

77



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
CAMPUS ACATLÁN**



**LA COMPETENCIA DE LA SALA ADMINISTRATIVA DEL  
TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y  
ADMINISTRATIVA**

2929/4

**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:  
LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**RICARDO CRUZ DOMÍNGUEZ**

**ASESORA: LIC. MARÍA EUGENIA PEREDO GARCIA VILLALOBOS**



**UNAM  
CAMPUS ACATLÁN ACATLÁN, EDO. DE MEXICO**

**JUNIO DE 2001**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

A Dios mi creador, quien me ama incondicionalmente y me ha dado la oportunidad de ser llamado su hijo.

Dedico muy especialmente el presente trabajo a mi hija Victoria Daniela, quien me ha dado la alegría más grande de venir al mundo, así como la lección de valor y ganas de vivir más importante de toda mi vida. Te amo mucho hija, eres la bebé más bonita del mundo; por siempre enamorado de ti, tu Papá.

A mis padres, quienes me dieron la vida y me han enseñado que con trabajo y ganas de vivir se puede llegar muy lejos. Los amo, gracias.

Al Licenciado, Doctora y Victor Hugo, quienes me han brindado mucho más de lo que en realidad merezco; jamás me imagine que la palabra "gracias" fuera tan pequeña para expresarles lo que siento. Gracias, les estoy muy agradecido.

A Rita, mi compañera en la vida y en la dicha de ser padres; quien a través de la aceptación y el respeto ha podido perdonar mis errores. Gracias amor. Te amo.

A mis hermanas Edith y Beatriz, quienes con su apoyo y respeto han contribuido a la elaboración de este trabajo.

A mis compañeros de la carrera:  
Adriana (q.e.p.d.), Jaime (q.e.p.d.),  
César, Aida, Yannely y Rebeca;  
quienes con su compañía hicieron  
más fácil mi formación académica.

Con todo el respeto y admiración que  
merece, a la Lic. María Eugenia  
Peredo García Villalobos, guía  
insustituible en la elaboración de este  
trabajo, en mi formación académica y  
profesional.

“MAGISTER.

El sabio verdadero es cuidadoso y  
guarda la tradición.

Suya es la sabiduría transmitida, él  
es quien la enseña, sigue la verdad,  
no deja de amonestar.

Hace sabios los rostros ajenos,  
hace a los otros tomar una cara, los  
hace desarrollarla.

Les abre los oídos, los ilumina.

Es maestro de guías, les da su  
camino, de él uno depende.”

Informantes de Sahagún,  
Código Matritense

“... el estado de Derecho no es el  
connotativo de una situación formal,  
derivada de un Parlamento o un  
sistema de Gobierno, el estado de  
Derecho nos indica la situación de  
“estar en el Derecho”, y para poder  
“estar” en el derecho son necesarios  
dos requisitos: contar con un orden  
jurídico, y que dicho orden se  
aplique.”

El autor.

## ABREVIATURAS.

COFF	Código Fiscal de la Federación.
CJEF	Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.
DOF	Diario Oficial de la Federación.
ENA	Escuela Nacional de Administración.
LFPA	Ley Federal del Procedimiento Administrativo.
LFRRSP	Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
LOTFJFA	Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
PJF	Poder Judicial de la Federación.
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación.
TFJFA	Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa antes Tribunal Fiscal de la Federación.



CAPÍTULO III. EL CONSEJO DE ESTADO FRANCÉS.	50
III.1. Reseña histórica del Consejo de Estado Francés.	51
III.1.1. La Revolución Francesa.	52
III.1.2. El Consulado y Napoleón.	54
III.2. Fundamento constitucional del Consejo de Estado Francés.	60
III.3. Estructura, organización y atribuciones del Consejo de Estado Francés.	62
III.3.1. Sección Administrativa.	63
III.3.2. Sección Contenciosa.	66
CAPÍTULO IV. EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.	71
IV.1. Fundamentos teóricos para la creación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	72
IV.2. Reseña histórica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	74
IV.2.1. Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853.	75
IV.2.2. Ley de la Tesorería de la Federación de 1927.	79
IV.2.3. Ley de Justicia Fiscal de 1936.	81
IV.2.4. Código Fiscal de la Federación de 1938.	84
IV.2.5. Código Fiscal de la Federación de 1966.	86
IV.2.6. Código Fiscal de la Federación de 1981.	89
IV.3. Fundamento constitucional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	92
IV.4. Organización del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	96
IV.5. Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	98
IV.5.1. Competencia en razón de territorio.	99
IV.5.2. Competencia por grado.	106
IV.5.3. Competencia por materia.	109

CAPÍTULO V. LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL Y EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.	115
V.1. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.	116
V.2. Actual competencia de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	119
V.3. Propuesta de solución.	122
CONCLUSIONES.	128
BIBLIOGRAFÍA.	132
LEGISLACIÓN.	135

## INTRODUCCIÓN.

Todo estado de Derecho es aquél que cuenta con legislación suficiente y que al mismo tiempo la aplica para concretar los fines, funciones y cometidos que le hemos encomendado en nuestro papel de gobernados.

De tal suerte, tenemos que de los muchos cometidos del Poder Público, uno de ellos es la impartición de justicia, la cual nos representa un campo de estudio bastante amplio, tanto por los órganos que se crearon para la materialización de dicho cometido, así como por las materias sobre las cuales se han especializado; dentro de la impartición de justicia encontramos la relativa a la materia administrativa denominada justicia administrativa.

La justicia administrativa se integra de órganos de jurisdicción administrativa, mismos que se componen de cuatro medios de defensa legal en el derecho francés, los cuales son: las instancias administrativas, los recursos administrativos, el contencioso-administrativo y la apelación.

El fin esencial de la justicia administrativa consiste en proporcionar los mecanismos suficientes de protección para una debida legalidad administrativa, y sobre todo para una eficaz tutela de los derechos subjetivos de los gobernados, lográndose de esta manera un control sobre la actividad de las autoridades administrativas.

En el Derecho mexicano los órganos de jurisdicción administrativa, de igual forma que en el modelo francés, se conforman de cuatro medios de defensa, es decir, de cuatro instancias con las cuales los gobernados pueden impugnar los actos de la autoridad que les sean violatorios de sus derechos; tales medios de defensa son: las instancias administrativas, los recursos administrativos, el juicio de nulidad que es el equivalente al contencioso-administrativo en Francia, y el juicio de amparo para los particulares y la revisión para la autoridad, ambos sustituyendo la apelación del sistema francés.

Esta institución de la justicia administrativa es adoptada formalmente, y con algunas de las características del Derecho Francés en el sistema positivo mexicano a partir de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, que crea al TFJFA, ya que con anterioridad al consumarse la independencia de México, con una gran influencia del Derecho Público estadounidense, se determina que tanto la Constitución Federal de 1824 como la de 1836 se apeguen al sistema judicialista, es decir, no se contaba con una jurisdicción administrativa independiente del Poder Judicial, y por lo tanto los conflictos entre la Administración Pública y los particulares se substanciaban en tribunales del Poder Judicial, tanto federales como locales.

Cabe señalar, que existieron algunos intentos sin que se llegaran a consumar para terminar con esta tradición judicialista y contar con el sistema francés del Consejo de Estado, dichos ordenamientos fueron el instrumento provisional denominado Bases para la Administración de la República, de 22 de abril de 1853; la Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo y su Reglamento, ambos de 25 de mayo de 1853, de igual forma el Artículo 18 del Decreto sobre Organización General de los Ministerios de 12 de

octubre de 1865, así como en la Ley sobre lo Contencioso-Administrativo y su Reglamento, los dos de 1o. de noviembre de 1865. Dichos ordenamientos establecían la creación de un órgano con la misma denominación francesa de Consejo de Estado, para que resolviera como un órgano de jurisdicción retenida las controversias que surgieran entre la Administración Pública y los particulares.

Sin embargo, dicha institución no prosperó y el TFJFA nace como un órgano situado dentro del marco del Poder Ejecutivo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos. Este tribunal, encuentra su origen doctrinario en el Consejo de Estado Francés que es el máximo órgano representativo de la justicia administrativa en Francia, cuyas funciones básicamente son dos: por un lado, es Consejero del Gobierno en asuntos administrativos en general y fiscales en especial, ya que el Presidente de Francia encuentra en el Consejo de Estado a un perito especializado para cualquier consulta de orden fiscal o administrativo, y está obligado por la Constitución de Francia para darle a revisar todo lo relativo a los proyectos de ley y reglamentos que en materia fiscal y administrativa tenga que enviar al parlamento; por otro lado, el Consejo de Estado es la jurisdicción suprema del orden administrativo, ya que cuenta con órganos administrativos de justicia delegada para resolver todas las controversias que existan entre la Administración Pública y los gobernados.

Ahora bien, por razones que no expresa la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal misma que da origen al TFJFA, las funciones del Consejo de Estado Francés no se tomaron en su totalidad, ya que únicamente se retoma el aspecto jurisdiccional omitiendo la parte consultiva de la competencia de dicho tribunal.

Pero lo anterior, no implica que la Administración Pública se encuentre sin un órgano consultivo, ya que por decreto publicado en el DOF de 15 de mayo de 1996 que entró en vigor al día siguiente, el Ejecutivo Federal tiene un nuevo órgano para su asesoría a través de consultas, denominado CJEF, que funge como un Consejero Jurídico del Presidente; cabe señalar que dicha asesoría con anterioridad a la reforma comentada la brindaba el Procurador General de la República, puesto que era considerado por la Constitución y la LOAPF como el Consejero Jurídico del Gobierno Federal.

Podría pensarse que quizá esta CJEF regulada por la LOAPF, dentro de la Administración Pública Centralizada, venga a completar la figura del Consejo de Estado Francés respecto de la parte consultiva que no tiene el TFJFA, pero la competencia de dicha Consejería no sólo se refiere a la materia administrativa y fiscal, sino que tiene atribuciones suficientes para abarcar todas las materias sobre las cuales se integra el derecho positivo mexicano, por lo tanto, no se encuentra especializada en una materia determinada y mucho menos se puede considerar un perito en las materias de que se trata, lo cual es aconsejable tratándose de funciones de consejería.

Así tenemos, que si el TFJFA a través del juicio de nulidad también conocido como contencioso-administrativo, sólo se constriñe a dirimir controversias y no va más allá tratando de evitarlas, como se da en el caso del Consejo de Estado Francés, mediante consultas que dé al Ejecutivo, entonces la impartición de justicia administrativa no se proporciona cabalmente, por cuanto que la misma debe comprender los medios adecuados

para prevenir la controversia; y que mejor medio que la consulta, caso en el cual abordaría el problema desde sus inicios.

Por lo anteriormente comentado, el objetivo de este trabajo es demostrar que la justicia administrativa en México es incompleta por carecer el Ejecutivo de un consejero idóneo para la materia administrativa y fiscal, por lo que se viola en perjuicio del gobernado el principio de seguridad jurídica, ya que si bien es cierto, que el Estado al asumir su conducta autoritaria, imperativa y coercitiva utiliza, para tales efectos, un sustento legal y con éste afectar a los gobernados en sus distintos derechos, es también obligación del Estado sujetarse a todas las circunstancias previas que le proporcionen un régimen jurídico sino perfecto, satisfactorio para ser aplicado a los gobernados sin detrimento de sus intereses.

Para lograr dicho objetivo, en el primer capítulo de este trabajo estudiaremos la división de poderes partiendo de la base misma del Estado en cuanto a su definición, elementos y fines, así como también contemplar el principio de seguridad jurídica como límite a la actividad del Estado, para con posterioridad retomar la idea que tenían los antiguos pensadores como Aristóteles, Locke y Montesquieu respecto de la división de poderes, y concluyendo con este capítulo se verá la división de poderes en el Derecho Mexicano.

El segundo capítulo nos representa el estudio relativo a la figura de la Consejería en México denominada CJEF, ubicando primeramente su fundamento constitucional como

parte de la Administración Pública, para después abordar su estructura, integrantes, organización y atribuciones.

Nuestro tercer capítulo nos habla del antecedente doctrinario de la justicia administrativa en México, es decir, el Consejo de Estado Francés desde sus inicios con una breve reseña histórica hasta la actual estructura, organización y atribuciones de dicho Consejo.

El cuarto capítulo se refiere a la figura representativa del contencioso-administrativo en nuestro país, o sea, el TFJFA haciendo un estudio detallado del mismo desde su fundamento teórico y constitucional hasta la competencia que hoy día tiene.

Por último, el quinto capítulo nos refiere un estudio respecto de la Consejería Jurídica y el TFJFA que desemboca en la propuesta de solución del presente trabajo.

CAPÍTULO I.

LA DIVISIÓN DE PODERES.

## 1.1. El Estado.

La división de poderes, más que ser un principio doctrinario que se encuentra en todo estado de Derecho, se traduce en la realidad histórica del Estado moderno, convirtiéndose en una institución política que dirige la actividad del Estado para que se proyecte adecuadamente hacia los gobernados.

En este sentido, es necesario hablar primeramente del Estado, por cuanto él nos representa la convivencia de una sociedad político-jurídicamente organizada a la cual le dirige su vida y que al mismo tiempo es la justificación de aquél.

Así tenemos, que el Estado como la manifestación de un fenómeno político ha sido definido por un gran número de juristas, algunos atendiendo a sus características y otros a los elementos del mismo. De lo anterior, encontramos que el maestro Eduardo García Máynez define al Estado “como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio”.<sup>1</sup>

Para el maestro Vallado Berron, la definición de Estado la hace partiendo de la premisa de que nada puede ser definido sin el apoyo de un *factum*, y esta base sólo la podemos encontrar en sus elementos, pero vistos desde el sentido histórico social en virtud de su determinación jurídica y no como un simple concepto, así pues, para el citado autor el

---

<sup>1</sup> Eduardo, GARCÍA MÁYNEZ, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, 45a. edición, México, 1993, p. 98.

Estado es “la personificación del orden jurídico, en cuanto éste lo fundamenta como el último centro ideal y no empírico, de imputación de todas las obligaciones y facultades”.<sup>2</sup>

Una definición de Estado que atiende su finalidad sin aludir a sus elementos es la del jurista francés Jacques Maritain al decirnos que “el Estado es únicamente esa parte del cuerpo político cuya función específica consiste en mantener la ley, en promover la prosperidad común y el orden público, y en administrar los negocios públicos. El Estado es una parte especializada en los intereses del todo. No es un hombre o grupo de hombres; es un conjunto de instituciones que se combinan para formar una máquina reguladora que ocupa la cumbre de la sociedad”.<sup>3</sup>

Para el jurista Hans Kelsen, la definición de Estado es totalmente legalista al considerarlo “como un orden jurídico parcial extraído de manera más o menos arbitraria del orden estatal total que denominamos orden jurídico nacional”.<sup>4</sup>

Otro de los autores, que define al Estado como una expresión jurídica de la sociedad es Herman Heller, quien dice que “el Estado viene realmente a ser la fuente de validez formal del derecho, por cuanto él establece y asegura el derecho legal mediante sus órganos y señala las condiciones para la validez del derecho consuetudinario”.<sup>5</sup>

---

<sup>2</sup> Fausto E., VALLADO BERRON, *Introducción al Estudio del Derecho*, Herrero, México, 1961, p. 65.

<sup>3</sup> Jacques, MARITAIN, *El hombre y el Estado*, Universidad de Francia, París, 1953, pp. 11-12.

<sup>4</sup> Hans, KELSEN, *Teoría pura del Derecho*, Universitaria de Buenos Aires, 7a. edición, Argentina, 1968, p. 195.

<sup>5</sup> Herman, HELLER, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1942, p. 211.

Por su parte, el maestro Andrés Serra Rojas nos proporciona la siguiente definición: “el Estado es un orden de convivencia de la sociedad políticamente organizada, en un ente público superior, soberano y coactivo. Se integra u organiza con una población -elemento humano, o grupo social sedentario, permanente y unificado-, asentada sobre un territorio o porción determinada del planeta, provista de un poder público que se caracteriza por ser soberano y se justifica por los fines sociales que tiene a su cargo”.<sup>6</sup>

Coincidiendo con el maestro Serra Rojas, para nosotros el Estado es un orden social determinado, consecuencia natural de la evolución humana, sustentado en un ente jurídico-político con derechos y facultades cuyos elementos se constituyen por un gobierno creado con base en la representación, provisto de la capacidad suficiente de imponer su voluntad a él mismo como a los demás, para concretar sus fines sociales mediante un orden jurídico, establecido en un territorio que sirve de espacio geográfico competencial para la aplicación del mismo, y una población sedentaria en dicho territorio, compuesta de hombres y mujeres depositarios de la soberanía nacional.

En cuanto a los elementos del Estado, la diversidad de autores que han escrito sobre el tema, no se han puesto de acuerdo en precisar cuales son los elementos constitutivos del mismo, para algunos juristas clásicos los elementos esenciales del Estado son el territorio, la población y el poder o gobierno, sin embargo, con las nuevas tendencias sobre la teoría del Estado se han aumentado elementos al mismo, son ideas poco aceptables por cuanto “... no podemos llamar elementos del Estado a las formas, instituciones o derechos

---

<sup>6</sup> Andrés, SERRA ROJAS, *Ciencia Política*, Porrúa, 15a. edición, México, 1997, pp. 283-284.

fundamentales, que son consecuencia de la propia organización del Estado, un conjunto de técnicas para que se puedan realizar los principios generales del Estado moderno ...”<sup>7</sup>, es decir, más que elementos del Estado son la forma de organización que el ente público tiene para la materialización de sus fines.

Siguiendo la idea de los elementos clásicos y esenciales del Estado, el territorio es el área geográfica delimitada que sirve de asiento a la población y que representa el ámbito espacial de validez del orden jurídico de un Estado.

La población es el conjunto de individuos residentes en el territorio del Estado, cuya conducta se encuentra regulada por el orden jurídico, es decir, trátase del ámbito personal de validez de dicho derecho positivo.

El poder del Estado es la suma de voluntades del elemento poblacional para convertirse en una sola voluntad que dirige a la comunidad, y que se materializa en los distintos órganos del Estado con el objetivo de concretar los fines, cometidos, atribuciones y funciones inherentes a su persona.

Al hablar de los fines del Estado, empezaremos por decir que estos afirman la existencia misma del ente público, dichos fines necesariamente nos refieren a la actividad estatal, definida como el conjunto de actos tanto jurídicos como materiales que tienen por finalidad la unidad entre gobernantes y gobernados, para atender la mayoría de las

---

<sup>7</sup> Andrés, SERRA ROJAS, *Idem*, p. 326.

necesidades de la sociedad, además de procurar mantener el equilibrio y una justa armonía, exigencia que deriva de la acción reflexiva consistente en elegir el fin más conveniente a los intereses del grupo, logrando un bien superior que instituye direcciones, metas y propósitos destinados a regir la vida de la sociedad. La doctrina clásica considera como fines del Estado a la seguridad jurídica y a la justicia, y como fin último del Estado el bien común.

Para poder llegar a la concreción de los fines del Estado, éste tiene a su cargo diversos cometidos los cuales son misiones o tareas concretas que varían en tiempo y lugar en virtud del orden jurídico que los instituye.

El Estado para que pueda materializar sus cometidos, necesita tener órganos con el suficiente sustento legal para concretar el fin último del mismo que es el bien común. El sustento legal al que hacemos referencia son las atribuciones del Estado, mismas que entendemos como los poderes jurídicos específicos de que están provistos los órganos integrantes del ente público.

Toda esta actividad estatal necesita determinada forma para una proyección adecuada, dicha forma es conocida en la doctrina con el nombre de funciones del Estado, las cuales se traducen en la manifestación de la voluntad del pueblo a través de la emisión de actos jurídicos o materiales tendientes a la felicidad colectiva.

Las funciones del Estado se encuentran inspiradas en la teoría tradicional de la división de poderes, así de acuerdo con la doctrina el poder del Estado es indiviso, y lo

que las realice, a su vez, el aspecto formal de las funciones se caracteriza por tomar en cuenta el órgano que las realiza, sin analizar la naturaleza del acto que se está emitiendo.

### I.1.1. La seguridad jurídica como límite a la actividad del Estado.

En la realización de la actividad estatal, el ente público en ejercicio de su soberanía e imperio, atributos de los cuales tiene el monopolio, suele afectar la esfera jurídica de los gobernados, afectación la cual tiene que hacerse de acuerdo con el régimen jurídico que impera en el Estado obedeciendo a determinados principios previos, es decir, adecuándose al orden jurídico preexistente, lo que implica que toda actividad del Estado se encuentra limitada a las condiciones que establece el Derecho.

En nuestro derecho positivo las condiciones esenciales para afectar la esfera jurídica de los gobernados son proporcionadas por las garantías constitucionales, reguladas en nuestra Carta Magna, de entre las cuales una de esas garantías que podemos encontrar es la concerniente a la seguridad jurídica.

La seguridad jurídica la define el maestro Ignacio Burgoa como “el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el *summum* de derechos subjetivos”<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Ignacio, BURGOA, *Las Garantías Individuales*, Porrúa, 9a. edición, México, 1975, p. 508.

Sobre la seguridad jurídica, es de suma importancia acudir a la tesis elaborada por el sociólogo alemán Teodoro Geiger, citado por el maestro García Máynez en su libro "Filosofía del Derecho". Su tesis parte en dos dimensiones la seguridad jurídica, así tenemos una seguridad de orientación o certeza del orden y una seguridad de realización o confianza en el orden.

Existe seguridad de orientación o certeza en el orden cuando los destinatarios de las normas que integran un sistema jurídico tienen un conocimiento detallado del contenido de dichas normas, en consecuencia están en la posibilidad de orientar su conducta de acuerdo a ellas. Para que esto suceda se requiere que las instituciones del Poder Público no tengan una actitud negligente y por el contrario impongan respeto a los gobernados.

Pero a veces no hay seguridad jurídica aunque las instituciones actúen estrictamente apegadas a derecho, esto por razón de que cuando son creadas mediante una ley se encuentran provistas de atribuciones que no van de acuerdo a su naturaleza, o aunque son atribuciones inherentes a su naturaleza, las tienen en exceso y eso les impide realizar sus cometidos satisfactoriamente, en ambos casos la seguridad no existe, ya que "...cuando el legislador deja a los funcionarios administrativos un margen discrecional demasiado grande, de manera que no es posible conjeturar que decisión formularán en cada caso, o cuando relativamente a determinada especie de hechos, se acumulan demasiadas prescripciones".<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Eduardo, GARCÍA MÁYNEZ, *Filosofía del Derecho*, Porrúa, 8a. edición, México, 1996, p. 478.

La otra forma de seguridad que contempla Geiger en su tesis es la seguridad de realización o confianza en el orden, se deriva de la anterior, ya que la seguridad de orientación procura que los destinatarios de las normas las conozcan al detalle, mientras que la seguridad de realización se funda en la confianza de que dichas normas serán cumplidas, es decir, se refiere a la eficacia que debe tener el sistema jurídico en razón de la correcta aplicación del derecho por los diversos órganos del poder público.

La seguridad de orientación se obtiene a través de una serie de medios, del cual el más idóneo es el que realiza en función legislativa al crear ordenamientos jurídicos con claridad, precisión y congruencia, para que esto sea posible el legislador debe de tomar en cuenta todas las condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas al elaborar una ley. De la tesis anterior, el sociólogo alemán concluye que la "...seguridad jurídica y eficacia del sistema son lo mismo. La efectividad de las reglas ordenadoras engendran entonces un sentimiento de confianza en el orden, y hace que en él coincidan las notas de vigencia, justicia y eficacia".<sup>10</sup>

## 1.2. Reseña histórica de la división de poderes.

Como se comentó en el inicio del presente trabajo, la teoría de la división de poderes más que ser un principio doctrinario característico de todo estado de Derecho, significa la realidad histórica del Estado moderno; ya que dicha realidad histórica nos ubica en

---

<sup>10</sup> Eduardo, GARCÍA MÁYNEZ, *Idem*, p. 479.

determinada época y lugar, es necesario acudir a los postulados de los tres grandes autores que la doctrina reconoce como los precursores de la división de poderes: Aristóteles, John Locke y Montesquieu.

### I.2.1. Aristóteles.

Este filósofo en su libro "Política" considera al Estado como un órgano superior al individuo y a la familia, cuya finalidad no es sólo asegurar y fomentar la existencia material, sino realizar la moral, procurando la felicidad de la sociedad.

La felicidad de la sociedad como fin del Estado le corresponde materializarla al gobierno, y es en este punto donde encontramos el origen más remoto de la división de poderes, ya que Aristóteles comenta que "todo gobierno se compone de tres partes cuyo interés y conveniencia debe consultar el buen legislador. Cuando las tres están bien constituidas, el gobierno es necesariamente bueno; y las diferencias que existan entre estas partes es la que determina la diversidad de los gobiernos".<sup>11</sup>

A estas tres partes las diferenció con el nombre de Asamblea Deliberante, Grupo de Magistrados y Cuerpo Judicial. En cuanto a la Asamblea Deliberante dice que, "es la que decide con plena soberanía la guerra, la paz, las alianzas, la ruptura de los tratados, es la que hace las leyes, fiscaliza las cuentas del Estado y pronuncia las sentencias de muerte,

---

<sup>11</sup> ARISTÓTELES, *Política*, Porrúa, México, 1980, p. 220.

destierro y confiscación”.<sup>12</sup> En dicha Asamblea toman participación todos los ciudadanos de todas las clases.

El Grupo de Magistrados tiene a su cargo básicamente la administración del ente público y será diferente en cada Estado por razón de su constitución, la cual estipulará las numerosas diferencias, tanto por la diversidad de los cometidos que especializan a las Magistraturas, como la extensión de los poderes o la duración de las funciones.

Por último, el Cuerpo Judicial tiene a su cargo la administración de justicia, Aristóteles en su libro divide a este Cuerpo Judicial en ocho tribunales los cuales son: “el tribunal que juzga a los agentes de contabilidad; el que falla sobre los delitos públicos; el que llama así todas las causas en que está interesada la constitución; el que decide entre los particulares y los magistrados cuando los primeros no se conforman con las penas impuestas por lo últimos; el que se ocupa en los delitos relativos a las transacciones entre particulares; el tribunal para los extranjeros, el que conoce de las acusaciones de homicidios, el cual entiende en las transacciones de menor cuantía entre los particulares”.<sup>13</sup>

Aristóteles inicia la doctrina de la división de poderes haciendo una división del trabajo a realizar por el gobierno, más en ningún momento contempla la idea de la división de poderes como una limitación al Poder Público.

---

<sup>12</sup> ARISTÓTELES, *Idem*.

<sup>13</sup> ARISTÓTELES, *Ibidem*, p. 229.

### 1.2.2. John Locke.

Después de Aristóteles, quien sienta las bases de la división de poderes, viene un filósofo empirista a innovar lo ya escrito por el griego. John Locke en su libro "Tratado del gobierno civil" da un cambio en la doctrina tradicional al considerar que la premisa mayor sobre la idea de la división de poderes, es precisamente que el hombre no abuse del poder, dejando como consecuencia circunstancial la existencia de órganos encargados de las diversas actividades y cometidos del Estado.

El filósofo inglés considera que no es conveniente que el poder absoluto radique en un sólo hombre, "pues sería una tentación demasiado fuerte para la debilidad humana, que tiene tendencia a aferrarse al poder, confiar la tarea de ejecutar las leyes a las mismas personas que tienen la misión de hacerlas. Ello daría lugar a que eludiesen la obediencia a esas mismas leyes hechas por ellos, o que las redactasen y aplicasen de acuerdo con sus intereses particulares, llegando por ello a que esos intereses fuesen distintos de los del resto de la comunidad, cosa contraria a la finalidad de la sociedad y del gobierno".<sup>14</sup>

Así pues, Locke distingue tres poderes los cuales son: el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Federativo. El Poder Legislativo por lo normal suele ponerse en manos de varias personas que tienen por tarea la elaboración de leyes, las cuales siendo promulgadas deben ser observadas por todos, inclusive por las mismas personas que elaboraron la ley, en este sentido significa que serán discutidas detalladamente.

---

<sup>14</sup> JOHN LOCKE, *Tratado del gobierno civil*, Aguilar, México, 1983, p. 110.

Como la elaboración de una ley no requiere mucho tiempo, aunque su coerción es constante y duradera, el cuerpo parlamentario no tiene el porqué encontrarse reunido, pero para la aplicación sin interrupción de la ley se requiere la existencia de un poder permanente que vele por la ejecución de las mismas mientras estén vigentes, hablamos del Poder Ejecutivo.

Este poder toma una doble vertiente en la idea de Locke al administrar al gobierno por un lado, y dirimir controversias por el otro. Por último, el Poder Federativo tiene a su cargo la seguridad e intereses de la sociedad en el exterior, materialmente este poder tiene a su cargo el derecho de declarar la guerra y la paz, el de constituir ligas y alianzas, y el de llevar adelante todas las negociaciones que sean necesarias con las personas o comunidades políticas ajenas.

### 1.2.3. Montesquieu.

En su libro titulado “Del espíritu de las leyes” expone su teoría de la libertad política, garantizada por una cierta distribución de los poderes, resultado del límite que se le impone al poder público.

En el libro XI de su obra, éste autor elabora todo un tratado respecto de la división de poderes; comenta que ni en los gobiernos ni en los Estados modernos se encuentra siempre la libertad política, para que esta misma exista sería indispensable “que no se abusara del

poder, nos ha enseñado una experiencia eterna que todo hombre investido de autoridad abusa de ella. No hay poder que no incite al abuso, a la extralimitación”.<sup>15</sup>

Dentro del capítulo VI, del libro XI, Montesquieu advierte que “en cada Estado hay tres clases de poderes: el poder legislativo, el poder ejecutivo de las cosas relativas al derecho de gentes y el poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil.

En virtud del primero, el príncipe o jefe de Estado hace leyes transitorias o definitivas, o deroga las existentes. Por el segundo, hace la paz o la guerra, envía y recibe embajadas, establece la seguridad pública y precave las invasiones. Por el tercero, castiga los delitos y juzga las diferencias entre particulares. Se llama a este último poder judicial, y al otro poder ejecutivo del Estado”.<sup>16</sup>

La contribución que hace Montesquieu es reestructurar el poder ejecutivo, atribuyéndole la ejecución de las leyes que emite el poder legislativo, al igual que la administración del gobierno, además tiene cometidos concernientes a las relaciones exteriores; al poder ejecutivo de las cosas que dependen del derecho civil se atribuye el cometido de dirimir las controversias, denomina a este órgano como poder judicial.

Montesquieu afirma que el poder incita al abuso, y sólo el poder puede frenar al poder, ya que todo se habría perdido si el mismo hombre ejerciera los tres poderes: el dictar

---

<sup>15</sup> MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, Porrúa, México, 1997, p. 102.

<sup>16</sup> MONTESQUIEU, *Idem*, p. 104.

las leyes; el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos y los pleitos de los particulares.

### I.3. La división de poderes en México.

La trascendencia que ha llegado a tener la doctrina de la división de poderes es tal, que todo Estado moderno la considera como un principio esencial para la elaboración de su respectiva Constitución, misma que le dará la interpretación que más convenga a sus fines.

México no ha sido la excepción, ya que a lo largo de su historia y sus constituciones se encuentra el principio de división de poderes. En la Constitución de Apatzingán se relacionó directamente la idea de soberanía con la de separación de poderes, al establecer en su artículo 11 que “tres son las atribuciones de la soberanía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares”. El objetivo de la separación de funciones en dicho precepto es otorgar las tres funciones a órganos formalmente distintos.

En 1814 la división de poderes se adecuó a la teoría tradicional de Montesquieu, ya que en su artículo 44 estipulaba lo siguiente: “permanecerá el cuerpo representativo de la soberanía del pueblo con el nombre de Supremo Congreso Mexicano. Se crearán, además, dos corporaciones, la una con el título de Supremo Gobierno, y la otra con el Supremo Tribunal de Justicia”.

El Supremo Gobierno era el Poder Ejecutivo, así como el Supremo Tribunal de Justicia era el Poder Judicial; si bien es cierto, que en 1814 con la teoría de Montesquieu las funciones se clasifican en tres y son otorgadas a órganos formalmente distintos, no se cumple con la idea fundamental de dicha teoría, ya que el Poder Legislativo era el órgano preponderante ante los otros dos.

Con posterioridad el artículo 9 del Acta Constitutiva de 1824, establecía que “el poder supremo de la federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el legislativo en un individuo”.

La importancia que ha llegado a tener este artículo 9 del Acta Constitutiva de 1824 ha sido tal, que podemos contemplar la idea fundamental del mencionado precepto hasta hoy día, en el artículo 49 de la Constitución de 1917, en el mismo sentido en su tiempo fue aceptada tanto por las constituciones de 1824 y 1857, como por la Bases Constitucionales de 1835, los proyectos constitucionales de 1842 y las Bases de Organización Política de 1843.

Sólo la Constitución conservadora de 1836 rompe con esta tradición al hacer una división del poder en cuatro órganos, como fueron, el Poder Legislativo, Ejecutivo, Judicial, y un órgano denominado Supremo Poder Conservador.

Nuestra constitución vigente de 1917, en su artículo 49 establece lo siguiente:

“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar”.

### 1.3.1. Poder Legislativo.

El Poder Legislativo es el encargado de la función legislativa, de acuerdo con el artículo 50 constitucional; el órgano representante del Poder Legislativo es el Congreso General, el cual se divide en dos Cámaras una de Diputados y otra de Senadores, los primeros representan al pueblo directamente y los segundos a las entidades federativas.

El Congreso General o también conocido como Congreso de la Unión, para realizar su trabajo lo hace a través de dos períodos de sesiones ordinarias al año, y cuando se encuentra en receso, es decir, cuando sus períodos ordinarios de sesiones han concluido la representación del Poder Legislativo está a cargo de una Comisión Permanente, integrada de 37 miembros de entre los cuales 19 serán Diputados y los 18 restantes serán Senadores.

La función legislativa que realiza el Poder Legislativo la podemos analizar desde el punto de vista subjetivo o formal, y desde el punto de vista objetivo o material.

Así, la función legislativa desde el punto de vista subjetivo o formal, consiste en la actividad que el Estado realiza mediante los órganos que de acuerdo a nuestra constitución integran el Poder Legislativo, es decir, el Congreso de la Unión, la Cámara de Diputados, la Cámara de Senadores y la Comisión Permanente.

En cuanto al punto de vista objetivo o material, la función legislativa que lleva a cabo el Poder Legislativo, tiene por finalidad la manifestación de la actividad estatal concerniente a la creación del orden jurídico, el cual toma el nombre de leyes o decretos.

Estas leyes o decretos emitidos por el Congreso de la Unión son relativos a las diversas materias y cometidos que tiene el Estado, siempre de ámbito federal, sin infringir los límites que la Carta Magna establece para respetar la soberanía de los estados miembros de la Federación. Este Congreso General a través de cualquiera de sus dos Cámaras tiene el derecho de iniciar leyes, de igual forma que el Presidente de la República y las legislaturas de los estados miembros.

### I.3.2. Poder Ejecutivo.

La función ejecutiva es realizada por el Poder Ejecutivo, mismo que se instituye de acuerdo a nuestro derecho positivo en una sola persona denominada Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Nuestra Carta Magna, en sus preceptos relativos al Poder Ejecutivo, dota al sistema presidencialista de una pluralidad de facultades, colocándose así como el poder preponderante entre los otros dos. Esta pluralidad de facultades doctrinalmente tiene por objeto la satisfacción directa e inmediata de las necesidades colectivas a través de actos concretos, regidos por el derecho positivo y siempre encausados al bien común.

Por otro lado, al igual que las legislaturas de los estados miembros, los Senadores y Diputados del Congreso tiene como facultad la iniciativa de ley, además de un derecho de veto, instrumento con el cual se pueden oponer a la publicación de una ley emitida por el Congreso.

El Presidente cumple con un doble papel al ser el máximo representante del país y el titular del Gobierno Federal, a través de la Administración Pública Federal; para poder cumplir cabalmente con la diversidad de cometidos que tiene a su cargo, el Ejecutivo Federal se allega de colaboradores inmediatos, los cuales de acuerdo con nuestra norma primaria integran la Administración Pública Centralizada y Paraestatal, y aunque algunas de las decisiones no son ni pueden ser en la práctica órdenes directas del Presidente, con base en nuestro sistema presidencial, estos actos de los Secretarios de Estado son en derecho actos del Presidente.

Por lo anterior, tenemos que la función ejecutiva desde el punto de vista subjetivo ó formal, consiste en la actividad que el Estado realiza mediante los órganos que de acuerdo

con nuestra ley fundamental integran la esfera administrativa de la Administración Pública Federal, la cual es muy extensa y compleja en la práctica.

Desde el punto de vista objetivo o material, la función ejecutiva es la manifestación de la actividad estatal por medio de la emisión de actos jurídicos y su ejecución mediante actos materiales, tendentes al cumplimiento de los cometidos del Poder Público impuestos a la Administración Pública por nuestro orden jurídico. Esta función es la única que no puede concretarse con una simple emisión de actos jurídicos, pues la diversidad de cometidos que tiene a su cargo exige su ejecución a través de actos materiales.

### I.3.3. Poder Judicial.

El PJF es quien ejerce la función jurisdiccional, dicho órgano se compone de una SCJN, un Tribunal Electoral, Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito y un Consejo de la Judicatura Federal.

La SCJN considerada como el máximo tribunal del país, actualmente se integra con 11 ministros de los cuales uno es el presidente del tribunal quien no integra Sala.

La Suprema Corte sesiona en Pleno y por Salas, las cuales son dos, cada una compuesta por 5 ministros bastando con sólo 4 miembros para poder sesionar, la Primera Sala tiene a su cargo las materias civil y penal, y la Segunda Sala administrativa y laboral. La competencia de la Suprema Corte esta relacionada directamente con todo el juicio de

amparo y sus recursos, actuando siempre como juzgador Ad quem en las controversias, además de lo anterior tiene a su cargo en forma exclusiva el procedimiento de controversia constitucional y el de acción de inconstitucionalidad preceptuadas por la Constitución Federal en el artículo 105, fracciones I y II, procedimientos que son de diversa naturaleza al juicio de amparo.

El Tribunal Federal Electoral es de reciente incorporación al PJJ, ya que anteriormente se encontraba como órgano autónomo dependiente del Ejecutivo Federal.

Los Tribunales Colegiados de Circuito, los Tribunales Unitarios de Circuito y los Juzgados de Distrito son los órganos del Poder Judicial encargados de la substanciación del juicio de amparo, directo o uniinstancial tratándose de los Tribunales Colegiados, e indirecto o biinstancial en el caso de los Juzgados de Distrito, estos últimos además de conocer del amparo, lo hacen de igual manera de los juicios federales de su competencia. Los Tribunales Unitarios conocen de las apelaciones relacionadas con las sentencias dictadas por los Juzgados de Distrito, aunque excepcionalmente pueden conocer de asuntos materia de amparo indirecto.

El Consejo de la Judicatura Federal pasó a formar parte del Poder Judicial con la reforma publicada en el DOF de 31 de diciembre de 1994; sus funciones son relativas a la administración, vigilancia y disciplina del PJJ, es decir, sólo se somete al entorno administrativo de dicho Poder.

En este sentido, la función jurisdiccional desde el punto de vista subjetivo o formal consiste en la actividad que el Estado realiza mediante los órganos que de acuerdo a la Constitución integran el PJF.

Por otro lado, desde el punto de vista objetivo o material la función jurisdiccional es la manifestación de la actividad estatal encaminada a la resolución de conflictos aplicando la norma general al caso concreto.

## CAPÍTULO II.

### LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL.

## II.1. Fundamento constitucional de la Administración Pública.

Como se hizo mención en el capítulo anterior, la función ejecutiva es realizada por el Poder Ejecutivo, cuya representación en nuestro sistema jurídico es unipersonal y toma la denominación de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos. El Presidente tiene la doble función de ser Jefe de Estado, al igual que Jefe de Gobierno y por consiguiente de la Administración Pública Federal.

La Administración Pública es definida como la “actividad que de manera concreta, inmediata, continua y espontánea realizan los órganos del Estado para atender los intereses públicos”.<sup>17</sup>

De la definición anterior, se advierte que la Administración Pública entraña dentro de su concepto dos puntos de vista diferentes para una particular definición, es decir, la Administración Pública desde el punto de vista de sus órganos, o también conocida como Administración estática, y la Administración Pública desde el punto de vista de su actividad, de igual forma conocida como Administración dinámica o activa. En cuanto a la primera la entendemos como el conjunto de órganos que integran al Poder Ejecutivo, los cuales dan la unidad y estructura del mismo; la segunda se refiere a la forma que el Estado utiliza para concretar sus diversos fines y cometidos, todos ellos encausados a la atención de los intereses compartidos de la colectividad.

---

<sup>17</sup> Luis Humberto, DELGADILLO GUTIÉRREZ, y otros, *Compendio de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1994, p. 81.

La Administración Pública no tiene una personalidad propia por cuanto es parte de la persona del Estado, constituyendo solamente una de las vías por las cuales se manifiesta la actividad estatal, su objetivo es proporcionar una estructura unitaria al ente público a través de la coordinación, creando para tal efecto, órganos los cuales representan esferas especiales de competencia, mismos que no tienen una relación jurídica con el Estado sino de subordinación en cuanto al ejercicio de sus diversos cometidos. Dicha Administración Pública, de acuerdo con la doctrina, diversifica en cuatro categorías los distintos cometidos a realizar, en consecuencia hay Administración activa, deliberante, consultiva y de vigilancia.

Nuestra Constitución adopta el principio de legalidad como expresión de la voluntad del pueblo; incluye como principio rector de nuestra estructura organizativa el artículo 90, que estable lo siguiente:

“La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del ejecutivo Federal en su operación.

“Las leyes determinarán las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre éstas y las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos.”

La doctrina al respecto es uniforme al aceptar que los criterios base que recoge el artículo anterior para nuestra organización administrativa son el de centralización, desconcentración y descentralización.

Tenemos centralización administrativa cuando los órganos que la integran se encuentran ubicados en diversos niveles pero unidos cada uno de ellos por una situación de dependencia en cada nivel hasta alcanzar la cúspide de esta forma de organización, la cual se sitúa en el Jefe Supremo de la Administración Pública, en nuestro sistema el Presidente. A su vez, hay desconcentración administrativa cuando se crean órganos especiales a los cuales se les delegan ciertas facultades de autoridad de una dependencia centralizada, y que guardan con esta última una situación de subordinación jerárquica. Por otro lado, se da la descentralización administrativa cuando la realización de algunas actividades se confían a organismos coadyuvantes con personalidad jurídica y patrimonio propios, y desvinculados en mayor o menor grado de la Administración Pública Centralizada.

Ahora bien, es oportuno comentar que en razón de que nuestro sistema de gobierno es de carácter federal, la Administración Pública se encuentra en cada uno de los tres niveles de gobierno, es decir, la Federación, el Distrito Federal y los estados miembros, y en su último nivel en los Municipios; en consecuencia, el Distrito Federal, los estados miembros y los Municipios adoptan la misma estructura de organización administrativa que la Federación contando con órganos centralizados y desconcentrados, y organismos descentralizados.

## 11.2. La Administración Pública Federal.

Dentro de nuestro ordenamiento jurídico la LOAPF es la ley secundaria emitida por el Congreso que da estructura y unidad a la Administración Pública; con dicho ordenamiento se pretende ajustar la función ejecutiva a las necesidades y problemáticas que se encuentran en toda sociedad en desarrollo, estableciendo de forma clara y precisa las atribuciones de las diversas dependencias, así como la forma en que éstas han de operar. De esta manera el artículo 1o. de dicha ley estipula lo siguiente:

“La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

“La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, integran la Administración Pública Centralizada.

“Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal.”

Este artículo a grandes rasgos enuncia en sentido lato los órganos y organismo que integran nuestra esfera Administrativa, mismos que en su totalidad tratan de consumir las tareas necesarias para un mejor vivir de los gobernados, además de tener poca transformación interna para proporcionar continuidad en su labor.

### II.2.1. Administración Pública Centralizada.

Desde la Constitución de 1917, ya se encontraba prevista esta forma de organización administrativa, a diferencia de la paraestatal que no se contempló desde un principio en dicho ordenamiento.

Las características fundamentales de esta forma de organización administrativa son de índole particular y diferente al de los organismos descentralizados, ya que podemos encontrar entre ellos notorias diferencias. Así pues, junto al Poder Ejecutivo la Administración Centralizada es el núcleo coordinador de la función ejecutiva, no cuenta con personalidad jurídica ni patrimonio propio. En dicha coordinación se impone unidad a través de un vínculo jerárquico rígido y directo entre dichas entidades centralizadas y la Presidencia de la República, de igual forma, dentro de estas dependencias hay una necesaria globalización consistente en dar dirección y cause a la interacción que debe existir entre ellas, ya sea por una o más dependencias globalizadoras; por último, las dependencias centralizadas son titulares de las facultades del máximo jerarca respecto a su sector central y sólo coordinadores en cuanto a su sector paraestatal.

El artículo 2o. de la LOAPF enumera las dependencias de la Administración Pública Centralizada con que contará el Poder Ejecutivo para el ejercicio de sus atribuciones y despacho de sus negocios administrativos; dichos órganos son los siguientes:

- I. Secretarías de Estado,
- II. Departamentos Administrativos, y

### III. Consejería Jurídica.

Aunque en el artículo 2o. de la LOAPF no menciona a la Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República, ésta también es un órgano integrante de la Administración Pública Centralizada de acuerdo con el artículo 1o. de la ley de referencia.

La Oficina Ejecutiva de la Presidencia de la República es un conjunto de unidades administrativas que auxilian directamente al Presidente, no constituyen una Secretaría de Estado, y se encuentra estructurada y organizada mediante el acuerdo que se publicó en el DOF el 4 de diciembre de 2000.

Las Secretarías de Estado son órganos administrativos de competencia determinada que junto con el Jefe de Estado llevan a cabo el ejercicio de la función ejecutiva, son los colaboradores inmediatos del mismo, y los actos que realizan con base en nuestro sistema presidencial son considerados como actos del Presidente. De acuerdo con la LOAPF en su artículo 14, al frente de cada Secretaría se encontrará un Secretario de Estado, el cual, para el despacho de los asuntos de su competencia se auxiliará de acuerdo a una estructura piramidal por subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección o mesa, así como, por los demás funcionarios que para tal efecto establezca su reglamento interior respectivo.

Las Secretarías se encuentran en su totalidad coordinadas y ubicadas al mismo nivel, sin la posibilidad de que exista independencia entre ellas; aunque cabe hacer la explicación

de que dos de ellas tienen el control interno y por consiguiente interactúan directamente con las demás dependencias con mayor frecuencia; dichas Secretarías son la de Hacienda y Crédito Público, y la de Contraloría y Desarrollo Administrativo. El nombramiento de los Secretarios de Despacho es facultad exclusiva del Presidente, por lo que él, igualmente se encuentra facultado para removerlos del cargo en cualquier momento, sin que para ello medie que hayan incurrido en alguna responsabilidad.

Los departamentos administrativos como órganos de la Administración Pública materialmente ya no existen, ya que con la reforma constitucional publicada el 25 de octubre de 1993 en el DOF, al Distrito Federal se le deja de dar tratamiento de Departamento Administrativo, aunque en realidad, doctrinariamente puede ser considerado como un órgano de naturaleza híbrida, es decir, como Departamento Administrativo, por un lado, y por el otro como un Estado integrante de la Federación.

Estos órganos teóricamente pueden ser creados con la finalidad de asignarles funciones específicamente administrativas, para que en consecuencia sólo se dediquen al mejoramiento de los servicios públicos, razón por la cual, la doctrina les reconoce la característica de ser órganos técnicos, a diferencia de las Secretarías de Estado que tienen la doble función de ser órganos políticos y administrativos. En nuestro caso, la LOAPF no comparte el criterio anterior, ya que los Departamentos Administrativos realizan funciones de naturaleza política; de la misma manera les reconoce igual rango que a las Secretarías de Estado, por lo que entre ellos no puede haber preeminencia alguna y diferencia jurídica tampoco.

De acuerdo a la ley, cada departamento administrativo se integrará de un Jefe de Departamento, quien será auxiliado para el ejercicio de sus funciones por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección o mesa, conforme a su reglamento interior, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables.

Para darle una mayor celeridad y cumplir con el principios de coordinación y unidad que se ha impuesto la Administración Pública, tanto la doctrina como la legislación contemplan la creación de órganos administrativos desconcentrados; su competencia se reduce a la materia y ámbito territorial que se determine para cada caso. Tienen por características fundamentales una jerarquización atenuada en relación con el poder central, pero rígida con la dependencia que ha transferido en forma permanente parte de su competencia; por lo general, son órganos que se encuentran en potencial proceso de descentralización; son creados por disposición del Jefe del Ejecutivo, tienen presupuesto propio; y son entes que cuentan con autonomía técnica y presupuestaria, además de carecer de personalidad jurídica y patrimonio propio.

La Consejería Jurídica, tema central de este capítulo, la estudiaremos a fondo en los rubros relativos a integrantes, organización y atribuciones de dicho órgano, ya que aquí sólo nos limitaremos a decir que es un órgano auxiliar del Poder Ejecutivo que proporciona su opinión técnico-jurídica en todo lo relativo a las reformas, modificaciones e iniciativas de ley que se pretendan incorporar a nuestro derecho positivo.

## II.2.2. Administración Pública Paraestatal.

Dado que uno de los criterios que fija el actual artículo 90 constitucional para la organización de nuestra administración es la descentralización, ahora es conveniente referimos al sector paraestatal.

Empezaremos por decir que este tipo de organización se da cuando el Estado atribuye a determinados organismos auxiliares, desvinculados de la Administración Central en mayor o menor grado, la realización de ciertas actividades administrativas. Es precisamente la desvinculación de la Administración Central lo que caracteriza la paraestatalidad, ya que implica la creación de un nuevo centro de imputación de las funciones y actividades de dichos organismos, consiguientemente, se hacen acreedores a una personalidad jurídica distinta a la del Estado, de igual forma que detentan un patrimonio propio. La creación de estos organismos surge de la necesidad del Estado por regular su intervención como instrumentos legales en el desarrollo económico del país; la primera institución que utiliza la legislación para identificarlos es la de un organismos denominado como corporación pública, y es hasta la reforma de 1981 cuando el término de paraestatalidad se eleva a rango constitucional; dicha reforma fue motivada por la evolución del intervencionismo económico propiciado por la clara manifestación de un sistema económico neoliberal.

Este tipo de organización se caracteriza por contar con organismos creados por ley o decreto del Legislativo, o decreto del Ejecutivo; como ya se mencionó tienen personalidad jurídica y patrimonio propio; rompen con el vínculo jerárquico de la Administración

Central, y el control por parte de ésta es a través de la integración de los organismos a un sector a cargo de una dependencia; pueden ser liquidados, extinguidos o fusionados por decreto del Ejecutivo o ley del Legislativo.

La paraestatalidad dentro de nuestro sistema normativo cuenta con dos ordenamientos jurídicos que la regulan, ya que la LOAPF nos proporciona el concepto genérico de los organismos que la integran el sector paraestatal; y la Ley Federal de las Entidades Paraestatales cuyo objeto es regular su organización, funcionamiento y control.

La LOAPF, en su artículo 3o. establece lo siguiente:

“El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará, en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

“I. Organismos descentralizados;

“II. Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

“III. Fideicomisos.”

A su vez, la Ley Federal de las Entidades Paraestatales en su artículo 14 nos proporciona el objeto de estas personas jurídicas al establecer que se dedicarán a:

“I. La realización de actividades correspondientes a las áreas estratégicas o prioritarias;

“II. La prestación de un servicio público o social, o

“III. La obtención o aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad social”.

Por lo anterior, se infiere que en algunos casos la actuación que tenga el Estado a través de estos organismos será de manera directa y soberana, o bien, él a través de la concesión o autorización que haga a los particulares se autolimitará a la sola coordinación y control en la ejecución de determinadas tareas. Resulta necesario aclarar que aunque gran parte de los organismos que integran la Administración Paraestatal son figuras jurídicas provenientes del derecho privado, la regulación jurídica a la cual se sujetan se encuentra en un plano de coexistencia con disposiciones de carácter público, social y privado, teniendo preeminencia las normas de carácter público, por cuanto no se pierde de vista que lo que se está regulando son organismos que integran la estructura administrativa del Estado.

### II.3. Integrantes y organización de la Consejería Jurídica del Ejecutivo

Federal.

A la institución de la Consejería Jurídica la doctrina le da la característica de ser el órgano encargado de la Administración consultiva, cuya tarea fundamental consiste en la manifestación de la actividad administrativa a través del consejo y asesoramiento a la administración activa; ya que los órganos activos dedicados a la decisión y ejecución a un

tiempo de los asuntos públicos requieren del asesoramiento de otros órganos especialmente capacitados para ello, tanto por su estructura como por las personas que lo integran.

La CJEF es un órgano de la Administración Pública Centralizada, data de la reforma publicada en el DOF de 15 de mayo de 1996, que entró en vigor al día siguiente; tiene a su cargo la tarea de asesorar jurídicamente al Poder Ejecutivo y a los órganos que dependen de él, tarea que con anterioridad era competencia del Procurador General de la República.

El antecedente más lejano que se tiene de una institución con funciones de asesoría jurídica se encuentra en el órgano denominado *Attorney General*, creado por Inglaterra en el año de 1277. Dicho órgano tenía a su cargo la responsabilidad de los asuntos legales del Reino, como también la asesoría jurídica que prestaba al gobierno inglés.

Aproximadamente cinco siglos después, Francia en el año de 1799 crea el Consejo de Estado, que es el máximo representante en la historia de las funciones de consejería con que un Estado haya contado, a grado tal que dicha institución en la actualidad ha sido adoptada por un gran número de Estados en todo el mundo.

Casi con diez años de anticipación al Consejo de Estado, en el continente Americano los Estados Unidos en el año de 1789 con la Declaración de los Derechos del Hombre, crea esta figura, pero es hasta el año de 1870 cuando alcanza su perfeccionamiento con la creación del Departamento de Justicia, representado por un Procurador General, quien tenía tres funciones principales:

- encargado directo del Ministerio Público,
- abogado del jefe de gobierno, y
- consejero jurídico del Presidente de la República.

En nuestro caso, las funciones de asesoría surgen junto con el México Independiente a través de órganos denominados Ministerios de Justicia, y posteriormente con las Constituciones de 1824 y la de 1857 se crean las Secretarías de Justicia. Durante este período el Procurador General de la República únicamente contaba con dos funciones:

- ser titular del Ministerio Público, y
- ser el representante legal del Gobierno Federal.

Aunque en el año de 1853 México contó con un órgano denominado Consejo de Estado, con idénticas funciones a su similar Francés, es decir, asesor jurídico del Gobierno Federal y órgano de jurisdicción administrativa especializada; no se puede considerar un antecedente sólido en cuanto a las funciones de asesoría en nuestro derecho positivo, ya que como veremos en el apartado relativo a los antecedentes históricos del TFJFA, dicha institución no prosperó.

Es Don Venustiano Carranza, quien propone en su proyecto de Constitución de 1916 que el Procurador General de la República, además de ser titular del Ministerio Público y representante legal de la Federación, se le instituyan las funciones de asesoría jurídica para ser el Consejero Jurídico del Gobierno Federal. Una vez aprobada la Constitución de 1917, desaparece la Secretaría de Justicia, la cual, tenía las funciones de consejería jurídica.

Por largo tiempo, un gran número de juristas advertían una incompatibilidad en las funciones del Procurador General de la República, ya que por un lado, era el titular del Ministerio Público, y por otro, el Consejero Jurídico del Gobierno Federal, situación que creaba una incongruencia en sus atribuciones. Por tal motivo, por acuerdo publicado en el DOF de 19 de enero de 1983 se crea la Dirección General de Asuntos Jurídicos, a la cual se la atribuyen funciones de asesoría técnica-jurídica para el Ejecutivo Federal. Esta Dirección estaba a cargo de un Director General, quien era designado y removido libremente por el Presidente, además, de contar con las unidades administrativas que determinaba el Ejecutivo con base en el presupuesto asignado.

Es con la iniciativa de reforma constitucional de diciembre de 1994, que en materia de Procuración y Administración de Justicia, el titular del Poder Ejecutivo Federal presentó a la H. Cámara de Senadores, cuando el artículo 102 constitucional en el último párrafo del apartado A cambia su redacción, separando la atribución de asesoría jurídica del Procurador General de la República para asignarla a una dependencia del Poder Ejecutivo regulada por la ley de la materia; el artículo constitucional referido en la parte conducente actualmente establece lo siguiente:

“La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que, para tal efecto, establezca la ley.”

Es de suma importancia aclarar que en la exposición de motivos del proyecto de reforma constitucional de diciembre de 1994, no se incluía en absoluto ninguna reforma al artículo 102 constitucional en el último párrafo de su apartado A, la reforma de este artículo

se da como consecuencia de los trabajos legislativos de las Cámaras del Congreso General, en los cuales, se modifica la iniciativa presidencial y se trata de poner una solución a nivel constitucional a la ya añeja preocupación de considerar al Procurador General de la República como Consejero Jurídico del Gobierno Federal. El 31 de diciembre de 1994, se publica en el DOF el decreto promulgatorio de la Comisión Permanente, relativo a la aprobación por el Constituyente Permanente de, entre otros artículos, el 102 constitucional.

Así, en atención a su anterior iniciativa, el entonces Presidente Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León en diciembre de 1995, propone reformar la LOAPF para dar paso a la creación de la CJEF.

Con la iniciativa, dice el Jefe del Ejecutivo, “la presente administración pretende construir un régimen en donde la plena eficacia de las normas, la regulación eficiente de las relaciones entre los integrantes de la sociedad, la seguridad de personas y bienes y el pleno ejercicio de los derechos y libertades, se encuentren garantizados por los órganos del Estado, la propuesta de incorporar a nuestro orden jurídico la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal representa un factor decisivo que será promotor de una eficiente y eficaz vigencia del Estado de Derecho. En un Estado de Derecho, tanto gobernantes como gobernados deben apegarse a la ley. La Consejería Jurídica coadyuvará para que las entidades de la Administración Pública Federal desempeñen sus funciones con estricto apego al marco legal aplicable.”

La iniciativa prosperó, y el 15 de mayo de 1996 se publican en el DOF las reformas a la LOAPF. Cabe destacar que con la creación de la Consejería Jurídica no se da incremento alguno en el gasto público federal ya que el artículo segundo transitorio de dicho decreto establecía que, “todos los elementos y recursos adscritos a la dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia de la República, pasarán a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal. Los derechos de los trabajadores de la citada Dirección General, que presten sus servicios a la Consejería Jurídica, serán respetados en todos sus términos. Los asuntos que estén a cargo de la Dirección General pasarán a la Consejería.”

Respecto a los integrantes de la CJEF, el artículo 4o. de la LOAPF, la establece como un órgano unipersonal, en el cual, estará al frente un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por él. Los requisitos para ser el Consejero Jurídico del Ejecutivo Federal son los mismos que se establecen para ser Procurador General de la República, es decir, ser ciudadano mexicano por nacimiento; tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos el día de la designación; contar con antigüedad mínima de diez años de ejercicio profesional, con título profesional de licenciado en derecho; gozar de buena reputación, y no haber sido condenado por delito doloso.

En cuanto a la organización de ésta dependencia de la Administración Pública, la LOAPF, en el artículo 4o. enuncia que las atribuciones de las unidades administrativas, así como la forma de cubrir las ausencias y delegar facultades, se regulará por el Reglamento Interior de la Consejería.

Hasta hoy día, la CJEF no cuenta con Reglamento Interior, llevando a cabo sus funciones totalmente fuera del principio de legalidad que rige los actos de autoridad, puesto que no existe ordenamiento jurídico expreso que le indique como realizar la tarea que la ha impuesto la Administración Pública Federal. Así, la actuación que ha tenido desde el 16 de mayo de 1996 a la fecha es totalmente atendiendo a criterios provenientes del Consejero Jurídico en funciones, las cuales están fuera de todo contexto legal, por cuanto este último no existe.

#### II.4. Atribuciones de la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Las atribuciones de este órgano las regula la LOAPF en su artículo 43, así mismo establece que le corresponde el despacho de asuntos tales como:

- Proporcionar al Presidente de la República el apoyo técnico jurídico en todo asunto que éste le encomiende.

- Asesorar en todo lo relativo a los proyectos de iniciativas de leyes que presente el Presidente de la República, y darle opinión sobre los mencionados proyectos.

- Dar opinión al Presidente de la República en todo lo relacionado con el derecho internacional, sea sobre los proyectos o tratados internacionales con otros países u organismos internacionales.

- Revisar todo instrumento de carácter jurídico a fin de someterlo a la consideración, y en su caso, firma del Presidente de la República.

- Asesorar jurídicamente a dependencias de la Administración Pública Federal cuando el Presidente así lo acuerde, o bien, en los casos previstos por el artículo 29 constitucional.

- Ser coordinador de los programas de normatividad jurídica de la Administración Pública Federal, procurando la congruencia de los criterios jurídicos aplicados por la esfera Administrativa.

- Presidir la Comisión de Estudios Jurídicos del Gobierno Federal; a su vez, el Consejero Jurídico tiene la facultad de opinar sobre el nombramiento o remoción de funcionarios de la Administración Pública Federal.

- Participar en la actualización del derecho positivo mexicano.

- Sin perjuicio de la competencia de otras dependencias, asesorar jurídicamente a los estados miembros que se lo soliciten.

- Ser representante del Presidente de la República, cuando éste así lo acuerde, en toda controversia en que el jefe del Ejecutivo intervenga con cualquier carácter.

- Asimismo, tiene la competencia que expresamente le atribuyan las leyes y reglamentos.

De las atribuciones mencionadas por el artículo 43 de la LOAPF, encontramos una doble problemática: por un lado, es un órgano unipersonal que lleva a cabo la tarea de cumplir con toda la gama de atribuciones que dicha ley le confiere, y por otro, la asesoría que presta al Presidente de la República no es exclusiva del orden jurídico administrativo, sino que se encuentra facultado para emitir su dictamen en cualquier materia, ya que la ley al no establecer una competencia específica deja un campo bastante amplio para la actuación de la referida Consejería.

Consideramos contrario al ánimo del Ejecutivo que pretende proporcionar un régimen con plena eficacia de las normas, el crear un órgano genérico y sin ninguna especialización para dar asesoría jurídica; dejamos claro que no se duda de la capacidad del Consejero Jurídico ni mucho menos de la institución que a su cargo tiene, pero la ciencia del Derecho es tan extensa que se ha tenido que dividir en ramas, las cuales presentan características muy particulares, por lo que resulta imposible el dominio de todo el campo de esta ciencia para una sola persona.

Por último, el artículo 43 bis fija el término para que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal envíen a la Consejería Jurídica sus proyectos de iniciativa de leyes o decretos, el cual, será de un mes de anticipación antes de presentar dichos proyectos al Congreso de la Unión, a una de sus Cámaras o a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, a excepción de los casos en que la iniciativa trate de la Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, y en los casos que a juicio del Presidente sean de notoria urgencia.

En la práctica este artículo no se aplica, ya que en muchas de las iniciativas que se presentan y de las cuales se advierte que no son de notoria urgencia, se presentan simultáneamente al Congreso de la Unión y a la Consejería Jurídica, sin respetar el término establecido por el artículo en cita.

CAPÍTULO III.

EL CONSEJO DE ESTADO FRANCÉS.

### III.1. Reseña histórica del Consejo de Estado Francés.

A Francia, la historia le reconoce el merecido privilegio de ser considerada como una de las principales cunas de la libertad, debido a que por tradición, los franceses han mostrado a lo largo de los años un elevado interés por las causas públicas. Es gracias a los grandes pensadores y revolucionarios de ese país y, a la nobleza de sus instituciones, que muchos Estados contemporáneos hoy día cuentan con un orden jurídico fortalecido e inspirado por la división de poderes, características las cuales distinguen a todo estado de Derecho.

Con la gran pugna revolucionaria a finales del siglo XVIII, Francia surge como una nación liberada de un feudalismo despótico, preparada para instrumentar tanto su forma de gobierno, como las instituciones con las que contaría para la consecución de sus fines, siempre con miras al beneficio de la colectividad, aunque cosa contraria a sus perspectivas, con el tiempo no resultará precisamente de esta manera. Podría afirmarse que la mayoría de las instituciones francesas nacen de la inspiración de la ideología revolucionaria, no obstante algunas de ellas encuentran su antecedente directo en el despotismo imperante de la antesala revolucionaria.

El Consejo de Estado Francés es una de esas nobles instituciones del Derecho Público Francés que surge como resultado de la revolución, este Consejo de Estado actualmente representa la jurisdicción suprema del orden administrativo; de igual forma, es el Consejero del Gobierno, que según las circunstancias especiales del caso puede asesorarlo, sin que

esto implique que dicho Gobierno se encuentre obligado a la opinión que emite este Consejo; por lo tanto, podríamos decir que es un órgano de naturaleza híbrida. El Consejo de Estado pertenece al Poder Ejecutivo, y en consecuencia, los miembros que lo integran de igual forma son parte de la función pública.

Para comprender la importancia que tiene esta institución dentro del Derecho Positivo Francés se hace necesario acudir a la historia, retomando desde su origen más remoto, hasta la forma que toma en la actualidad.

#### III.1.1. La Revolución francesa.

Los antecedentes del Consejo de Estado datan desde mucho tiempo antes de la Revolución Francesa; es en el siglo XIII en la Corte del Rey donde se encuentra el origen directo del primer órgano con funciones de asesoría en Francia, esta Corte del Rey aconsejaba al Monarca en cuestiones administrativas y financieras, además de que determinadas resoluciones dictadas por los señores feudales podían ser revisadas por la Corte a través de los Intendentes, aunque en realidad eran muy pocos los casos, debido a que los Parlamentos de Provincia eran los principales órganos jurisdiccionales. Estaba conformada por un cuerpo permanente de funcionarios con la suficiente capacitación técnica para estudiar los asuntos y preparar los proyectos de resolución. Posteriormente con la consolidación de la Monarquía, los juristas tomaron el lugar de los señores feudales en la Corte del Rey.

Más tarde, durante el reinado de Luis XIV, el Rey Sol, cambia su nombre y se instituye como Consejo de Estado, este cuerpo colegiado adquiere una organización regular y permanente. Se encontraba integrado por cuatro secciones denominadas como Consejo de Estado Privado o Consejo de Partes cuya tarea era básicamente la función jurisdiccional, juzgando los recursos ejercidos contra las sentencias promulgadas por los intendentes de provincia, así como diversas facultades de orden contencioso-administrativo reguladas por su reglamento; el Alto Consejo de Estado creado para asesorar al Rey en asuntos políticos; el Consejo de Despachos, órgano coordinador de las otras tres secciones, y por último, el Consejo Real de Finanzas como encargado de todo lo relacionado con las finanzas de la nación. Durante esta época a sus funcionarios se les empieza a conocer con el título de Consejeros de Estado; es igualmente en este período cuando se instituye la figura de los Relatores del Consejo o *Maitres de Requêtes*. La estructura y organización de este Consejo de Estado prevaleció hasta el año de 1789.

La Revolución Francesa fue motivada por dos circunstancias principales; la primera atendía a las precarias condiciones en que vivía la clase más desprotegida y golpeada por las cargas tributarias, los pobres; la segunda y quizá la más importante era alimentada por el descrédito del que gozaban el Rey Luis XVI y la Reina María Antonieta, dedicados únicamente a satisfacer como apóstoles de la Monarquía sus necesidades y placeres más personales, sin preocuparse en lo absoluto por la devastada condición económica en la que se encontraba el pueblo francés. Si bien es cierto, que las masas trabajadoras desplegaron una acción altamente revolucionaria, su inexperiencia y falta de organización les impidió tomar el poder y conservarlo, siendo sus esfuerzos aprovechados por la burguesía.

Con el triunfo de la Revolución Francesa, el Consejo de Estado, el Parlamento y algunos otros Consejos asesores del Rey fueron disueltos por los revolucionarios, en razón de que se trataba de órganos vinculados con el antiguo régimen, lo cual era justificado, pues la mayoría de sus integrantes eran hombres adictos a la Monarquía.

El resultado del movimiento revolucionario fue colocar a Francia con la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano en un punto central para una concepción abierta de la nación, la cual se integraría de franceses o extranjeros, a quienes lo único que se les exigía era que se consideraran hombres libres, por cuanto con libertad, los hombres están en condición óptima para gobernar y ser gobernados, fundándose de esta manera un nuevo principio que desde ese momento se ha incluido en todas sus constituciones, el de la soberanía nacional, que se afirma como antagonista de la voluntad arbitraria del rey.

### III.1.2. El Consulado y Napoleón.

Después de la Revolución Francesa se suprimieron las instituciones políticas del antiguo régimen, el Consulado fue un período de regreso a la calma y de transición a un nuevo estilo de Monarquía, la cual con el tiempo se convirtió en el Imperio de Napoleón Bonaparte.

Napoleón Bonaparte, siendo aún Cónsul de Francia, "quien no quería de ninguna manera restaurar la antigua monarquía, sino sustentarse en la burguesía y en la masas populares, emprendió una renovación cabal del derecho francés, y trataba de dotar al país

con una nueva élite fundada en el valor militar, el conocimiento, la capacidad y el mérito; y ya no en la nobleza y la herencia. Para realizar este programa, y particularmente dotar a Francia de un marco de derecho nuevo (el código civil, es decir Código Napoleón), se rodea de juristas y administradores eminentes, y los reagrupa en el seno del Consejo de Estado, creado por la Constitución del 22 de Frimario del año VIII (15 de diciembre del año 1799)".<sup>18</sup>

Con este nuevo Consejo de Estado, Napoleón sienta las bases que condicionan la existencia y evolución del Derecho Procesal Administrativo, desembocando en una jurisdicción administrativa moderna de naturaleza *suigeneris*. Efectivamente, con base en una particular interpretación rígida del principio de la división de poderes, se advierte que los actos de la administración activa debían ser juzgados por una administración contenciosa y no por los tribunales judiciales, ya que de no ser así, se atentaría contra el equilibrio que debería existir entre los poderes; esto era motivado por un natural temor que tenían los revolucionarios de que los jueces paralizaran la acción del gobierno.

Cabe señalar, que en algunos otros países como es el caso de Estado Unidos la interpretación del principio de la división de poderes se esgrimió en defensa de la posición contraria, al establecer que no podían confiarse funciones jurisdiccionales a órganos distintos del Poder Judicial, pues de llegar a hacerlo, se rompería el principio de equilibrio y estabilidad entre los poderes.

---

<sup>18</sup> M. JEAN-FRANCOIS THERY, *El Consejo de Estado Francés*, Congreso Internacional de Justicia Administrativa, LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1996, p. 1.

El sustento legal para la dualidad de jurisdicciones en Francia lo proporciona la Ley del 16-24 de agosto de 1790, principalmente en su artículo 13, el cual fue motivo de inspiración para que Napoleón en el año de 1799 creara la concepción moderna de la justicia administrativa a través del Consejo de Estado. Dicho artículo establecía lo siguiente:

“Las funciones judiciales son distintas y permanecerán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán, bajo pena de felonía, perturbar de cualquier manera que sea, las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores a causa de sus funciones.”

Este dispositivo proporcionó a la doctrina los principios básicos que rigen el sistema francés de jurisdicción administrativa, los que identificamos como:

- principio de legalidad de la Administración Pública;
- principio de separación de las autoridades administrativas y judiciales, a su vez, con la consecuente independencia de la Administración respecto a los diferentes órganos de la jurisdicción ordinaria, principio el cual fue motivado, por la particular interpretación del principio de división de poderes hecha por los revolucionarios franceses, y por último;
- principio de independencia de los órganos de la administración contenciosa frente a los órganos de la administración activa.

En relación con este último principio, cabe el comentario de que tanto en el antiguo, como en el nuevo régimen producto de la pugna revolucionaria, se adopta la teoría del Ministro-Juez o también conocida como justicia retenida, consistente en atribuir

únicamente al Consejo de Estado la facultad de substanciar el procedimiento y en consecuencia emitir un dictamen, pero no una resolución, ya que la facultad resolutoria le correspondía en forma exclusiva al Monarca, el cual, casi siempre aprobaba el dictamen del Consejo.

Dentro de las innovaciones que llegó a tener el Consejo de Estado creado por Napoleón, se destaca la de sustentar sus opiniones en el estudio colectivo y no individual de los asuntos sometidos a su jurisdicción, lo que correlativamente produjo la especialización de los funcionarios integrantes de dicho Consejo.

Relativamente poco tiempo después, con la caída del Imperio de Napoleón y, en el proceso de la restauración de Francia, los liberales derogan la figura del Consejo de Estado por considerar que se encuentra sumamente vinculado con el régimen napoleónico, y en 1814 se restablece este órgano con la misma estructura que tenía durante la antigua monarquía. Más adelante, en la segunda República con la Constitución de 1848, se le reconoce por primera vez al Consejo de Estado la jerarquía de órgano constitucional.

Es sin duda con el segundo imperio, cuando el Consejo de Estado logra la máxima expresión de su independencia, de tal suerte el 24 de mayo de 1872 se le faculta para resolver los conflictos que le eran sometidos en ejercicio de su propia jurisdicción, a lo que la doctrina y jurisprudencia francesas le llamaron justicia delegada; a su vez, en este mismo año se le reconoce el carácter de juez de derecho común en materia administrativa.

Ya en una época más actual, “bajo el régimen de las Actas Constitucionales de 1940, el Consejo de Estado es regido por la ley de 18 de diciembre de 1940, texto que incrementó la competencia consultiva del Consejo de Estado, pero sin modificar su competencia jurisdiccional. La ordenanza número 45-1706, de 31 de julio de 1945, puso fin a la pluralidad de texto y codificó el conjunto de textos relativos al Consejo de Estado”.<sup>19</sup>

En el año de 1953, debido al número tan grande de asuntos pendientes de resolver por el Consejo de Estado, causa que impedía dictar sus fallos de manera pronta y oportuna, se reforma la estructura de la organización administrativa francesa mediante el decreto de 30 de septiembre de ese año.

En dicho decreto, se reemplazan a los Consejos de la Prefectura considerados como jueces de atribución por Tribunales Administrativos de Primera Instancia integrados por jueces de derecho común en materia administrativa.

Con la anterior reformar, el Consejo de Estado queda cimentado como juez de apelación y de última instancia en lo relativo a los fallos de los Tribunales Administrativos de Primera Instancia; aunque siempre conservó su carácter de órgano jurisdiccional en primera y última instancia de todos aquellos asuntos expresamente señalados por la ley.

Años más tarde, en 1987 se vuelve a dar una reforma en la jurisdicción administrativa francesa considerada como la más importante desde de la reforma de 1953, su motivo es

---

<sup>19</sup> José Luis, VÁZQUEZ ALFARO, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, UNAM, México, 1991, p. 43.

nuevamente la imposibilidad de resolver el rezago de negocios que llegaban al Consejo de Estado, así se ven en la necesidad de crear las Cortes Administrativas de Apelación, a las cuales se les transfiere cierta competencia del Consejo de Estado, para quedar este último como juez de casación preponderantemente.

En este sentido, de dos jurisdicciones administrativas - los Tribunales Administrativos y el Consejo de Estado -, se instaura un sistema similar al del Poder Judicial Francés compuesto de tres niveles (Tribunales de Primera Instancia, Corte de Apelación y Corte de Casación), pero en el orden administrativo nos referimos a Tribunales Administrativos de Primera Instancia, Corte Administrativa de Apelación y Consejo de Estado.

En relación con lo anterior, es necesario hacer dos observaciones: por un lado, además de los Tribunales Administrativos y de las Cortes Administrativas, existen otros órganos de jurisdicción administrativa especializados, como son, el Tribunal de Cuentas, las Jurisdicciones de Ayuda Social y las Jurisdicciones de Pensiones, entre otras, cuyas decisiones son susceptibles de recurso de casación ante el Consejo de Estado; por el otro, este Consejo de Estado sigue siendo juez de primera y última instancia en todos los asuntos considerados como particularmente importantes.

### III.2. Fundamento constitucional del Consejo de Estado Francés.

Como se ha comentado, el primer fundamento constitucional del Consejo de Estado Francés lo encontramos en el artículo 52 de la Constitución del 22 de Frimario del año VIII (15 de diciembre de 1799). Dicho precepto establecía lo siguiente:

“Bajo la dirección de los cónsules, un Consejo de Estado está encargado de redactar los proyectos de leyes y los reglamentos de la administración pública, y de resolver las dificultades que pueden surgir en materia administrativa”.

Este artículo perteneciente a una constitución abrogada desde hace dos siglos, describe a la perfección las atribuciones actuales del Consejo de Estado.

Por su parte, la actual Constitución de Francia que instaura su V República adoptada por el referéndum del 28 de septiembre de 1958 y, promulgada el 4 de octubre del mismo año; regula en diversos preceptos la figura del Consejo de Estado, pero lo hace sin considerar que es un órgano de naturaleza híbrida con funciones de consejería, al igual que jurisdiccionales.

Los artículos constitucionales 37, 38, 39 y 92, le reconocen al Consejo de Estado el carácter de órgano consultivo, pero en ningún artículo se le atribuye la característica de órgano jurisdiccional.

Se tuvo que esperar hasta 1980 y 1987 para que el Consejo Constitucional, órgano jurisdiccional encargado básicamente del control de constitucionalidad de las leyes, reconociera, con dos de sus resoluciones, el valor constitucional de las facultades contenciosas del Consejo de Estado.

En consecuencia, a falta de la tan necesario artículo constitucional escrito, la competencia contenciosa del Consejo de Estado Francés encuentra sustento legal en los fallos del juez constitucional, es decir, el Consejo Constitucional quien asegura la proclamación de la competencia jurisdiccional de dicho órgano vía jurisprudencial.

El criterio que sostiene el Consejo Constitucional para sustentar las atribuciones jurisdiccionales del Consejo de Estado, se esgrime como “aquel de acuerdo con el cual, con excepción de las materias reservadas por su naturaleza a la autoridad judicial, compete en última instancia a la jurisdicción administrativa, la anulación o la reforma de las decisiones tomadas en el ejercicio de las prerrogativas del poder público, por las autoridades que ejercen el poder ejecutivo, sus agentes, las colectividades territoriales de la república o los órganos públicos ubicados bajo su autoridad o su control”.<sup>20</sup>

---

<sup>20</sup> Yves, MÉNY, *El sistema político francés*, Institut International D' Administration Publique, Paris, 1998, p.138.

### III.3. Estructura, organización y atribuciones del Consejo de Estado Francés.

La estructura del Consejo de Estado Francés parte de la naturaleza híbrida del mismo, puesto que le corresponden dos misiones fundamentales, ser un órgano asesor o consultivo de la administración activa, además de ser al mismo tiempo la jurisdicción suprema del orden administrativo.

Lo anterior, ha sido motivo de crítica al considerar que no se puede ser juez y parte al mismo tiempo, por lo que sus funciones pueden ser tachadas de contradictorias; en respuesta a lo anterior, la doctrina francesa sostiene que las funciones jurisdiccionales y consultivas del órgano supremo de jurisdicción administrativa son complementarias, ya que en su calidad de juez comprueba los errores en que se pueden incurrir al aplicar las leyes y reglamentos, pudiendo entonces intervenir oportunamente en la elaboración de nuevos textos, los cuales, subsanen aquellos errores; como consejero del gobierno conoce de las exigencias de la actividad estatal y en consecuencia puede tomarlas en cuenta para la formación de su jurisprudencia.

Así, el Consejo de Estado bajo la premisa de “quién puede conocer mejor el derecho sino quien lo aplica”, tiene una panorama bastante amplio del derecho existente y del derecho que se está creando, lo que le permite asegurar la coherencia del orden jurídico administrativo.

Para cumplir con las tareas que le han sido encomendadas al Consejo de Estado, su sistema de organización se basa en seis Secciones o formaciones, de entre las cuales, cinco

se encuentran destinadas a la función consultiva y administrativa, y la última se encarga de la función jurisdiccional tanto en la materia administrativa como en la fiscal.

El Consejo de Estado al organizarse de esta manera requiere de muchos funcionarios, los cuales en su mayoría provienen de la ENA, aunque también se encuentra personal que proviene de la administración activa o del exterior, por lo que no hay un número fijo de miembros, y su composición se va modificando de acuerdo a la ley del presupuesto francés. Los funcionarios provenientes de la ENA, al ser considerados como servidores públicos de alta calidad por la preparación que han tenido, logran asegurar por este hecho su permanencia y ascenso dentro de esta digna institución.

### III.3.1. Sección Administrativa.

El Consejo de Estado cuenta con cinco Secciones Administrativas, las cuales son:

- Sección del Interior,
- Sección de Finanzas,
- Sección de Trabajos Públicos,
- Sección Social, y
- Sección de Informe y Estudios.

La competencia de cada Sección se encuentra determinada por materia, y si algún asunto no se encuadra claramente en alguna de las materias, se le atribuye en forma expresa a una de las Secciones.

Cada Sección está compuesta por los siguientes funcionarios:

- un Presidente de Sección;
- un mínimo de siete Consejeros de Estado en servicio ordinario;
- un Consejero de Estado en servicio extraordinario;
- un cierto número de Relatores y de Auditores.

Las cuatro primeras Secciones ejercen la actividad preponderantemente consultiva del Consejo de Estado. Dentro de este aspecto consultivo se comprende lo relativo a la asesoría en:

- la elaboración de leyes y ordenanzas,
- ejercicio del poder reglamentario, y
- ciertos actos de la administración.

Para poder cumplir con tan trascendental tarea, el Consejo de Estado delibera sus asuntos por Sección, por Reunión de Secciones, por Comisiones y por Asamblea General o Plenaria.

Cuando se delibera por Sección, el asunto es repartido entre los miembros que la integran para que después de analizado el asunto, presenten ante la Sección su proyecto de resolución, la Sección, después de un detallado estudio del proyecto lo aprueba y propone modificaciones. En el transcurso de la deliberación se permite participar sin voto, y sólo

para defender su propuesta al Comisario de Gobierno, el cual proviene del Ministerio del que trata el asunto.

Al no existir objeciones, el asunto es aprobado, pero algunas veces por la importancia del mismo se requiere que la aprobación sea hecha por la Asamblea General, caso en el cual, se delibera nuevamente ese proyecto.

La Reunión de Secciones se da para la substanciación de asuntos que afecten directamente a dos Secciones, las cuales lo deliberan conjuntamente, si el asunto involucra a dos o más Ministerios que implique la reunión de Secciones, la deliberación de éste será realizada bajo la ponencia del Presidente de Sección con más antigüedad en el cargo.

Si el asunto interesa a dos o más Secciones, se formará una Comisión en la que se encuentren los representantes de todas las Secciones interesadas. Dicha Comisión la determina el superior jerárquico de los presidentes de Sección, es decir, el Vicepresidente, y es presidida por el Presidente de Sección que aparezca primero en el orden de la lista.

La Asamblea General se integra por todos los Presidentes de las seis Secciones del Consejo de Estado, incluida la Sección del Contencioso, dos presidentes adjuntos de la Sección del Contencioso, tres Consejeros de Estado por cada Sección Administrativa, el miembro informante que instruyó el caso, y los Relatores y Auditores que se dispongan, esta Asamblea es dirigida por el Vicepresidente del Consejo de Estado.

Además, se cuenta con la participación del Comisario de Gobierno para defender las posiciones del Ministerio respectivo. Los asuntos de competencia de la Asamblea General son todos aquellos que por su importancia le son reservados.

En la Asamblea General Extraordinaria, otra de las formas en que puede sesionar el Consejo de Estado, se integra por el Vicepresidente, los seis Presidentes de Sección y todos los Consejeros de Estado, los Relatores, y los Auditores cuando desempeñan el papel de informantes.

### III. 3.2. Sección Contenciosa.

El Consejo de Estado cuenta con una Sección Contenciosa encargada de la función jurisdiccional, la cual, para atender los asuntos con la mayor celeridad procesal se divide en diez Subsecciones:

- siete Subsecciones encargadas del contencioso denominado general o administrativo, y
- tres Subsecciones encargadas del contencioso fiscal.

En las Subsecciones se tramita la instrucción y se propone la relación de los asuntos. Cada asunto es confiado a un relator escogido por el presidente de la Subsección.

La Sección del Contencioso es integrada por un Presidente, un grupo de Consejeros de Estado, y un cierto número de Relatores y Auditores. Las Subsecciones se integran por tres Consejeros de Estado, de los cuales uno es el Presidente, varios Relatores y Auditores.

Los asuntos sometidos a la competencia de la Sección Contenciosa pueden ser resueltos por la Sección como un solo cuerpo, la Reunión de Subsecciones o la Asamblea Plenaria del Contencioso.

Como un solo cuerpo, se encuentra integrada por un Presidente, tres Presidentes adjuntos, los Presidentes de la totalidad de las Subsecciones, tres Consejeros de Estado de las Secciones Administrativas y el miembro informante del asunto por resolver, además de los Relatores y Auditores. Conoce de los asuntos que le son sometidos por el Vicepresidente del Consejo de Estado, o por la Subsección o Subsecciones reunidas, o por el Comisario de Gobierno; cabe aclarar que el Comisario de Gobierno no proviene de la administración activa y tiene el carácter de fiscal en el procedimiento contencioso.

La resolución de un asunto puede darse por un organismo integrado con dos Subsecciones, previa decisión del Presidente del Consejo de Estado, y a petición del Presidente de la Sección del Contencioso.

La Asamblea Plenaria de lo Contencioso se encuentra integrada por el Vicepresidente del Consejo de Estado, el cual actúa como Presidente de la Asamblea; el Presidente de la Sección Contenciosa, los Presidentes de la totalidad de las Subsecciones Contenciosas,

cinco Consejeros de Estado de las Secciones Administrativas que representan a sus respectivas Secciones.

Esta Asamblea tiene competencia para conocer de los asuntos que le son sometidos por el Presidente del Consejo de Estado, por el Presidente de la Sección Contenciosa, los Presidentes de las Subsecciones Contenciosas, por una Subsección o por Subsecciones reunidas; al igual que conoce de los asuntos sometidos por el Comisario de Gobierno.

El contencioso-administrativo, ante el Consejo de Estado se puede substanciar en cuatro tipos de procedimientos diferentes, los cuales son:

- El contencioso de anulación;
- El contencioso de plena jurisdicción;
- El contencioso de interpretación y apreciación de legalidad, y
- El contencioso de represión.

El contencioso de anulación tiene por finalidad controlar la legalidad de la administración activa, es decir, afianza el cumplimiento de las normas jurídicas aplicables a los actos administrativos. Al contencioso de anulación lo identificamos directamente con el recurso por exceso de poder, este recurso tiene por objetivo fundamental declarar la nulidad de los actos o resoluciones viciados de ilegalidad, las causales para la interposición del mismo se dan por incompetencia de la autoridad que dictó el acto definitivo; violación a las formalidades del procedimiento; y, violación de fondo a una norma jurídica.

El contencioso de plena jurisdicción es el opuesto del contencioso de anulación, tiene por finalidad la protección de los derechos públicos subjetivos de los administrados; en este procedimiento el juez decide sobre la existencia, contenido y efecto de los derechos subjetivos que los particulares o las personas jurídicas colectivas hacen valer ante una persona jurídica de derecho público.

El contencioso de interpretación y apreciación de legalidad, tiene una doble finalidad por cuanto con la interpretación encuentra el sentido jurídico de un acto administrativo, y con la apreciación de legalidad se determina el valor jurídico del acto administrativo. En ambos casos, el juez administrativo para nada está obligado a dictar una resolución que conlleve efectos jurídicos directos; solamente está obligado a sugerir los elementos de la resolución que dictará otro juez, con lo que este procedimiento tiene características de un recurso incidental motivado por la incompetencia del juez natural que decidirá sobre el problema principal, o también se dedica a interpretar una decisión de una jurisdicción administrativa diversa.

El contencioso de represión tiene por finalidad sancionar al particular por motivo de una infracción cometida por este último relacionada con una regla de Derecho Administrativo, este último procedimiento se considera como excepcional a la naturaleza preponderantemente jurisdiccional del Consejo de Estado Francés.

Por su jerarquía podemos clasificar a los órganos integrantes de la jurisdicción administrativa de la siguiente manera:

- un Consejo de Estado como juez de casación,
- cinco Cortes Administrativas de Apelación,
- treinta y cinco Tribunales Administrativos de Primera Instancia, y dentro del mismo nivel una diversidad de jurisdicciones administrativas especializadas.

Por último, cabe aclarar que los conflictos de competencia entre la jurisdicción administrativa y la judicial se resuelven por un Tribunal de Conflictos, compuesto por cuatro Consejeros de Estado, y cuatro miembros de la Corte de Casación; dicho órgano se encuentra presidido por el Ministro de Justicia, pero en la práctica este funcionario sólo actúa cuando no se ha producido un acuerdo entre los ocho miembros del Tribunal de Conflictos. Debido a la interpretación tan rígida de la división de poderes es muy rara la ocasión en que se somete un asunto a dicho tribunal.

## CAPÍTULO IV.

### EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

#### IV.1. Fundamentos teóricos para la creación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

México, al igual que la doctrina del Derecho Público francés, sostiene la creación de jurisdicciones administrativas especializadas y ha incluido dentro de las instituciones del Derecho Público mexicano la figura del contencioso-administrativo a través de la creación del TFJFA, pieza fundamental de la justicia administrativa en nuestro país. La justicia administrativa como uno de los muchos cometidos a realizar por el Poder Público la entendemos como un género dentro del cual, el motor lo constituye la jurisdicción administrativa especializada, representada por el tribunal en comento.

La doctrina con frecuencia al hablar de la justicia administrativa la constriñe a un sinónimo de jurisdicción administrativa, por lo que esto ha sido motivo de precisión en el estudio del jurista Héctor Fix-Zamudio, quien nos comenta que la justicia administrativa la entendemos “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 autoridad administrativa, es decir, comprendería las leyes de procedimiento administrativo; los recursos internos; el Ombudsman; el Comisionado o las Comisiones para la vigilancia de los medios de informática, así como cualquier otro tipo de control jurídico sobre las autoridades administrativas”.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Héctor, FIX-ZAMUDIO, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*. El Colegio Nacional, México, 1983, p. 129.

El sustento teórico que justifica la creación del TFJFA, es el de considerar que dicho tribunal viene a proporcionar el necesario control jurisdiccional con que debe contar la Administración Pública, ya que el control que ésta tiene sobre sus propios actos es insuficiente para una justa protección de los Derechos que asisten a los gobernados.

En la actualidad, el control interno con que cuenta la Administración Pública en la doctrina mexicana se le conoce con el nombre de instancias administrativas y recursos administrativos, los cuales forman parte de los medios de defensa a favor del particular cuando ve vulnerados sus intereses; dichos medios al ser resueltos en el seno de la Administración activa, misma que procede normalmente con base en criterios uniformes, no cuenta con la requerida imparcialidad para encontrar el propio acto o el del inferior como ilegal y en consecuencia dejarlo sin efecto. Por tal motivo, nuestro derecho positivo se ha visto en la necesidad de crear un órgano destinado al control jurisdiccional de los actos de la Administración activa, cuya principal característica es dirimir las controversias entre los particulares y la Administración Pública con plena autonomía para dictar sus fallos y absoluta independencia de los órganos de la Administración activa, dando lugar así a la noción del contencioso-administrativo.

El contencioso-administrativo se puede apreciar desde dos puntos de vista: contencioso formal y contencioso material. El contencioso-administrativo desde el punto de vista formal, se presenta cuando los órganos competentes para resolver un conflicto entre los particulares y la Administración Pública son tribunales especiales denominados tribunales administrativos, ubicados dentro del marco del Poder Ejecutivo con plena

autonomía para dictar sus fallos. Por otro lado, el contencioso-administrativo desde el punto de vista material, se determina cuando hay una controversia entre un gobernado afectado en sus derechos y la Administración Pública, por motivo de un acto emitido por esta última, de tal suerte únicamente se toma en cuenta la materia del conflicto sin importar el órgano que lo resuelve.

Si bien es cierto, que el TFJFA se encuentra inspirado en el Consejo de Estado Francés, y que igualmente que el sistema francés adoptamos la teoría de la división de poderes, la interpretación que le ha dado el legislador en nuestro derecho positivo a diferencia del legislador francés, no es rígida sino flexible, ya que en principio aceptamos la dualidad de jurisdicciones teniendo tribunales administrativos y judiciales, aunque en nuestro sistema a través del juicio de amparo, como una medida de control constitucional, las sentencias que emite el TFJFA son susceptibles de ser revisadas por los tribunales del PJF, ya sea a favor del gobernado por la vía del juicio de garantías, o bien, en favor de la autoridad con el recurso de revisión. En consecuencia, podemos hablar de contencioso-administrativo desde el punto de vista material aun tratándose en el caso de que la controversia sea resuelta por el PJF.

#### IV.2. Reseña histórica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Los antecedentes históricos de la jurisdicción administrativa, y por ende del TFJFA, se remontan en nuestro caso a la época novohispana, por lo que se afirma que la existencia

de jurisdicciones administrativas en nuestra doctrina va más allá de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

Durante la evolución del contencioso-administrativo en los diferentes ordenamientos jurídicos que se han aplicado, apreciamos cómo la división de poderes se interpretó en diferentes sentidos dando por consiguiente que el referido procedimiento administrativo en su evolución tome las siguientes características: juzgamiento de los conflictos a través de órganos jurisdiccionales formalmente ubicados dentro del marco del Poder Ejecutivo; juzgamiento a través del Poder Judicial; y ya en la actualidad, juzgamiento a través de órganos jurisdiccionales ubicados dentro de la organización del Poder Ejecutivo, cuyas sentencias son revisadas por el PJF.

#### IV.2.1. Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853.

Antes de este ordenamiento jurídico, de existencia sumamente breve, se cuenta dentro de la evolución de nuestros órganos de jurisdicción administrativa con antecedentes provenientes desde la época novohispana.

Con la conquista de México, se imponen los ordenamientos jurídicos vigentes en ese tiempo en España, tales como, el Fuero Juzgo y las Leyes de Toro, entre otros; además de crearse un ordenamiento especial denominado Leyes de Indias. En esta época las Audiencias Reales de Indias tenían el carácter de máxima autoridad política, legislativa y judicial.

En materia administrativa, conocían en segunda instancia de las resoluciones que en asuntos de gobierno dictaban los Virreyes; el Real Consejo de Indias era quien resolvía en última instancia en el caso de que el Virrey o el Gobierno se inconformara con la resolución que dictaran las Audiencias Reales de Indias.

Más adelante, en el año de 1786 se expide la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes del Ejercito y Provincia en el Reino de la Nueva España que crea el primer órgano de justicia fiscal especializado, hablamos de la Junta Superior de Hacienda, que al igual que los intendentes, les correspondía la jurisdicción en materia fiscal, los intendentes conformaban la primera instancia y la Junta Superior de Hacienda era el tribunal de apelación.

En 1812, el mundo hispánico tiene su primera Constitución moderna promulgada en Cádiz, misma que se encontraba vigente al mismo tiempo en España, este ordenamiento influido por la Constitución de Bayona que nunca tuvo vigencia en el nuevo continente, crea un órgano de jurisdicción administrativa especializado, denominado de la misma manera que el sistema administrativo francés como Consejo de Estado, dotado de competencia para revisar todos los asuntos gubernativos, aunque no estaba definido su aspecto orgánico ni el procedimiento que habría de seguirse; asimismo los Juzgados de Hacienda Pública continuaron con el trámite del contencioso fiscal dentro del marco del Poder Ejecutivo.

Con la Constitución de 1824, que instaura el sistema federalista el contencioso-administrativo es de la competencia ordinaria de los tribunales integrantes del PJF, ya que desaparecen los Juzgados de Hacienda Pública y en consecuencia el concepto de jurisdicción especializada. Dentro de esta Carta Magna, aunque en forma insuficiente, se regulaba un Consejo de Estado de tipo francés desempeñando funciones de consejería sin tener facultades jurisdiccionales.

Dentro del régimen centralista de 1836, reaparecen los Juzgados de Hacienda Pública provistos de competencia específica por razón de la materia, la segunda instancia la constituían los Tribunales Superiores de los Departamentos; estos dos órganos, aunque eran jurisdicciones especializadas, se encontraban dentro del PJF; la última instancia era competencia de la SCJN.

Posteriormente, con el acta constitutiva y de reformas de 1847 se restaura el sistema federal y se declara en vigor la Constitución de 1824. Conforme a este ordenamiento, el contencioso-administrativo es de la competencia ordinaria del PJF, nuevamente quedando fuera del marco constitucional las jurisdicciones administrativas especializadas.

En 1853, tanto la interpretación de la división de poderes como la justicia administrativa dan un gran cambio a lo que nuestro derecho positivo venía regulando respecto al contencioso-administrativo.

Gracias a Don Teodosio Lares, el 25 de mayo de 1853 se expide la Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo y su reglamento, mejor conocida como Ley Lares. Este ordenamiento separa en forma rígida la competencia contencioso-administrativa del PJF.

La Ley Lares, instituyó dentro del Consejo de Estado, órgano creado durante el gobierno de Santa Anna por las Bases para la Administración de la República de 22 de abril de 1853, una sección del contencioso-administrativo integrada por cinco consejeros abogados nombrados por el Presidente de la República; sus atribuciones eran las de conocer y resolver en primera instancia los conflictos de orden administrativo. Cabe hacer mención de que este órgano, también tenía la doble función al igual que su antecedente el Consejo de Estado Francés, de ser órgano consultivo del Gobierno Federal.

El contencioso-administrativo durante éste período constaba de tres fases: la primera de ellas seguía el modelo francés de justicia retenida, por cuanto el gobernado interponía ante el ministerio que vulneraba su esfera jurídica, con la emisión de un acto, una inconformidad conocida con el nombre de Memoria; se tenía el término de un mes para resolver la controversia; de no ser así el asunto pasaba a una segunda fase tramitada ante la Sección Contenciosa del Consejo de Estado; por último, la tercera fase era competencia del Consejo de Ministros quienes en vía de apelación conocían de las resoluciones emitidas por el Consejo de Estado.

Junto al contencioso-administrativo coexistía un procedimiento judicial ante los Jueces y Tribunales de Hacienda; ambos órganos jurisdiccionales, tanto administrativos como judiciales tenían una competencia bien definida de acuerdo a sus respectivas leyes orgánicas; en su caso, los conflictos de competencia los resolvía la primera Sala de la SCJN, que para estos casos funcionaba en forma similar a lo que en la actualidad en Francia se conoce como Tribunal de Conflictos.

La Ley Lares fue abrogada por la Ley Juárez de noviembre de 1855. Este ordenamiento suprimió los tribunales especiales, con excepción de los eclesiásticos y militares; fue refrendado por el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, vigente hasta la promulgación de la Constitución de 1857.

Desde 1857 hasta la promulgación de la Constitución de 1917, el contencioso-administrativo fue competencia del PJF, a través del juicio de amparo y un juicio especial ante los Jueces de Distrito regido por diversas leyes fiscales. El sistema judicialista sólo se vio interrumpido durante el Imperio de Maximiliano en el año de 1864, quien reinstauró el Consejo de Estado como órgano encargado del contencioso-administrativo y de las funciones de asesoría jurídica al Imperio de Maximiliano.

#### IV.2.2. Ley de la Tesorería de la Federación de 1927

ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA

Desde la entrada en vigor de la Constitución de 1917 hasta antes de la expedición de la Ley de Justicia Fiscal, el procedimiento administrativo seguía las bases judicialistas;

asimismo, la Administración Pública sólo contaba con recursos administrativos como una forma de autocontrol en cuanto a la emisión de sus propios actos. Con la Ley de la Tesorería de la Federación de 10 de febrero de 1927, se instaura un procedimiento judicial ante los Juzgados de Distrito competentes; promovido por el deudor inconforme dentro de un término de 30 días, contados a partir del día siguiente en que se hubiera garantizado el interés fiscal.

La importancia de comentar este ordenamiento se da en razón del inconveniente que representó, tanto para el contribuyente como para el Estado el juicio sumario de oposición que regulaba dicho ordenamiento; por las circunstancias comentadas se provocó en el ánimo de los gobernantes la inquietud de crear un procedimiento moderno, rápido, eficaz, substanciado ante un tribunal administrativo especializado e independiente, sustentado por las experiencias de la jurisprudencia mexicana y lo aprovechable de los ordenamientos jurídicos extranjeros.

Los inconvenientes del juicio sumario de oposición repercutían en ambas partes, para el particular representaba un procedimiento largo y deficiente, consecuentemente, la ejecución de los fallos no se realizaba en forma expedita; para la autoridad se tornaba más difícil el procedimiento, en resumen había una falta de equilibrio procesal tanto en la instrucción como en los recursos que con contaba la autoridad.

#### IV.2.3. Ley de Justicia Fiscal de 1936.

Como se ha señalado, debido a lo defectuoso del juicio sumario de oposición regulado por la Ley de la Tesorería de la Federación de 1927 y posteriormente por su Ley Orgánica de 1932, en el año de 1935, el Lic. Antonio Carrillo Flores, Jefe del Departamento Consultivo de la Secretaría de Hacienda en ese entonces, le sugiere al Secretario del ramo, Lic. Narciso Bassols, que modifique la Ley de la Tesorería de la Federación junto con su Ley Orgánica para formular un nuevo texto legal que tenga por finalidad crear un auténtico medio de defensa legal tanto para particulares como para la autoridad.

De tal suerte, el Secretario Bassols acordó formar una Comisión integrada por los abogados Manuel Sánchez Cuén, Alfonso Cortina Gutiérrez y Antonio Carrillo Flores para que éstos redactaran el proyecto de ley respectivo, logrando terminarlo en el mes de mayo de 1935. Este proyecto se detuvo aproximadamente dos años debido a la renuncia del Lic. Bassols y la llegada del Lic. Eduardo Suárez. Durante este período el proyecto de los citados juristas fue atacado por inconstitucional, fundamentándose en una tesis de la SCJN del siglo pasado propuesta por el Ministro Vallarta, la cual sostenía que la creación de tribunales administrativos violaba el principio de la división de poderes al reunir dos poderes en una sola persona, es decir, en el Ejecutivo Federal.

Esta situación perduró aun después de promulgada la Ley de Justicia Fiscal, pero nunca pasó de ser una mera duda académica, ya que en la vida práctica del TFJFA nunca se planteó ante la SCJN el problema de inconstitucionalidad, mismo que se resolvió con las

reformas constitucionales de 1946. Así, el 27 de agosto de 1936 se promulgó la Ley de Justicia Fiscal que entró en vigor el 1o. de enero de 1937, expedida por el Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, en ejercicio de las Facultades Extraordinarias que le habían sido conferidas por el Congreso de la Unión para la Organización de los Servicios Hacendarios.

Con el citado ordenamiento, se crea el “Tribunal Fiscal de la Federación, primer tribunal administrativo autónomo e independiente, que apareció en la historia jurídica de nuestro País. El mismo se integraba por 15 Magistrados que funcionaban en Pleno y en cinco Salas de tres Magistrados cada una. El Presidente del Tribunal era elegido por sus miembros anualmente, pero podía ser reelecto y además de presidir el Pleno, era presidente de la Sala de que formaba parte”.<sup>22</sup>

La exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, consideraba al TFJFA como el órgano ideal para resolver las controversias contencioso-administrativas, además con su existencia no se coartaba en lo absoluto el derecho de los particulares para acudir al juicio de garantías. Este ordenamiento tenía la doble característica de ser orgánico y adjetivo; por cuanto el primer aspecto regulaba al recién creado órgano de jurisdicción administrativa en su estructura y organización, por cuanto al segundo regulaba el procedimiento contencioso-administrativo tramitado ante el TFJFA conocido como Juicio de Nulidad.

---

<sup>22</sup> Margarita, LOMELÍ CERESO, *Crónica de la evolución del sistema de justicia fiscal*, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3a. época, Año IX, México, 1996, pag. 155.

Las características orgánicas del comentado cuerpo legal y por ende del órgano jurisdiccional eran las siguientes:

- Se trataba de un tribunal ubicado en la esfera del Poder Ejecutivo cuya tarea era resolver las controversias administrativas, especialmente en materia fiscal.

- Era un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida.

- Aunque ubicado en la esfera del Poder Ejecutivo, el órgano jurisdiccional nació con autonomía para dictar sus fallos, es decir, se pronunciaba en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades y ninguna autoridad administrativa tenía intervención alguna en su procedimiento y resolución.

- La exposición de motivos le otorgaba las características propias de un tribunal de anulación que se ocupaba de reconocer la legalidad, o en su caso, declarar la nulidad de los actos o procedimientos administrativos, aunque por otro lado, también tenía características de tribunal de plena jurisdicción, en algunos casos en los que se le permitía indicar de manera concreta en qué sentido debería dictar su nueva resolución la autoridad fiscal.

Las características procesales con que contaba dicho tribunal son las siguientes:

- En un principio tenía competencia preponderante en materia fiscal.

- Era un órgano colegiado que actuaba en Pleno y en Salas, organizadas de acuerdo con un criterio de división del trabajo.

- Se preveía que el Juicio de Nulidad ante dicho tribunal se tramitaría siguiendo los lineamientos del recurso por exceso de poder del Consejo de Estado Francés.

- El procedimiento era de tipo sumario y no se requería la garantía del interés fiscal.

- El procedimiento establecido se seguía en única instancia, ya que no existía ningún recurso de alzada en contra de las sentencias que ponían fin al juicio fiscal.

- Contra las resoluciones del tribunal procedía el juicio de amparo, siempre y cuando dichas sentencias fueran desfavorables para los particulares, en el caso de la autoridad, no se preveía ningún medio de defensa legal, ya que el recurso de súplica antecedente directo del actual recurso de revisión fue suprimido con la reforma constitucional de 1934, por lo tanto, las sentencias del tribunal para las autoridades tenían el carácter de cosa juzgada.

- Con la finalidad de lograr una pronta y eficaz justicia fiscal se acogió el procedimiento oral aunque en la práctica se siguió el procedimiento escrito.

Como se ha señalado, el TFJFA se encuentra inspirado en la doctrina francesa relativa al contencioso fiscal substanciado ante el Consejo de Estado Francés, pero a diferencia de este máximo órgano de jurisdicción administrativa, en nuestro caso no se retoma el aspecto consultivo y se deja fuera de la competencia del tribunal la posibilidad de ser el asesor jurídico del Gobierno Federal. La Ley de Justicia Fiscal estuvo en vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938.

#### IV.2.4. Código Fiscal de la Federación de 1938.

Este ordenamiento que abrogó a la Ley de Justicia Fiscal fue promulgado el 30 de diciembre de 1938 y entró en vigor el 1o. de enero del siguiente año; contenía disposiciones sustantivas en materia tributaria relativas a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, infracciones y sanciones; disposiciones adjetivas que regulaban el Juicio de

Nulidad con algunas modificaciones, especialmente en la parte oficiosa relacionada con las pruebas; en el aspecto orgánico reprodujo los lineamientos de la Ley de Justicia Fiscal al no alterar la estructura orgánica ni la competencia del TFJFA; sin embargo, con este código se abre la posibilidad de que una ley especial otorgue competencia en otras materias a dicho tribunal. La integración del tribunal se mantuvo igual hasta la reforma del 28 de diciembre de 1946, con la que se amplió el número de Magistrados de 15 a 21 y el de las Salas de 5 a 7. Durante la vigencia de este código la estructura constitucional de nuestro país da un gran paso en cuanto a la jurisdicción administrativa se refiere, ya que como se había comentado con anterioridad, se termina con el debate doctrinario sobre la constitucionalidad de los tribunales administrativos.

La reforma a la fracción I, del artículo 104 constitucional,, publicada en el DOF de fecha de 31 de diciembre de 1946, en vigor a partir del 10 de enero de 1947, trae como consecuencia los siguientes resultados:

- Constitucionaliza los tribunales administrativos en forma indirecta al facultar a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia para la resolución de los recursos de revisión contra las sentencias definitivas del TFJFA, este recurso sólo podía ser promovido por las autoridades.

- Establece que todo tribunal administrativo deba poseer plena autonomía para dictar sus fallos, es decir, total independencia respecto de los órganos de la administración activa.

En los años de 1949 a 1966, el tribunal es objeto de diversas reformas destinadas a la ampliación de su competencia, misma que se ve incrementada en materia administrativa, el CFF de 1938 estuvo vigente hasta el 31 de marzo de 1967.

#### IV.2.5. Código Fiscal de la Federación de 1966.

Este código publicado en el DOF el 30 de diciembre de 1966, que entró en vigor el 1o. de abril de 1967, viene a sustituir al ordenamiento anterior, desincorporando de su contenido toda norma relativa a la estructura y organización del TFJFA; su Ley Orgánica entró en vigor el 24 de abril de 1967.

La LOTFJFA de 1967, adopta en gran medida las disposiciones del código anterior, haciendo variantes en la estructura del tribunal al integrarlo por 21 Magistrados divididos en 7 Salas, más un Magistrado Presidente que no integraba Sala. Con la citada ley, se establece el carácter de órgano autónomo superando así la concepción con la cual nace, es decir, como órgano de jurisdicción delegada.

En cuanto al CFF de 1966, se considera que fue expedido “como consecuencia de las recomendaciones que en materia tributaria formuló la Organización de Estados Americanos y el Banco Interamericano de Desarrollo, que tendían a lograr que los países latinoamericanos hiciesen evolucionar su legislación tributaria con el objeto de que

obtuviesen una correcta tributación de sus habitantes, en bien de su desarrollo económico”.<sup>23</sup>

Durante el año de 1972, se amplía la competencia del tribunal al entrar en vigor la Ley del INFONAVIT. El CFF de 1966 ha sido considerado por algunos juristas especializados como el mejor en la materia, en cuanto a la definición que hace de las contribuciones, ya que especifica de manera muy precisa su contenido y alcance de las mismas.

Debido al gran prestigio que alcanzó el tribunal, se dio paso durante estos años a la creación de diversos tribunales administrativos en algunos estados miembros de la Federación, tal es el caso del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal creado el 26 de enero de 1971.

En el año de 1978, el TFJFA sufre un trascendental cambio en su estructura y funcionamiento y entra en vigor el 10. de agosto una nueva Ley Orgánica, la cual viene a sustituir la anterior de 1967.

Con la nueva LOTFJFA de 1978, se pretendía acabar con el centralismo imperante en los órganos de impartición de justicia en materia fiscal, dando paso a la regionalización y por ende desconcentración del Tribunal Fiscal, todo esto fue motivado por la reforma administrativa que se llevó a cabo durante ese período, cuyo objetivo principal era acercar

---

<sup>23</sup> Emilio, MARGÁIN MANAUTOU, *De lo Contencioso Administrativo, de Anulación o de Ilegitimidad*, Porrúa, 8a. edición, México, 1999, p. 67.

la autoridad al lugar que exigiera la atención de los asuntos para promover el desarrollo de las diversas regiones al interior del país.

La nueva estructura del Tribunal se sustentó en la división de la función instructora y juzgadora, de la jurisdicción revisora y unificadora de la jurisprudencia; de tal suerte, las Salas ahora llamadas Regionales llevaban a cabo el trámite del procedimiento contencioso hasta la emisión de la sentencia, para tal efecto, el territorio nacional se dividió en once regiones administrativas, seis Salas se ubicaron en la región metropolitana y las diez restantes en las demás regiones del país; la Sala Superior, órgano creado por esta ley que viene a sustituir al entonces denominado Pleno del Tribunal, se encontraba integrada por nueve Magistrados competentes para resolver los recursos de revisión y queja por violación de jurisprudencia. Además, es representada por un Presidente electo de entre los Magistrados que integran dicha Sala Superior, la cual encuentra su sede en la Región Metropolitana.

En el año de 1981 incrementa nuevamente la competencia del Tribunal al otorgarle facultades en materia de responsabilidad de los funcionarios públicos, posteriormente al entrar en vigor la LFRSP el 1o. de enero de 1983 se afirma la competencia del Tribunal en dicha materia.

#### IV.2.6. Código Fiscal de la Federación de 1981.

Un nuevo ordenamiento fiscal es publicado en el DOF el 31 de diciembre de 1981, su entrada en vigencia se preveía para el 1o. de septiembre de 1982, pero debido a la crisis económica que vivió el país durante ese año el Congreso de la Unión estableció en disposición transitoria que dicho Código entraría en vigencia a partir del 1o. de enero de 1983, salvo una excepción hecha al Título VI del citado ordenamiento, titulado "Del procedimiento contencioso" que entró en vigor hasta el 1o. de abril del citado año.

En la parte sustantiva del CFF de 1981 se incluyen las siguientes modificaciones:

- Cambian las definiciones de cada una de las contribuciones que se encontraban en el CFF de 1966; el concepto de derechos se aplica de manera exclusiva a la explotación de bienes o prestación de servicios sobre los que el Estado ejerce un poder absoluto.

- Nace la figura de la contribución especial a través de dos conceptos, de las Aportaciones de Seguridad Social y posteriormente las Contribuciones de Mejoras pero éstas últimas limitadas a la realización de obras hidráulicas.

- Se adopta la figura de multas fijas para sancionar algunas omisiones de los contribuyentes; de igual forma, la regulación de sus derechos y obligaciones se encuentra por separado de las facultades de las autoridades fiscales.

En cuanto al aspecto adjetivo se realizaron las siguientes reformas al procedimiento contencioso-administrativo:

- Hay una mayor concentración del proceso, al modificarse los plazos relativos a la presentación y contestación de la demanda, además se termina formalmente el carácter oral del procedimiento al sustituir la audiencia del juicio por un acuerdo de cierre de instrucción.

- Con el citado ordenamiento se le atribuyen al Tribunal facultades que en esencia representan un principio de imperio, tales como la posibilidad de imponer multas por violación a la suspensión del procedimiento de ejecución ordenada por el mismo Tribunal; en forma paralela puede establecer un plazo para el cumplimiento de sus fallos por parte de las autoridades, así como prever un recurso de queja por incumplimiento de sus sentencias firmes.

Es de suma importancia denotar que el 15 de enero de 1988, se da un gran cambio en el ámbito de la justicia administrativa, se publican reformas en el DOF a la Ley de Amparo, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y al CFF, las cuales, tienen por finalidad suprimir de la competencia de la Sala Superior del TFJFA su facultad revisora respecto de las Salas Regionales, instaurando un nuevo recurso de revisión resuelto ahora por los Tribunales Colegiados de Circuito. Por lo notoriamente importante de la reforma la analizaremos en apartados subsecuentes, adelantando únicamente que con la multicitada reforma se rompe con la idea de tribunales de jurisdicción administrativa independientes del Poder Judicial.

El 15 de diciembre de 1995, se publica en el DOF el decreto por el que se expiden nuevas leyes fiscales y se modifican otras; en dicho decreto se encuentra una nueva LOTFJFA, la cual en su mayoría respeta los lineamientos de la Ley Orgánica anterior,

modificando en forma trascendental solamente la organización de la Sala Superior, dividiéndola en dos Secciones integradas de 5 Magistrados cada una, más un Presidente, el cual no integra Sección, quedando compuesta por 11 Magistrados quienes pueden sesionar por Pleno o por Secciones, el referido ordenamiento entro en vigor el 1° de enero de 1996.

De igual forma, en el decreto en comento se encuentra una reforma que trata de devolverle a la Sala Superior su facultad revisora de segunda instancia, al incluir dentro de los artículos 245, 246 y 247 un recurso denominado de apelación, mismo que estuvo vigente un año por ser de gran problema en cuanto a su interposición y trámite.

Las últimas reformas que ha tenido la LOTFJA, se publicaron en el DOF el 31 de diciembre de 2000, a través del Decreto por el que se Reforman Diversas Disposiciones Fiscales, por la naturaleza de dichas reformas serán comentadas oportunamente en los rubros relativos a la competencia por razón de territorio, grado y materia, ya que precisamente en este sentido se traducen los cambios en el TFJA.

Consideramos positiva esta reforma, ya que en uno de sus aspectos atiende la necesidad planteada durante mucho tiempo por algunos Magistrados del tribunal en cita, así como por diversos juristas especializados en la materia; conforme al artículo décimoprimer, fracción III de las disposiciones transitorias, a partir del 1° de enero de 2001, se reforma la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Así, la denominación del órgano jurisdiccional de mérito coincide con la competencia material con la que actualmente cuenta y se abre la posibilidad, de que se pueda considerar al TFJFA como un verdadero Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo.

#### IV.3. Fundamento constitucional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El fundamento constitucional del TFJFA no ha sido tan claro y preciso como en la actualidad se contempla, ya que como se señaló en rubros anteriores, el proyecto de los juristas creadores del primer tribunal contencioso-administrativo fue considerado inconstitucional, sustentando dicha teoría en una tesis de la SCJN del siglo pasado propuesta por el Ministro Vallarta, la cual se pronunciaba en el sentido de afirmar que la creación de tribunales administrativos violaba el principio de la división de poderes al reunir dos poderes en una sola persona, es decir, la facultad de aplicar la ley y dirimir las controversias en materia administrativa a través del Ejecutivo Federal, lo cual carecía de fundamento constitucional.

No obstante, desde la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal se trata de aclarar que con la creación del TFJFA no se irrumpe con el principio de la división de poderes, ya que no se encontraría sujeto a ninguna dependencia del Poder Ejecutivo, sino que fallaría en representación del mismo por delegación de facultades que la ley le hace.

El problema de la supuesta inconstitucionalidad del TFJFA subsistió aun después de promulgada la Ley de Justicia Fiscal, pero no pasó de ser una mera duda académica, pues en la vida práctica del TFJFA nunca se planteó ante la SCJN la inconstitucionalidad, misma que fue resuelta con las reformas a la Ley Fundamental en el año de 1946.

La reforma a la fracción I, del artículo 104 constitucional, publicada en el DOF de fecha 31 de diciembre de 1946, en vigor a partir del 10 de enero de 1947 establecía lo siguiente:

“Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

“I...

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

Esta reforma trae como consecuencia los siguientes resultados:

- Constitucionaliza los tribunales administrativos en forma indirecta al facultar a la Segunda Sala de la SCJN para la resolución de los recursos de revisión contra las sentencias definitivas del TFJFA, este recurso sólo podía ser promovido por las autoridades.

- Establece que todo tribunal administrativo deba poseer plena autonomía para dictar sus fallos, es decir, total independencia respecto de los órganos de la administración activa.

- Ubica el fundamento constitucional de los tribunales administrativos dentro del capítulo relativo al PJF.

El 25 de octubre de 1967 se promulgó una nueva reforma al artículo 104, fracción I, en su segundo párrafo, misma que entró en vigor el 28 de diciembre de 1967, la cual establecía lo siguiente:

“Artículo 104. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

“I...

“Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización o funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra las resoluciones.

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

Los objetivos de la anterior reforma fueron:

- Constitucionalizar en forma directa al TFJFA, al mismo tiempo que dicha reforma sirve de fundamento constitucional para la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, primer órgano de jurisdicción administrativa dotado de competencia genérica (administrativa y fiscal) en el ámbito de su competencia.

- Se le otorga al legislador federal la facultad de establecer la organización, procedimiento y los recursos que se pueden interponer en contra de las resoluciones de dichos tribunales.

- Confirma que en contra de las resoluciones definitivas de los tribunales administrativos procede el recurso de revisión ante la SCJN.

Una nueva reforma importante de señalar, fue la que se hizo al artículo 116 constitucional, fracción IV, el 17 de marzo de 1987, en la que se faculta al legislador local para que expida los preceptos constitucionales locales y leyes ordinarias destinadas a la creación de tribunales de lo contencioso-administrativo, circunscritos a su ámbito territorial. Con esta reforma se da fundamento constitucional a los órganos de jurisdicción administrativa locales.

El 29 de julio de 1987, se da una nueva reforma y se publica en el DOF el 10 de agosto del mismo año. Con ésta reforma se derogó, entre otros, el segundo párrafo de la fracción I, del artículo 104 constitucional, trasladando dicha facultad para crear tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, al artículo 73 fracción XXIX-H, el cual está comprendido en el capítulo destinado a las atribuciones del Congreso de la Unión.

Esta reforma tuvo como sustento sólo motivos de técnica legislativa, puesto que se limitó únicamente a transferir el fundamento constitucional de los tribunales de lo contencioso-administrativo, del capítulo destinado al Poder Judicial de la Federación al capítulo relativo al Congreso de la Unión.

En la actualidad el artículo 73 fracción XXIX-H constitucional establece lo siguiente:

“El Congreso tiene facultad: ...

“XXIX-H. 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.”

#### IV. 4. Organización del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El TFJFA se integra de una Sala Superior y 33 Salas Regionales, estas últimas anteriormente a la reforma de 31 de diciembre de 2000, se encontraban distribuidas en XI regiones; hoy día son XVII las regiones en que se divide el territorio nacional.

Los Magistrados que integran el TFJFA son designados por el Presidente de la República con la aprobación del Senado, y en los recesos de éste, por la Comisión Permanente. Durarán seis años en el primer ejercicio de su encargo, mismos que se contarán a partir de la fecha en que se haga su designación.

Conforme a la reforma del artículo 3, segundo párrafo, incisos a) y b) de la LOTFJFA publicada en el DOF el 31 de diciembre de 2000, en el supuesto de haber terminado el periodo de seis años, en caso de que se trate de un Magistrado integrante de la Sala

Superior, podrá ser ratificado, por única vez, por un período de nueve años; si se tratara de un Magistrado integrante de alguna Sala Regional, podrá ser ratificado por un segundo período de seis años, si al final de éste período fuera ratificado nuevamente, será inamovible y sólo podrá ser removido mediante el procedimiento que establece la Carta Magna para los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito inamovibles del PJF.

Como anteriormente se comentó, la Sala Superior del TFJFA se integra por 11 Magistrados especialmente nombrados para ello, dicha Sala puede sesionar en Pleno o por Sección, para lo cual se encuentra dividida en dos Secciones compuestas de 5 Magistrados cada una, más un Presidente de la Sala Superior el cual no integra Sección.

Las Salas Regionales se integran por 3 Magistrados cada una, de entre los cuales se elegirá anualmente sin perjuicio de ser reelecto al Presidente de la Sala Regional. A parte de los Secretarios, Actuarios, Peritos y oficiales judiciales tanto de la Sala Superior, como de las Salas Regionales, el tribunal cuenta con Oficial Mayor quien tiene a su cargo las funciones relacionadas con el presupuesto y administración del mismo; así como un Contralor del tribunal quien tiene a su cargo funciones de vigilancia respecto a la función jurisdiccional de sus integrantes.

#### IV.5. Competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La actividad de todo órgano u organismo del Estado se encuentra regulada por el principio de legalidad, mismo que se traduce en el sustento legal a través de una norma escrita para poder llevar a cabo sus cometidos, en razón de que la autoridad no puede hacer nada para lo que expresamente no se le haya facultado.

Muy relacionado con este principio de legalidad, se encuentra el concepto de competencia, el cual se entiende, hablando de órganos jurisdiccionales, como el conjunto de atribuciones que el Estado otorga mediante un orden jurídico preestablecido al juzgador, para dotarlo de jurisdicción en determinada controversia.

La competencia del TFJFA ésta determinada por ordenamientos formalmente legislativos, mismos que son:

- La LOTFJFA, y
- ordenamientos jurídicos especiales.

Tanto en la LOTFJFA, como en los ordenamientos jurídicos especiales, ya sea por aplicación de los mismos o por su interpretación, se consigna la competencia de la Sala Superior, así como de las Salas Regionales.

De entre los ordenamientos jurídicos especiales tenemos a la Ley del Seguro Social, Ley de INFONAVIT, Ley Federal de Instituciones de Fianzas, Ley de Comercio Exterior, LFPA, LFRSP; entre otros.

#### IV.5.1. Competencia en razón de territorio.

La competencia en razón de territorio del TFJFA, la podemos definir como el ámbito espacial dentro del cual las Salas del TFJFA ejercen válidamente su función jurisdiccional.

La Sala Superior es un órgano jurisdiccional que tiene competencia para todo el territorio de la República.

Como ya se comentó, anteriormente a la última reforma a la Ley Orgánica, el territorio nacional de acuerdo con el artículo 28 se dividía en XI regiones, en las cuales encontraban su residencia las Salas Regionales, dichas regiones eran las siguientes:

1. Noroeste con dos Salas, cuya jurisdicción era en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.
2. Norte-Centro con dos Salas, cuya jurisdicción era en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.
3. Noreste con dos Salas, cuya jurisdicción era en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.
4. Occidente con tres Salas, cuya jurisdicción era en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

5. Centro con dos Salas, cuya jurisdicción era en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.
6. Hidalgo-México con dos Salas, cuya jurisdicción era en los Estados de Hidalgo y de México.
7. Golfo-Centro con tres Salas, cuya jurisdicción era en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.
8. Guerrero con una Sala, cuya jurisdicción era en el Estado de Guerrero.
9. Sureste con una Sala, cuya jurisdicción era en los Estados de Oaxaca y Chiapas.
10. Peninsular con una Sala, cuya jurisdicción era en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.
11. Metropolitana con once Salas, cuya jurisdicción era en el Distrito Federal y en el Estado de Morelos.

Actualmente, el artículo 28 de la LOTFJFA, establece que el territorio de la República se dividirá en las regiones con los límites territoriales que determine la Sala Superior, en razón de las cargas de trabajo y requerimiento de administración de justicia, para tal efecto este cuerpo colegiado emitirá los Acuerdos respectivos que deberán ser publicados en el DOF.

En este sentido, el 25 de enero de 2001, el TFJFA publicó en el DOF el Acuerdo G/10/2001 por el que se determinan los límites territoriales y denominación de las regiones del órgano jurisdiccional de mérito, así como el número y sede de sus Salas Regionales.

El Artículo 1º de este Acuerdo establece que el territorio nacional se divide en las regiones que a continuación se señalan, fijándose el nombre y límites territoriales de cada una de ellas:

- I.- Del Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California.
- II.- Del Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora.
- III.- Del Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa.
- IV.- Del Norte-Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua.
- V.- Del Norte-Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila.
- VI.- Del Noreste, que comprende los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.
- VII.- De Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit.
- VIII.- Del Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes.
- IX.- Del Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro.
- X.- Del Centro III, que comprende los Estados de Guanajuato y Michoacán.
- XI.- Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México.
- XII.- De Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla.
- XIII.- Del Golfo, que comprende el Estado de Veracruz.
- XIV.- Del Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero.
- XV.- Del Sureste, que comprende los Estados de Chiapas y Oaxaca.
- XVI.- Peninsular, que comprende los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

XVII.- Metropolitana, que comprende el Distrito Federal y el Estado de Morelos.

Así mismo, el Artículo 2º establece que en cada una de las regiones habrá el número de Salas con la circunscripción territorial y jurisdicción en toda la región, nombre y sede que a continuación se indica:

I.- Región del Noroeste I. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Noroeste I, con sede en la Ciudad de Tijuana, Baja California.

II.- Región del Noroeste II. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Noroeste II, con sede en Ciudad Obregón, Sonora.

III.- Región del Noroeste III. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Noroeste III, con sede en la Ciudad de Culiacán, Sinaloa.

IV.- Región del Norte-Centro I. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Norte-Centro I, con sede en la Ciudad de Chihuahua, Chihuahua.

V.- Región del Norte-Centro II. Habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional del Norte-Centro II y Segunda Sala Regional del Norte-Centro II, ambas con sede en la Ciudad de Torreón, Coahuila.

VI.- Región del Noreste. Habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional del Noreste y Segunda Sala Regional del Noreste, ambas con sede en la Ciudad de Monterrey, Nuevo León.

VII.- Región de Occidente. Habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional de Occidente y Segunda Sala Regional de Occidente, ambas con sede en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco.

VIII.- Región del Centro I. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Centro I, con sede en la Ciudad de Aguascalientes, Aguascalientes.

IX.- Región del Centro II. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Centro II, con sede en la Ciudad de Querétaro, Querétaro.

X.- Región del Centro III. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Centro III, con sede en la Ciudad de Celaya, Guanajuato.

XI.- Región Hidalgo-México. Habrá tres Salas que se denominarán: Primera Sala Regional Hidalgo-México, Segunda Sala Regional Hidalgo-México y Tercera Sala Regional Hidalgo-México, todas ellas con sede en Tlalnepantla, Estado de México.

XII.- Región de Oriente. Habrá dos Salas que se denominarán: Primera Sala Regional de Oriente y Segunda Sala Regional de Oriente, ambas con sede en la Ciudad de Puebla, Puebla.

XIII.- Región del Golfo. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Golfo, con sede en la Ciudad de Jalapa, Veracruz.

XIV.- Región del Pacífico. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Pacífico, con sede en la Ciudad de Acapulco, Guerrero.

XV.- Región del Sureste. Habrá una Sala que se denominará: Sala Regional del Sureste, con sede en la Ciudad de Oaxaca, Oaxaca.

XVI.- Región Peninsular. Habrá una Sala, que se denominará: Sala Regional Peninsular, con sede en la Ciudad de Mérida, Yucatán.

XVII.- Región Metropolitana. Habrá once Salas, que se denominarán: Primera Sala Regional Metropolitana, Segunda Sala Regional Metropolitana, Tercera Sala Regional

Metropolitana, Cuarta Sala Regional Metropolitana, Quinta Sala Regional Metropolitana, Sexta Sala Regional Metropolitana, Séptima Sala Regional Metropolitana, Octava Sala Regional Metropolitana, Novena Sala Regional Metropolitana, Décima Sala Regional Metropolitana y Décimo Primera Sala Regional Metropolitana, todas ellas con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal.

Con la nueva redacción del artículo 28 de la LOTFJFA y el Acuerdo G/10/2001, se abrió la posibilidad de reorganizar la circunscripción territorial de las diversas regiones, así como la jurisdicción territorial de las Salas Regionales que las integraban, para hacer la justicia administrativa congruente con los criterios que han emitido algunos Magistrados a través de diversos ensayos, en los cuales, sostienen que el contribuyente debe tener mayor acceso a la justicia fiscal, a través de Salas Regionales en toda la República para contar realmente con una verdadera desconcentración administrativa del TFJFA.

Si bien es cierto, que no hay Salas Regionales en toda la República, también es cierto que con la nueva distribución de los citados órganos jurisdiccionales se atiende las cargas de trabajo y requerimiento de administración de justicia que demanda el contribuyente.

El artículo 31 de la LOTFJFA, con anterioridad a la multicitada reforma de 31 de diciembre de 2000, nos proporcionaba las reglas para determinar la competencia por territorio de las Salas Regionales al establecer lo siguiente:

“Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante, excepto en los siguientes casos:

“I. Se trate de empresas que formen parte del sistema financiero en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta.

“II. Tengan el carácter de controladora o controlada en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta y determinen su resultado fiscal consolidado.

“III. El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en territorio nacional.

“IV. El demandante resida en México y no tenga domicilio fiscal.

“En los casos señalados en las tres primeras fracciones, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción territorial se encuentre la sede de la autoridad que dictó la resolución impugnada. Tratándose de la fracción cuarta, se atenderá al domicilio del particular.

“Cuando la demandante sea una autoridad que promueva la nulidad de una resolución administrativa favorable a una particular, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción se encuentre la sede de dicha autoridad.”

Se ha variado el criterio para la competencia del tribunal en razón del territorio, ahora se establece de modo genérico que sea competente la Sala Regional en cuya jurisdicción se encuentre la autoridad administrativa que emitió el acto que se combate, la excepción a la regla es tratándose del juicio de lesividad, en este caso será competente la Sala Regional en

cuya jurisdicción se encuentre el domicilio del particular demandado. De este modo el referido artículo 31 establece lo siguiente:

“Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada; si fueran varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio”.

#### IV.5.2. Competencia por grado.

La función jurisdiccional generalmente no se agota con el conocimiento y decisión de la controversia por parte de un solo juzgador, va más allá, en razón de que el juez puede equivocarse, por este motivo existe la posibilidad de que dicha resolución sea sometida a la revisión de un juzgador superior jerárquicamente hablando, a esto la doctrina lo denomina competencia por grado.

Con la entrada en vigor de la LOTFJFA, en el año de 1978 y posteriormente con la de 1995, el tribunal de mérito se reestructura convirtiéndose en un órgano biinstancial, debido a la regionalización que pone solución a la centralización del órgano jurisdiccional aludido, acercando de esta forma a la autoridad al lugar donde se encuentran la mayoría de los asuntos.

La reorganización del Tribunal se sustenta en la separación de la función instructora y juzgadora de primera instancia que corresponde a las Salas Regionales, de la función

revisora y unificadora que detentaba antes de la reforma de 5 de enero de 1988 la Sala Superior.

Con anterioridad a la creación de la Sala Superior por la Ley Orgánica de 1978, en el año de 1967, por reforma de 19 enero le otorgaba al hasta entonces Pleno del TFJFA la función revisora, al dotarlo de facultades suficientes para resolver el recurso de revisión que se creaba con la reforma en comento; más que ser un recurso de revisión se consideraba una apelación debido a las causales de procedencia; contra el comentado recurso de revisión procedía el recurso de revisión fiscal ante la Segunda Sala de la SCJN.

Posteriormente, como ya se había señalado, en el año de 1978 se reestructura el TFJFA reafirmando su carácter biinstancial, al crearse las Salas Regionales, órganos de primera instancia y la Sala Superior órgano revisor de segunda instancia. Desde el año de 1967 hasta 1988 el recurso de revisión tuvo variadas reformas tendientes a convertirlo en el medio de defensa idóneo para el recurrente, no obstante que existía una última revisión al fallo de la Sala Superior, es decir, el amparo Directo para los particulares y el recurso de revisión fiscal para la autoridad.

El 5 de enero de 1988, se da una reforma trascendental en la vida del TFJFA por cuanto suprimen el recurso de revisión ante la Sala Superior, terminando así con su carácter biinstancial, consecuentemente, al desaparecer el comentado recurso se queda sin facultades revisoras la Sala Superior respecto de los órganos de primera instancia.

Para algunos especialistas de la materia, la anterior reforma representa un retroceso en el ámbito de la jurisdicción administrativa especializada, ya que el conocimiento del recurso de revisión pasa a ser del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito, fusionándose con el recurso de revisión fiscal que venían resolviendo los citados Tribunales Colegiados.

El 15 de diciembre de 1995, se da una reforma que trata de dotar nuevamente de la facultad jurisdiccional revisora a la Sala Superior del TFJFA, al instaurar el recurso de apelación en contra de las sentencias dictadas por las Salas Regionales; este recurso nace con muchos defectos en cuanto a técnica legislativa se refiere, de entre los cuales, el que más resaltaba era su falta de igualdad procesal, por lo que el 30 de diciembre de 1996 se da una reforma que suprime el recurso de apelación, quedando nuevamente sin facultades jurisdiccionales revisoras la Sala Superior.

En la actualidad, la facultad jurisdiccional de la Sala Superior se limita a la regulación de una facultad de atracción que el artículo 239 A del CFF proporciona. De dicha facultad se deducen los siguientes razonamientos:

- El tribunal en cita se concibe como un órgano de única instancia, debido a que los asuntos de su competencia se resuelven en una sola instancia, siendo conocidos generalmente por las Salas Regionales, y excepcionalmente por la Sala Superior debido a sus facultades de atracción.

- Desaparece la función revisora de la Sala Superior y su función jurisdiccional se traduce exclusivamente en la emisión de una sentencia, debido a que la etapa de instrucción

dentro del procedimiento está a cargo de las Salas Regionales. Por otra parte, el artículo 259 del CFF sigue atribuyéndole, tanto al Pleno, como a las Secciones de la Sala Superior, la función integradora de los criterios jurisprudenciales.

Por lo que hace a las Salas Regionales, son los órganos jurisdiccionales que conocen y resuelven generalmente los juicios de nulidad, salvo en los casos en que la competencia sea por atracción para la Sala Superior; de igual forma cuando se trate de las materias que enumera el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias; así como en materia de acuerdos internacionales suscritos por México en materia de doble tributación o comercial, en todos estos casos es de resaltar que las Salas Regionales instruyen el procedimiento y la emisión de la sentencia está a cargo del Pleno o de las Secciones de la Sala Superior según sea el caso.

#### IV.5.3. Competencia por materia.

La competencia por materia del TFJFA, se encuentra determinada por el contenido de las normas sustantivas que regulan la controversia sometida a este órgano jurisdiccional, a través del juicio de nulidad, es decir, que en términos generales estamos hablando de asuntos en las materias administrativa y fiscal.

Desde la creación del TFJFA a la fecha, se ha visto incrementada paulatinamente la competencia material del mismo, ya que para algunos autores este órgano de jurisdicción administrativa especializada nace con las características del contencioso fiscal de Francia,

lógicamente la materia fiscal era la que preponderantemente conocía. Tiempo después atendiendo a la evolución de los ordenamientos jurídicos en la materia, se hicieron diversas modificaciones, tanto a la LOTFJFA, como en leyes especiales, trayendo como consecuencia con su nueva denominación que en la actualidad se le considere como un verdadero Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo.

El artículo 11 de la LOTFJFA establece como competencia material del TFJFA las resoluciones definitivas que a continuación se indican:

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

“II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado 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 Federal 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 se 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 dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

“XIV. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.

“XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

“Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se consideraran definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de este 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.

“También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

“No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.”

Respecto al artículo anteriormente transcrito, podemos decir que las cuatro primeras fracciones fueron las que determinaron la competencia material del TFJFA al momento de su creación por la Ley de Justicia Fiscal de 1937, y por ende, caracterizaban el Juicio de Nulidad como contencioso de anulación, es decir, se busca únicamente la anulación de una decisión ejecutoria pronunciada por una autoridad administrativa o fiscal.

De la fracción V a la XV, se comprende la competencia que paulatinamente se le ha ido incrementando al TFJFA, resaltando el hecho de que las fracciones V y VI se clasifican de la misma forma que las cuatro fracciones precedentes como contencioso de anulación.

Las fracciones VII a la XV, que consignan la competencia del Tribunal Fiscal en materia de interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, responsabilidad en contra de servidores públicos, garantías a favor del Estado, indemnizaciones a particulares, sanciones administrativas a los servidores públicos, en materia de Comercio Exterior, resoluciones administrativas recaídas en recursos administrativos a que se refiere la LFPA, y las demás leyes que otorgan competencia al TFJFA, son resueltos a través del Juicio de Nulidad substanciado con base en los principios de un contencioso de plena jurisdicción, que tiene por finalidad obtener del juez cualquier decisión que sea útil y no únicamente limitarse a declarar la nulidad del acto.

El tercer párrafo de la fracción XV, concede a la autoridad la oportunidad de ocurrir al Juicio de Nulidad como parte actora en las materias que comprende el citado artículo dentro de sus distintas fracciones, en este sentido el Juicio de Nulidad respectivo es conocido en la doctrina como juicio de lesividad.

CAPÍTULO V.

LA CONSEJERÍA JURÍDICA DEL EJECUTIVO FEDERAL Y  
EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

### V.1. La Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Con la CJEF, como órgano coadyuvante para que las entidades que integran la Administración Pública Federal lleven a cabo sus funciones con estricto apego a la legalidad, el Ejecutivo Federal ha pretendido instaurar un sistema en donde haya una plena eficacia de las normas, a través de una correcta integración del orden jurídico aplicable a la sociedad, trayendo como objetivo fundamental una eficiente y eficaz vigencia del estado de Derecho.

Desafortunadamente, no ha sido tal el resultado, la CJEF atenta contra la seguridad jurídica en perjuicio de la autoridad misma, así como de los gobernados, tanto por su integración como por los actos que emite.

Efectivamente, este órgano integrante de la Administración Pública Federal Centralizada conforme a la LOAPF es unipersonal, que si bien es cierto, con base en la misma ley cuenta con atribuciones muy bien definidas en materia de asesoría, las mismas las tiene en exceso contraviniendo el principio de legalidad, ya que en ningún artículo se especifica en qué materia se encuentra especializada dicha Consejería; es de lógico pensar que si este órgano está creado para coadyuvar con la Administración Pública Federal, en todo lo relativo a sus respectivos ordenamientos que lo rigen, así como en la asesoría para todo acto jurídico que emitan, entonces sus funciones de asesor jurídico se encuentran muy relacionadas con el orden jurídico administrativo, lo cual, en la vida práctica de dicho

órgano no es el caso, debido que atiende consultas provenientes de todas las dependencias de la Administración Pública Federal en cualquier materia.

Ahora bien, esta tarea de asesoría no puede ser desempeñada por una sola persona; lo ideal sería que se atendiera la consulta para emitir un dictamen por un órgano colegiado, tal y como lo hace el Consejo de Estado Francés, que funciona a través de sus Secciones Administrativas mismas que se integran por más de un sólo elemento para el estudio que se tenga que realizar; no se puede negar que esta institución del Derecho Administrativo Francés sea el sustento doctrinario de la CJEF, pero hay una evidente diferencia entre estas dos figuras; el Consejo de Estado Francés es un órgano especializado en las materias administrativa y fiscal; asimismo, es parte integrante de la justicia administrativa francesa, no tan sólo con un órgano jurisdiccional dedicado a dirimir controversias entre la Administración Pública y los gobernados, sino también como un órgano consultivo dedicado a asesorar al Ejecutivo Federal en todo asunto relacionado con las materias administrativa y fiscal.

En el caso de la CJEF, no estamos hablando de un órgano especializado en una materia en particular, ni tampoco es integrante de la justicia administrativa, más bien es un órgano dedicado a asesorar en cualquier materia que se le consulte. No está en duda la capacidad del Consejero Jurídico, pero la ciencia del Derecho es tan extensa que ha tenido que ser dividida en ramas para su estudio y desarrollo, y en cada una de ellas se encuentran características y principios muy particulares; no podemos pasar por alto la exigencia que de las funciones de consejero se desprenden por cuanto implican pericia en determinada

materia, tal y como sucede con el Consejo de Estado Francés; el Consejero Jurídico debe ser un perito especializado exclusivamente en una materia en específico, ya que resultaría imposible el dominio de toda la ciencia del Derecho para una sola persona.

Por otro lado, la CJEF no tiene un Reglamento Interior que enuncie las unidades administrativas con que cuenta ni las facultades de las mismas. Todas sus atribuciones las ha realizado totalmente fuera de la legalidad, misma que paradójicamente caracteriza los actos de autoridad; la reflexión del Consejero Jurídico juega un papel muy importante en la actividad de este órgano, ya que con base en su criterio ha podido cumplir con sus atribuciones, alterando el orden jurídico sustituyéndolo por la costumbre.

La CJEF es un órgano genérico y sin ninguna especialización para dar asesoría jurídica en una materia concretamente, cuenta con un margen discrecional demasiado grande para llevar a cabo sus atribuciones, lo que trae como consecuencia que escape a la posibilidad de dicho órgano desempeñar satisfactoriamente sus cometidos; en consecuencia, no existe la requerida seguridad jurídica que proporcione la eficiente y eficaz vigencia del estado de Derecho.

## V.2. Actual competencia de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa Federación.

Con la supresión del recurso de revisión el 5 de enero de 1988, mismo que se tramitaba ante la Sala Superior, y que en la actualidad es competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito bajo la misma denominación, se corrobora que se terminó con una de las preponderantes finalidades del TFJFA, la de ser un órgano biinstancial con la atribución de revisar las sentencias emitidas por las Salas Regionales, órganos de primera instancia; de igual forma, se produce un gran retroceso en lo que a la jurisdicción administrativa especializada se refiere, modificando trascendentalmente la vida del TFJFA.

No obstante que el 15 de diciembre de 1995, se trató de dotar nuevamente a la Sala Superior de su atribución revisora a través de un recurso denominado de apelación, no prosperó dicho intento por su defectuosa regulación, por lo que se derogaron en su totalidad los preceptos relativos el 30 de diciembre de 1996.

En la actualidad, la competencia de la Sala Superior del TFJFA y por ende su facultad jurisdiccional se limita a una competencia por atracción regulada por el artículo 239 A del CFF; de igual forma, es competente en los asuntos relacionados con el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, y en asuntos relacionados con acuerdos internacionales suscritos por México en materia de doble tributación o comercial.

En los casos anteriormente señalados, la competencia jurisdiccional que tiene la Sala Superior se reduce a la emisión de una sentencia respecto del asunto que se conozca, debido a que la instrucción del procedimiento se lleva a cabo en las Salas Regionales, dicha funcional jurisdiccional de la Sala Superior dista mucho de lo que con anterioridad a la reforma del 5 de enero de 1988 tenía el Tribunal, ya que conocía como órgano revisor de todas las materias que enumera el artículo 11 de la LOTFJFA, atendiendo a la finalidad para la cual fue creado, es decir, ser un verdadero órgano revisor de segunda instancia, un auténtico Tribunal de alzada.

Como ya se ha mencionado, las consecuencias que se desprendieron con la supresión del recurso de revisión y posteriormente del recurso de apelación, mismo que se interponían ante la Sala Superior, han sido de gran importancia para la vida del Tribunal, y sobre todo para los Magistrados integrantes de la Sala Superior, ya que implica un gran retroceso en cuanto al campo de la justicia administrativa se refiere en razón de los siguientes señalamientos:

- La Sala Superior al igual que las Salas Regionales, en la actualidad es un órgano de primera y única instancia, pero a diferencia de estas últimas se encuentra integrada por dos Secciones conformadas por 5 Magistrados, mismas que se pueden considerar como Salas Regionales de competencia Federal por atracción.

- La competencia que se le atribuye a la Sala Superior en ningún momento la ubica como un órgano revisor de segunda instancia, debido a que si nadie ejerce la facultad de atracción el asunto puede muy bien quedar resuelto por una Sala Regional; el único reconocimiento que le da la ley como órgano de segunda instancia, que formalmente ya no

es así, es el hecho de asignarle solamente la tarea de emitir una sentencia en el asunto que conozca, sea a través de la facultad de atracción o por disposición expresa que así lo determine, sin que la Sala Superior lleve a cabo el trámite en la instrucción del procedimiento.

A su vez, es de suma importancia resaltar la circunstancia de que con la supresión de la función revisora de la Sala Superior del TFJFA se está desaprovechando en gran medida del intelecto de los Magistrados integrantes de la Sala Superior, quienes son Licenciados en Derecho peritos especializados en las materias administrativa y fiscal, lo que constituye uno de los puntos medulares del retroceso en el campo de la jurisdicción administrativa especializada; conforme a la ley y la tradición los Magistrados integrantes de la Sala Superior son las personas con más experiencia en el Tribunal y quienes hoy día no se encuentran aprovechados en su totalidad, debido a que sus conocimientos sólo los pueden reflejar en los asuntos que les sean sometidos a su conocimiento.

Lo anterior, no implica una afirmación de que con la supresión de sus facultades revisoras no tengan trabajo o no trabajen los Magistrados de la Sala Superior, más bien se encamina a sustentar la idea de la falta de aprovechamiento que los gobernados y las autoridades pueden tener de sus conocimientos, los cuales en ningún momento se constriñen únicamente a dirimir controversias contencioso-administrativas.

En este sentido, se afirma que el TFJFA, a través del Juicio de Nulidad también conocido como contencioso-administrativo, sólo se constriñe a dirimir controversias y no

va más allá tratando de evitarlas, como se da en el caso del Consejo de Estado Francés; mediante consultas que dé al Ejecutivo, trayendo como consecuencia que la impartición de justicia administrativa no se proporciona cabalmente, ya que la misma debería comprender los medios adecuados para prevenir la controversia; y que mejor medio que la consulta, con la cual se abordaría el problema desde sus inicios.

Por lo que con el presente trabajo, queda demostrado que la justicia administrativa en México es incompleta por carecer el Ejecutivo Federal de un consejero idóneo para las materias administrativa y fiscal, violándose en perjuicio del gobernado el principio de seguridad jurídica, lo que conlleva a que los particulares e incluso las autoridades se encuentren con cierta incertidumbre jurídica que ocasionalmente se puede traducir en un detrimento de sus intereses, así como de sus atribuciones.

### V.3. Propuesta de Solución.

La propuesta de solución que se desprende del presente trabajo, radica esencialmente en la idea de proporcionarle al Ejecutivo Federal un órgano consultivo especializado en las materias administrativa y fiscal.

En este sentido, se propone modificar la competencia actual de la Sala Superior del TFJFA, convirtiéndolo en un órgano consultor del Ejecutivo Federal exclusivamente en las materias administrativa y fiscal; dicha idea se sustenta en el sentido de que la justicia

administrativa no sólo puede constreñirse a la jurisdicción administrativa ni es sinónimo de ésta, va más allá, es un género que se allega de todos los instrumentos jurídicos necesarios para la eficiente tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados, de esta manera, se pondría solución a un problema desde sus inicios sin que tenga que surgir la controversia por motivo de la aplicación de un precepto, misma que sería resuelta a través de la interpretación de un juez administrativo.

Con esta propuesta, no se atenta contra del principio de división de poderes, es totalmente al contrario, lo fortalece, en razón de que los actos que emita el TFJFA como órgano consultivo del Ejecutivo Federal exclusivamente en las materias administrativa y fiscal son inherentes a la función ejecutiva, consistente en emitir actos jurídicos o materiales, o la combinación de ambos, tendientes a la administración y tutela de los diferentes medios con que cuenta en ente público para la satisfacción de las necesidades de la sociedad; en el mismo sentido al participar este órgano consultor de la naturaleza con que cuenta el TFJFA proporcionando su función consultiva con autonomía orgánica y funcional, se garantiza la objetividad y certidumbre del orden jurídico administrativo.

Además, el acto que emitiera dicho Tribunal en funciones de consejero del Ejecutivo Federal sería un acto formal y materialmente ejecutivo, formal por cuanto quien lo emite es un órgano integrante del Poder Ejecutivo Federal y material porque con la emisión del acto se atendería al cumplimiento de los cometidos que el Poder Público ha impuesto a la Administración Pública Federal.

Por lo anterior, se aclara que las atribuciones jurisdiccionales y consultivas de dicho Tribunal no son contradictorias si retomamos la doctrina del Derecho Público Francés, mismo que es la fuente de inspiración para la creación del TFJFA, que sostiene que son funciones complementarias; en la calidad de juez del orden administrativo el TFJFA comprueba los errores en que se pueden incurrir al aplicar las leyes y reglamentos, abriéndole la posibilidad de intervenir oportunamente en la redacción de los nuevos textos con los cuales subsanan aquellos errores; en su faceta de consejero del Gobierno el TFJFA conocería de las exigencias de la Administración Pública y las entidades que la integran, teniendo como consecuencia que pueda tomarlas en cuenta para la integración de su jurisprudencia.

Con esta propuesta, el TFJFA bajo la premisa de “quién puede conocer mejor el derecho sino quien lo aplica”, tendría una visión bastante amplia del derecho vigente y el derecho que se está creando, lo que permitiría asegurar la coherencia del orden jurídico administrativo y fiscal, y por ende mayor certidumbre jurídica para las autoridades y los gobernados en cuanto a la aplicación de dicho orden.

Para llevar a cabo tal propuesta de solución, es necesario cambiar la estructura de la Sala Superior no transformándola en su totalidad, sino sólo en la integración de sus Secciones, las cuales para efecto del presente trabajo quedarían divididas de la misma forma, pero su competencia al igual que su denominación sería diferente, así tendríamos una **Sección Contenciosa** integrada de 5 Magistrados encargada de resolver todos los asuntos contencioso-administrativos, y una **Sección Administrativa** igualmente integrada

de 5 Magistrados encargada de asesorar jurídicamente al Ejecutivo Federal en todo lo relacionado a las materias administrativa y fiscal.

Por otra parte, y sin perjuicio de lo anterior, sería recomendable fortalecer la competencia de la Sala Superior reivindicándola para la finalidad con que fue creada, es decir, órgano revisor de segunda instancia; reinstaurando el recurso de revisión que fue derogado por la reforma de 5 de enero de 1988, lógicamente si esto resultará se tendría que ampliar el número de Magistrados integrantes de la Sala Superior.

Con base en el principio de legalidad, es necesario realizar dos reformas constitucionales para dar una coherencia a las funciones de consejería del TFJFA.

La primera de ellas sería la relativa al artículo 73 constitucional fracción XXIX.H a la cual se le adicionaría un segundo párrafo para quedar de la siguiente manera:

**ART. 73.- ...**

**I.- “....**

**El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través de la Sección Administrativa de la Sala Superior tendrá a su cargo la función de consejero jurídico de la Administración Pública Federal en lo relativo a las materias administrativa y fiscal.**

La segunda reforma se daría al artículo 102 constitucional en el último párrafo del apartado A para quedar de la siguiente manera:

**ART. 102.- A.- “...**

**La función de consejero jurídico del Gobierno, estará a cargo de la dependencia del Ejecutivo Federal que para tal efecto establezca la ley, excepto en lo dispuesto por el artículo 73 constitucional fracción XXIX.H segundo párrafo.**

También es necesario reformar el CFF y la LOTFJFA. En lo relativo al CFF se reforma el artículo 239 A en su primer párrafo para quedar como sigue:

**ARTÍCULO 239 A.- El Pleno o la Sección Contenciosa del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente o de las autoridades, podrán ejercer la facultad de atracción, para resolver los juicios con características especiales.**

En lo que respecta a la LOTFJFA, se propone una reforma a los artículos 17,18 y 20, en este último artículo, sólo se reformaría la parte inicial para aclarar que se trata de atribuciones de la Sección Administrativa, además de crearse un artículo 20 bis para quedar de la siguiente manera:

**ARTÍCULO 17. Las Secciones de la Sala Superior serán dos: la Sección Contenciosa y la Sección Administrativa, se integrarán con cinco magistrados de entre los cuales elegirán a sus Presidentes. Bastará la presencia de cuatro de sus integrantes para que pueda sesionar la Sección. El Presidente del Tribunal no integrará Sección.**

**ARTÍCULO 18.** Las resoluciones de la Sección Contenciosa de la Sala Superior se tomarán por mayoría de votos de sus integrantes presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión. Cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, será sometido al conocimiento del Pleno de la Sala Superior.

**ARTÍCULO 20.** Compete a la Sección Contenciosa de la Sala Superior: ....

**ARTÍCULO 20 bis.** Compete a la Sección Administrativa de la Sala Superior:

- I.** Dar apoyo técnico jurídico al Presidente de la República en todos aquellos asuntos que en materias administrativa y fiscal éste le encomiende;
- II.** Dar opinión al Presidente de la República sobre los proyectos de tratados a celebrar con otros países y organismos internacionales en materia de doble tributación y comercial;
- III.** Revisar los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos, y demás instrumentos de carácter jurídico en materias administrativa y fiscal;
- IV.** Participar junto con las demás dependencias competentes, en la actualización y simplificación del orden jurídico administrativo;
- V.** Conforme a su competencia, prestar apoyo y asesoría en materia técnico jurídica a las entidades federativas que lo soliciten, sin perjuicio de la competencia de otras dependencias; y
- VI.** Las demás que le atribuyan expresamente las leyes y reglamentos.

CONCLUSIONES.

**PRIMERA.-** La justicia administrativa en la doctrina se entiende como un género, dentro del cual, se comprenden todos aquellos instrumentos jurídicos con los que el Estado garantiza y tutela los derechos subjetivos e intereses legítimos de los administrados, frente a la autoridad administrativa.

**SEGUNDA.-** La justicia administrativa se conforma con jurisdicciones administrativas; recursos internos en el seno de la administración, el Ombudsman, el Comisionado o las Comisiones para la vigilancia de los medios de informática, así como de todo tipo de control jurídico sobre las autoridades administrativas, de entre los cuales se encuentran las funciones de Consejería. La justicia administrativa no es sinónimo de jurisdicción administrativa, son género y especie.

**TERCERA.-** La seguridad jurídica es el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que se tiene que sujetar el Estado para generar una afectación válida en la esfera jurídica del gobernado.

**CUARTA.-** La CJEF, es un órgano coadyuvante de la Administración Pública Federal cuya tarea fundamental es asesorar jurídicamente al Gobierno Federal en todo asunto que éste le someta a su consideración, este órgano no se encuentra especializado en una materia específicamente y tiene tan amplias atribuciones como para emitir su dictamen en cualquier rama del derecho, contraviniendo lo que en teoría debería ser este órgano, un perito especializado en una materia en específico y no en el extenso campo de la ciencia del Derecho.

**QUINTA.-** El TFJFA es el primer tribunal administrativo autónomo e independiente que aparece en la historia jurídica de México, se encuentra inspirado en la figura del Consejo de Estado Francés, y al igual que éste, se ubica dentro del Ejecutivo Federal, es independiente de toda autoridad administrativa, su finalidad atiende a constituir un auténtico mecanismo de control sobre los actos de las autoridades administrativas, su competencia es estrictamente jurisdiccional en lo que se refiere a las materias administrativa y fiscal.

**SEXTA.-** El TFJFA retoma del Consejo de Estado Francés sólo el aspecto jurisdiccional omitiendo la parte consultiva, significando un retroceso en lo que a la justicia administrativa se refiere, por cuanto su actividad se limita sólo a dirimir controversias a través del Juicio de Nulidad, también conocido como procedimiento contencioso-administrativo, sin ir más allá tratando de evitarlas, como sería en el caso de que fuera el consejero jurídico del Ejecutivo Federal en lo relativo a las materias administrativa y fiscal.

**SÉPTIMA.-** De lo anterior, se deduce que la impartición de justicia administrativa en nuestro país no se ha proporcionado cabalmente, ya que el TFJFA no se encuentra complementado con las funciones de consejería con que cuenta su antecedente directo, el Consejo de Estado Francés.

**OCTAVA.-** La justicia administrativa en México es considerada por la doctrina únicamente como sinónimo de jurisdicción administrativa; dejando fuera de su concepto las funciones de consejería.

**NOVENA.-** Consecuentemente, se sostiene que la justicia administrativa en nuestro país es incompleta ya que el Ejecutivo Federal carece de un consejero idóneo que lo asesore en las materias administrativa y fiscal, no obstante que cuenta con la CJEF, que como ya ha quedado señalado, es un órgano consultivo de competencia genérica sin ninguna especialización y dedicado a emitir consultas en cualquier materia del ordenamiento jurídico mexicano; por lo que se viola en perjuicio del gobernado el principio de seguridad jurídica, ya que el Estado se encuentra obligado a sujetarse a todas las circunstancias previas que le proporcionen un régimen jurídico administrativo sino perfecto, satisfactorio para ser aplicado a los gobernados.

**DÉCIMA.-** Con la propuesta de solución del presente trabajo, convirtiéndolo una de las Secciones de la Sala Superior en órgano consultor del Ejecutivo Federal en las materias administrativa y fiscal se completaría la idea de justicia administrativa en nuestra doctrina, además de poner una solución al problema relativo a la supresión de la facultad revisora de la citada Sala, así se aprovecharía la experiencia de los Magistrados integrantes del cuerpo colegiado en cita, para que en un futuro, se promulgarán ordenamientos jurídicos más adecuados a nuestra realidad.

**DÉCIMA PRIMERA.-** No obstante lo anterior, lo ideal sería que a la Sala Superior se le reintegrara su facultad revisora a través del recurso de revisión respecto de las sentencias de las Salas Regionales.

**BIBLIOGRAFÍA.**

ARISTÓTELES, *Política*, Porrúa, México, 1980.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Las Garantías Individuales*, Porrúa, 9ª edición, México, 1975.

DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, y otros, *Compendio de Derecho Administrativo*, Porrúa, México, 1994.

FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, El Colegio Nacional, México, 1983.

GARCÍA MÁYNEZ, Eduardo, *Introducción al Estudio del Derecho*, Porrúa, 45ª edición, México, 1993.

\_\_\_\_\_ . *Filosofía del Derecho*, Porrúa 8ª edición, México, 1996.

HELLER, Herman, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México, 1942.

KELSEN, Hans, *Teoría pura del Derecho*, Universidad de BuenosAires, 7ª edición, Argentina, 1968.

LOCKE, John, *Tratado del gobierno civil*, Aguilar, México, 1983.

LOMELÍ CERESO, Margarita, *Crónica de la evolución del sistema de justicia fiscal*, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, No 104, 3ª época, Año IX, México, 1996.

MARGÁIN MANAUTOU, Emilio, *De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegalidad*, Porrúa, 8ª edición, México, 1999.

MARITAIN, Jacques, *El hombre y el Estado*, Universidad de Francia, París, 1953.

MÉNY, Yves, *El sistema políticofrancés*, Institut International D' Administration Publique, París, 1998.

MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, Porrúa, México, 1997.

SERRA ROJAS, Andrés, *Ciencia Política*, Porrúa, 15ª edición, México, 1997.

THERY, M. Jean-Francis, *El Consejo de Estado Francés*, Congreso Internacional de Justicia Administrativa, LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1996.

VALLADO BERRON, Fausto E., *Introducción al Estudio del Derecho*, Herrero, México, 1961.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, UNAM, México, 1991.

**LEGISLACIÓN.**

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ley Federal de Entidades Paraestatales.