados por jueces no permanentes; y de un agente auxiliar, abogado Teniente Coronel de servicio o auxiliar adscrito a cada una de las Comandancias de Guarnición de las Plazas de la República Mexicana en las que no haya Juzgados Militares permanentes. (Art. 39 CJM)

Contará con el personal subalterno que sea necesario (ART. 40 CJM)

Para ser procurador general de justicia militar, se exigen los mismos requisitos que para ser magistrado, su designación y protesta se hará en los mismos términos que para los segundos en mención.

Para ser agente adscrito se deben cubrir los mismos requisitos exigidos para ser juez, su nombramiento será hecho por la Secretaría de Guerra y Marina y otorgarán protesta de ley ante el procurador y para el caso de los foráneos, ante el comandante de guarnición de la plaza donde radique el juzgado. Los agentes auxiliares serán designados por la Secretaría en cita y dependerán del procurador, debiendo rendir protesta ante el comandante de Guarnición del lugar en que hayan de residir. El demás personal de las oficinas del ministerio público será nombrado por la multicitada Secretaría, rindiendo protesta ante el procurador y de ser foráneos, ante el agente del lugar de su destino. (Arts. 41, 42, 43 y 44 CJM)

La Procuraduría General de Justicia Militar, contará con un Laboratorio Científico de Investigaciones, cuyo personal técnico y administrativo se integrará de acuerdo al reglamento respectivo. (Art.46 CJM)

DE LA POLICIA JUDICIAL MILITAR.

Estará integrada por los agentes del ministerio público, de un cuerpo permanente constituido por personal que designe la Secretaría de Guerra y Marina, y quienes dependerán directa e inmediatamente del procurador de justicia militar; y de los militares que en virtud de su cargo o comisión, desempeñen accidentalmente las funciones de policía judicial, misma que se ejercerá por los jefes y oficiales del servicio de vigilancia; capitanes de cuartel y oficiales de día, comandantes de guardia y por los comandantes de armas, partida o destacamento. (Arts. 47, 48 y 49 CJM)

CUERPO DE DEFENSORES DE OFICIO.

Tendrán a su cargo la defensa gratuita de los acusados por delitos de la competencia del fuero de guerra. Su acción no se limitará a los tribunales militares, sino se extenderá a los del orden común y federal. (Arts. 50 y 51 CJM)

Se compondrá por un jefe, General Brigadier y un defensor, Coronel ambos de servicio o auxiliar adscritos al Supremo Tribunal Militar, así como por los demás defensores que deban intervenir en los procesos instruidos por jueces no permanentes, y personal subalterno que las necesidades del servicio requieran. (Arts. 52 y 53 CJM)

Para ser jefe del cuerpo de defensores de oficio, se deberán cubrir los mismos requisitos que para ser agente del ministerio público militar, y para ser defensor, iguales condiciones, salvo el tiempo de ejercicio profesional en el fuero de guerra, que será de dos años. El jefe del cuerpo y los defensores de oficio, serán nombrados por al Secretaría de Guerra y Marina, ante la que otorgarán su protesta los primeros en cita y los segundos, ante el jefe en mención, y de ser foráneos ante el comandante de la guarnición del lugar de su destino. El demás personal protestará ante el multicitado jefe del cuerpo. (Arts. 54 y 55 CJM)

DELITOS CONTRA LA DISCIPLINA MILITAR:

De conformidad con lo dispuesto por el Código de Justicia Militar en su artículo 57, son delitos contra la disciplina militar los siguientes:

I. Delitos contra la seguridad exterior de la Nación:

1. Traición a la Patria.
2. Espionaje.
3. Delitos contra el derecho de gentes.
4. Violación de neutralidad o de inmunidad diplomática.

II. Delitos contra la seguridad interior de la Nación.

1. Rebelión.
2. Sedición.

III. Delitos contra la existencia y seguridad del Ejército:

1. Falsificación.
2. Fraude, malversación y retención de haberes.

3. Extravío, enajenación, robo y destrucción de lo perteneciente al Ejército.
4. Deserción e insumisión.
5. Inutilización voluntaria para el servicio.
6. Insultos, amenazas o violencias contra centinelas, guardias, tropa formada, salva-guardias, Bandera y Ejército.
7. Ultrajes y violencia contra la policía.
8. Falsa alarma.

IV. Delitos contra la jerarquía y la autoridad:

1. Insubordinación.
2. Abuso de autoridad.
3. Desobediencia.
4. Asonada.

V. Delitos cometidos en el ejercicio de las funciones militares o con motivo de ellas:

1. Abandono de servicio.
2. Extralimitación y usurpación de mando o comisión.
3. Maltrato a prisioneros, detenidos o presos y heridos.
4. Pillaje, devastación, merodeo, apropiación de botín, contrabando, saqueo y violencias contra las personas.

VI. Delitos contra el deber y decoro militares:

1. Infracción de deberes comunes a todos los que están obligados a servir en el Ejército.
2. Infracción de los deberes de centinela, vigilante, serviola, tope y timonel.
3. Infracción de deberes especiales de marinos.
4. Infracción de deberes especiales de aviadores.
5. Infracción de deberes militares correspondientes a cada militar según su comisión o empleo.

6. Infracción de deberes de prisioneros, evasión de éstos o de presos o detenidos y auxilio a unos y otros para su fuga.

7. Contra el honor militar.

8. Duelo.

VII. Delitos cometidos en la administración de justicia o con motivo de ella:

1. Delitos en la administración de justicia.

2. Delitos con motivo de la administración de justicia.

Así también, son delitos contra la disciplina militar los del orden común o federal cuando en su comisión haya concurrido cualquiera de las circunstancias siguientes: (Art. 57 fracción II CJM)

a) Que fueren cometido por militares en los momentos de estar en servicio o con motivo de actos del mismo,

b) Que fueren cometidos por militares en un buque de guerra o en el edificio o punto militar y ocupado militarmente, siempre que, como consecuencia, se produzca tumulto o desorden en la tropa que se encuentre en el sitio donde el delito se haya cometido o se interrumpa o perjudique el servicio militar;

c) Que fueren cometido por militares en territorio declarado en estado de sitio o en lugar sujeto a la ley marcial conforme a las reglas del derecho de la guerra;

d) Que fueren cometidos por militares frente a tropa formada o ante la Bandera;

e) Que el delito fuere cometido por militares en conexión con otro de aquéllos a que se refiere la fracción I.

Quando en los casos de la fracción II concurren militares y civiles. los primeros serán juzgados por al justicia militar. Los delitos del orden común que exijan querrela necesaria para su averiguación y castigo, no serán de la competencia de los tribunales militares, sino en los casos previstos en los inciso c) y e) de la fracción II."

PENAS PREVISTAS EN EL CODIGO DE JUSTICIA MILITAR.

Atendiendo lo dispuesto por el diverso 122 del Código invocado, las penas aplicables son las siguientes:

I. Prisión ordinaria, que consiste en la privación de la libertad desde 16 días hasta 15 años, será purgada en la cárcel militar o común o donde las Secretarías de la Defensa Nacional o de Marina determinen. (Arts. 128 y 129 CJM)

II. Prisión extraordinaria, que se aplica en lugar de la pena de muerte, y que tendrá una duración de 20 años. (Art. 130 CJM)

III. Suspensión de empleo o comisión militar, que consiste en la privación temporal del empleo desempeñado y de la remuneración, honores, consideraciones e insignias y condecoraciones correspondientes para todos los militares, de distintivos para los individuos de tropa y del uniforme para los oficiales. La suspensión de comisión militar que solo podrá ser aplicada a

los oficiales, consiste en la exoneración temporal de la comisión asignada sin inhabilitar para cualquier otro cargo. (Arts. 131 y 132 CJM)

IV. Destitución de empleo, que es la privación absoluta del empleo militar que estuviere desempeñando el inculpado. (Art. 136 CJM)

V. Pena de muerte, que no deberá ser agravada con circunstancia alguna que aumente los padecimientos del reo, antes o en el acto de realizarse la ejecución. (Art. 142 CJM)

Respecto a la pena de muerte, alude el artículo 158 y siguientes del Reglamento de las Comandancias de Guarnición y del Servicio Militar de Plaza, que pronunciada la sentencia ejecutoria de pena de muerte y mandada ejecutar por el comandante de guarnición o por el de la unidad superior o columna a que pertenezca el delincuente, pasará el juez instructor a notificar al reo, acompañado del Secretario y de una pequeña escolta que permanecerá firme y con las armas descansadas; después de notificada la sentencia, se permitirá al reo comunicarse con el ministro de la religión que profese. La sentencia se ejecutará al día siguiente de notificada, por la orden general se hará saber a las tropas el día y el sitio en que deba tener lugar la ejecución, previniéndose que para presenciar el acto y formar el cuadro, concurrirá una unidad constitutiva de cada cuerpo. Las tropas formaran tres lados de un cuadro, con el frente al centro, para que la escolta que conduzca al reo ocupe el que queda libre; el juez instructor, el secretario y una escolta competente conducirán al reo al lugar de la ejecución, donde se le vendarán los ojos y la escolta formará en dos filas, dando frente. Los

tiradores destinados se situarán también en dos filas y a tres metros de distancia del reo, a una señal del ayudante hará la descarga la primera fila y si después de ésta el reo diera señales de vida, la segunda hará también una descarga apuntando a la cabeza.

Ejecutada la sentencia, se dejará una pequeña escolta para la custodia del cadáver, delante del cual desfilarán las tropas al toque de "paso redoblado" y con la vista al lado de éste, retirándose enseguida a sus cuarteles. A la ejecución asistirán además un médico que dará fe de la muerte del reo, y cuatro soldados de ambulancia con una camilla, para conducir el cadáver al Hospital Militar o al lugar de la inhumación.

RECURSOS PREVISTOS EN EL CODIGO DE JUSTICIA MILITAR.

Cuando el acusado al notificársele una resolución judicial manifieste su inconformidad, deberá tenerse por interpuesto el recurso que proceda.

Resultará improcedente todo recurso cuando la parte agraviada se conforme expresamente con una resolución o procedimiento o cuando no interponga el recurso dentro de los términos legales establecidos. Ningún recurso podrá desecharse ni quedar pendiente de proveído, por defecto de la forma en que se promueva, si claramente se desprende de la promoción la voluntad de interponer el recurso. (Arts. 817, 818 y 819 CJM)

RECURSO DE REVOCACION.

Procede siempre que no se conceda por el Código de Justicia Militar el recurso de apelación. Interpuesto en el acto de notificación o al día siguiente hábil, el juez ante quien se interpuso, lo admitirá o desechará de plano si considera que no es necesario dar vista a las partes. En caso contrario citará a audiencia verbal, misma que tendrá verificativo dentro de las 48 horas siguientes y dictará en ella su resolución, contra la cual no procede ya recurso alguno. (Arts. 820 y 821 CJM)

RECURSO DE APELACION.

Tiene por objeto que el Supremo Tribunal Militar confirme, modifique o revoque la resolución apelada. La segunda instancia sólo se abrirá a petición de parte, para resolver los agravios que deberá expresar el apelante al interponer el recurso o en la vista; el tribunal de alzada podrá suplir la deficiencia de ellos, siempre que el recurrente sea el procesado o se advierta que por torpeza del defensor no se hicieron valer debidamente las violaciones causadas en la resolución impugnada. (Arts. 822 y 823 CJM)

Podrá interponerse en forma verbal o por escrito, dentro de los tres días de hecha la notificación si se trata de auto o de cualquier otra resolución, y de cinco si se trata de sentencias definitivas. (Art. 824 CJM)

Procede la apelación en efecto devolutivo, contra los autos que niegen la orden de aprehensión o de comparecencia en su caso; el de formal prisión, el de sujeción a proceso y el de libertad por falta de méritos; el que

niega la libertad caucional; los denegatorios de pruebas; en los que se mande suspender o continuar la instrucción, los autos que ordenen la acumulación o separación de procesos; el de desistimiento del juez requiriente en casos de acumulación; las resoluciones dictadas en cuestiones de competencia y el auto que niega la revocación de la que imponga una corrección disciplinaria, que no sea la suspensión en el ejercicio de funciones o de profesión.

Procede en ambos efectos, contra el auto que declare no haber delito que perseguir, si no se dictó el pedimento del ministerio público; las sentencias que resuelvan las excepciones fundadas en algunas de las causas que extinguen la acción penal o que concedan la libertad por desvanecimiento de datos, y las sentencias definitivas, salvo el caso del artículo 717. (Art. 826 CJM)

RECURSO DE DENEGADA APELACION.

Procede siempre que se hubiere negado la apelación en uno o en ambos efectos. Podrá interponerse verbalmente o por escrito, dentro de los tres días siguientes a la notificación del auto que niega la apelación

Interpuesto el recurso, el juez, enviará al Supremo Tribunal Militar dentro de los tres días siguientes, un certificado autorizado por el secretario, en el que consten la naturaleza y estado del proceso, el punto sobre el que recaiga el auto apelado insertándose éste a la letra y el que lo haya declarado inapelable, así como las actuaciones que considere convenientes, y las que señalen las partes, al hacer el señalamiento. Recibido tal

certificado, el tribunal citará para sentencia y pronunciará ésta dentro de tres días de hecha la notificación. (Arts. 842 y 845 CJM)

Sumado a lo anterior, cabe precisar que contra las sentencias definitivas dictadas por cualquiera de los órganos jurisdiccionales militares, cabe la interposición del juicio de amparo, para obtener la suspensión del acto reclamado, esto de conformidad con lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 107 fracción V inciso a), el cual establece expresamente que, "el amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el caso de materia penal, contra resoluciones definitivas dictadas por tribunales judiciales, sean éstos federales, del orden común o militares."

4.3. EJERCITO Y FUERZA AEREA.

El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, son instituciones armadas permanentes que tienen como misiones generales las siguientes: Defender la integridad, la independencia y la soberanía de la nación; garantizar la seguridad interior; auxiliar a la población civil en casos de necesidades públicas; realizar acciones cívicas y obras sociales que tiendan al progreso

del país; y en caso de desastre prestar ayuda para el mantenimiento del orden, auxilio de las personas y sus bienes y la reconstrucción de las zonas afectadas. (Art. 1º LOEFAM)

El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos están integrados por los mexicanos por nacimiento que no adquieran otra nacionalidad y que presten sus servicios en las instituciones armadas de tierra y aire, sujetos a las leyes y reglamentos militares; los recursos que la Nación pone a su disposición y, edificios e instalaciones. (Art. 4º. LOEFAM)

El Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos conforman una organización que realiza sus operaciones mediante una estructura jerárquica que comprende como niveles de mando: (ART. 10 CJM)

Mando Supremo: Corresponde al Presidente de la República y quien lo ejercerá por sí o a través del Secretario de la Defensa Nacional, para tal efecto durante su mandato se le denominará Comandante Supremo de las Fuerzas Armadas. (Art. 11 CJM)

Alto Mando: Lo ejercerá el Secretario de la Defensa Nacional, quien será un General de División del Ejército, hijo de padres mexicanos y a quien se le denominará solamente General. Contará para el desempeño de sus funciones con los órganos siguientes: Estado Mayor de la Defensa Nacional; Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea, Organos del Fuero de Guerra y Direcciones Generales de la Secretaría de la Defensa Nacional. (Arts. 16 y 21 LOEFAM)

Mandos Superiores: Se dividen a su vez en operativos y de servicios, recayendo los primeros de ellos en el comandante de la fuerza aérea, y en los comandantes de regiones militares, de zonas militares, de las grandes unidades terrestres o aéreas, de unidades conjuntas o combinadas, y de las unidades circunstanciales que el Alto Mando determine implementar. Los segundos en cita recaen en los comandantes de los agrupamientos logísticos y administrativos y serán ejercidos por Generales procedentes de arma o servicio. (Arts. 33, 34 y 44 LOEFAM)

Mandos de Unidades: Son los organismos constituidos por tropas del Ejército y Fuerza Aérea, estructurados internamente en dos o más escalones, equipados y adiestrados para cumplir misiones operativas en el combate y que funcionan esencialmente bajo normas tácticas en el cumplimiento de sus misiones. Las unidades del Ejército y Fuerza Aérea, pueden ser de arma, vuelo o de servicio. (Arts. 45 y 46 LOEFAM)

El Ejército Mexicano se compone de unidades organizadas y adiestradas para las operaciones militares terrestres y está constituido por armas y servicios. Las armas son los componentes del Ejército cuya misión principal es el combate, el que será ejecutado por cada una de ellas en función de cómo combinen el armamento, la forma preponderante de desplazarse, su poder de choque y forma de trabajo. Estas Armas son: Infantería, Caballería, Artillería, Blindada e Ingenieros. (Arts. 54,55 y 56 LOEFAM)

Los servicios son componentes del Ejército y Fuerza Aérea, cuya misión primordial es satisfacer las necesidades de vida y operación, por medio del apoyo administrativo y logístico formando unidades organizadas, equipadas y adiestradas para el desarrollo de estas actividades. Los servicios son: Ingenieros, Cartográfico, Transmisiones, Materiales de Guerra, Transportes, Administración, Intendencia, Sanidad, Justicia, Veterinaria y Remonta, Meteorológico, Control de Vuelo y Material Aéreo. (Arts. 67 y 68 CJM)

4.3.1. FALTAS A LA DISCIPLINA MILITAR.

De conformidad con lo dispuesto en la Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, "el servicio de las armas exige que el militar lleve el cumplimiento del deber hasta el sacrificio y que anteponga al interés personal, el respeto a la Carta Magna, la soberanía de la Nación, la lealtad a las instituciones y el honor del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos, la disciplina en estas fuerzas armadas es la norma a que los militares deben ajustar su conducta, tienen como bases la obediencia, y un alto concepto del honor, de la justicia y de la moral, y por objeto, el fiel y exacto cumplimiento de los deberes que prescriben las leyes y reglamentos militares. La disciplina exige respeto y consideraciones mutuas entre el superior y el subalterno, la infracción de esta norma de conducta se castigará de conformidad con las leyes y reglamentos militares." (Arts. 1º, 3º y 4º. LDEFAM)

En este contexto, se configuran como infracciones a la disciplina militar en el Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos: (ART. 35 LDEFAM)

1. La transgresión a la reputación de la unidad, dependencia o instalación.
2. Los vicios de embriaguez, uso de narcóticos y juegos prohibidos por la ley.
3. La disolución escandalosa.
4. Falta de escrúpulo en el manejo de caudales que no constituya un delito.
5. La negligencia en el servicio que no constituya delito.
6. Todo lo concerniente a la dignidad militar.

Infracciones que compete conocer al Consejo de Honor, que se establecerá en las unidades, dependencias e instalaciones del Ejército y Fuerza Aérea, quedando determinada su constitución y funcionamiento en lo dispuesto en el Reglamento para la Organización y Funcionamiento de los Consejos de Honor en el Ejército, ordenamiento que establece:

El Consejo de Honor tiene por objeto juzgar a los oficiales y tropa que cometan faltas a la moral, a la dignidad y al prestigio del Ejército, dictaminar sobre los castigo correccionales que deban imponerse, consignar a la superioridad los casos que correspondan, así como acordar las notas de conceptos que hayan de ponerse en las hojas de servicio de los oficiales y memorial de servicios de los individuos de tropa. (Art. 1º ROFCHM)

Se constituirá con cinco miembros en los batallones, regimientos de caballería y artillería, aeronáutica, departamentos y dependencias de la

Secretaría de la Defensa Nacional. Con tres miembros en las unidades navales, establecimientos y dependencias del Ejército y Armada, jefaturas de guarnición y comandos superiores (brigadas, divisiones, jefaturas de operaciones, grupos, divisiones de buques, escuadrillas y comandancias generales de marina) (Art. 2º ROFCHE)

Son facultades del Conejo de Honor:

Acordar las notas que hayan de inscribirse en las hojas de servicios de los oficiales, y en el memorial de servicios del personal de tropa; dictaminar sobre los castigos correccionales que deban imponerse, consignar a la superioridad los casos en que un oficial deba ser suspendido temporalmente para ejercer en el activo, o destituido de su empleo en el Ejército, de conformidad con la ley penal militar, acordar se solicite la baja del Ejército y Fuerza Aérea, por determinación de mala conducta en audiencia pública, para el personal de tropa y de los militares de la clase de auxiliares y turnar al ministerio público, las constancias respectivas en los casos en que determine que es competencia de los tribunales correspondientes. (Arts. 6º ROFCHE y 36 LDEFAM)

Cuando el Consejo se reúna para juzgar a algún acusado, el procedimiento a seguir será: el presidente tomará sus generales al acusado, lo exhortará a conducirse con verdad y le hará manifiesto que tiene derecho a nombrar como defensor a alguno de los jefes u oficiales de la corporación, dependencia, guarnición o unidad a que pertenezca y que se encuentre presente en la audiencia, salvo los miembros del propio Consejo,

en caso de que el acusado no nombre defensor, el presidente del Consejo lo hará. Acto seguido le hará saber los cargos que se le imputan y si el Consejo se ha reunido por disposición del presidente o por orden superior, procediendo a comparecer y declarar a los peritos y testigos que fueren necesarios.

La voz de la acusación la llevará un jefe u oficial designado por el presidente del Consejo, después hará uso de la palabra la defensa para que exponga cuanto estime favorable para su defendido, terminados sus argumentos, el presidente concederá el uso de la palabra al acusado para su descargo, sin más limitación que el respeto a la ley y a las autoridades.

Terminada la audiencia, el presidente procederá a recoger la votación, entre los miembros del Consejo para decidir si el acusado es culpable o inocente, tal votación se hará principiando por el de menor categoría o antigüedad. Si el resultado de la votación fuere condenatorio, se procederá a deliberar sobre el correctivo disciplinario que deba imponerse. Actuaciones todas que deberán hacerse constar en acta, misma que su terminación firmarán los miembros del Consejo, el acusado y el acusador, los peritos y testigos si los hubo. (Arts. 16, 17, 18, 19, 20, 21 y 24 ROFCHE)

Si la falta no fuere competencia del Consejo de Honor, el presidente remitirá el acta y demás constancias comprobatorias a la autoridad que corresponda, para que ésta, a su vez, haga la consignación del acusado al tribunal competente. (Art. 22 ROFCHE)

Los castigos correccionales a que se encuentra facultado el Consejo de Honor a imponer son los siguientes. (Art. 8º ROFCHE)

Para las clases y soldados, arrestos en prisión militar hasta por quince días y cambio de cuerpo en observación de su conducta, mismos correctivos que se aplicaran si se trata de oficiales.

Los castigos acordados por un Consejo de Honor surtirán efectos: si se trata de arrestos en el cuartel, inmediatamente después de verificada la audiencia. Tratándose de arrestos en una prisión militar, tan pronto como gire la orden la autoridad correspondiente, a quien se le hará de su conocimiento el acuerdo. Cuando se trate de cambio de cuerpo o comisión, tan luego como dicte las órdenes la Secretaría de la Defensa Nacional, como consecuencia del acta que se le remita. El presidente del Consejo tiene como obligación el constatar que se cumplan las determinaciones adoptadas. (Arts. 32 y 33 ROFCHE)

No obstante lo anterior, es de precisarse que de conformidad con lo dispuesto en el Reglamento de Deberes Militares en su capítulo III denominado Correctivos Disciplinarios, se establece que todo militar que ocupe un lugar en el escalafón del Ejército y reciba como retribución un sueldo de la Nación, tiene la obligación de poner toda su voluntad, toda su inteligencia y todo su esfuerzo al servicio del país, por lo cual, todo aquél que infrinja un precepto reglamentario, se hará acreedor a una sanción disciplinaria, de acuerdo con su jerarquía en el Ejército y la magnitud de su

falta. Si ésta constituye un delito, quedará sujeto al proceso correspondiente en los términos del Código de Justicia Militar. (Arts. 41 y 47 RGDM)

Entendiéndose por correctivos disciplinarios, las sanciones que se imponen a los militares por infracciones que no constituyan un delito, siendo éstos los siguientes: (Art. 49 RGDM)

1. Amonestación.
2. Arresto.
3. Cambio de cuerpo o dependencia.

La amonestación es el acto por el cual el superior advierte al inferior la omisión o defecto en el cumplimiento de sus deberes, invitándolo a corregirse, con el objeto de que no incurra en falta y se haga acreedor a un arresto. Esta amonestación podrá ser verbal o por escrito.

El arresto es la reclusión que sufre un militar por un término de 24 horas a 15 días en su alojamiento, cuartel o en las guardias de prevención, entendiéndose por alojamiento la oficina o dependencia militar donde prestan sus servicios los interesados. (Art. 50 RGDM)

Las solicitudes de cambio de cuerpo o dependencia, sólo podrán hacerlas los Consejos de Honor, por ser de su competencia. (Art. 62 RGDM)

Los arrestos que por vía de correctivo se impongan a los militares por faltas u omisiones, que no ameriten proceso o consignación al Consejo de Honor, serán aplicados de la forma siguiente:

El General de División, en las tropas de su mando, podrá arrestar en sus alojamientos a los Generales de Brigada y Brigadieres, hasta por 24 horas y a los Jefes, hasta por 48 horas; a los oficiales podrá arrestarlos en sus cuarteles, hasta por 8 días, y los elementos de tropa, hasta por 15 días, en las guardias de prevención.

Los Generales de Brigada, Brigadieres y Coroneles, tendrán la facultad de imponer arrestos a sus subalternos, en las condiciones y por el mismo tiempo que los Generales de División. Los jefes de menor categoría a la de Coronel y los Oficiales, tendrán la facultad de imponer arrestos al personal de las tropas de su mando, pero será el jefe de la corporación quien fije el tiempo que deba durar el correctivo. Las clases podrán arrestar a sus subalternos, en las mismas condiciones que los Oficiales. (Art. 25 LDEFAM)

4.3.2. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

Considerando que en la Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos en su capítulo III, sección segunda de los órganos del Alto Mando, fracción II del artículo 21 y 24 de dicha Ley se contempla la constitución y funcionamiento de la Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea, como órgano encargado de la supervisión, fiscalización y auditoría del personal, material, animales e instalaciones en sus aspectos técnicos, administrativos y financieros, así como del

adiestramiento de los individuos y de las unidades, integrada ésta por personal del Ejército y Fuerza Aérea.

Y que, en el propio Reglamento Interior de la Secretaría de la Defensa Nacional en su título cuarto De las Atribuciones y Responsabilidades, capítulo IV artículos 12 y 13 se establecen las atribuciones De la Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea, y específicamente en la fracción VII del diverso 13 enunciado, se señala expresamente que:

“Corresponde al Inspector y Contralor General del Ejército y Fuerza Aérea...VII. Ordenar las acciones correctivas necesarias y proponer las sanciones administrativas cuando proceda;”

Se advierte que la citada Contraloría General por su naturaleza y funcionamiento de órgano de control interno dentro de la Secretaría de Estado de referencia, queda sujeta a las nuevas disposiciones emitidas por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) mediante Decretos publicados en el Diario Oficial de la Federación del 24 de diciembre de 1996 y 29 de septiembre de 1997, mismos que en su orden y al caso en cuestión resultan aplicables en lo siguiente:

DECRETO DEL 24 DE DICIEMBRE DE 1996.

Mediante el cual se reforma la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para quedar como sigue. “A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos...XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la

Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como de los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los tribunales federales, representando al titular de dicha Secretaría."

Así también, sumando las reformas realizadas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos entre otras al artículo 60 que alude: "La Contraloría Interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias."

En tanto en el DECRETO DEL 29 DE SEPTIEMBRE DE 1997, por el que se reforma el Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, atento a las reformas enunciadas en el primer Decreto referido, se establece concretamente en el artículo 26 fracciones III y IV incisos a), b) y c) del mismo, las facultades de los titulares de los órganos internos de control y de los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas, respectivamente, siendo éstas en cuanto aplicabilidad en el caso en cuestión las siguientes:

Artículo 26 fracción III, numerales 1, 2 y 3 que en sus términos aluden:

" 1. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento, investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en

los términos de ley...así como calificar y constituir los pliegos de responsabilidades a que se refiere la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal... 2. Dictar las resoluciones en los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos ... 3. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al titular de la Secretaría ...”

Por su parte, los titulares de las áreas de responsabilidades tendrán entre otras facultades: “a) 1. Iniciar e instruir el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer en su caso las sanciones de conformidad con lo previsto en la ley de la materia; 3. Dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos respecto de la imposición de sanciones administrativas, así como realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al titular de la Secretaría.”

En tal contexto, es de destacarse que dentro de las actividades desarrolladas por el personal militar, subsisten algunas en las que en forma continua y ordinaria se mantiene un trato directo con personal civil, verbigracia, el caso de los asuntos relativos al servicio militar nacional, trámites relacionados con la Ley Federal de Armas de Fuego y Explosivos, la atención prestada a los civiles y derechohabientes en las clínicas y hospitales militares, relaciones que inminentemente configuran la prestación de un servicio y por ende, de las cuales pueden generarse inconformidades

traducidas en quejas o denuncias por parte del personal civil o de los propios integrantes de las fuerzas armadas, situaciones jurídicas cuya atención, seguimiento y resolución no se encuentra contemplada dentro del campo normativo de la legislación estrictamente castrense, y si por el contrario, se ubican e invocan fundadamente en los preceptos normativos referidos en los párrafos que anteceden, mismos que se encuadran dentro del ámbito del derecho administrativo y específicamente en responsabilidades administrativas previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, sin perjuicio de la aplicación de las normas castrenses que de ser el caso, resultaren procedentes.

Por lo expuesto y retomando la postura invocada al inicio del presente capítulo, respecto a que los miembros de las fuerzas armadas revisten la característica de servidores públicos y por ende, son sujetos a las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores públicos, se arriba a la conclusión de que los militares al encuadrar su conducta en cualquiera de las hipótesis normativas previstas por el artículo 47 de la Ley Federal en cita en sus XXIV fracciones, será sujeto de responsabilidad administrativa mediante la previa substanciación del procedimiento disciplinario que establece el artículo 64 del ordenamiento legal invocado, y de acreditarse esa responsabilidad, se hará acreedor a las sanciones que expresamente contempla el diverso 53 de la multicitada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, mismas que a continuación se enlistan:

1. Apercibimiento privado o público.
2. Amonestación privada o pública
3. Suspensión.
4. Destitución del puesto.
5. Sanción económica.
6. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Resultando por lo anterior, que la autoridad competente para conocer y resolver sobre el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades y por ende, para imponer las sanciones administrativas invocadas por contravención a las obligaciones establecidas para todo servidor público en el artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, será en el presente caso, la Inspección y Contraloría General del Ejército y Fuerza Aérea.

4.4. ARMADA DE MEXICO.

La Armada de México es una institución militar nacional de carácter permanente, cuya misión es emplear el poder naval militar de la Federación para la seguridad interior y la defensa exterior del país. Se contemplan como sus atribuciones: el organizar, adiestrar, alistar, equipar y operar a las

fuerzas que la constituyen para el cumplimiento de su misión y ejercicio de sus funciones; cooperar en el mantenimiento del orden constitucional del Estado mexicano, ejercer jurisdicción naval militar en nombre de la Federación en el mar territorial, zona económica exclusiva, zona marítimo-terrestre, islas, cayos, arrecifes, zócalos y plataforma continental; así como en aguas interiores, lacustres y ríos en sus partes navegables, incluyendo los espacios aéreos; proteger el tráfico marítimo, fluvial y lacustre la jurisdicción federal donde el Mando Supremo lo ordene; efectuar operaciones de búsqueda, rescate y salvamento en el mar; participar en tareas de protección en las instalaciones vitales del país, auxiliar a la población en los casos y zonas de desastre o emergencia, vigilar los recursos marítimos, fluviales y lacustres nacionales y en su caso, coadyuvar con el ministerio público en el combate al terrorismo, contrabando, tráfico ilegal de personas, armas, estupefacientes y psicotrópicos, realizar actividades de investigación científica, oceanográfica, meteorológica, biológica y de los recursos marítimos, organizar y operar el servicio de policía marítima, así como colaborar en la vigilancia de puertos, intervenir en la prevención y control de la contaminación marítima, así como vigilar y proteger el medio marino, fomentar y participar con las autoridades civiles en misiones culturales y de acción en aspectos de índole marítimo, realizar levantamientos topohidrográficos de los mares y costas nacionales y publicar la cartografía náutica y demás información para la seguridad en la navegación, administrar

y fomentar la educación naval militar en el país y las demás que le confieran leyes y encomiende el Mando Supremo. (Arts. 1º y 2º LOAM)

El personal de la Armada de acuerdo a su jerarquía comprende los siguientes niveles de mando:

Mando Supremo: recae en el Presidente de la República Mexicana.

Alto Mando: integrado por el Estado Mayor General de la Armada, Inspección y Contraloría General; Regiones, Zonas y Sectores Navales; Fuerzas Navales, Comisión de Leyes y Reglamentos; Organos de Justicia Naval, Direcciones Generales y Unidades Operativas y Administrativas.

Mandos Superiores en Jefe: corresponde a los de las regiones navales, cuyos titulares serán Almirantes de Cuerpo General.

Mandos Superiores: son los de las zonas navales y del cuartel general, cuyos titulares serán Almirantes del Cuerpo General.

Mandos Subordinados: son aquéllos que no se encuentran comprendido en los rangos referidos, sus titulares serán designados por el Alto Mando. (Arts. 9º, 10, 14, 15, 16 y 17 LOAM)

4.4.1. FALTAS A LA DISCIPLINA NAVAL.

De conformidad con lo dispuesto por la Ley de Disciplina de la Armada de México, las normas de disciplina naval a que se encuentra sujeto el personal de la Armada, debe ajustarse con base en la obediencia y un alto concepto del honor, la justicia y la ética, para el fiel y exacto cumplimiento de

los deberes que establecen las leyes y reglamentos de la Armada de México. Los miembros de la Armada observarán el principio vital de la disciplina como un deber de obediencia, que capacita para el mando en la medida en que tan noble es mandar como obedecer, y que mandará mejor quien sepa obedecer. El personal naval cumplirá con dignidad su deber y evitará, en el ejercicio del mando, que se actúe con despreocupación y tibieza o en pugna con el verdadero espíritu de la profesión que supone lealtad, obediencia, valor, audacia, desinterés y abnegación. (Arts. 2º, 3º y 4º LDAM)

Todo el que infrinja un precepto reglamentario se hará acreedor a un correctivo disciplinario, de acuerdo con su jerarquía en la Armada y la magnitud de la falta. Si constituye un delito, quedará el infractor sujeto al proceso correspondiente en términos del Código de Justicia Militar. (Art. 48 LDAM)

Se conciben como infracciones a la Ley de Disciplina de la Armada de México las siguientes: (Art. 49 LDAM)

1. Las conductas que afecten a la moral, a la disciplina, a la dignidad y al prestigio y buen nombre de la Institución.
2. Los vicios de embriaguez y el uso de drogas y psicotrópicos.
3. Los juegos prohibidos por la ley.
4. Las infracciones a los reglamentos o bandos de policía y buen gobierno.
5. La disolución escandalosa.
6. La negligencia profesional no delictuosa.
7. El incumplimiento de las deudas contraídas, siempre que afecten el prestigio de la Armada de México.

8. Las ordenes contrarias a las leyes, reglamentos de la Armada de México.
9. Otras conductas contrarias a la disciplina naval.

Los Almirantes, Capitanes, Oficiales y Clases están facultados y obligados a amonestar e imponer arrestos a sus subalternos en jerarquía o grado. Los organismos de disciplina naval sancionarán y recomendarán al Alto Mando los castigos procedentes conforme a reglamento (Art. 50 LDAM)

Los organismos disciplinarios que conocen de las faltas graves, son:

1. El Consejo de Honor Ordinario.- cuando sean cometidas por oficiales que no tengan mando, clases y marinería. Funcionará en las unidades con mando subordinado, superior y superior en jefe.

2. El Consejo de Honor Superior.- cuando sean cometidas por los capitanes sin mando o los oficiales con mando. Funcionará en las unidades con mando superior en jefe.

3. La Junta de Almirantes.- cuando sean cometidas por los Almirantes o los Capitanes con Mando. Funcionará en la Ciudad de México, D.F., sede de la comandancia general de la Armada. (Art. 70 LDAM)

De conformidad con lo dispuesto por el Reglamento de la Junta de Almirantes, Consejos de Honor Superior y Ordinario:

La Junta de Almirantes es un organismo disciplinario de carácter permanente, dependiente del Secretario de Marina, integrado por un

presidente y cuatro vocales de la categoría de Almirantes, el Secretario de Marina, y fungiendo como secretario el último vocal, será convocado a través del Comandante General de la Armada. (Art. 2º RJACHSO)

El Consejo de Honor Superior es un organismo disciplinario de carácter permanente, compuesto por un presidente, jefe de estado mayor del mando superior en jefe correspondiente, y dos vocales de la categoría de Almirantes o Capitanes de los de mayor jerarquía y antigüedad, el segundo vocal fungirá como secretario. (Art. 4º Y 6º RJACHSO)

El Consejo de Honor Ordinario es un organismo disciplinario de carácter permanente, integrado por un presidente y dos vocales, capitanes u oficiales de los de mayor jerarquía, fungiendo el segundo vocal como secretario. (Art. 7º RJACHSO)

La comparecencia del personal naval que deba presentarse ante los organismos citados con antelación, será por orden escrita del mando respectivo, anexando el expediente del interesado y demás elementos de juicio necesarios para conocer de las faltas. El presidente designará quién llevará la voz acusadora. Al notificar por escrito al acusado su obligación de comparecer, se le harán saber las faltas que se le imputan, así como el derecho que le asiste para nombrar un defensor, quien deberá ser del mismo o superior grado y de preferencia del mismo cuerpo o servicio, pero nunca de entre los integrantes del organismo, con la prevención de que de no designarlo, lo hará el presidente de dicho organismo, y quien además comunicará la fecha, hora y lugar en que se llevará a cabo la primera

audiencia. Reunido el organismo y presente el acusado, su defensa y la voz acusadora, se declarará abierta la audiencia, tomando los generales al acusado y exhortándolo para que se conduzca con verdad. En un primer momento se concederá el uso de la palabra a la parte acusadora y seguidamente a la defensa del acusado, ambas partes que podrán ofrecer las pruebas que estimen convenientes. Desahogadas las pruebas y concluidos los alegatos del fiscal y del defensor, se le concederá el uso de la palabra al acusado para que manifieste lo que a su derecho convenga. Concluida la audiencia se procederá a recabar la votación, que será secreta, y con base en la cual se determinará si el acusado es inocente o culpable. Si el veredicto es de culpabilidad se liberará sobre el castigo que deberá imponerse o recomendarse. Actuaciones todas que se harán constar por escrito mediante el acta respectiva que para el efecto se levante, misma que a su finalización será firmada por quienes en ella intervinieron. (Arts. 14, 15, 16, 17, 18, 21, 22, 23, 29, 30, 31 y 37 RJACHSO)

Los correctivos disciplinarios que se imponen al personal de la Armada por infracciones que no constituyan un delito son: (Art. 52 RJACHSO)

1. Amonestación.
2. Arresto.
3. Arresto hasta por quince días en prisión.
4. Cambio de adscripción en observación de su conducta, a una comisión subalterna.

5. Suspensión de los derechos escalafonarios para fines de promoción hasta por dos años.
6. Pase a depósito.
7. Baja del servicio activo.

Los correctivos enunciados en las fracciones I y II son competencia de los mandos y de jerarquía, y los aludidos en las fracciones III a la VII, en su caso, son competencia de los organismos disciplinarios.

La amonestación es el acto por el cual el superior advierte al subalterno la omisión o defecto en el cumplimiento de sus deberes, invitándolo a corregirse, a fin de que no incurra en falta y se haga acreedor a un castigo mayor, esta podrá ser verbal o por escrito. (Art. 53 LDAM)

El arresto es la reclusión que sufre un miembro de la Armada por un término de 24 horas hasta 15 días con o sin perjuicio del servicio, en alojamiento oficial o en las unidades de tierra o a flote, o en prisión, según sea el caso. Tales arrestos se calificarán por la siguiente graduación: a los Almirantes hasta por 24 horas, Capitanes hasta por 48 horas; Oficiales hasta por 8 días; y a las Clases y Marinería hasta por 15 días. Los mandos tienen facultad para imponer y graduar los arrestos, con o sin perjuicio del servicio, a sus subalternos y a los de su misma jerarquía cuando les estén subordinados (Arts. 54, 56 y 57 LDAM)

El cambio de adscripción a un cargo subalterno, es el traslado de una unidad a otra, en observación de su conducta debiendo informar al alto mando mensualmente. (Art. 66 LDAM)

La suspensión de los derechos escalafonarios para fines de promoción hasta por dos años, consiste en no ser considerado para promoción al grado inmediato superior, el tiempo fijado por el organismo disciplinario competente. (Art. 67 LDAM)

El pase de depósito se hace consistir en la permanencia en el activo, sin cargo y con pérdida de la antigüedad y los derechos escalafonarios hasta por el término de dos años en la unidad que disponga la superioridad. (Art. 68 LDAM)

Finalmente, la baja del servicio activo consiste en la separación definitiva del mismo con la pérdida total de los derechos que corresponden a su jerarquía y tiempo de servicios. (Art. 69 LDAM)

4.4.2. RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.

Al igual que la referencia normativa invocada en el punto 4.3.2. del presente capítulo relativo al Ejército y Fuerza Aérea, en el caso de la Armada de México también se dispone en su Ley Orgánica en el título tercero, capítulo III De la Inspección y Contraloría General, en sus artículos 20 y 21, que: "La Inspección y Contraloría General es el órgano auxiliar del alto mando, encargado de la supervisión, fiscalización y auditoría del personal, material e instalaciones en sus aspectos técnico, administrativo, operativo y financiero de la Armada de México. Se integrará con una Inspección General a cargo de un inspector con grado de Almirante del cuerpo general en activo,

subinspecciones generales, inspecciones y demás unidades administrativas a cargo de personal del cuerpo general o de los servicios que sean necesarios para el cumplimiento de las atribuciones conferidas y que le señale el alto mando."

Disposición que encuentra su confirmación y claridad en el artículo 9º Fracción XII del Reglamento Interior de la Secretaría de Marina, mismo que a la letra refiere: "Corresponde al Inspector y Contralor General de Marina: XII. Imponer por acuerdo del titular, las sanciones que procedan derivadas de responsabilidades administrativas a los servidores públicos, turnando a la Secretaría de Contraloría General de la Federación los asuntos que le correspondan, conforme a la ley."

Luego entonces, con base en los preceptos invocados queda de manifiesto y se sostiene como ya se hizo valer en el punto 4.3.2 de este capítulo, mismo que en obvio de repeticiones se tiene por reproducido en el presente apartado, que la citada Inspección y Contraloría General se encuadra dentro de las diversas reformas que acontecieron publicadas en los Decretos de fechas 24 de diciembre de 1996 y 29 de septiembre de 1997, con lo cual reviste la naturaleza del órgano de control interno facultado para substanciar el procedimiento administrativo de determinación de responsabilidades, y en su caso, imponer las sanciones administrativas que procedan conforme a Derecho, en términos de lo dispuesto por los artículos 64, 53 y demás relativos y aplicables de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, ordenamiento normativo al

cual como ya se ha venido sosteniendo, se encuentran sujetos los miembros de la Armada de México, ya que existen desempeños de funciones dentro de esta Institución que inevitable y substancialmente trascienden al trato con el personal civil o entre el propio personal militar que, aún cuando no se encuadre dentro de las faltas a la disciplina castrense, sí se encuentra previsto y sancionado por la legislación administrativa que rige a todo servidor público y a quienes esencialmente se les encomienda en la prestación del servicio público, la debida observancia y acatamiento de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia establecidos por nuestra Carta Magna, todo lo anterior sin perjuicio de la aplicabilidad de las normas castrenses que de ser el caso, resultaren procedentes.

Concluyendo en cuanto al desarrollo del presente capítulo, primeramente que, los Tribunales Militares que abarcan tanto al Ejército Fuerza Aérea y Armada de México, previstos en el artículo 13 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son tribunales de la Administración Pública Federal, toda vez que estos órganos conocen de los delitos y faltas contra la disciplina militar, realizando para ello eminentemente una función jurisdiccional.

En un segundo término, se arriba a la conclusión de que los miembros de las fuerzas armadas, entendiéndose por estas tanto al Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México, Constitucional y normativamente revisten la característica de servidores públicos y por ende, son sujetos a la aplicación

de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos cuando en el desempeño de sus funciones infrinjan los principios constitucionales invocados con antelación, mismos que se traducen en las obligaciones que todo servidor público debe observar y que se encuentran establecidas en el artículo 47 de la Ley Federal enunciada.

Lo anterior, sin perjuicio de que en el caso concreto, resultaren aplicables las normas castrenses y en consecuencia, las penas o los correctivos disciplinarios que conforme al marco jurídico del Derecho Militar resultaren procedentes.

CAPITULO V

SISTEMAS DE JURISDICCION ADMINISTRATIVA

5.1. SISTEMA ADMINISTRATIVO, FRANCES O CONTINENTAL EUROPEO.

De conformidad con este sistema, todo juicio en el que la administración pública sea parte, debe ser substanciado y resuelto por un organismo jurisdiccional especial, el cual se encuentra dentro de la misma administración. Este sistema tuvo su origen en Francia en el siglo pasado, mismo que ha sido adoptado en legislaciones de diversos países del mundo, tal como es el caso de México, donde actualmente se puede citar a manera de ejemplo al Tribunal Fiscal de la Federación, que reúne todas las características de un tribunal administrativo de estilo francés, ya que se ubica dentro del ámbito de acción de la administración pública federal pero, gozando de autonomía que le permite dictar sus fallos o resoluciones sin someterse a la consideración o influencia de las propias autoridades administrativas o hacendarias. ⁹⁰

El sistema francés se inicia con la denominada "justicia retenida", que se traduce en la decisión de los asuntos contenciosos realizada por órganos directos de la administración activa.

⁹⁰ Lara Martínez, Ramón. Ob. Cit. p. 61.

Este sistema se caracteriza por la creación del Consejo de Estado Francés, organismo que se encuadra dentro del ámbito formal de la administración, tal como disponen las leyes expedidas por la Asamblea Nacional Revolucionaria los días 6,7-11 de octubre de 1790, que se complementaron con el artículo 13 de la diversa Ley de 16-24 de agosto del mismo año, de acuerdo con el cual: "Las funciones judiciales son diversas y deben estar siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, so pena de violación de ley, entorpecer de cualquier manera, las actividades de los organismos administrativos, ni citar ante sí a los funcionarios administrativos, con motivo de sus funciones." 91

El citado Consejo de Estado paulatinamente obtuvo su independencia respecto de la administración, y si bien es cierto en una primera etapa que se prolonga hasta el año de 1872, funcionó como un tribunal de jurisdicción retenida, esto es, como un órgano que proponía resoluciones que eran suscritas con posterioridad por la misma administración; también lo es que, con posterioridad a la última fecha señalada, se le otorgó el carácter de tribunal de jurisdicción delegada, es decir, que pronunciaba sus fallos en forma autónoma e imperativa, realizando esto formalmente a nombre de la propia administración.

91 Fix Zamudio, Héctor. Ob. Cit. p. 62.

Debido a su gran independencia frente a las autoridades administrativas y su influyente jurisprudencia, el Consejo de Estado Francés ha adquirido un prestigio sólido que le ha permitido inclusive, en ausencia de una jurisdicción constitucional en sentido estricto, establecer las bases para la protección del administrado, y no solo en la esfera de la legalidad, sino también en cuanto a la tutela de los derechos del ser humano consagrados constitucionalmente, por lo cual se le ha denominado "juez constitucional".

En 1953 la legislación reestructuró la organización de la jurisdicción administrativa francesa, creando los tribunales administrativos de primera instancia, y situó al Consejo de Estado como un organismo de apelación y de última instancia, con la salvedad de casos excepcionales en los que conoce en primer y único grado.

Derivado del prestigio adquirido, el Consejo de Estado Francés ha influido decisivamente en diversas legislaciones, ya que de conformidad con este sistema, si bien con sus peculiaridades, se han creado organismos similares y aún más, con la misma denominación de Consejo de Estado, tal es caso de Italia, Bélgica, Holanda y Grecia, en cuanto al bloque europeo, y en Colombia, en Latinoamérica, e inclusive, como ya se señaló con antelación, en México tuvo trascendencia en la constitución de nuestro Tribunal Fiscal de la Federación. 92

92 *Ibidem*, pp. 63 a la 64.

Quienes sostienen y comulgan con el sistema francés, hacen valer substancialmente en contra del sistema judicial o angloamericano, lo siguiente: 83

1. - La jurisdicción única lleva a la omnipotencia al Poder Judicial, rompiéndose el equilibrio de los poderes.
2. - Con tal sistema, se residencia a la administración en su poder.
3. - El juez ordinario no tiene capacidad técnica en materia administrativa.
4. - La acción administrativa se paralizaría de sujetarse a la acción judicial.
5. - El interés público que existe de por medio en el contencioso reclama ser apreciado por órganos administrativos y no por órganos judiciales.
6. - La contienda administrativa versa más sobre hechos que sobre cuestiones jurídicas.

Por ello, se hace valer que el punto cuestionable de la contienda no radica ya en el problema de adscribir a los tribunales administrativos al Poder Judicial o al Ejecutivo, sino en la cuestión distinta del reconocimiento por el juez administrativo de las peculiaridades técnicas de la administración y, por ende, de los elementos de esa naturaleza que participan en el acto motivo de la controversia. Los seguidores del sistema continental europeo en su expresión actual argumentan que con él se satisface mejor el propósito aludido; que los jueces que formalmente integran la administración, en el

83 Nava Negrete, Alfonso. Ob. Cit. p. 164.

seno mismo de ella, si bien con autonomía tanto orgánica como funcional, tienen un contacto más directo y cotidiano con problemáticas que a la propia Administración interesan, por lo cual los conocen mejor y en virtud de ello pueden convertirse en jueces con mayor eficiencia debido a su adecuada preparación. Sin embargo, los adversarios de tal sistema afirman que el mismo implica la "burocratización de la justicia".⁹⁴

En tal contexto, se concluye que el sistema francés, administrativo o continental europeo, sostiene que la división de poderes obliga al poder judicial a no interferir en el actuar de la Administración, que corresponde a la administración juzgarse a sí misma mediante la constitución de un organismo independiente y autónomo que revise jurisdiccionalmente los actos administrativos, esto es, el tribunal que conoce de la jurisdicción administrativa se ubica en el marco del Poder Ejecutivo o Poder Administrador pero sin formar parte de éste, dando con ello origen a los denominados tribunales administrativos.

5.2. SISTEMA JUDICIALISTA O ANGLOAMERICANO.

En este sistema, corresponde a los tribunales dependientes del Poder Judicial conocer y decidir sobre todas las cuestiones en materia contenciosa administrativa. La autoridad judicial va a conocer y decidir con exclusión de

⁹⁴ Carrillo Flores, Antonio. Ob. Cit. pp. 162 y 163.

toda otra competencia, sobre cuestiones contenciosas de índole administrativo, haciendo valer para ello que, la autoridad judicial ha sido creada precisamente para conocer y aplicar la ley, por lo cual le compete entre otras cosas, reparar la violación de la ley, el tutelar los derechos de los ciudadanos y por ende, de los administrados, sin que resulte trascendente para considerar, que la afectación a la esfera jurídica de la persona, provenga de un acto o hecho de la administración pública, sino solo basta la existencia real del derecho violentado. 95

Se sostiene dentro del sistema en cuestión, que solo el juez judicial puede examinar la legitimidad de los actos administrativos, pero no revocarlos ni modificarlos, esto es, su actuar se limita a comprobar la legalidad o ilegalidad del acto administrativo, y en su caso, condenar a la Administración Pública a una indemnización, a pagar una suma de dinero, o bien, a la entrega de la cosa, todo lo cual no implica siempre restablecer la legalidad en la propia administración, sino más bien una reparación patrimonial, y si bien esto puede observarse como una inconsistencia grave dentro del sistema judicial, se sostiene que puede subsanarse con recursos judiciales como el de inconstitucionalidad, es decir, el juicio de amparo.

Y si se trata de los contratos administrativos o de decisiones administrativas dictadas en la ejecución de un contrato, y ellas fueren

95 Lara Martínez, Ramón. Ob. Cit. p. 51.

illegales, el tribunal judicial puede, en vía de acción o de recurso, anular tales actos, aunque esta determinación de nulidad se limite al acto de decisión particular y no invalida una norma general de índole legislativo. 96

Se constituyen como representantes tradicionales del sistema judicial o angloamericano, Estado Unidos de América e Inglaterra.

“Se conciben como aspectos característicos del sistema angloamericano: la falta de responsabilidad o la imposibilidad inicial de los particulares para demandar a la Corona Inglesa y al Estado Federal y órganos locales, por los daños cometidos por funcionarios al realizar su función administrativa en ambos países. También existía la posibilidad de demandar ante los tribunales del fuero común a los funcionarios como personas físicas. Los tribunales ordinarios se encontraban autorizados para dirigir órdenes o mandamientos a los mismos y hasta para anular los acuerdos dictado por ellos en cumplimiento de su actividad administrativa. Esta situación perduró hasta que estuvo vigente el régimen liberal, cuando se fueron acabando los principios liberales y el Estado aumentó su intervención en todos los aspectos de la vida social y surgió así el pensamiento de que se debían establecer tribunales administrativos. Respecto a Inglaterra, debido al nacimiento de la actividad administrativa, se observó que la doctrina del “rule of law” ya no respondía al sistema tradicional inglés, esta doctrina implicaba

96 Ibidem. pp.51 y 52.

la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley aplicada por los tribunales de derecho común, los litigios suscitados entre los funcionarios y los particulares no suponían una excepción y, en consecuencia, el conocimiento de los mismos no correspondía a una jurisdicción especial administrativa, sino a los tribunales de la jurisdicción ordinaria.” 97

“El sistema anglosajón parte de la tradición de que, no hay normas especiales relativas a la Administración Pública. La igualdad ante la ley, dice Carleton Allen, es nuestro más valioso principio constitucional.” 98

Este sistema desconoce la existencia de un régimen especial administrativo, es decir, en el mismo no existen los tribunales administrativos diferentes de los órganos judiciales ordinarios, sino que las pretensiones de los gobernados frente a los funcionarios se fundan en normas de carácter común y se resuelven ante la administración de justicia ordinaria. La falla del sistema radicaba en que el Estado no podría ser enjuiciado por sus propios tribunales, ni el estado federal ni los estados locales podían configurarse como demandados ante los tribunales. 99

Quiénes comulgan con el sistema judicial o angloamericano, hacen valer fundamentalmente en contra del sistema francés o administrativo: 100

97 Ibidem. pp. 52 y 53.

98 Carrillo Flores, Antonio. Ob. Cit. p. 163.

99 Martínez Lara, Ramón. Ob. Cit. p. 58.

100 Nava Negrete, Alfonso. Ob. Cit. p. 164.

1. - Rompe con el equilibrio de Poderes al inmiscuirse en una función que no le es propia y si de otro, el Judicial.
2. - No constituye por sí misma garantía sólida alguna de la imparcialidad de las resoluciones de sus jueces.
3. - Carece de la tutela jurídica de la inamovilidad judicial para que el juez en su encargo sea imparcial al resolver.

Por lo anterior, se arriba a la conclusión de que el sistema judicial, estima que la teoría de la división de poderes expresa el propósito político de que un poder limite a otro poder y sostiene que el Poder Judicial debe limitar a la administración. Haciendo valer como principal argumento, el de estimar y conservar de forma rígida la institucionalización del principio de la división de poderes dentro del Estado, y de lo cual se deduce que a la Administración Pública le compete exclusivamente la función de administrar, que al Poder Judicial corresponde únicamente la función jurisdiccional, y que lo contrario sería tanto como romper el principio invocado, al invadirse la competencia del Poder Judicial por el Ejecutivo.

5.3. SISTEMA ADOPTADO EN MEXICO.

En México históricamente en un principio resultó aplicable el sistema judicialista, sin embargo, ante las necesidades presentadas con el correr del tiempo se hace indispensable implementar el sistema francés o continental europeo, en virtud del cual es válido afirmar que, los principales lineamientos

de los tribunales administrativos en el sistema jurídico mexicano, se concentran y traducen en dos instituciones: el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, órganos que ya han quedado analizados y estudiados en nuestro capítulo III.

Ahora bien, con base en lo expuesto en el capítulo II del presente trabajo de tesis, donde quedan igualmente analizados y estudiados los antecedentes contencioso-administrativos de nuestro ordenamiento jurídico aplicable, se observa una evolución paulatina pero firme hacia la constitución de tribunales especializados misma que tuvo su origen, esto es, modificando la tradición judicialista de encomendar la resolución de las controversias de naturaleza administrativa a los tribunales ordinarios, con la constitución del Tribunal Fiscal de la Federación mediante la Ley de Justicia Fiscal de agosto de 1936. Con ello, se advierte el fortalecimiento de dicha jurisdicción especializada, considerando que la Ley Orgánica de dicho Tribunal entró en vigor en abril de 1967, otorgándole plena autonomía para dictar sus fallos, toda vez que con anterioridad era de justicia delegada, y aún más se constitucionalizó en la reforma al artículo 104 fracción I de nuestra Carta Magna, la posibilidad de establecer tribunales de lo contencioso administrativo, tanto en el ámbito nacional como del Distrito Federal, dotados también de plena autonomía, fundamento con el cual se creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F.

Con la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, mediante la cual se crea el Tribunal Fiscal de la Federación, se insertó dentro del sistema tradicional de carácter judicialista, elementos del contencioso-administrativo de carácter continental europeo, y más específicamente francés. La situación actual se inició con la expedición de la Ley Orgánica del citado Tribunal, publicada con fecha 2 de febrero de 1978, misma que entró en vigor 180 días después, con la cual se conserva la plena autonomía del organismo, y además se emprende la desconcentración de la justicia administrativa federal, al establecer una sala superior y varias salas regionales. 101

Por lo antes esgrimido, se sustenta la creación y existencia de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, tomando como base al propio Tribunal Fiscal de la Federación, que se le han ampliado considerablemente sus atribuciones para comprender el conocimiento genérico de las controversias administrativas federales de carácter nacional.

No obstante lo anterior, queda de manifiesto que en la práctica, los fallos de los tribunales administrativos pueden impugnarse por los particulares agraviados a través del juicio de amparo, en el cual se advierte también una evolución con lo cual inevitablemente se configura la adopción del sistema judicialista o angloamericano.

101 Fix Zamudio, Héctor. Ob. Cit. p. 82 y 83.

Luego entonces, se arriba a la conclusión de que, en la actualidad en nuestro sistema jurídico vigente se encuentran adoptados simultáneamente tanto el sistema administrativo o francés, como el judicialista o angloamericano, motivo por el cual resulta válido afirmar que el sistema aplicable en nuestro ámbito jurídico se torna de un carácter mixto, ya que tanto existen constituidos tribunales administrativos, como permite la revisión de los fallos emitidos por éstos a una autoridad de índole judicial

5.4. EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

El juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación es procedente contra las resoluciones dictadas por la autoridad administrativa que se consideren ilegales, y por lo tanto, se constituyan como objeto de impugnación, la acción la tiene tanto el particular como la propia autoridad administrativa, el citado juicio sólo es procedente para impugnar decisiones de la autoridad administrativa, luego entonces, para que la resolución sea impugnabile debe ser definitiva, personal y concreta, causar agravio, constar por escrito y ser nueva. La resolución definitiva puede ser la que ponga fin a la fase oficiosa o la que resuelve un recurso administrativo, en el primero de los casos, si es optativo el recurso, en el segundo de los casos, si el recurso es obligatorio o siendo optativo, se eligió agotarlo primero.

En el presente tema es de retomarse lo ya expuesto en el capítulo III punto 3.1.5., que versa sobre el procedimiento contencioso-administrativo.

Hecha tal puntualización, se advierte que en el juicio de nulidad se constituyen como partes: El demandante; el demandado, teniendo tal carácter: la autoridad dictaminadora de la resolución que se impugna y el particular a quien favorezca esa resolución; el titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público siempre que se controvertan actos de autoridades federativas coordinadas, tratándose en materia de ingresos federales; el tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

El juicio de nulidad se inicia con la presentación de la demanda, teniendo un término de 45 días siguientes a aquél en que haya surtido sus efectos la notificación del acto que se impugna. Admitida la demanda se corre traslado de la misma al demandado y se le emplaza para que la conteste dentro de los 45 días siguientes a aquél en que surta sus efectos el emplazamiento. Diez días posteriores a que se haya contestado la demanda y se hayan desahogado las pruebas o practicado las diligencias que hubiesen sido ordenadas y se hayan resuelto los incidentes de previo y especial pronunciamiento se notifica a las partes que tienen un término de 5 días para que formulen por escrito sus alegatos, vencido este plazo con o sin alegatos, se declara el cierre de instrucción, procediéndose a dictar sentencia dentro de los sesenta días siguientes al citado cierre de

instrucción, para lo cual el magistrado instructor dentro de los 45 días siguientes al multicitado cierre, formulara el proyecto correspondiente.

Existen como variantes a la substanciación indicada los casos siguientes:

1.-- Si la demanda presentada no cumple con los requisitos establecidos en los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, la sala regional receptora del asunto, requerirá al demandante para que en un término de 5 días ajuste su demanda a lo dispuesto por los preceptos invocados, señalando el apercibimiento de que en caso de no cumplir con tal requerimiento, se tendrá por no presentada la demanda o en su caso, por no ofrecidas las pruebas de que se trate. Si se ha dado cumplimiento al requerimiento formulado, la demanda se admite y sigue su trámite normal, caso contrario, el apercibimiento se hará efectivo.

2. - Cundo se impugna una negativa o afirmación ficta, o una resolución escrita carente de fundamentación y motivación, la demanda se admite y se corre traslado a las autoridades demandadas para que produzcan su contestación, hecho esto, se corre traslado de dicha contestación a la parte demandante para que amplíe su demanda, derecho que tiene de ejercer en un término de 20 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo admisorio de la contestación, ello de conformidad con lo dispuesto en el artículo 210 del Código Fiscal de la Federación, esto con el objeto de que refute, alegue lo que a su derecho convenga y ofrezca pruebas

sobre lo esgrimido por las autoridades demandadas. A su vez, de la ampliación de demanda se corre traslado a la parte demandada y se le emplaza para que emita su contestación a la citada ampliación dentro de los 20 días siguientes a la fecha en que surta efectos el emplazamiento. Hecho lo anterior, se sigue el trámite normal del procedimiento.

3. - Si durante la substanciación del procedimiento se hace valer por alguna de las partes una notificación realizada antes de la iniciación del juicio y la contraparte considera que se hizo en desapego a las disposiciones legales aplicables, atento a lo dispuesto por el artículo 210 del Código invocado, se procederá en forma análoga a la señalada en el numeral que antecede para la presentación de la ampliación de la demanda y contestación de la misma, y una vez realizado ello, continúa el trámite normal del procedimiento.

4. - Cuando se presente un incidente de previo y especial pronunciamiento que verse sobre incompetencia en razón del territorio, la acumulación de autos, la nulidad de notificaciones (practicadas en el juicio) y la interrupción por causa de muerte o disolución, mismos que se contemplan en el artículo 217 del Código Fiscal de la Federación, a la presentación del incidente se suspende el procedimiento y se continuará hasta en tanto se resuelva dicho incidente. Los restantes incidentes previstos en el juicio de nulidad son el de recusación de magistrados y peritos, el de suspensión de la ejecución de la resolución impugnada y el de falsedad de documentos, pero toda vez que no

se encuadran como de previo y especial pronunciamiento, no suspenden el procedimiento. 102

La substanciación y por ende, las formalidades a que esta sujeto el juicio de nulidad se encuentran contempladas en los artículos 197 al 239 del Código Fiscal de la Federación, mismas que a continuación se indican:

1. - **DEMANDA:** Deberá ser por escrito atendiendo el principio de seguridad jurídica, estar signada por quien la formule y ante la omisión de ello se tendrá por no presentada, con la salvedad de que el promovente no sepa firmar o no pueda hacerlo, en cuyo caso imprimirá su huella dactilar y firmara otra persona a su ruego. La demanda indicará:

- a) Nombre y tanto domicilio fiscal como legal para recibir y oír notificaciones del demandante.
- b) La resolución que se impugna.
- c) La autoridad o autoridades demandadas.
- d) Los hechos que den motivo a la demanda.
- e) Los elementos de prueba que se ofrezcan.
- f) La expresión de agravios que cause el acto impugnado.
- g) Nombre y domicilio del tercero interesado, si lo hay.

Atendiendo lo dispuesto por el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, la demanda se desechará por improcedente cuando se omitan

los requisitos señalados en los incisos a), b) y f). Procede el requerimiento al demandante por el término de 5 días bajo apercibimiento, cuando se omitan los requisitos indicados en los incisos c), d), e) y g).

Los documentos que se deben acompañar al curso de demanda según dispone el artículo 209 del citado Código Fiscal de la Federación son:

a) Una copia de la misma para cada una de las partes, así como de los documentos anexos a ésta para el titular de la dependencia o entidad; o en su caso, al particular demandado.

b) El documento en el que se acredite la personalidad o donde conste que ésta fue reconocida por la autoridad demandada, en caso de que no se gestione a nombre propio.

c) La constancia documental donde obre el acto impugnado, o en su caso, la instancia no resuelta por la autoridad.

d) La constancia de notificación del citado acto, salvo que el demandante manifieste bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia alguna o hubiere sido por correo, si se realizó por edictos se señalará la fecha de la última publicación.

e) El cuestionario que debe desahogar el perito, mismo que deberá ser firmado por el demandante.

f) Las pruebas documentales que se ofrezcan.

Precepto normativo que también refiere, que de no anexarse a la demanda los documentos referidos en los incisos a), b), c) y d), se requerirá al promovente para que los presente en un término de 5 días, más de no

hacerlo así, se tendrá por no presentada dicha demanda. Tratándose de las documentales citadas en los incisos e), f) y g) bajo las mismas circunstancias, se tendrán por no ofrecidas.

AMPLIACION DE LA DEMANDA: Podrá ampliarse la demanda en términos de lo dispuesto por el diverso 210 del Código Fiscal de la Federación, siempre que se trate de los siguientes casos: Cuando se impugne una negativa ficta, contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación; en los casos de no-notificación o notificación ilegal del acto administrativo (Art. 209 bis CFF); y cuando con motivo de la contestación, se invoquen cuestiones que sean desconocidas por el promovente al presentar la demanda.

Relativo al **TERCERO INTERESADO**, en caso de haberlo, dispone el artículo 211 del Código Fiscal de la Federación, que contará con 45 días siguientes a aquél en que se corra traslado de la demanda, para apersonarse en juicio, mediante escrito que contendrá los requisitos exigidos para la demanda o de la contestación, según se trate, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto, debiendo acompañar a su escrito, la constancia documental donde se acredite su personalidad cuando no gestione en nombre propio, las probanzas que ofrezca y el cuestionario para los peritos.

2. - CONTESTACION DE DEMANDA Y AMPLIACION DE LA MISMA:

Deberán ser igualmente por escrito, y con fundamento en el artículo 213 del Código Fiscal de la Federación en el cuerpo éstas indicarán lo siguiente

- a) Los incidentes de previo y especial pronunciamiento procedentes.
- b) Las consideraciones que el demandado esgrima como impedimento para que se emita determinación alguna sobre el fondo del asunto o demuestren que el derecho invocado por el actor en su demanda no ha nacido o bien se ha extinguido.
- c) La referencia sobre todos y cada uno de los hechos que el demandante le impute expresamente, determinando su afirmación, negación o que los ignora por no ser propios.
- d) Los razonamientos lógico-jurídicos que demuestren la ineficacia de los agravios hechos valer por el demandante.
- e) Los elementos de convicción que se ofrezcan. Tratándose de la pericial o testimonial, se deberán precisar los hechos sobre los que versara y se señalarán los domicilios y nombres de los testigos.

Por su parte el artículo 214 del ordenamiento legal invocado dispone que se adjuntarán a la contestación de demanda los documentos siguientes:

- a) Copias de las misma y de los documentos que se anexen para el demandante y para el tercero perjudicado.
- b) El documento donde se acredite la personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione a nombre propio.

- c) El cuestionario que debe desahogar el perito, mismo que debe ir firmado por el demandado.
- d) La ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por el demandante.
- e) Las pruebas documentales que ofrezca.

Como principios rectores de la contestación de la demanda, se encuentran el que en ésta no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución que se impugna. Tratándose de resolución de negativa y afirmativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se sustentan las mismas. Así también que en dicha contestación o hasta antes del cierre de instrucción, la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o bien, revocar la resolución impugnada, ello en términos de lo dispuesto por el artículo 215 del Código Fiscal de la Federación.

3. - PRESENTACION OPORTUNA: La demanda, la contestación de la misma y la ampliación de una y otra, deben presentarse dentro de los plazos legalmente establecidos, que para los dos primeros casos es de 45 días siguientes a la fecha en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna, y para las ampliaciones en cita, de 20 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo admisorio de la demanda o de la contestación según se trate. Cuando se solicite la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, las autoridades podrán presentar la demanda dentro de los 5 años siguientes a la fecha en que se haya emitido

la resolución, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, en cuyo caso se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época sin exceder los 5 años del último efecto, aunque los efectos de la sentencia, sólo se retrotraerán a los 5 años anteriores a la presentación de la demanda.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación invocado, la demanda debe presentarse directamente ante la sala regional competente en cuya circunscripción radique la autoridad que emitió la resolución que se impugna, y de ser el caso de que se presente la demanda ante una sala incompetente, se encuentre previsto el incidente de previo y especial pronunciamiento de incompetencia por razón del territorio, por medio del cual se determina cuál es la sala que debe conocer del juicio. Más cabe precisar, que no obstante haberse promovido el juicio ante una sala incompetente, la demanda se considerará presentada oportunamente si se presentó dentro del plazo legalmente establecido, según se desprende del propio texto del artículo 218 del Código Fiscal de la Federación que no dispone expresamente lo contrario ni ningún otro precepto legal del Código en cita.

La demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo, si el demandante tiene su domicilio fuera de la población donde esté la sede de la sala o cuando ésta se encuentre en el D.F. y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se realice en el lugar en que resida el actor.

4. - **FASE PROBATORIA:** Se admitirán toda clase de pruebas, con excepción de la confesión a cargo de las autoridades mediante la absolución

de posiciones y la solicitud de informes, salvo que éstos últimos se limiten a versar sobre hechos que consten en documentos que obren en poder de las citadas autoridades. Podrán presentarse pruebas supervenientes siempre que no se haya dictado sentencia, en cuyo caso el magistrado instructor dará vista a la contraparte para que en el plazo de 5 días exprese lo que a su interés convenga.

DESAHOGO DE LA PRUEBA PERICIAL: En el auto que recaiga a la contestación de la demanda o de su ampliación, se requerirá a las partes para que dentro del plazo de 10 días presenten a sus peritos, con el objeto de que demuestren que reúnen los requisitos exigidos, acepten el cargo y protesten su leal desempeño, bajo el apercibimiento de que si no lo hicieren así, sólo se considerará el peritaje de quien haya cumplido tal requerimiento. El magistrado instructor señalará día, hora y lugar para el desahogo, en los acuerdos por los que se discierna a cada perito, el magistrado instructor concederá un plazo de 15 días para que rindan su dictamen, también con el apercibimiento para la parte proponente de que únicamente se considerarán los dictámenes rendidos dentro del citado plazo. Por única vez y por causa justificada, hecha del conocimiento del magistrado instructor antes del vencimiento de los plazos establecidos, se podrá solicitar la sustitución de peritos, señalando el nombre y domicilio de quien los sustituya. Cabe la designación del perito tercero en discordia por parte de la sala regional de entre los que tenga adscritos, de no haberlo en la materia o ciencia sobre la cual verse el peritaje, la sala designará bajo su responsabilidad a la persona

que haya de rendir tal dictamen y de quien las partes deberán cubrir sus honorarios; lo anterior en términos de lo dispuesto por el artículo 231 del Código Fiscal de la Federación.

DESAHOGO DE LA PRUEBA TESTIMONIAL: De conformidad con lo dispuesto por el artículo 232 del ordenamiento legal invocado, se requerirá a la parte oferente de la prueba que presente a sus testigos y si ésta argumenta la imposibilidad para tal presentación, serán citados por el magistrado instructor para que se apersonen el día y hora que al efecto se señale. Se levantará acta pormenorizada de los testimonios rendidos, en la que las partes o el magistrado instructor podrán formular preguntas relacionadas directamente con los hechos que se controvierten. Las autoridades por su parte, rendirán su testimonio por escrito. Si los testigos tienen su domicilio fuera de la sede de la sala, la prueba podrá desahogarse mediante exhorto, previamente haber calificado el magistrado instructor el cuestionario presentado, teniendo la facultad de repreguntar el magistrado o juez que desahogue el exhorto.

PRUEBAS DOCUMENTALES: Las mismas deben ser ofrecidas desde el momento de la presentación de la demanda y de la contestación a la misma, más expresamente el Código Fiscal de la Federación no establece un período para su desahogo. Existiendo únicamente la puntualización que refieren los artículos 209 y 233 del citado Código, en el sentido de que cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas, no obstante, de que se trata de

documentos que legalmente se encuentran a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentran para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando sea legalmente posible, para tal efecto identificará con precisión los documentos y de los que pueda tener a su disposición, bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos 5 días antes de la interposición de la demanda, entendiéndose que el promovente tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias.

El segundo de los preceptos legales señalados refiere que, con la finalidad de que las partes puedan rendir sus pruebas, los funcionarios o autoridades tienen la obligación de que previo pago de derechos, expidan oportunamente copias certificadas de los documentos que les soliciten, ante el incumplimiento de tal obligación, la parte interesada solicitara al magistrado instructor que requiera a los omisos. Si se desprendiere que sin justa causa la autoridad demandada no expidió las copias solicitadas por el demandante, se presumirán ciertos los hechos que pretenda probar con las mismas. Para el caso de que la autoridad no sea parte, el magistrado instructor podrá hacer valer como medida de apremio la imposición de multas. Tratándose de copias de documentos que no puedan proporcionarse en la práctica administrativa normal, las autoridades podrán solicitar un plazo adicional a efecto de practicar las diligencias extraordinarias que se

requieran, y si una vez agotadas éstas no se localizan, se considerara la omisión por causa justificada.

VALORACION DE PRUEBAS: El valor de las pruebas pericial y testimonial, quedará a la prudente apreciación de la sala. La confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos, harán prueba plena. Sólo cuando por el enlace lógico-jurídico de las pruebas rendidas y de las presunciones configuradas, la sala adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia de litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo antes dispuesto.

5. - **SENTENCIA:** Diez días después de que se haya concluido la substanciación del juicio y no existiendo prueba o diligencia pendiente por desahogar, se notificará a las partes por lista de que tienen un término de 5 días para formular alegatos, al vencimiento del mismo con o sin alegatos, quedará cerrada la instrucción, los alegatos presentados en tiempo serán considerados al dictar sentencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 236 del Código Fiscal de la Federación, dentro de los 60 días siguientes al cierre de instrucción, se pronunciará sentencia por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la sala, debiendo formular el magistrado instructor el proyecto respectivo dentro de los 45 días siguientes al citado cierre. Sólo tratándose de dictar resolución en los casos de sobreseimiento, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción. Si la mayoría de los

magistrados están de acuerdo con el proyecto, el magistrado disidente se limitará a expresar que vota en contra del proyecto o formular voto particular razonado, mismo que deberá presentar en un plazo de diez días. Caso contrario, de que el proyecto no fue aceptado por los magistrados de la sala, el instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.

La sentencia se fundará en derecho y examinará todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto que se impugna. De hacerse valer causales de ilegalidad, la sentencia examinará primero aquéllas que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. Si se declara la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios del procedimiento, ésta deberá señalar en qué forma se afectaron y las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución. Los preceptos que se consideren violados podrán ser corregidos por la sala, así como examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, y demás razonamientos de las partes, con el objeto de resolver la cuestión planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Se declarará que una resolución administrativa es ilegal siempre que se demuestre: incompetencia del funcionario que la dictó u ordenó la substanciación del procedimiento del cual derivó ésta; omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, y vicios del procedimiento, siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la

resolución que se impugna, la falta de fundamentación y motivación; si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención a las disposiciones aplicables, y cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades. El Tribunal Fiscal de la Federación podrá hacer valer de oficio, la incompetencia de la autoridad que dictó la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en tal resolutive, esto de conformidad con dispuesto por el artículo 238 del citado Código Fiscal de la Federación.

El alcance de la sentencia definitiva dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación en atención a lo establecido por el artículo 239 del ordenamiento legal invocado, podrá:

1. - Reconocer la validez de la resolución impugnada.
2. - Declarar la nulidad de la resolución que se impugna, y
3. - Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo en tal caso, precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales, y si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o a iniciar un procedimiento, debe cumplirse lo ordenado en un término de 4 meses, contados a partir de que la sentencia quede firme, aún cuando haya transcurrido el plazo que señala el diverso 67 del Código, para que se extingan las facultades de actuar de las autoridades fiscales.

Ante el incumplimiento de la sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la sala del tribunal que dictó la sentencia. La parte que estime contradictoria, ambigua u obscura una sentencia definitiva del Tribunal Fiscal de la Federación, por una sola vez podrá promover su aclaración de sentencia dentro de los 10 días siguientes a aquél en que surta efectos su notificación. Las partes podrán promover la excitativa de justicia ante el Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación, si el magistrado responsable no formula el proyecto respectivo dentro de los 45 días siguientes al cierre de instrucción, tal como disponen los artículos 239-B, 239-C y 240 del Código Fiscal de la Federación.

En cuanto a los recursos procesales contemplados en los artículos 242 al 244, 248 y 249 del Código Fiscal de la Federación como son el de reclamación y revisión, es de precisarse que los mismos ya han quedado invocados en el capítulo III numeral 3.1.6 de la presente tesis, por lo que en obvio de repeticiones se tienen por reproducidos en este apartado.

5.5. EL JUICIO DE AMPARO ANTE EL PODER JUDICIAL.

"El juicio de amparo es un proceso constitucional autónomo que se inicia por la acción que ejercita cualquier persona llamada agraviado o quejoso, ante los tribunales de la Federación contra toda ley o acto de autoridad (acto reclamado), en las hipótesis previstas en el artículo 103 constitucional, por considerar que es violatorio de sus garantías individuales,

cuyo objeto es que se declare la inconstitucionalidad de dicho acto o ley, invalidándose o nulificándose en relación con el agraviado y restituyéndolo en el goce de sus garantías individuales si es que efectivamente hubieren sido violadas.” 103

Se tiene como opinión generalizada y de la cual se comulga en forma personal, de que el amparo es un juicio y constituye un medio de impugnación extraordinario.

En virtud de que no es propósito en la presente tesis hacer un estudio detallado del juicio de amparo, se dará una noción general del mismo, considerando su procedencia como directo e indirecto.

Se constituyen como principios fundamentales del juicio de amparo:

- a) **Iniciativa o instancia de parte:** El juicio de amparo sólo puede promoverlo por sí o por su legítimo representante, aquél que resiente un acto de autoridad, lo que implica que el juicio de amparo no se promueve de oficio.
- b) **Existencia de un agravio personal y directo:** El juicio de amparo sólo puede promoverlo quien sufre un agravio (ofensa en sus derechos) por un acto de autoridad, siempre que el agravio sea real, actual o inminente, pero jamás subjetivo o genérico, esto es, el amparo sólo puede promoverlo aquél a quien perjudique la ley o el acto reclamado.

103 Chávez Castillo, Raúl. Diccionarios Jurídicos Temáticos, Volumen 7 Juicio de Amparo. Editorial Harla. México, 1997. p. 30.

c) De estricto Derecho: El juzgador para conceder o negar el amparo sólo analiza los conceptos de violación o agravios expresados en la demanda, aún cuando advierta diversas violaciones no alegadas.

Sin embargo, existen excepciones a tal principio y ésta son cuando el quejoso cite equivocadamente los preceptos constitucionales o leyes ordinarias; en materia penal cuando el reo no formule conceptos de violación o agravios; en materia de trabajo tratándose únicamente del trabajador; en materia agraria a favor de núcleos de población ejidal o comunal o ejidatarios o comuneros en lo particular; a favor de los menores incapaces, cuando el acto reclamado se funda en una ley declarada inconstitucional; y cuando se advierta en materia civil y administrativa que no ha habido contra el quejoso una violación manifiesta que lo deje en estado de indefensión.

d) Definitividad: El amparo sólo procede contra actos respecto de los cuales no existe ningún recurso o medio de defensa ordinario, mediante el cual se pueda revocar, modificar o nulificar el propio acto reclamado.

Igualmente existen excepciones a este principio: Contra actos que importan peligro de perder la vida, la libertad, deportación, destierro o algunos de los que prohíbe el artículo 22 constitucional; cuando se impugna el auto de formal prisión no es necesario agotar la apelación; cuando el quejoso no es emplazado a juicio y/o cuando es extraño al procedimiento; cuando el acto reclamado carezca de fundamentación y motivación; si la ley ordinaria de donde proviene el acto reclamado no prevé la suspensión del

acto reclamado, o exige más requisitos de los que invoca el artículo 124 de la Ley de Amparo, y cuando se reclama la inconstitucionalidad de una ley.

e) **Relatividad de las sentencias:** Las sentencias de amparo sólo benefician o perjudican a quien lo solicita, sin que proceda hacer declaración general alguna en el sentido de dicha sentencia con validez para otros individuos que no lo solicitaron.

La excepción a este principio es cuando todas las autoridades que por sus funciones tienen que cumplir con una sentencia de amparo, están obligadas a ello, aún cuando no fueron parte en el juicio. 104

Son partes en el juicio de amparo, al tenor de lo dispuesto por el artículo 5º de la Ley de Amparo: El agraviado o agraviados, la autoridad o autoridades responsables, el tercero o terceros perjudicados y el Ministerio Público Federal.

DE LOS JUICIOS DE AMPARO DIRECTO ANTE LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. (ARTICULO 158 LEY DE AMPARO)

“El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por los tribunales

104 Burgoa, Ignacio. El Juicio de Amparo. Decimonovena edición. Editorial Porrúa. México, 1983. pp. 268, 270, 275, 280 y 296.

judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados, ya sea que la violación se cometa en ellos o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al sentido del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias, laudos o resoluciones indicados.

Sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, cuando sean contrarios a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de derecho a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negación expresa.

· Cuando dentro del juicio surjan cuestiones, que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que proceda en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio.”

DEL JUICIO DE AMPARO ANTE LOS JUZGADOS DE DISTRITO.

Considerando lo expuesto en cuanto al amparo directo, se desprende por exclusión que es materia del juicio de amparo indirecto, los demás actos de autoridad que no sean sentencias definitivas, laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, lo cual se complementa con lo dispuesto por las

fracciones II y III del artículo 114 de la Ley de Amparo, que a la letra refieren: "El amparo se pedirá al juez de distrito: ... II. Contra actos que no provengan de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo. En estos casos, cuando el acto reclamado emane de un procedimiento seguido en forma de juicio, el amparo sólo podrá promoverse contra la resolución definitiva por violaciones cometidas en la misma resolución o durante el procedimiento, si por virtud de estas últimas hubiere quedado sin defensa el quejoso o privado de los derechos que la ley de la materia conceda, a no ser que el amparo sea promovido por persona extraña a la controversia; III. Contra actos de tribunales judiciales, administrativos o del trabajo ejecutados fuera de juicio o después de concluido."

EL AMPARO ADMINISTRATIVO.

De las distintas funciones que cumple el amparo en el ordenamiento jurídico mexicano, interesa esencialmente en el presente trabajo de tesis, la de como un control jurisdiccional de la Administración Pública en cuanto actúe como tal, sujeta al derecho administrativo y no al derecho común.

El amparo como institución procesal de defensa de los administrados frente a la actividad administrativa se manifiesta en dos direcciones:

a) El amparo como sustituto del proceso administrativo.- Ante la inexistencia de un proceso especialmente constituido para conocer de las pretensiones frente a las administraciones públicas, se acudió al juicio de amparo para formular éstas. Los artículos 103 fracción I constitucional y 1º fracción I de la

Ley de Amparo, establecen que son objeto de amparo las controversias que se susciten por actos de la autoridad que violen las garantías individuales, lo cual, permitió abrir el juicio de amparo a todo tipo de actos sujetos al derecho administrativo, cualquiera que fuese el órgano que lo hubiere dictado y la forma en que se hubiesen lesionado los derechos e intereses legítimos.

b) El amparo como recurso procesal contra las sentencias dictadas por los órganos jurisdiccionales administrativos.- Aún cuando exista un proceso administrativo general o especial para conocer ciertas materias, ello no supone cerrar la posibilidad del amparo como garantía del administrado, es decir, la existencia de un proceso administrativo supone cerrar la posibilidad del llamado amparo indirecto, más no así, negar la interposición de recurso contra la sentencia dictada en el proceso administrativo, esto mediante el amparo directo. 105

Tratándose del primer caso indicado en el inciso a), en las materias a las que se extiende la jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación y en los estados que tienen instaurados tribunales en materia contenciosa administrativa, no tendría sentido acudir al amparo para deducir una pretensión frente a los actos dictados por la administración en tales materias, motivo por el cual el ámbito del amparo administrativo quedará reducido a las pretensiones sobre materias de las que no conozca un tribunal contencioso

105 González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano. Segunda edición. Editorial Porrúa. México, 1997. pp. 954 y 955.

administrativo, con la salvedad de sí se trata del amparo contra la sentencia que ponga fin al proceso administrativo. Por lo anterior, el amparo habrá quedado reducido en las materias para las que exista protección jurisdiccional a través de procesos instituidos para tal efecto, a su función originaria de proceso constitucional para la protección de las garantías individuales. En este contexto, ante la manifiesta insuficiencia del amparo queda claro que para estructurar un eficaz sistema de justicia administrativa, se hace innegable la constitución de un Tribunal Administrativo Federal.

Al no existir una regulación específica del amparo administrativo, respecto a las materias que pueden ser objeto del mismo, constituyen uno de los supuestos de lo que se denomina amparo indirecto, por lo que vendría a ser regulado por los artículos 114 al 157 de la Ley de Amparo.

En cuanto a la hipótesis señalada en el inciso b), se destaca el hecho de que con la existencia de un proceso administrativo general o especial para determinadas materias, no supone la exclusión total del amparo, sino más bien que éste será posible contra las sentencias y resoluciones que dicten los tribunales con jurisdicción contenciosa administrativa. Por ello, si el tribunal con dicha jurisdicción, en el proceso seguido ante el mismo, incurrió en la violación de una garantía o derecho fundamental, el amparo aparece como único medio de protección frente al atentado sufrido por las partes, viniendo en tal caso el amparo a hacer efectiva la tutela jurisdiccional, anulando las actuaciones determinantes de la infracción u obligando al órgano jurisdiccional a hacer lo que no hizo, siendo aquí incuestionable el

fundamento del amparo. Atendiendo lo dispuesto por los preceptos legales rectores del juicio de amparo, si los derechos constitucionales y garantías fundamentales son violados en un procedimiento administrativo, existe la razón suficiente para que el titular del derecho lesionado, ocurra al juicio de amparo. La regulación específica del amparo como medio de impugnación de las resoluciones dictadas por las jurisdicciones administrativas, será de conformidad con lo establecido en las disposiciones que regulan el juicio de amparo directo (Arts 158 al 191 Ley de Amparo). 106

Por lo expuesto, se arriba a la conclusión de que el ordenamiento de amparo regula dos grandes sectores del derecho de amparo en materia administrativa, el primero como sustituto de un proceso contencioso-administrativo, pues se integra con la impugnación inmediata ante los tribunales de amparo a través de un procedimiento de doble instancia, de los actos y resoluciones de la administración activa, y el segundo está constituido por el juicio de amparo de una sola instancia contra las sentencias de los tribunales administrativos, y puede considerarse como un recurso de casación administrativa.

106 Ibidem. pp. 956, 957, 1016, 1017 y 1018.

5.6. CONVENIENCIA DE ADOPTAR EL SISTEMA ADMINISTRATIVO O FRANCÉS.

Para sustentar tal afirmación de que resulta conveniente hoy en nuestros días la adopción del sistema administrativo o francés, cabe partir del principio de que todo juicio en el que la Administración Pública sea parte, debe ser dirigido y solucionado por un organismo jurisdiccional especial, que se ubique o encuadre dentro de la misma administración.

Encontrando configurado tal principio en lo que es hoy el Tribunal Fiscal de la Federación, que reúne todas las características de un tribunal administrativo de corte francés, ya que se encuentra colocado dentro del ámbito de acción de la Administración Pública Federal, gozando de una autonomía que le permite dictar sus fallos o resoluciones sin someterse a la presión de las propias autoridades administrativas o hacendarias.

Sin embargo, se advierte que el Tribunal Fiscal de la Federación no se encuentra ya al nivel de las necesidades administrativas del país, por lo que se hace inminente en él un cambio sustancial que como se ha podido observar, ya se ha comenzado a dar con la descentralización del mismo en la distribución territorial por salas en la República Mexicana, pero que además se requiere una reforma más a fondo al establecer un verdadero tribunal contencioso administrativo en el ámbito federal, que conozca de las controversias de toda la Administración Pública que se susciten con motivo de actos de carácter fiscal y administrativo en que se lesionen los intereses de los particulares. Encontrándose ésto dentro del principio de la división de

poderes, ya que no se rompería el equilibrio existente entre los órganos del Estado, en los que se divide para organizar su función en beneficio de la sociedad. De esa manera se establecería un control pleno de la legalidad de sus actos, debiendo de ser este tribunal independiente de la Administración Pública, y que sus fallos no fuesen revisados por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como que gozara de imperio suficiente para imponer sus determinaciones ante el Poder Ejecutivo Federal, empresas de participación estatal, descentralizadas, comisiones y demás organismos previstos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Por lo anterior, el tribunal en cita que precisamente se denominaría como un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se constituiría como de plena jurisdicción, frenando los abusos realizados por tales organismos que se hayan al margen de todo control jurisdiccional en perjuicio de la sociedad a la cual deben servir.

Buscando como fin último de lo antes esgrimido, que se constituya el pleno y eficaz control de la función pública respecto al actuar de los gobernados, mediante las vías y órganos legalmente constituidos bajo el marco normativo que regula en específico el ámbito del derecho administrativo, que actualmente se constituye y trasciende como una rama del derecho que exige su autonomía en cuanto hace a su mecanismo procedimental de acción y ejecución.

CAPITULO VI

CONSOLIDACION DE UN TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

6.1. CRITERIOS QUE SUSTENTAN LA CREACION DE UN TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

Resulta innegable que en la actualidad el sistema contencioso administrativo en México ha adquirido plena aceptación tanto por los particulares como por las autoridades administrativas de la Administración Pública centralizada de carácter federal, que se encuadran dentro del campo de acción del Poder Ejecutivo Federal, así como de las autoridades administrativas locales. Esta necesidad se hizo notoria en 1936, cuando se institucionalizó el Tribunal Fiscal de la Federación y posteriormente en 1971, al constituirse el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, primer tribunal local de este carácter en la República Mexicana.

Por ello, ante la influencia actual del Estado en el ámbito que años antes era considerada exclusiva de los particulares, con el objeto único de conformar la denominada justicia social, se ha visto en gran medida incrementada la acción estatal en todos los aspectos de la vida nacional, esto es, puede asegurarse que casi no existe un área que no se encuentre inmersa o cubierta por parte de la Administración Pública, ante ello es que se

justifica la creación de un órgano administrativo que goce de un poder supremo para decidir acerca de las controversias suscitadas entre los particulares y la Administración Pública.

El invocado órgano deberá comprender no sólo a los órganos centralizados del Poder Ejecutivo, sino además a las empresas descentralizadas existentes en la Administración Pública, mismas que ya han sido contempladas en la fracción VIII del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, para efecto de que las salas regionales conozcan de los asuntos en que se constituyan créditos por responsabilidades de los funcionarios de dichos organismos descentralizados. Configurándose esto como un principio para considerarlas como autoridades responsables ante el nuevo órgano jurisdiccional.

Sumado a lo anterior, deberá también contemplar a las empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, de seguros y fianzas, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, de fideicomiso, la Comisión Federal de Electricidad y otras más creadas por el gobierno federal para el desarrollo de aspectos económicos necesarios hoy día, pero que no se rigen por control jurídico alguno ante el cual respondan por sus actos, frente a los particulares cuando afecten o transgredan sus intereses legítimos o derechos subjetivos con su actuar. Invocando como fundamento legal para sustentar tal propuesta, lo establecido en el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que a la letra señala:

“Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten.” Organismos que son controlados en términos de lo dispuesto en los artículos 46 al 50 de la citada ley.”

En tal contexto, y retomando la existencia real y funcional de los diversos tribunales de lo contencioso administrativo que en la actualidad operan, como es el caso de las entidades federativas, que dirimen controversias entre los particulares y la Administración Pública, es notable que estos tribunales configurados como un medio de control jurisdiccional sobre los actos de la citada Administración, garantizan la integridad del orden jurídico y el respeto al derecho de los administrados, desplegando su actuar a favor de una pronta y expedita administración de justicia, motivo por el cual se hace evidente y necesaria la integración de un tribunal federal de lo contencioso administrativo a nivel nacional, que goce de plena jurisdicción y se encuentre enmarcado dentro del propio Poder Ejecutivo Federal, con competencia para conocer y resolver toda controversia o litigio suscitado contra la Administración Pública centralizada, descentralizada y otros organismos como las denominadas comisiones, así como empresas paraestatales. 107

Obedeciendo la constitución de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, primeramente al desmesurado crecimiento demográfico que

107 Martínez Lara, Ramón. Ob. Cit. pp. 250 a la 253.

se vive hoy, y que por ende, va a traer consigo un mayor número de sujetos de derecho, quienes ostentando tal carácter igualmente se encuentran sometidos a obligaciones, más con plena conciencia de tener a su alcance los mecanismos jurisdiccionales óptimos y eficaces para subsanar cualquier transgresión a sus derechos; así también, obedece al continuo y substancial desarrollo de la actividad empresarial, industrial, comercial y financiera que ha venido manifestándose en forma dinámica en nuestra sociedad, lo cual implica necesaria y consecuentemente un incremento en el actuar de la Administración Pública, misma que al no estar concebida como perfecta, se encuentra sujeta a incidencias, errores y violaciones a las normas jurídicas que establecen los lineamientos a seguir en la emisión de un acto administrativo.

Advirtiéndose de esto, que ya no es admisible que el poder público goce de la prerrogativa de evadir el régimen de las leyes que imperan en la comunidad política a la que pertenece, por lo que, si en el ejercicio de sus funciones administrativas no observa las leyes aplicables y transgrede o afecta un derecho subjetivo o un interés legítimo de los administrados, debe existir un tribunal que dirima el conflicto con el gobernado afectado e imponga el respeto a la norma infringida.

Por lo anterior, cabe precisar la diferenciación prevaleciente entre lo que es la jurisdicción ordinaria y la jurisdicción contencioso-administrativa, en cuanto a la naturaleza de la contienda que se ventila, en la segunda sólo pueden ser partes en el litigio el administrado que impugna el acto

administrativo y la autoridad administrativa de la que emanó el acto, y respecto a la apreciación y juzgamiento de la contienda, la jurisdicción contenciosa-administrativa es de carácter meramente revisor del acto administrativo que motivo dicha contienda, de modo que sólo las cuestiones que fueron materia de la resolución administrativa pueden ser consideradas por el tribunal de lo contencioso, aunque haya otras opuestas en la demanda del reclamante.

Además, como lo hace valer Fiorini: "Los tribunales ordinarios no pueden interpretar la actividad administrativa con el mismo canon con que juzgan los actos de derecho privado, pues mientras que en aquélla rigen los principios del bien público y general, en esta otra actividad domina el principio de la ganancia y el lucro. La administración se realiza por un supuesto de necesaria ejecución jurídica; la actividad privada se realiza por la voluntad libre del particular. El derecho es siempre uno, en cuanto regula actividades por medio de normas objetivas, pero las contiendas de las normas son completamente dispares. Las divergencias en las finalidades obliga a especializaciones jurídicas distintas; negarlo sería destruir la disciplina jurídica del derecho administrativo. A estas consideraciones deben agregarse los caracteres de la administración que informan todos sus actos: la urgencia, la ejecutabilidad, la continuidad de los servicios públicos, etc., que imponen también una organización especial con una formalidad procesal diferente a la de los tribunales ordinarios. Los jueces de la justicia administrativa no podrían apartarse de la ley, pero la apreciación sobre los

hechos y los principios de equidad, será siempre muy distinta de la de los jueces ordinarios.” 108

Así, se exige como necesaria la constitución práctico-funcional de un tribunal supremo en materia administrativa que ventile y sancione todo acto administrativo, en atención al desarrollo continuo y preponderante que ha venido aconteciendo en las actividades de la Administración Pública, mismas que al desembocar o culminar en la esfera jurídica de los gobernados que acuden a tal instancia del Poder Ejecutivo para ejercer sus derechos y obligaciones, debe considerarse la posición de éstos últimos para que cuenten con la vía más pronta y expedita que conozca, substancie y resuelva lo conducente en su controversia que en su momento planteen, finalidades que desde el punto de vista del presente trabajo de tesis, deben encuadrarse bajo el dominio jurídico de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, que indiscutiblemente radique dentro del propio Poder Ejecutivo.

Lo antes señalado, con base en que la actividad administrativa del Poder Ejecutivo no podría ser sometida al juzgamiento del Poder Judicial, ya que ello implicaría trasladar al ámbito de acción de éste último el control de la legitimidad y conveniencia de la gestión administrativa del primero, situación que resulta inaceptable considerando que la trascendencia práctica

108 Fiorini, citado por Argañarás J. Manuel. Ob. Cit. pp. 24 y 25.

y real de la materia contenciosa administrativa exige el conocimiento y aplicación certera y eficaz de las normas de la misma índole por parte de estudiosos del derecho especializados en el ramo, garantizando así al particular una competencia de jurisdicción, esto porque los litigios contencioso-administrativos requieren para su correcta y estricta solución, un criterio de apreciación y valoración totalmente diverso al del contencioso ordinario o civil.

Al instituir la jurisdicción administrativa, como distinta y separable de la ordinaria, se busca sustraer del conocimiento de los órganos judiciales encargados de juzgar las controversias de derecho entre particulares, el conocimiento y resolución de las controversias suscitadas entre la Administración Pública y el gobernado, razonamiento que se funda en la naturaleza misma de las cosas, y no precisa ni necesariamente en la polémica separación de poderes del Estado.

Administración Pública y administrado se ubican en planos jurídicos distintos, dada la subordinación de los segundos para con la primera, y son precisamente esos motivos de estar en juego el interés general representado por la Administración y el interés particular del administrado lo que conlleva a confiar la resolución de las controversias surgidas entre la multitudada Administración y los particulares, a un tribunal que al instituirse como el más elevado jerárquicamente en materia administrativa, constituya un acierto jurídico eficaz y ecuanime para controlar y sancionar los actos administrativos.

6. 2. ASPECTOS BASICOS QUE DEBERA CONTEMPLAR EL PROYECTO DESTINADO AL ESTABLECIMIENTO DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

Cabe invocar en el presente apartado, los tres anteproyectos que en la historia jurídica de México han acontecido y trascendido en aras de establecer un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, durante los años de 1964, 1973 y 1981, respectivamente. Los dos primeros fueron formulados por varios magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, y el tercero fue propuesto en una ponencia 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.

El anteproyecto de 1964 formulado por los entonces magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, Dolores Heduán Virués, Rubén Aguirre Elguézabel y Margarita Lomeli Cerezo, contemplaba las siguientes características:

- 1.- El Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo tendría como base el Tribunal Fiscal de la Federación.
- 2.- Su integración sería de un pleno y nueve salas de instrucción.
- 3.- Su competencia versaría sobre los juicios que se promovieran contra cualquier acto de las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo Federal, emitido en materia administrativa por parte de quien se estimare agraviado. Se excluía expresamente de impugnación a los actos políticos, de relaciones exteriores, defensa nacional, cuestiones electorales y relaciones entre los

poderes constitucionales, expulsión de extranjeros del país, actos de las autoridades del fuero militar, las autorizaciones para impartir educación y actos de aplicación en las legislaciones agrarias y laborales.

4.- Eran partes en el juicio, como demandante el titular de la Secretaría o Departamento del Estado, dándose intervención al Procurador General de la República y al Secretario de Hacienda y Crédito Público en los juicios que versaran sobre ingresos o egresos del erario federal.

5.- La suspensión de la ejecución del acto impugnado podría obtenerse mediante garantía del cumplimiento de la obligación que el acto imponga al particular demandante.

6.- Se propuso cambiar la denominación de causales de anulación por la de causales de ilegalidad, por resultar más acordes con las sentencias de un tribunal de plena jurisdicción.

7.- El tribunal se perfilaba de plena jurisdicción, por lo que la sentencia no debía limitarse a declarar la nulidad o reconocer la validez, y la reposición del procedimiento administrativo se ordenaría cuando su violación siendo esencial, no hubiere quedado subsanada en el juicio.

8.- Se propuso establecer la apelación por las partes, caracterizada como una segunda instancia.

El segundo de los anteproyectos de 1973, resulto similar en los principios y conceptos básicos del anterior, difiriendo esencialmente sólo en su propuesta para establecer una organización regional del tribunal, al delimitar las circunscripciones regionales de las salas que conocerían de los

juicios en primera instancia y al establecer una sala superior con competencia para resolver los recursos de revisión, misma que fijaría jurisprudencia que resultaría obligatoria para las citadas salas regionales. Con el transcurso del tiempo se adoptó la idea de modificar al Tribunal Fiscal de la Federación, con el objeto de establecer una estructura regional similar a la propuesta en el anteproyecto en cita, lo cual se constituyó normativamente al entrar en vigor la Ley Orgánica del tribunal en comento.

El tercero de los proyectos indicados, tiene como punto en común con los otros dos anteproyectos ya señalados, el transformar el Tribunal Fiscal de la Federación en uno de competencia genérica en materia administrativa. Su competencia sería tan amplia que conocería de los juicios promovidos por los particulares contra cualquier acto administrativo de las autoridades del Poder Ejecutivo Federal. Su técnica era abarcar el universo de resoluciones y después excluir materias, constituyéndolo esencialmente como un tribunal de plena jurisdicción ¹⁰⁹

Luego entonces, tomando como base lo expuesto en los anteproyectos indicados, se consideran como aspectos básicos que deberá contemplar el proyecto destinado a la constitución de Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se tiene lo siguiente:

¹⁰⁹ Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C. Justicia Administrativa. Editorial Trillas. México, 1988. pp. 49 a la 52.

6.2.1. AMPLIACION DE FACULTADES.

Tal ampliación de facultades consistiría en otorgar al Tribunal Federal de Justicia Administrativa ya constituido, una competencia genérica que entrañaría primeramente desde un punto de vista subjetivo, el examinar la legalidad de los actos de cualquier autoridad dependiente del Poder Ejecutivo Federal, es decir, de la Administración Pública centralizada, descentralizada y empresas paraestatales, tal como ya se indico al inicio del presente capítulo.

Entendiendo por legalidad lo que certeramente alude el maestro Andrés Serra Rojas: "El principio de legalidad es la piedra angular del Estado de Derecho, que abarca todos lo aspectos de la acción de los órganos públicos. Toda actuación irregular de la Administración Pública, que ocasione a un particular un agravio debe ser corregida dentro del orden jurídico. Cualquier alteración indebida a algunos de los elementos del acto administrativo, competencia, forma, objeto o mérito, debe encontrar en la legislación administrativa medios eficaces para su restablecimiento." 110

Y desde un punto de vista objetivo, otorgarle competencia genérica para conocer de todos los actos administrativos, esto es, retomando lo invocado en el párrafo que antecede, de cualquier acto emitido por la Administración Pública Federal, centralizada, descentralizada y paraestatal, y

110 Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. P. 628.

más aún atendiendo básicamente lo ya analizado y expuesto en el capítulo IV del presente trabajo de tesis, también conocería sobre la materia castrense, misma que no obstante ser sujeta a competencia del citado Tribunal Federal, también lo sería de los Tribunales Militares que en su caso proceda conocer del asunto, ello atendiendo el estudio y conclusiones emitidas en el capítulo indicado.

Esta competencia otorgada al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la ubicamos ciertamente al campo general del conocimiento de los actos administrativos en general, en atención precisamente al propio tema de tesis que es, la Consolidación de la Justicia Administrativa en el Sistema Jurídico Mexicano, mismo que implica la estructuración y funcionamiento jurídico-práctico de un tribunal que represente con base en la integración del Tribunal Fiscal de la Federación, y por ende, comprendiendo también las materias de que conoce el mismo en la actualidad de conformidad con lo dispuesto en el artículo 11 de su Ley Orgánica, competencia que también ya ha quedado estudiada en nuestro capítulo III, un organismo que ostente la unificación de la materia administrativa en cuanto a las controversias contencioso-administrativas que se susciten entre los particulares y la Administración Pública Federal.

Más cabe precisar en el presente apartado, que para la procedencia del contencioso-administrativo que se alude, es indispensable o bien, es un requisito sine qua non, que se haga valer un derecho subjetivo de índole administrativo, y no un mero interés, además que ese derecho subjetivo haya

sido desconocido por la autoridad administrativa en el ejercicio de su actividad reglada. Para ello es menester señalar que, en la actividad administrativa reglada, la norma que la regula, o es creadora, o es protectora de un derecho subjetivo, de modo que el acto administrativo que desconoce o lesiona ese derecho puede ser impugnado ante el tribunal de lo contencioso administrativo que ha de apreciar si hubo o no violación del precepto jurídico a cuya observancia estaba obligada la autoridad administrativa, para que en su momento, determine procedente o no la reclamación del administrado. Ahora bien, esa actividad administrativa puede estar reglada en un sentido negativo y en uno positivo, en el primero de ellos es cuando se veda o prohíbe a la Administración Pública la producción de ciertos actos, o se fijan a su actividad límites que no debe ultrapasar, y en sentido positivo, es cuando la norma reguladora de esa actividad determina el momento de su ejercicio, o el contenido del acto, o el procedimiento y la forma a observarse para producirlo. 111

Por su parte, un derecho subjetivo es en términos del jurista Zanaboni: "un interés reconocido por el ordenamiento jurídico como exclusivamente propio de su titular y como tal protegido de un modo directo e inmediato." 112

111 Argañarás J. Manuel. Ob. Cit. pp. 53 a la 55.

112 Zanaboni, citado por Argañarás J. Manuel. Ibidem. p. 58.

En este contexto, la transgresión de un derecho subjetivo abre la vía contencioso-administrativa, ya que esa transgresión proviene de la inobservancia por la autoridad administrativa de la norma de la misma índole que regula su actividad y limita su poder de mando.

Luego entonces, queda aclarado cómo se arribaría a la vía contenciosa-administrativa, y cuál es el campo de competencia que se enmarcaría para la constitución del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, como órgano supremo para conocer de las controversias contenciosas administrativas surgidas entre los particulares y la Administración Pública Federal.

6.2.2. SUPRIMIR LA OBLIGACION DE AGOTAR RECURSOS ADMINISTRATIVOS PREVIOS.

Cabe primeramente concebir un concepto de lo que es un recurso administrativo, y al respecto enunciaremos diversas opiniones de reconocidos juristas:

Alfonso Nava Negrete, sostiene que la naturaleza administrativa del procedimiento de impugnación de los actos administrativos, que la ley establece con objeto de otorgar a los afectados la posibilidad de inconformarse ante la administración activa emisora del acto que se impugna, por lo que el recurso debe caracterizarse como un procedimiento substanciado en la esfera de la administración y no como proceso o juicio o

como una vía ante un tribunal, aun cuando tal procedimiento se configura en forma similar al judicial. 113

El jurista español Jesús González Pérez, afirma que "el recurso administrativo puede definirse como la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de este carácter" 114

Antonio Carrillo Flores, considera que para que un recurso administrativo pueda configurarse se requiere que el derecho objetivo determine la posibilidad de que un particular impugne ante una autoridad administrativa una decisión, con la facultad para que la autoridad misma a quien se dirige, dictamine una resolución nueva sobre el fondo del asunto, examinando sólo la legalidad de la primera, concluyéndose que el recurso administrativo no existe si no se haya consignado en específico en un ordenamiento legal. 115

Andrés Serra Rojas, expresa que "el recurso administrativo constituye la defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad pública para que lo revoque, lo anule o lo reforme." 116

113 Nava Negrete, Alfonso. Ob. Cit. pp. 88 y 89.

114 González Pérez, Jesús. Citado por Fix Zamudio, Héctor. Ob. Cit. p.43.

115 Carrillo Flores, Antonio. Ob. Cit. p. 111.

116 Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. p. 831.

Derivado de los conceptos esgrimidos, se desprende como punto coincidente entre éstos, el considerar que el recurso administrativo configura un medio de impugnación dentro del ámbito administrativo, mediante el cual el particular que se estima afectado en su esfera jurídica, se opone a una resolución de carácter también administrativo, a través de la substanciación de un procedimiento en el que la autoridad emisora del acto u otra superior jerárquicamente, determina autocompositivamente la controversia planteada, ello por medio de lo que se ha calificado doctrinalmente como "autotutela de la administración." 117

Ahora bien, a la par de la diversidad de conceptos de lo que es el recurso administrativo, se encuentra el problema de su fundamentación, sobre el cual existe también una pluralidad de puntos de vista de los juristas mexicanos, tal es el caso de Andrés Serra Rojas, quien considera que la Administración Pública tiene el control de todas sus dependencias y es la más interesada en que los agentes públicos se subordinen a las prescripciones legales, por lo que el recurso administrativo permite al poder público revisar sus actos a instancia de un particular que considera transgredida su esfera jurídica con la emisión de una resolución administrativa, considerando para ello como ya se citó con antelación, que el

117 Fix Zamudio, Héctor. Ob. Cit. p. 45.

principio de legalidad es la piedra angular del Estado de Derecho que comprende todos los aspectos del actuar de los órganos de índole público, de tal manera que toda actuación irregular de la Administración Pública que provoque un agravio a un particular, debe ser subsanada dentro del orden jurídico y encontrar en las disposiciones legales administrativas conductos eficaces para su restablecimiento. 118

Por su parte Jesús González Pérez, sostiene que si la Administración puede en ejercicio de su posición de autoridad que ostenta puede dirimir por sí las controversias jurídicas que surgen con los administrados con los que tiene relación en el desempeño de sus funciones, resulta lógico arbitrar recursos administrativos ante ella misma, antes de que el administrado inicie una vía procesal, toda vez que si al resolver los citados recursos reconoce la razón que asiste al demandante, se evitará un proceso con las complicaciones de su substanciación y gastos que el mismo implica, motivo por el cual se asemeja la vía gubernativa a la conciliación. 119

Desprendiéndose de lo anterior, la opinión sustentada por el autor en consulta, Héctor Fix Zamudio, y la cual se comparte en forma personal para exponer en el presente punto, en el sentido de que los recursos administrativos se apoyan en un doble fundamento jurídico toda vez que: por

118 Serra Rojas, Andrés. Ob. Cit. pp. 446 y 447.

119 González Pérez, Jesús. Citado por Fix Zamudio, Héctor. Ob. Cit. p. 46.

un lado, una de las bases esenciales descansa en la conveniencia de que la misma administración revise sus propios actos administrativos que emite en el ejercicio de sus funciones, para subsanar los errores y/o violaciones que se adviertan y las cuales transgredan la esfera jurídica del administrado, con el único fin de evitar en lo posible la substanciación de un procedimiento posterior ante las autoridades judiciales o tribunales administrativos, con la subsecuente perturbación de las actividades cotidianas de la propia administración y con la posibilidad de que sea condenada finalmente a cubrir los daños y perjuicios por su actuar irregular; y por otro lado, desde el punto de vista del administrado, los recursos administrativos están encaminados a salvaguardar su esfera jurídica contra los actos de autoridad que los lesionen o agraven, de conformidad con el principio esencial de que el Estado Social de Derecho, del denominado "derecho de audiencia". 120

En esta tesitura, consideramos que en nuestro sistema jurídico mexicano las autoridades administrativas no han comprendido el alcance y beneficio de los recursos administrativos, ya que lejos de considerarlos como benéficos para la depuración de asuntos a su cargo, los conciben en términos generales como un trámite más, dentro de un procedimiento administrativo dirigido a la emisión de un acto o de la resolución que deben ostentar el carácter de definitivos, motivo por el cual en gran medida las

120 Fix Zamudio, Héctor. Ob. Cit. p. 46.

resoluciones que se pronuncian se limitan a confirmar en sus términos el acto o la resolución impugnados, ya que los funcionarios que los emiten o bien sus superiores jerárquicos, asumen como una obligación el defender de manera indiscriminada a la administración a la que pertenecen, mediante un *criterio de lealtad e institucionalidad mal enfocado*, si se considera que la administración no conforma una entidad transpersonal y que el fin último de todos los ordenamientos jurídicos se debe encaminar hacia la tutela de la persona humana, en sus dimensiones individual y social.

Todo lo antes expuesto ha generado como consecuencia que se *ature de manera continua el denominado principio de definitividad*, el cual impera respecto de los actos y resoluciones administrativas, cuando éstas se impugnan ante los tribunales administrativos, y posteriormente ante los tribunales federales a través del juicio de amparo, esto es, que no se pueden combatir o reclamar judicialmente los citados actos o resoluciones administrativas si previamente no se han agotado todos los medios de impugnación que preveen las leyes aplicables, llegando en la actualidad al extremo opuesto de la opción de agotar los recursos administrativos, *precisamente por su ineficacia real*.

Además es de precisarse que ya desde el anteproyecto de 1964, se contemplaba en su artículo 26 que *debe ser optativo para el afectado agotar recursos administrativos, o acudir directamente al propuesto Tribunal Federal de Justicia Administrativa*. "En la exposición de motivos sostienen los autores del citado anteproyecto, que han propuesto la supresión del agotamiento

obligatorio de los recursos ante las autoridades administrativas, ya que en la mayoría de los casos complican, entorpecen o retardan inútilmente la defensa de los particulares, todo ello no sólo con apoyo en la doctrina, sino especialmente en obvias razones de equidad y celeridad en la gestión y conclusión de los negocios administrativos, así como en la falta de una compilación de las leyes administrativas federales, que dificultan a los particulares del conocimiento de la existencia y regulación de numerosos recursos administrativos." 121

Con base en lo expuesto, se arriba a la conclusión de que considerando el retardado procedimiento que el administrado agraviado o afectado en su esfera jurídica por un acto o resolución administrativa, tiene que seguir para hacer valer sus derechos que a su juicio le fueron transgredidos, los recursos administrativos que tiene que agotar ante la propia autoridad emisora del acto impugnado previamente a intentar realizar su defensa en la vía contenciosa, lejos de constituir un beneficio para la atención y resolución de la contienda planteada, se constituyen como un obstáculo para el recurrente, ya que en la mayoría de los casos se toman dichos recursos ineficaces, complicando y retardando la resolución justa del litigio ventilado. Es por ello que ante la inevitable y denotable realidad de que las autoridades administrativas al resolver los recursos administrativos que

se promueven ante ellas, no lo hacen anteponiendo la imparcialidad y objetividad que las debe caracterizar, sino más bien obedecen a criterios preestablecidos conjugados con una errónea apreciación de lo que es el interés público, en el sentido de confirmar en la medida de lo posible sus actos pronunciados.

Concluyendo así, que debe adoptarse como medida general dentro del sistema de control de los actos de la Administración Pública frente a la inconformidad manifiesta del administrado al que se le afecta su esfera jurídica, la propuesta de opcionalidad de la interposición de los recursos administrativos, y concretamente que de no optarse por hacer valer los mismos, se ocurra directamente al Tribunal Federal de Justicia Administrativa a ventilar su controversia, resolución contra la cual sólo procedería el juicio de amparo directo siempre que se reúnan los presupuestos para su procedencia, y de no ser así, concebirse el fallo pronunciado como definitivo e inimpugnable en tanto no se aleguen violaciones concretas que sustenten válidamente la substanciación de un juicio de garantías, cuya finalidad radica en la restitución de las garantías individuales que pudieren haber sido transgredidas en su perjuicio, más no así para resolver un interés particular del recurrente o quejoso que no ha quedado conforme con la resolución del acto imputado, pronunciada por el multicitado Tribunal que se propone instituir, desterrando así la participación de los tribunales del orden judicial sobre el conocimiento y resolución de asuntos netamente de índole administrativo y sobre los cuales no tienen el preámbulo cotidiano de

conocimiento que les permita resolver con apego a las normas administrativas rectoras del acto pronunciado.

Por lo anterior, cabe precisar que hoy día tal propuesta de opcionalidad de la interposición de recursos administrativos previamente a acudir a una vía contenciosa, ha tenido proyección y aplicabilidad real en nuestro sistema jurídico, tan es así que en la actualidad se encuentra vislumbrada y normativamente contemplada en diversos ordenamientos legales de carácter administrativo, mismos que en vía de ejemplo se enuncian a continuación:

Artículo 29 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal: "Cuando las leyes o reglamentos del Distrito Federal establezcan algún recurso u otro medio de defensa, será optativo para la persona física o moral agotarlo o intentar desde luego el juicio ante el tribunal. Si está haciendo uso de dicho recurso o medio de defensa, previo el desistimiento correspondiente, podrá ocurrir a juicio ante el tribunal."

Artículo 108 de la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal: "Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas podrán, a su elección interponer el recurso de inconformidad previsto en esta Ley o intentar el juicio de nulidad ante el Tribunal. El recurso de inconformidad tendrá por objeto que el superior jerárquico de la autoridad emisora, confirme, modifique, revoque o anule el acto administrativo recurrido."

Artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo: "Los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes."

6.2.3. SUPLENCIA DE LAS DEFICIENCIAS EN BENEFICIO DE LOS ADMINISTRADOS Y EVITAR EN LO POSIBLE LAS SENTENCIAS DE REENVIO.

Se sostiene la suplencia de las deficiencias en beneficio de los administrados que ocurren a la vía contenciosa, y en el caso específico ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, en atención a que debe concebirse no sólo la investigación de la verdad de los hechos planteados en la controversia, sino más bien la debida aplicación del Derecho, independientemente de lo alegado y hecho valer por las partes contendientes.

Lo anterior se afirma precisamente porque la jurisdicción administrativa ha de verse como controladora de los actos que la motivan, mismos que deben ajustarse a la voluntad de la Ley que los rige, y no así a la de los funcionarios que la aplican. Luego entonces, resulta como propuesta aplicable en el proyecto de constitución del Tribunal Federal indicado, que en la substanciación y resolución de los asuntos de su competencia prevea y haga efectiva la debida aplicación del Derecho, esto es, que a la par de

conocer y sustentar con las probanzas respectivas la realidad jurídica que cada una de las partes esgrime, en la controversia ventilada, supla las deficiencias que denote por parte del recurrente, ello con el objeto de crear un procedimiento al alcance del administrado que constituya una eficaz defensa de sus derechos transgredidos por la emisión de un acto administrativo.

No obstante lo anterior, los ordenamientos legales que operan en nuestro sistema jurídico y la jurisprudencia de los tribunales, se inclinan porque en materia administrativa prevalezca el principio de estricto derecho, tan es así que el Tribunal Fiscal de la Federación ha sostenido en su jurisprudencia No. 200 cuyo texto fue aprobado en sesión de fecha 26 de octubre de 1984, que es indebido suplir las deficiencias de la queja en el juicio de nulidad. Sin embargo, cabe señalar que el propio Tribunal estableció una tesis que posteriormente fue elevada a jurisprudencia No. 273 de abril de 1987, que resulta en beneficio del administrado recurrente, en el sentido de que no se incurre en suplencia de la queja deficiente cuando se examinen conceptos implícitos de la demanda. (Revisión 1379/97. Resuelta en sesión del 11 de julio de 1980. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Posteriormente *jurisprudencia No. 273*) 122

En este contexto, se propone como parte integrante de la estructura

jurídico-funcional del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, la suplencia de las deficiencias de la demanda que se interponga ante el mismo por parte del administrado, considerando para tal efecto el sentido y alcance de la justicia administrativa en beneficio del promovente, quien se desprende, no se va a configurar como un conocedor del derecho administrativo, sino simplemente como un gobernado inconforme con el acto o resolución que afecto su esfera jurídica, situación ante la cual, si el tribunal advierte tales deficiencias que resulten notorias de acuerdo a la naturaleza y desarrollo de la contienda planteada, habrá de suplirlas con el único objeto de lograr la debida aplicación del Derecho, y aún más porque ha de considerarse que la justicia administrativa debe llegar a los gobernados en general, cuya preparación educativa, capacidad de defensa jurídica o posibilidades económicas para obtener el debido asesoramiento en la mayoría de los casos, son muy limitadas, pero reconociendo que no siempre se ha de reflejar o hacer presente tal tendencia, se propugna porque la suplencia de la demanda se realice en función de algunas características que prevalezcan en el caso de que se trate, tales como las condiciones socio-económicas del sujeto demandante, la esencia de la problemática y la cuantía del conflicto.

Así también, se sostiene que para la mejor substanciación y resolución de las controversias formuladas ante el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, este organismo de las cuestiones planteadas tanto de fondo como del procedimiento, deberá evocarse más directa y concienzudamente al estudio y resolución de las primeras indicadas, a efecto de que en lo

sucesivo se evite ocurrir nuevamente a esa instancia para conocer cuestiones de fondo que trascienden a la esencia y determinación del fallo que se pronuncie para resolver la impugnación y que desde un primer momento de interposición se hicieron manifiestas y por ende, pudieron ser objeto de resolución en el mismo acto.

Con lo anterior, habrá de buscarse y lograr una mejor práctica procesal en beneficio del administrado, y sobre todo la celeridad en la substanciación y resolución de los asuntos de la competencia del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

6.2.4. CONSTITUIRSE COMO UN TRIBUNAL DE PLENA JURISDICCION DENTRO DEL PODER EJECUTIVO.

Primeramente para configurar un marco general del presente punto, habrá de concebirse qué se entiende por jurisdicción retenida, jurisdicción delegada, plena autonomía y plena jurisdicción. Sobre el particular y de una manera concreta y precisa se señala que las tres primeras denominaciones invocadas, hacen referencia a las atribuciones inherentes a los organismos que ejercen la jurisdicción administrativa, la cual se encuentra inspirada básicamente en la doctrina francesa de los Consejos de Estado.

Se entiende por jurisdicción retenida, la que se realiza por organismos situados dentro de la esfera de la administración activa, que si bien es cierto poseen determinado grado de independencia funcional, sus decisiones no

son obligatorias, ya que las mismas requieren de la homologación o de su reconocimiento por parte de las autoridades administrativas de jerarquía mayor.

La jurisdicción delegada, se configura cuando el órgano o tribunal administrativo emite sus determinaciones con carácter definitivo y obligatorio, pero tales determinaciones se dictaminan a nombre de la Administración Pública, toda vez que formalmente los citados órganos siguen perteneciendo a la esfera de acción de la propia administración, que si bien gozan de una autonomía mayor que la de la jurisdicción retenida, la ley les ha delegado facultades que anteriormente pertenecían a las autoridades administrativas.

Por su parte la plena autonomía, se puede concebir como una jurisdicción que tiene lugar cuando el órgano que resuelve las contiendas administrativas, pronuncia sus fallos en una forma autónoma, esto es, sin vinculación alguna con la administración activa. Jurisdicción que en la actualidad encuentra su práctica y desarrollo jurídico con base en lo dispuesto por nuestra Carta Magna en su artículo 73 fracción XXIX-H que a la letra refiere: "El Congreso tiene facultad, para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones."

Ahora bien, respecto a la plena jurisdicción es de precisarse que la misma atiende a los efectos del fallo emitido, es decir, a los efectos que produce la resolución o fallo pronunciado por parte de los órganos o tribunales de jurisdicción administrativa, efectos que además pueden configurar una jurisdicción de nulidad, por lo cual procedemos a explicar concretamente cada una de éstas.

La jurisdicción de nulidad implica únicamente la nulidad del acto o resolución que se pronuncia e impugna, con el objeto de que la autoridad administrativa que las expidió las sustituya por otras providencias, de conformidad con los lineamientos de la resolución judicial.

Contrariamente a lo anterior, cuando se ejercita la plena jurisdicción se pronuncia, si procede o no una condena específica a determinadas prestaciones a cargo de la administración y en beneficio del administrado recurrente. 123

De lo antes expuesto, se advierte que las diferencias más notorias entre el procedimiento de lo contencioso administrativo de plena jurisdicción y el de anulación, de acuerdo a nuestro sistema jurídico vigente son:

- a) En el primero se alega violación del derecho subjetivo o de garantía constitucional; en el segundo, violación de la ley.
- b) En el primero existen medios para hacer cumplir sus sentencias, en

123 Fix Zamudio, Héctor. Ob. Cit. pp. 58 a la 60.

el segundo, no se cuenta con esos medios.

c) En el primero el efecto de la sentencia es interpartes, es decir, produce efectos aun contra autoridades que no fueron señaladas como partes; en el segundo el efecto de la sentencia es general, erga omnes, esto es, la sentencia sólo produce efectos contra las autoridades enunciadas como responsables. 124

En este contexto y previo análisis de los vocablos indicados, se arriba a la conclusión de que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa deberá gozar de plena jurisdicción, esto es, deberá ser revestido con todos los poderes inherentes de un juez de derecho común, incluso para la ejecución de sus resoluciones, es decir, contar con imperio para hacer respetar sus decisiones y ejecutar sus propias sentencias que emita, a través del establecimiento de un procedimiento de ejecución mediante el cual se obligue coactivamente a la autoridad a cumplir con tales fallos favorables a los administrados, con la finalidad de restablecer la situación jurídica lesionada o transgredida del recurrente por el acto o resolución administrativa pronunciada, cumpliendo así con la exigencia prescrita en el artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relativa a la impartición de una justicia completa.

124 Margain Monautou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. 4ª. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1991. p. 4.

Al respecto, es de precisarse que en la actualidad como un avance en la propuesta que se realiza en el presente trabajo de tesis, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, ampara en su Ley Orgánica el cumplimiento de los fallos favorables a los administrados, encuadrado en su diverso 82 que a la letra señala: "De ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia." Disposición con base en la cual se confiere válidamente al citado tribunal plena jurisdicción.

Así también y por último, se sostiene siguiendo la doctrina francesa, que la constitución del Tribunal Federal de Justicia Administrativa sea conferida dentro del propio Poder Ejecutivo, esto sin que implique dependencia o sujeción alguna a otra autoridad de la misma índole, sino más bien se erija como un órgano autónomo e independiente rector de los actos pronunciados por la Administración Pública, en cuanto a la substanciación y resolución de los asuntos que le competan

Se sustenta lo así afirmado, en razón de que constituido dentro del Poder Ejecutivo el citado Tribunal Federal, concentraría en su estructura jurídico-funcional la administración de la justicia administrativa tan ansiada por los gobernados, misma que en la actualidad lejos de restarse actividad, retome mayor fuerza legal para su constitución, tan es así que en las Entidades Federativas ya citadas en el cuerpo del presente trabajo de tesis,

se ha conseguido la implementación real de tribunales administrativos competentes para dirimir controversias suscitadas entre los particulares y la Administración Pública.

La excelencia de la experiencia mexicana de una jurisdicción contenciosa-administrativa autónoma ha sido iniciada con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación en 1936 y ratificada con la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en 1971. De lo cual se advierte que al tenor de la fracción XXIX-H del artículo 73 de nuestra Carta Magna, tiende a convertirse ya no en una posibilidad de instituir, sino más bien en la imperatividad del fortalecimiento de esta jurisdicción autónoma especializada.

Y de conseguirse la estructuración ideada del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, se obtendrían beneficios contundentes para el mejor despacho de los asuntos propios de la Administración Pública, la cual sopesaría la existencia y el rigor de juzgamiento inherente al citado órgano, mismo que con el objeto de evitar la centralización de poderío funcional, delegaría facultades a las salas que lo conformarían en las entidades federativas, tal como acontece en la actualidad con el Tribunal Fiscal de la Federación y sus salas regionales. Así también, con la especialización de los jueces que habrán de hacerse cargo de la administración de esta justicia administrativa, se obtendría una particular garantía de competencia, y sobre todo, se lograría esencial y principalmente la consolidación de la justicia administrativa en nuestro sistema jurídico mexicano.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La justicia administrativa es el control jurídico que se ejerce sobre las autoridades administrativas, mediante el conjunto de principios, procedimientos e instrumentos jurídicos de que dispone por ley el administrado, para la defensa de sus derechos subjetivos que le sean lesionados por la actividad ilegal de la Administración Pública, a fin de reencauzar válida y normativamente la función administrativa del Estado. En tanto, la jurisdicción administrativa es la función pública que realizan los órganos administrativos y/o judiciales facultados para conocer y resolver conflictos derivados de la emisión de un acto administrativo.

SEGUNDA.- La doctrina y la legislación extranjera han creado diversos sistemas para determinar el órgano jurisdiccional encargado de dirimir la controversia administrativa. Los más importantes son el sistema anglosajón o judicialista que encomienda esta misión a los tribunales del Poder Judicial; a su vez el sistema francés o continental europeo la encarga a un tribunal administrativo, ubicado en el campo del Poder Ejecutivo. El sistema aplicable en México se torna de un carácter mixto, ya que tanto existen constituidos tribunales administrativos, como se permite la revisión de los fallos emitidos por éstos a una autoridad de índole judicial

TERCERA.- La jurisdicción administrativa tanto a nivel federal como en las entidades federativas, ha tenido una evolución paulatina pero firme hacia el desarrollo de tribunales especializados, la que se inició al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación por la Ley de Justicia Fiscal de agosto de 1936, siendo su Ley Orgánica que entró en vigor en abril de 1967, la que le otorgó plena autonomía para dictar sus fallos, y se constitucionalizó en la reforma al artículo 104 fracción I de nuestra Carta Magna, que tuvo vigencia a partir de octubre de 1946, dando la posibilidad de establecer tribunales de lo contencioso-administrativo, en el ámbito nacional y del Distrito Federal, dotados también de plena autonomía, fundamento con base en el cual se creó en 1971 el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

CUARTA.- Los Tribunales Militares que comprenden tanto al Ejército, Fuerza Aérea y Armada de México, previstos en el artículo 13 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son tribunales de la Administración Pública Federal, toda vez que estos órganos conocen de los delitos y faltas contra la disciplina militar, realizando para ello eminentemente una función jurisdiccional. Los miembros de las fuerzas armadas, constitucional y normativamente revisten la característica de servidores públicos y por ende, son sujetos a la aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

QUINTA.- Los fallos de los tribunales administrativos pueden impugnarse por los particulares afectados en su esfera jurídica, a través del juicio de amparo, pero el control ejercido por medio de éste ha de ser en forma indirecta, ya que no fue ideado como controlador de la legalidad del actuar del Poder Ejecutivo, sino que existe para garantizar el respeto a los derechos humanos.

SEXTA.- Siguiendo la doctrina francesa, se hace necesaria la constitución de un órgano administrativo en el ámbito federal, con suficiente imperio para resolver las controversias suscitadas entre los particulares y la Administración Pública, órgano al cual se propone la denominación de Tribunal Federal de Justicia Administrativa, y el cual ubicado dentro del Poder Ejecutivo deberá gozar de amplias facultades para examinar la legalidad de los actos de cualquier autoridad dependiente del Poder al cual pertenece, para conocer de todos los actos administrativos, suplir las deficiencias en beneficio de los administrados y evitar en lo posible las sentencias de reenvío, así como consolidarse como un tribunal de plena jurisdicción, es decir, que deberá ser revestido para tal efecto, con todos los poderes inherentes a un juez de derecho común, incluso para la ejecución de sus resoluciones pronunciadas, con el fin de restablecer la situación jurídica lesionada por el acto administrativo; persiguiendo con ello la consolidación de la justicia administrativa en nuestro sistema jurídico mexicano.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- Argañarás Manuel J. Tratado de lo Contencioso Administrativo. Buenos Aires, 1955.
- 2.- Burgoa Ignacio. El Juicio de Amparo. 19ª edición. Editorial Porrúa. México, 1983.
- 3.- Calderón Serrano, Ricardo. El Ejército y sus Tribunales. Tomos I, II y III. Edición Lex. México, 1944.
- 4.- Carrillo Flores, Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. 2ª edición. Editorial Porrúa S.A. México, 1973.
- 5.- Carrillo Flores, Antonio. La Defensa Jurídica de los Particulares Frente a la Administración en México. Editorial Porrúa. México, 1939.
- 6.- Colegio Nacional de Profesores e Investigadores de Derecho Fiscal y Finanzas Públicas, A.C. Justicia Administrativa. 1ª reimpresión. Editorial Trillas. México, 1988.
- 7.- Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Principios de Derecho Tributario. Editorial Limusa. México, 1988.
- 8.- Díaz González, L.R. Tribunal Fiscal de la Federación. 2ª edición. Editorial Ecasa. México, 1992.

- 9.- Entrena Cuesta, Rafael. Curso de Derecho Administrativo. Volumen I/1. Editorial Tecnos. Madrid, 1984.
- 10.- Fix Zamudio, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa. Editorial del Colegio Nacional. México, 1938.
- 11.- Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 37ª edición. Editorial Porrúa. México, 1998.
- 12.- Gómez Lara, Cipriano. Teoría General del Proceso. 6ª edición. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1983.
- 13.- González Cosío, Arturo. Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México. Editorial Porrúa. México, 1976.
- 14.- González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo. Tomo I. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1955.
- 15.- González Pérez, Jesús. Procedimiento Administrativo Federal. 2ª edición. Editorial Porrúa. México, 1997.
- 16.- González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo Mexicano. 2ª edición. Editorial Porrúa. México, 1997.
- 17.- Heduán Virués, Dolores. Las Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. 1ª edición. Compañía Editora Continental S.A. México, 1961.
- 18.- Kelsen, Hans. ¿Qué es la justicia? Editorial Planeta-De Agostini. Barcelona, 1993.

- 19.- Lares, Teodosio. Lecciones de Derecho Administrativo. 1ª reimpresión. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México. México, 1978.
- 20.- López Ríos, Pedro. La Justicia Administrativa en el Sistema Federal Mexicano. Editorial Universidad de Guanajuato. México, 1995.
- 21.- Lucero Espinosa, Manuel. Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación. 4ª edición. Editorial Porrúa. México, 1997.
- 22.- Margain Manautou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. 4ª edición. Editorial Porrúa. México, 1991.
- 23.- Martínez Lara, Ramón. EL Sistema Contencioso Administrativo en México. 1ª edición. Editorial Trillas. México, 1990.
- 24.- Martínez Morales, Rafael I. Derecho Administrativo. Segundo Curso. Editorial Harla. México, 1991.
- 25.- Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1959.
- 26.- Rodríguez Lobato, Raúl. Derecho Fiscal. 2ª edición. Editorial Harla. México, 1986.
- 27.- Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo Segundo. 15ª edición. Editorial Porrúa. México, 1992.
- 28.- Treviño Garza, Adolfo J. Tratado de lo Contencioso Administrativo. 1ª edición. Editorial Porrúa. México, 1997.

29.- Villalpando César, José Manuel. Introducción al Derecho Militar Mexicano. 1ª edición. Escuela Libre de Derecho. México, 1991.

LEGISLACION

1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 122ª edición. Editorial Porrúa. México, 1998.

2.- Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Editorial Porrúa. México, 1997.

3.- Ley Federal del Procedimiento Administrativo. Editorial Porrúa. México, 1997.

4.- Ley de Amparo. 71ª edición. Editorial Porrúa. México, 1997.

5.- Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal. Editorial Porrúa. México, 1997.

6.- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Editorial Porrúa. México, 1997.

7.- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. 23ª edición. Ediciones Delma. México, 1998.

8.- Ley Orgánica del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Secretaría de la Defensa Nacional. México, 1998.

9.- Ley Orgánica de la Armada de México. Centro de Estudios Superiores Navales. México, 1998.

10.- Ley de Disciplina del Ejército y Fuerza Aérea Mexicanos. Secretaría de la Defensa Nacional. México, 1998.

11.- Ley de Disciplina de la Armada de México. Centro de Estudios Superiores Navales. México, 1998.

12.- Código Fiscal de la Federación. 23ª edición. Ediciones Delma. México, 1998.

13.- Código Federal de Procedimientos Civiles. Editorial Porrúa, México, 1997.

14.- Código de Justicia Militar. 1ª edición. Libros Selectos. México, 1995.

15.- Reglamento Interior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Editorial Porrúa. México, 1997.

16.- Reglamento General de Deberes Militares. Secretaría de la Defensa Nacional. México, 1998.

17.- Reglamento para la Organización y Funcionamiento de los Consejos de Honor en el Ejército. Secretaría de la Defensa Nacional. México, 1998.

18.- Reglamento de la Junta de Almirantes. Consejo de Honor Superior y Ordinario. Secretaría de la Defensa Nacional. México, 1998.

DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS

1.- Adame Goddard, Jorge. En Diccionario Jurídico Mexicano. Instituto Nacional de Investigaciones Jurídicas. 3ª edición. Editorial Porrúa. México, 1989.

2.- Chavéz Castillo, Raúl. Diccionarios Jurídicos Temáticos, Juicio de Amparo. Volumen 7. Editorial Harla. México, 1997.

3.- Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo XVIII. Editorial Driskill S.A. Buenos Aires, 1981.