

189



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLAN"

ANALISIS JURIDICO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: KARLA GUADALUPE MAGALLON CUEVAS

ASESOR: LIC. RAFAEL BARRA GIL



ABRIL, 2002



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, por darme el don de la vida y llenarla de bendiciones.

A mi padre, quien me ha enseñado que con esfuerzo se pueden alcanzar los sueños.

A mi madre, mujer incansable y fuente inagotable de amor, quien siempre ha estado junto a mí.

Gracias, porque a Ustedes debo lo que soy.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, y a la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, por acogerme en sus aulas y permitirme realizar mi sueño.

A mi abuela, imagen viva de
que la juventud esta en el
corazón y no en el cuerpo.

A mi hermano, porque se que
siempre contaré con él.

A mis tres ángeles, Jorge,
Giomara e Ivette.

En mis amigos están las
riquezas, a Lirio, Marilú y Elva,
por su amistad sincera, leal y
desinteresada.

A mi asesor, Mag. Rafael
Ibarra, por ser amigo y
maestro, quien sin conocerme,
me brindo una oportunidad,
gracias por confiar en mi.

A Usted Mag. Beatriz A. Zentella,
ejemplo vivo de que es posible
alcanzar el éxito personal y
profesional, gracias.

Al Mag. Enrique Rábago, por
sus consejos y su tiempo.

A la Mag. Ma. Concepción
Martínez Godínez por confiar en
mí.

A mis maestros, por sus
conocimientos, tiempo y
esfuerzo para formarme como
profesionista.

A todos mis amigos, y familiares
que han formado parte de mi
vida, haciendo más ameno el
camino.

Al honorable Sinodo que tiene
a bien examinarme:

Lic. Rafael Ibarra Gil

Lic. Roberto Rosales Barrientos

Lic. Ma. Eugenia Peredo García

Dr. Gabino E. Castrejón García

Lic. Abel Huitron Rangel.

ANÁLISIS JURÍDICO ADMINISTRATIVO DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

ÍNDICE

Introducción.....	1
-------------------	---

CAPITULO I

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO

1.1.	Antecedentes.....	3
1.2.	Derecho Público y Derecho Privado.....	8
1.2.1.	Concepto de Derecho Administrativo.....	13
1.3.	La Administración Pública.....	16
1.3.1.	Concepto General de Administración.....	18
1.3.2.	Concepto de Administración Pública.....	20
1.3.3.	Objetivos de la Administración Pública.....	23
1.4.	Formas de Organización Administrativa.....	25
1.4.1.	La Administración Pública Centralizada.....	29
1.4.1.1.	El Poder Central.....	36
1.4.1.2.	Organismos Desconcentrados.....	38
1.4.2.	La Administración Pública Paraestatal.....	42
1.4.2.1.	Organismos Descentralizados.....	42
1.4.2.1.1.	Organismos Autónomos.....	51
1.4.2.2.	Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.....	53
1.4.2.3.	Fideicomisos Públicos.....	58

CAPITULO II

EL PODER EJECUTIVO

2.1.	Antecedentes.....	61
2.2.	Concepto del Titular del Ejecutivo Federal.....	73
2.3.	Facultades del Ejecutivo Federal.....	78
2.4.	Organización del Poder Ejecutivo.....	94

CAPITULO III

ESTRUCTURA ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

3.1.	Estructura Orgánica.....	100
3.2.	Pleno de la Sala Superior.....	103
3.2.1.	Secciones de la Sala Superior.....	110
3.2.2.	Secretaría General de Acuerdos.....	117
3.3.	Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	118
3.4.	Salas Regionales.....	122
3.5.	Oficialía Mayor.....	135
3.6.	Contraloría Interna.....	137
3.7.	Unidad de Informática.....	139

CAPITULO IV

EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

4.1.	Antecedentes.....	143
4.1.1.	El Consejo de Estado Francés.....	143
4.1.1.1.	Estructura del Consejo de Estado Francés.....	150
4.1.2.	Ley de Justicia Fiscal.....	158
4.1.3.	Código Fiscal de la Federación de 1938.....	161
4.1.4.	Reforma Constitucional de 1946.....	162
4.1.5.	Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y Código Fiscal de la Federación de 1966.....	164
4.1.6.	Reformas Constitucionales de 1967 y 1968.....	164
4.1.7.	Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978.....	166
4.1.8.	Reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1988.....	169
4.1.9.	Reformas de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y del Código Fiscal de la Federación de 2000.....	172
4.2.	Régimen Jurídico.....	176
4.3.	Su Competencia Material.....	178
4.3.1.	Su Competencia Formal.....	182
4.4.	El Efecto de sus Fallos.....	188
4.5.	Consideraciones Finales.....	193
	Conclusiones.....	196
	Bibliografía.....	200

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo tiene su fundamental preocupación el perfeccionar nuestras Instituciones jurídicas, ya que sólo a través de un auténtico Estado de Derecho, será posible constituir y fortalecer los mecanismos jurídicos que nos den certidumbre y seguridad en el goce de nuestros derechos y en el ejercicio de nuestras libertades.

Por lo que si deseamos que exista en nuestro País un verdadero Estado de Derecho, resulta necesario que los órganos jurisdiccionales cuenten con facultades para hacer cumplir sus fallos, toda vez que desde mi particular punto de vista, ¿cómo puede la administración de justicia ser pronta y expedita, si el gobernado necesita recurrir a una instancia diferente de la que obtuvo una resolución favorable, para poder lograr que una autoridad acate dicha resolución?

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía, encargado de impartir justicia administrativa resolviendo, en forma honesta, las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, de manera pronta, completa e imparcial, para contribuir al avance del Estado de Derecho en México, sin embargo, originalmente fue creado como un Tribunal contencioso de anulación, en consecuencia no tendría otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos, como se desprende de la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal.

No obstante, que dicha Institución, fue creado como un Tribunal de simple anulación, en la vida práctica, tiene la facultad de emitir resoluciones en las cuales se declare la nulidad para efectos, pudiendo indicar los términos conforme a los cuales la autoridad deberá emitir una nueva resolución, reponer un procedimiento u ordenar el cumplimiento de una obligación, conforme a las recientes reformas del 31 de diciembre de 2000, sin embargo, al carecer de facultades coactivas para hacer cumplir sus sentencias, se deja al contribuyente o al afectado en desventaja frente a la autoridad, ya que de existir una negativa por parte de la misma de cumplimentar la resolución emitida por el Tribunal, la parte afectada, únicamente podrá combatir tal negativa mediante el amparo, toda vez que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa carece de facultades coactivas para hacer cumplir sus fallos.

No obstante los esfuerzos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para cumplir los objetivos para los cuales fue creado, impartir justicia de forma pronta, completa e imparcial, al no contar con facultades para hacer cumplir sus fallos, su tarea de impartir justicia de forma pronta se ve frenada, ya que si alguna autoridad se niega a cumplir sus resoluciones, no tendrá el gobernado otra opción que recurrir al amparo, alargándose de esta forma el tiempo en el que el gobernado realmente podrá obtener justicia, por lo que consideramos que resulta necesario le sea otorgada la plena jurisdicción al Tribunal, otorgándole las facultades coactivas necesarias, para librar mandamientos, a fin de que se ejecuten sus fallos.

CAPITULO I

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL EN MÉXICO

1.1. Antecedentes.

La Administración Pública, surge como ciencia en el siglo XIX y debido a su objeto de conocimiento, es una rama del derecho que se encuentra en evolución constante.

El Derecho Administrativo es de formación reciente y se encuentra en un constante proceso de desarrollo, sin embargo, las instituciones que regula son antiguas, más su aparición, como ya se menciono anteriormente, se da a principios del siglo pasado, a partir de que el Estado asume la atención de los servicios públicos y otras actividades, sustituyendo la actividad privada por la actividad pública.

Cabe destacar, que a pesar de que las instituciones administrativas surgen en la antigüedad, es después de la Revolución Francesa, cuando el Derecho administrativo adquiere unidad, método e impulso.

Remontándonos al surgimiento del Estado y a sus diversas concepciones, encontramos la etapa en que éste era inexistente en el Absolutismo, o cuando su presencia era casi imperceptible en el Estado Liberal, hasta su desarrollo en el Estado Social. Al igual que estas diferentes formas de organización, su evolución político-económica y la de

la sociedad, son los elementos que conforman y dan paso al Derecho Administrativo.

El término Estado como una forma de organización política de la sociedad, fue usado por primera vez por Nicolás Maquiavelo en su obra "El Príncipe" "Todos los Estados, todas las denominaciones que han ejercido y ejercen soberanía sobre los hombres, han sido y son repúblicas o principados."¹

Al término de la Edad Media, se da un cambio en la organización política y social del Estado, centralizándose el poder en manos del monarca, surgiendo así principios tales como "La voluntad del Rey es la Ley", "El Rey no se equivoca", etc., siendo los súbditos simples objetos en sus manos, sin derechos frente a las facultades ilimitadas del monarca, al no existir una institución o una persona que pudiera juzgar sus actos. Como sucedió en Austria, España, Prusia, Rusia y Suecia, sin embargo en otros países como Inglaterra, se moderó esta concepción del poder, al verse limitado debido a los movimientos revolucionarios.

De lo anterior se desprende, que para que pudiera existir el Derecho Administrativo, era necesario contar con personas, órganos o instituciones, que limitaran el poder desmedido que tenían en sus manos unas cuantas personas, situación que se logra implantando la democracia a través de las luchas libertarias opositoras al Estado Absolutista; así el Estado se ve limitado frente al individuo, conservando únicamente funciones tales como: mantener el orden público, la paz interior, la defensa exterior y la justicia, siendo estos los factores que dieron pie a una nueva

etapa, la del Estado Liberal que se identifica fundamentalmente bajo el principio de “dejar hacer, dejar pasar.”

Pero continua su desarrollo, alcanzando en poco tiempo una mayor participación, el Estado ya no se concreta únicamente a mantener el orden y vigilar, ahora actúa a nombre de sus representados poniendo el interés social por encima del individual, convirtiéndose así en un Estado Intervencionista o conocido también como Estado Providencia.

Movimientos como la Independencia de los Estados Unidos de América en 1776, la Revolución Francesa de 1789, y la Declaración de Virginia del 20 de junio de 1776, que establecía los derechos a la vida, “la libertad”, la igualdad y la organización del gobierno, fueron los que marcaron la aparición del Estado de Derecho.

En efecto la Revolución Francesa y la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, del 26 de agosto de 1789, permitieron el desarrollo de nuevas instituciones surgiendo entonces la teoría de la división de poderes, desarrollada por Montesquieu en base a las ideas de Jhon Locke, con principios aristotélicos que giran en torno a una razón superior que tiende a la división del poder, a fin de limitarlo y evitar su abuso.

“De este modo la división de poderes llegó a ser y siéndolo continúa hasta la fecha, la principal limitación interna del Poder público,

¹ Nicolas Maquiavelo, “El Príncipe”, Ed. Porrúa, México, 1991, p. 1.

que halla su complemento en la limitación externa de las garantías individuales”²

Locke consideró que: “para la fragilidad humana la tentación de abusar del Poder sería muy grande, si las mismas personas que tienen el poder de hacer las leyes tuvieran también el poder de ejecutarlas; porque podrían dispensarse entonces de obedecer las leyes que formulan y acomodar la ley a su interés privado, haciéndola y ejecutándola a la vez, y, en consecuencia, llegar a tener un interés distinto del resto de la comunidad, contrario al fin de la sociedad y del Estado.”³

Por su parte Montesquieu, señala que “Para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas el poder detenga al poder... Cuando se concentran el poder legislativo y el poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados no hay libertad; no hay tampoco libertad si el poder judicial no esta separado del poder legislativo y del ejecutivo..., todo se habrá perdido si el mismo cuerpo de notables o de aristócratas, o del pueblo, ejerce estos tres poderes.”⁴

En base a estas ideas, el poder público se limita mediante su división, la cual se consagra en las ideas de estos autores, que pugnan además por la garantía de la libertad individual.

² Felipe Tena Ramírez, “Derecho Constitucional Mexicano”, Ed. Porrúa, México, 1997, p. 206.

³ Jhon Locke, “Ensayo Sobre el Gobierno Civil”, Cit. por Felipe Tena Ramírez, Op. Cit., p. 206.

⁴ Montesquieu, “Espíritu de las Leyes”, Cit. por Felipe Tena Ramírez, Op. Cit., p. 206.

Otro principio que influyó para el establecimiento del Estado de Derecho, es el Principio de Legalidad “en el sentido de que la autoridad sólo puede actuar de acuerdo con la autorización que la ley le otorgue, ya que el hombre nace con plena libertad de acción y no es posible someterlo a la autoridad de un poder que limita su libertad natural, excepto cuando el individuo por su propia voluntad se somete, y estas libertades individuales sólo pueden ser restringidas por disposición expresa de la ley. Lo anterior se basa en los principios de que los individuos pueden hacer todo lo que no les esté prohibido, mientras que la autoridad sólo podrá hacer lo que le esté permitido.”⁵

Las ideas anteriores son las que influyeron en los revolucionarios franceses de 1789, podemos mencionar que en grupos como los girondinos se marca la división de poderes, y por su parte en los jacobinos se manifiesta el principio de legalidad, por lo que se trataron de corregir las deficiencias en dichas tesis, tratando de fortalecer el establecimiento del Estado.

De esta manera, podemos observar que tales principios como el de legalidad y la división de poderes, fueron los más relevantes para establecer y fortalecer el Estado.

Cabe señalar que “El Derecho Administrativo sólo pudo nacer a partir de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, que transformó la condición de “objeto de poder” que anteriormente tenía el individuo, en “sujeto de derecho”, que originó el

⁵ Luis Humberto Delgado Gutiérrez, “Elementos de Derecho Administrativo”, Ed. Noriega Limusa, México, 1991, p. 24.

establecimiento de relaciones entre la administración y los administrados, así como la emisión de normas para proteger los derechos de los particulares y regular la actuación de la autoridad, cuyo estudio y sistematización dio origen a esta disciplina. Por eso se ha dicho que el Derecho Administrativo es la única rama del Derecho que cuenta con acta de nacimiento: la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano”⁶

1.2. Derecho Público y Derecho Privado.

El derecho público se refiere al Estado y el privado a la actividad de los particulares entre sí y con el Estado.

Cabe precisar que ambos conceptos derecho público y derecho privado, se refieren a conjuntos normativos.

		<ul style="list-style-type: none"> “1.- Constitucional 2.- ADMINISTRATIVO 3.- Procesal <ul style="list-style-type: none"> a) procesal civil b) procesal penal
	Derecho Público	
Derecho Objetivo		<ul style="list-style-type: none"> 4.- Penal 5.- Agrario 6.- Laboral o del Trabajo
	Derecho Privado	<ul style="list-style-type: none"> 1.- Civil 2.- Mercantil 3.-Internacional Privado”⁷

⁶ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Op. Cit., p. 25.

⁷ García Maynez, “Introducción al Estudio del Derecho”, Ed. Porrúa, México, 1994, p. 137.

Las normas de derecho público regulan la organización del Estado y la actividad que desarrolla para cumplir con las atribuciones que le son encomendadas como tal.

En el derecho privado las normas rigen las relaciones entre los particulares, y entre estos y el Estado, cuando éste no ejerce sus funciones de poder político (potestad soberana).

La organización del Estado y la actividad que éste desarrolla para cumplir con las atribuciones que le corresponden, son estudiadas por disciplinas jurídicas especiales, las que guardan una estrecha relación entre sí ya que todas se refieren a la organización, la actividad estatal, las relaciones de los Estados entre sí y con los particulares.

El Derecho como un sistema unitario que regula las relaciones entre los particulares que conforman una sociedad humana organizada como Estado, se concibe como una unidad y es sólo por razones técnicas o prácticas, desde el punto de vista teórico y didáctico, que se estudian en diferentes ramas del derecho, como lo establecimos anteriormente, "por razón de su objeto, su método o aplicación diferente, porque resulta evidente que las relaciones humanas no son todas iguales y las necesidades que satisface el Derecho tampoco son idénticas, como lo afirma el doctor Villoro, esta distinción es necesaria como una introducción al estudio de lo propio de cada una de las ramas del Derecho"⁸

⁸ Miguel Acosta Romero, "Teoría General del Derecho Administrativo", Ed. Porrúa, México, 1995, p. 14.

En cuanto a la ubicación del Derecho Administrativo, dentro de la división que se ha señalado entre derecho público y derecho privado. "Como un criterio general debemos rechazar la aplicación del derecho privado a las relaciones en las que predomina el interés público."⁹

La autonomía del derecho administrativo es notoria, ya que contiene sus propios principios, doctrinas y normas independientes del derecho privado, y en él predomina el interés público sobre el interés particular que protege el derecho privado.

Al principio el Derecho Administrativo, estuvo influenciado por el derecho privado, al buscar en analogía con éste, soluciones a sus problemas, pero "cuando el derecho administrativo se hace adulto no sólo busca la relación con el privado, si no que, por el contrario, trata de atraerlo a su zona de influencia"¹⁰

En ese sentido, "la evolución del Derecho y de las relaciones económicas de las sociedades, las normas que en una época se consideró eran de Derecho Privado, se han desmembrado o separado de los Códigos Civil y de Comercio, para formar nuevos cuerpos legales y es así como en la doctrina se habla de la publicización o publicación del Derecho Privado."¹¹

Ejemplo claro es el Derecho de Autor que en un principio formó parte del Código Civil y es en 1946 que se promulga la primera Ley

⁹ Andrés Serra Rojas, "Derecho Administrativo" Tomo Primero, Ed. Porrúa, México, 1998, p 139.

¹⁰ Andrés Serra Rojas, Op. Cit., p. 138.

¹¹ Miguel Acosta Romero, Op. Cit., p. 18.

Federal sobre esa materia, asimismo las Patentes y Marcas, lo mismo sucede con el Código Civil que en aspectos tales como el régimen de los bienes del dominio público, del dominio privado de la Federación, los Estados, los Municipios y las expropiaciones por causa de utilidad pública, son regulados por leyes administrativas.

Lo mismo ha sucedido con el derecho mercantil respecto al Código de Comercio de 1889, ya que se han promulgado otras leyes como la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley General de Sociedades Mercantiles, etc.

Todas estas materias tienden a considerarse de derecho administrativo, y por lo mismo de derecho público. En ese sentido “se afirma que el Derecho Público tiende a privatizarse por el hecho de que el Estado organiza sociedades anónimas y adopta sistemas y procedimientos, que tradicionalmente se han considerado regulados por el Derecho Privado.”¹²

En su opinión, Acosta Romero menciona que “es una consecuencia natural de la evolución dinámica del Derecho, y no cree que el Derecho Privado se publiquen, sino que más bien las necesidades sociales y el avance tecnológico van imponiendo especialización en la actividad humana, que a la vez demanda especialización de las normas que la rigen; pues como lo afirmaron, en su tiempo, León Duguit y su discípulo Georges Scelle, a una dinámica social debe corresponder una

¹² Miguel Acosta Romero, Op. Cit., p. 19.

dinámica jurídica y los diferentes cuerpos de normas especializadas tienden a su autonomía sin que formen parte del Derecho Privado.”¹³

En algunas ocasiones el Estado adopta técnicas de administración de los particulares, o en ciertas gestiones se regula por el derecho privado, pero no por ello pierde su carácter de Estado, en situaciones como el celebrar contratos con particulares o realizar actos que forman parte de las instituciones privadas, ni se desprende de su carácter de poder público.

Gabino Fraga afirma que “se trata de un derecho privado especial para el Estado, que con el derecho común y con el derecho público, forman el conjunto de normas que regulan el funcionamiento de la administración.”¹⁴

Si bien es cierto, los tratadistas unifican sus criterios al mencionar que el derecho administrativo es una rama de derecho público, aunque en ocasiones tenga que apegarse a lineamientos de derecho privado cuando regula relaciones entre el Estado y los particulares, no por ello deja de ser un ente de derecho público.

Por ello, no creemos que se trate de un derecho privado especial, dado que simplemente el Estado actúa sin potestad soberana, debido a las situaciones que se pueden presentar frente a los particulares, sin perder de vista que el interés público siempre esta por encima del particular.

¹³ Miguel Acosta Romero, Op. Cit., p. 20.

¹⁴ Gabino Fraga, “Derecho Administrativo”, Ed. Porrúa, México, 1994, p. 94.

1.2.1. Concepto de Derecho Administrativo.

Podemos decir que el Derecho Administrativo se ubica dentro del derecho público, aunque en ocasiones tenga que apegarse a las normas de derecho privado.

El Dr. Gabino Castrejón García define al Derecho Administrativo como "la rama del derecho que tiene por objeto específico la Administración Pública, esto es, que el Derecho Administrativo estudia la actividad de los órganos o autoridades que conforman al Estado."¹⁵

Así Rafael de Pina nos dice: "Derecho Administrativo es la totalidad de las normas positivas destinadas a regular la actividad del Estado y de los demás órganos públicos, en cuanto se refiere al establecimiento y realización de los servicios de esta naturaleza, así como a regir las relaciones entre la administración y los particulares y las de las entidades administrativas entre sí."¹⁶

La anterior definición nos habla de normas de derecho positivo, García Maynez define al derecho positivo como sigue "la positividad estriba en la observancia de la norma es decir una norma que se observa eficazmente en un momento y en un lugar determinado." Este concepto nos marca la evolución que ha tenido el Derecho Administrativo, el que se apega tanto a la evolución de la administración, como a la del Estado, asimismo nos habla de los servicios que brinda el Estado, de la

¹⁵ Gabino E. Castrejón García, "Derecho Administrativo Mexicano I", Ed. Cardenas, México, 2000, p. 64.

¹⁶ Rafael de Pina, Rafael de Pina Vara, "Diccionario de Derecho", Ed. Porrúa, México, 1992, p. 228.

relación de la Administración Pública con los particulares así como entre los órganos de esta, sin descuidar ningún aspecto.

Serra Rojas por su parte define al Derecho Administrativo “como conjunto de normas que regulan su estructura, funcionamiento y sus relaciones con los particulares y con los entes públicos.”¹⁷

Esta definición es más específica, cabe aclarar que el autor se refiere al Poder Ejecutivo cuando menciona que se regula su estructura y funcionamiento, así como sus relaciones, aunque creemos que falta especificar ciertas situaciones que están alrededor de esta rama del derecho.

Acosta Romero admite que es difícil dar un concepto y un criterio unificado y nos habla de dos puntos de vista un concepto amplio y genérico y otro restringido y formal.

De acuerdo al concepto amplio lo define como “el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares.”¹⁸

Esta definición no hace un señalamiento en cuanto a que esta rama se ubique dentro del derecho público o privado, ni que se trate de derecho positivo o vigente, ya que toda la regulación que está inmersa

¹⁷ Andrés Serra Rojas, Op. Cit., p.129.

¹⁸ Miguel Acosta Romero, Op. Cit. p. 12

dentro de esta rama es tanto Constitucional como Civil, Mercantil, y sus relaciones con el Poder Judicial y el Poder Legislativo, Entidades, Municipios, y con los particulares, son relaciones de derecho administrativo con exclusión de los Poderes Legislativo y Judicial.

Este mismo autor nos señala el concepto restringido y formal del Derecho Administrativo al que define como “el conjunto de normas de Derecho Público que regula al Poder Ejecutivo, la administración pública y su actividad.”¹⁹ Y afirma que aunque no abarca todas las relaciones de la Administración Pública, la mayoría de los tratadistas están de acuerdo con él.

Gabino Fraga lo define como “la rama del derecho público, que regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa”²⁰

Por su parte Delgadillo Gutiérrez lo define como “la rama de la Ciencia del Derecho que estudia los principios y las normas que regulan la organización y la actividad de la administración pública, los medios para realizarla y las relaciones que generan.”²¹

De lo anterior se puede observar que los tratadistas dan sus definiciones de acuerdo a su punto de vista, lo cual puede ampliar o reducir el campo a tratar, aunque es un común denominador la evolución del Derecho Administrativo, el cual se ha ido transformando y adaptando a

¹⁹ Miguel Acosta Romero, Op. Cit., p. 13.

²⁰ Rafael Martínez, “Diccionario Jurídico, Derecho Administrativo”, Vol 3, Ed. Harla, México, 1996, p. 63.

²¹ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Op. Cit. p. 49.

la realidad del momento de acuerdo a la actividad del Estado y de la Administración Pública, así como también las relaciones entre ésta y con los particulares, como ya quedó apuntado anteriormente.

Por nuestra parte concluimos que el Derecho Administrativo, es la rama del Derecho Público que se encarga de regular la actividad, estructura y servicios que presta el Estado, a través de la Administración Pública, así como sus relaciones con los particulares y con otras entidades, teniendo siempre como fin último el bien público o común.

1.3. La Administración Pública.

En primer término es necesario señalar el origen de la Administración Pública, cabe destacar que es la parte más dinámica de la estructura estatal, la cual acompaña al hombre desde que nace hasta que desaparece.

Al igual que el Derecho Administrativo y el Estado, la Administración Pública, se desarrolla y evoluciona de acuerdo a la historia, las tradiciones y las tendencias políticas, en base a las necesidades del momento en el que se encuentra.

Es de señalarse que “desde los tiempos más lejanos de la historia, ha existido Administración Pública. En Egipto, en la época de Ramsés, existía un manual de jerarquía. En China, 500 a.C., existió un manual de organización y gobierno. En Grecia y en Roma también se observan estructuras administrativas.

Desde luego, en la Edad Media y en el Renacimiento hubo sistemas de Administración que se van perfeccionando y agrandando cada vez más.”²²

Al igual que la humanidad, la Administración Pública, se va adecuando a las diferentes épocas, y asimismo estos sistemas de Administración se han ido transformando.

En la actualidad se puede observar “que la Administración Pública, día a día acrece sus agencias, oficinas, departamentos o unidades administrativas el personal de éstas y los medios materiales con que cuenta para ello. Sociológicamente podemos considerar que el aumento de población, el avance tecnológico y científico y la búsqueda de metas de progreso y bienestar dentro de la sociedad, han provocado que la Administración Pública actúe en campos que hasta hace poco tiempo eran desconocidos”.²³

No hay que pasar por alto que en países como el nuestro, es alarmante la explosión demográfica y al igual que el aumento de población, la estructura administrativa también crece desmesuradamente, por lo que se debe cuidar que en este desmesurado crecimiento no se salga de su campo de acción, es decir, que haga, únicamente lo que la ley le permite.

²² Miguel Acosta Romero, Op. Cit. p. 141.

²³ Idem, p 142

1.3.1. Concepto General de Administración.

Antes de conceptualizar a la Administración Pública, es necesario, como ya mencionamos, saber cuando surge, su origen, pero también hay que saber primeramente que es administración, para poder entender la complejidad de la administración pública.

Debemos señalar que “el concepto de administración, inicialmente se utilizó para designar una actividad relativa a la prestación de servicios a otras personas.

La palabra administración se deriva del latín *ministrare* que significa servir, cuidar, con ella se designaba a la acción de servicio para la satisfacción de necesidades.”²⁴

Entendemos el concepto de administración como “actividad dedicada al cuidado y conservación de un conjunto de bienes de cualquier naturaleza -pública o privada- con el objeto de mantenerlos en estado satisfactorio para el cumplimiento de su destino”²⁵

Así también es menester comprender el significado de público que “por oposición a privado, dicese de todo aquello que atañe o interesa al Estado o a la comunidad (o sociedad)”²⁶

Establecidos estos conceptos, ahora debemos señalar el significado de la persona que realiza la acción de administrar que se

²⁴ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Op. Cit., p. 43

²⁵ Rafael de Pina, Rafael de Pina Vara, Op. Cit., p. 59.

²⁶ Idem., p. 426.

designa como “administrador que viene -del latin *administrator*, compuesto de *ad y manus y tractum*-, -se refiere al que trae o lleva en la mano alguna cosa, hace algo o presta algún servicio-, es decir, que tiene a su cargo o bajo su custodia la gestión de determinados bienes o intereses ajenos. El administrador decide los gastos, estudia, comprueba, recauda los productos de los bienes cuya gestión se les encomienda”²⁷

“La doctrina administrativa sigue dos sentidos fundamentales de la administración: a) El sentido material que alude a *una actividad*, el hecho de administrar o administrar un negocio; b) El sentido orgánico, alude al órgano u órganos, que ejercen esta actividad.

En un sentido estricto cuando se menciona a la administración, se designa al conjunto de órganos mediante los cuales son conducidas y ejecutadas las tareas públicas.”²⁸

“La Administración Pública aprovecha todas las experiencias de la administración en general, sus técnicas, métodos, principios y procedimientos, en una constante labor de publicización de ellos.”²⁹

Es importante mencionar, que una buena administración es indispensable en cualquier área del quehacer humano, en la que se quiera optimizar los recursos con que cuenta y a su vez obtener los mayores beneficios.

²⁷ Ignacio Pichardo Pagaza, Cit. por Andrés Serra Rojas, Op. Cit., p. 71.

²⁸ Andrés Serra Rojas, Op. Cit., p. 71.

²⁹ Idem.

1.3.2. Concepto de Administración Pública.

La disciplina madre de la Administración Pública es la Ciencia Política, de la cual se deriva de su objeto de estudio.

Por lo tanto "la Política y la Administración Pública están estrechamente ligadas, ya que ambas constituyen diferentes aspectos de un mismo fenómeno: el gobierno."³⁰

El gobierno, como sabemos es uno de los elementos del Estado.

Se ha definido la palabra gobierno en dos aspectos en sentido amplio, "como conjunto de los órganos mediante los cuales el Estado actúa en cumplimiento de sus fines; en sentido restringido, conjunto de los órganos superiores del Poder Ejecutivo, bajo la presidencia del jefe del Estado. Cabe señalar, que cuando el gobierno formula medios específicos para su puesta en práctica es administración, es el gobierno actuando, es decir cuando el gobierno actúa."³¹

De lo anterior se desprende, que se puede identificar a la administración pública como "el campo de la ciencia política que trata con los problemas relativos a la movilización, organización y dirección de fuerza de trabajo, recursos y poder para la activación de la política del gobierno... el interés esencial de la administración pública radica en la

³⁰ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Op. Cit., p. 45.

³¹ Rafael de Pina, Rafael de Pina Vara, Op. Cit., p. 303.

explicación científica de las condiciones, factores y consecuencias que se relacionan con la acción gubernamental.”³²

En ese sentido, como bien señala Acosta Romero “la Administración Pública moderna, tiene que enfrentarse a una problemática distinta y aplicar métodos y sistemas acordes con la época, para realizar con eficacia su función y lograr una coordinación entre la multitud de órganos que la integran, así como con los órganos de los otros poderes y de las entidades federativas y municipales, en un sistema federal como el nuestro.”³³

Asimismo este autor señala que Administración Pública “es la parte de los órganos del Estado que dependen directa, o indirectamente, del Poder Ejecutivo, tiene a su cargo toda la actividad estatal que no desarrollan los otros poderes (Legislativo y Judicial), su acción es continua y permanente, siempre persigue el interés público, adopta una forma de organización jerarquizada y cuenta con: a) elementos personales; b) elementos patrimoniales; c) estructura jurídica; y d) procedimientos técnicos.”³⁴

Serra Rojas por su parte define a la Administración Pública como sigue “La administración es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tiene por finalidad realizar tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y

³² Omar Guerrero, Cit. por Delgadillo Gutiérrez, Op. Cit., p. 45.

³³ Miguel Acosta Romero, Op. Cit., p. 142.

³⁴ Idem, p. 143.

las Leyes Administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación.”³⁵

De acuerdo a lo anterior, podemos observar los mismos elementos en las diferentes definiciones, con algunas variantes, pero en general podemos tratar a la Administración Pública fundamentalmente desde dos puntos de vista: el orgánico y el dinámico.

“Desde el punto de vista orgánico, se le identifica con el Poder Ejecutivo y todos los órganos o unidades administrativas que, directa o indirectamente dependen de él. Orgánicamente la Administración Pública Federal está constituida por el Presidente de la República, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos, Procuraduría General de la República y todos los órganos centralizados, desconcentrados, descentralizados, las empresas, sociedades mercantiles de Estado, y fideicomisos públicos...

Desde el punto de vista funcional o dinámico, la Administración Pública, se entiende como la realización de la actividad que corresponde a los órganos que forman ese sector.”³⁶

Asimismo, el fin de la Administración Pública “es la realización del interés general por medio de una acción desinteresada de todo propósito de lucro, que se asegura con determinadas prerrogativas que establecen un régimen jurídico exorbitante del privado.”³⁷

³⁵ Andrés Serra Rojas, Op. Cit., p. 79.

³⁶ Miguel Acosta Romero, Op. Cit., p. 145.

1.3.3. Objetivos de la Administración Pública.

La compleja estructura de la Administración Pública, necesita un desarrollo adecuado del Estado que actúe eficazmente en los graves y no pocos problemas sociales y económicos que agobian principalmente y en forma directa a los países subdesarrollados más directamente.

Ahora bien "la doctrina administrativa reconoce diversos objetivos esenciales de la administración pública que se refiere a los conceptos siguientes:

- a) El funcionamiento técnico de las entidades públicas, o sea, cuáles son las estructuras gubernamentales que permiten la realización de los fines públicos.
- b) Determinación del comportamiento de los agentes de la administración...
- c) El presupuesto como programa de la administración, el cual es decisivo, ha llegado a adquirir una influencia decisiva, tanto en la determinación de su contenido, como en las actividades concretas del gobierno, para ser eficaces y proporcionar al público un servicio adecuado.
- d) La responsabilidad social de gobernantes y gobernados para lograr como aspiración ideal la integración y actuación de un todo orgánico basados en deberes y obligaciones coordinados y ordenados en propósitos de elevada convivencia.

³⁷ Miguel Acosta Romero, Op. Cit., p. 78.

e) Precisar la importancia del administrador en sus relaciones con los órganos que tienen a su cargo la fijación de la política general del país, ... un administrador requiere el perfeccionamiento de sus propios medios culturales y una conducta definida.”³⁸

Por otro lado “las funciones de la administración pública... son en provecho de la colectividad, como la atención de los servicios públicos, la policía, la defensa, etc. En tanto que otras se refieren al uso interno o propio de la administración como el manejo de personal administrativo, la contabilidad, la planeación presupuestal, la documentación y otras análogas.

Así pues, el profesor Bernard Gournay, distingue cuatro categorías de funciones que son:

1. Las funciones de soberanía, en las que se incluye la defensa, las relaciones exteriores, la policía y la información.
2. Las funciones económicas, como ingresos y egresos del Estado, crédito, productividad, agricultura, industria.
3. Las funciones sociales, como salubridad y asistencia, alojamiento y urbanismo, derecho social, redistribución de la renta.
4. Las funciones educativas y culturales, como la investigación científica, la enseñanza general, técnica

³⁸ Andrés Serra Rojas, Op. Cit., p. 88

artística, deportiva, de niños y adolescentes y el fomento cultural.”³⁹

De lo anterior se desprende, que en la medida en que los servidores públicos actúen en base a los principios que deben observar como son el salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de su cargo o comisión, tal y como lo señala el artículo 47 de la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos, el funcionamiento de los organismos en los que se desempeñen y tengan a su cargo, se verán beneficiados en cuanto a su economía, al optimizar sus recursos, en respeto y la transparencia de sus políticas, etc.

1.4. Formas de Organización Administrativa.

La Administración Pública, como cualquier empresa, necesita una ordenación adecuada, para realizar su actividad de manera eficaz y conveniente, por lo que a través de las diferentes etapas históricas, se han venido buscando formas de organización que respondan lo mejor posible a las necesidades de la colectividad.

Brevemente señalaremos, por ser de importancia para el tema el concepto de organizar que “significa ordenar y acomodar sistemáticamente, desde un punto de vista técnico, un conjunto de elementos para llevar a cabo una actividad, cumplir un fin, u obtener un objetivo.”⁴⁰

³⁹ Bernard Gournay, Cit. por Serra Rojas, Op. Cit., p. 87

⁴⁰ Miguel Acosta Romero, Op. Cit., p. 112.

Es oportuno definir también el concepto de órgano como sigue: “de orden biológico, originalmente fue concebida para explicar el funcionamiento de diversos elementos que forman parte de un todo; así se explica como el hombre, para poder funcionar debidamente, requiere del funcionamiento de todas sus partes vitales.”⁴¹

Los órganos que integran la Administración Pública Federal, la ley las reconoce como personas morales, y su actuación la regula la propia ley.

Dado lo anterior, encontramos que el Código Civil Federal en su artículo 25, establece “Son personas morales: I. La Nación, los Estados y los Municipios; II. Las demás corporaciones de carácter público reconocidas por la ley...”

A su vez, el artículo 27, del Código Civil Federal señala que “Las personas morales obran y se obligan por medio de los órganos que las representan, sea por disposición de la ley o conforme a las disposiciones relativas de sus estructuras consecutivas y de sus estatutos.”

Por su parte, el artículo 41 de la Constitución establece “El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de los Estados, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal...”

⁴¹ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Op. Cit., p. 75

Ahora bien, atendiendo al tema que nos ocupa, nos vamos a referir a los órganos que integran la Administración Pública.

En ese sentido podemos afirmar que la "organización administrativa no es sino el conjunto de normas que regulan las atribuciones, la composición y el funcionamiento de un aparato administrativo. Su finalidad es la coordinación entre los distintos organismos."⁴²

La organización administrativa, surge como tal en sentido estricto hasta el siglo XVIII; en la actualidad la administración tiene un matiz jurídico, mientras que las antiguas organizaciones eran ajurídicas. Y es a partir del siglo XVIII que se habla de una juridicidad de la organización y de una distribución de competencia y funciones característica de la misma.

Acosta Romero define al órgano del Estado como "el conjunto de elementos materiales y personales con estructura jurídica y competencia para realizar una determinada actividad del Estado, así tenemos que órgano del Estado puede considerarse el Congreso de la Unión, o bien, cada una de sus Cámaras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, un Juzgado de Distrito, una Secretaría de Estado, etc."⁴³

Este mismo autor, considera a la Organización Administrativa como "la forma o el modo en que se estructuran y ordenan las diversas unidades administrativas que dependen del Poder Ejecutivo,

⁴² Fos García Trevijano, Cit. por María Diez Manuel, "Derecho Administrativo", Vol. II, Ed. Omeba, Argentina, p. 17.

directa o indirectamente, a través de relaciones de jerarquía y dependencia, para lograr una unidad de acción, de dirección y de ejecución, en la actividad de la propia administración, encaminada a la consecución de los fines del Estado.”⁴⁴

Definido lo que es organización administrativa y órgano del Estado se puede establecer el concepto de Administración Pública o Unidad Administrativa como el “conjunto de elementos personales y materiales con estructura jurídica que le otorga competencia para realizar una actividad, relativa al Poder Ejecutivo y que desde el punto de vista orgánico depende de éste, por ejemplo: una Secretaría de Estado, un Departamento de Estado etc.”⁴⁵

Ahora bien tradicionalmente se han considerado que la administración pública puede concebirse en cuatro formas, centralizada, desconcentrada, descentralizada y como sociedades mercantiles y empresas de estado, formas que actualmente han sufrido una serie de variantes, debido a las múltiples necesidades sociales, por lo que se tiene que recurrir a distintas formas administrativas.

Por su parte la Constitución en su artículo 90 establece que “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

⁴³ Miguel Acosta Romero, Op. Cit., p. 149.

⁴⁴ Miguel Acosta Romero, Op. Cit., p. 148.

⁴⁵ Idem., p. 149

bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación...”

Asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAPF), divide a la Administración en dos partes una centralizada y otra paraestatal, al establecer en su artículo primero que “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.”

1.4.1. La Administración Pública Centralizada.

De acuerdo a lo anterior, como observamos una de las formas de organización administrativa es la centralización.

Asimismo el artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece “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.”

Para Gabino Fraga la centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en la que se encuentra el Jefe Supremo de la Administración Pública; esta forma se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la Administración.

Por su parte Manuel Diez señala que la centralización “consiste en otorgar la totalidad de las atribuciones a los órganos centrales que tienen el conjunto de poderes de decisión para todo el territorio del Estado.”⁴⁶

Olivera Toro concibe a la centralización como la estructura en la cual el conjunto de órganos administrativos de un país están enlazados bajo la dirección de un órgano central único y encuentran su apoyo en el principio de la diversidad de funciones, pero dentro de un orden o relación en el que el impulso y la dirección la llevan los centros superiores o directivos, y la ejecución los subordinados o inferiores.

Serra Rojas define a la centralización administrativa como “el régimen que establece la subordinación unitaria, coordinada y directa de los órganos administrativos al poder central, bajo los diferentes puntos

⁴⁶ María Diez Manuel, Op. Cit., p. 63.

de vista del nombramiento, ejercicio de sus funciones y tutela jurídica, para satisfacer las necesidades públicas."⁴⁷

Asimismo, Acosta Romero nos da su concepto de centralización "es la forma de organización administrativa en la cual, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución."⁴⁸

De todo lo anterior se desprende las definiciones mencionadas, pese a sus variantes, todas ellas coinciden en una organización subordinada a un orden jerárquico superior, que puede ser el Presidente de la República, un poder central, centros superiores o directivos, o el Jefe Supremo, sea cual fuere el nombre que le asigne se puede decir que es una organización administrativa bajo un orden determinado y que se mantiene por el vínculo jerárquico o poder jerárquico.

Un factor determinante para el buen funcionamiento de estos organismos, es la competencia que tienen de acuerdo a la ley, a sus estatutos, manual de organización, etc., además, de que la competencia también juega un papel importante, para que estos organismos no invadan sus ámbitos competenciales y pueda existir un orden.

⁴⁷ Andrés Serra Rojas, Op. Cit., p. 509.

⁴⁸ Miguel Acosta Romero, Op. Cit., p.116.

Dentro de esta organización, podemos decir que la jerarquía es fundamental, debido a que une las diferentes dependencias y unidades administrativas verticalmente, y horizontalmente la coordinación sustenta su actividad a través de la distribución de competencias.

Dentro del sistema de administración centralizada existe un número reducido de órganos que tienen competencia para dictar resoluciones e imponer sus determinaciones, fuera de éstos, los demás órganos sólo realizarán los actos materiales necesarios para auxiliar a aquellos órganos, dándoles a conocer los diferentes asuntos en estado de resolución, es por ello que las autoridades que tienen facultad de resolución son pocas en número.

Podemos imaginar a la organización administrativa centralizada como una pirámide que tiene en su vértice superior al Presidente de la República y en los grados siguientes a los órganos inferiores de la Administración, esto mismo se da en las Secretarías y Departamentos de Estado, los que a su vez se organizan bajo este esquema.

Elemento esencial dentro de la administración centralizada es la jerarquía, la que se ha definido como "la relación jurídica que vincule entre sí los órganos de la administración y los funcionarios, mediante el poder de subordinación para asegurar la unidad en la acción."⁴⁹

De acuerdo a lo anterior se puede concluir que los órganos superiores, son los que conducen la acción administrativa mediante

decretos u órdenes de servicio, o anulan los actos ilegales o contrarios al interés público, además de que el poder central vigila y controla los actos de los funcionarios y empleados que son sus subordinados, los cuales deben obedecer sus ordenes para mantener una unidad coordinada.

Es así como dentro de la Constitución en su artículo 92, encontramos la fundamentación al señalar dicho artículo "Todos los reglamentos, decretos, acuerdos y ordenes del Presidente deberán estar firmados por el Secretario de Estado o Jefe de Departamento Administrativo a que el asunto corresponda, y sin este requisito no serán obedecidas."

Otro aspecto importante de la centralización son las facultades, poderes o procedimientos de la autoridad central que permiten fortalecer la unidad y la uniformidad de acción, que implica la relación jerárquica que algunos autores llaman facultades o poderes y son los siguientes:

1. Poder de decisión.
2. Poder de nombramiento.
3. Poder de mando.
4. Poder de revisión.
5. Poder de vigilancia.
6. Poder disciplinario.
7. Poder para resolver conflictos de competencia.

⁴⁹ Andrés Serra Rojas, Op. Cit., p. 512.

1. Poder de Decisión. Es la facultad o potestad de señalar el contenido de la actividad de la Administración Pública, decidir ejecutar un acto y resolverlo ya sea en sentido positivo negativo o simplemente abstenerse. Este poder es muy amplio va desde trámites hasta el nombramiento de funcionarios, la utilización de los medios materiales, política financiera, energética, educativa, destino de los inmuebles, actividad de los inferiores, la respuesta a las peticiones de los particulares. Este poder es descendente desde el Ejecutivo y de acuerdo a la importancia de los órganos subsecuentes.

2. Poder de Nombramiento. Establece el punto de partida de la relación jerárquica, pues a través de este poder, se establece un vínculo jurídico entre el Presidente y los funcionarios, cabe señalar que conserva la facultad de remoción de funcionarios de alto nivel.

3. Poder de Mando. Este poder es la característica del poder público, y es la facultad de ordenar a los inferiores la realización de actos jurídicos o materiales ya sea de manera escrita o verbal, obligando al inferior a obedecer, siempre que se refiera a la materia, este dentro de sus facultades, este dentro de su competencia, y sea dentro de las horas de servicio, en caso de que no sea obedecida puede dar lugar a la terminación del nombramiento, ocasionándose el cese.

4. Poder de Revisión. Esta es una facultad administrativa y se ejercita ya sea a través de actos materiales o de disposiciones jurídicas, por medio de este poder se pueden encontrar fallas en los actos y esta revisión puede llevar a la revocación o confirmación de esos actos. Este poder se ejerce de oficio y forma parte de la competencia de la autoridad, el

revisar los actos del inferior es un derecho y una obligación. Cabe señalar que este poder es un instrumento para una eficaz y sana administración y no debe confundirse con el recurso de revisión, que es un medio de impugnación el cual tiene todo un procedimiento establecido.

5. Poder de Vigilancia. Este permite al superior supervisar el trabajo de los subordinados y conocer los pormenores de estos actos, este poder tiene dos aspectos: actos de vigilancia de la autoridad central y actos de las autoridades inferiores, informando sobre su actuación, rindiendo cuentas, informaciones, estados de contabilidad, visitas, inspecciones, comprobaciones directas, etc. Cuando se comprueba que los inferiores faltan al cumplimiento de sus labores, surgen responsabilidades civiles, penales y administrativas.

6. Poder Disciplinario. Este poder es un procedimiento de representación administrativa contra todo lo que perjudique a la Administración Pública y a los particulares por la acción indebida o irregular de los servidores públicos. Este poder permite el buen orden de la actividad administrativa, imponiendo las sanciones meramente disciplinarias dirigidas al orden interno, como faltas, incumplimientos, ilícitos administrativos, dichas sanciones van desde una llamada de atención verbal, apercibimiento, suspensión, hasta el cese del nombramiento cuando así lo amerite.

7. Poder para Resolver Conflictos de Competencia: Este permite resolver conflictos de competencia al delimitar el campo de acción de los órganos administrativos, puesto que las leyes administrativas no siempre definen con precisión los límites de actuación de los mismos, es

difícil precisar esta y pueden existir contradicciones entre los textos. A este respecto el artículo 24 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece "En casos extraordinarios, o cuando exista dudas sobre la competencia de alguna Secretaría de Estado o Departamento Administrativo para conocer de un asunto determinado, el Presidente de la República resolverá, por conducto de la Secretaría de Gobernación, a que dependencia corresponde el despacho del mismo."

La conjunción de todos estos poderes es importante, pues gracias a ella se puede lograr una adecuada coordinación en los órganos que conforman la Administración Pública.

De acuerdo a lo anterior, podemos sintetizar las características de la centralización en: Su personalidad jurídica es la misma del Estado; sus facultades son dadas por la Constitución y la ley, es creada por la ley; es una organización jerarquizada de la administración, establecida de acuerdo a la Constitución y a la ley reglamentaria.

1.4.1.1. El Poder Central.

Esta forma de organización plantea la concentración de poderes en una persona que se encuentra en la cúspide de la estructura administrativa, por lo que la función administrativa que ejerce el Poder Ejecutivo está atribuida a esa persona. Sin embargo, en virtud de la imposibilidad de que un solo individuo realice todas las actividades que el ejercicio de esta función implica, para el despacho de los asuntos del orden administrativo cuenta con diversas dependencias denominadas

Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos, así como un Consejero Jurídico y diversas unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación, en los términos de los artículos 2º, 4º y 8º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Conforme al artículo 2º de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el Poder Ejecutivo de la Unión en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo contará con las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado;
- II. Departamentos Administrativos y
- III. Consejería Jurídica.

Habrá un Secretario de Estado al frente de cada Secretaría, quien para el despacho de los asuntos de su competencia, se auxiliará por los subsecretarios, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de departamento, oficina, sección y mesa, y por los demás funcionarios que establezca el reglamento interior respectivo y otras disposiciones legales. (art. 14 LOAPF)

Al frente de cada Departamento Administrativo habrá un Jefe de Departamento, quién se auxiliará en el ejercicio de sus atribuciones, por secretarios generales, oficial mayor, directores, subdirectores, jefes y subjefes de oficina, sección y mesa, conforme al reglamento interior respectivo, así como por los demás funcionarios que establezcan otras disposiciones legales aplicables. (art. 15 LOAPF)

La Consejería Jurídica se encontrará al frente de un Consejero que dependerá directamente del Presidente de la República, y será nombrado y removido libremente por éste. (art. 4° LOAPF)

De igual forma el titular del Poder Central contará con las unidades de asesoría, de apoyo técnico y de coordinación que el propio Ejecutivo determine, de acuerdo con el presupuesto asignado a la Presidencia de la República. (art. 8° LOAPF)

1.4.1.2. Organismos Desconcentrados.

Los organismos desconcentrados tienen cierta independencia técnica y administrativa por lo que se logra de esta manera darle agilidad a la resolución de determinados asuntos.

La desconcentración para Acosta Romero es "la decisión política de los gobernantes, de entregar a los gobiernos regionales, locales y municipales, una serie de responsabilidades que van desde actos políticos, hasta cuestiones presupuestarias y de planificación,... y la autonomía relativa de este tipo de gobiernos que inserta en la responsabilidad de llevar a cabo, esa clase de actividad a nivel local."⁵⁰

Por su parte Serra Rojas la define como "la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo, relativamente, la relación de jerarquía

y subordinación... Es la preparación de un órgano en tránsito hacia la descentralización..."⁵¹

Cabe destacar, que dentro de estos órganos se hace una distinción entre la desconcentración política, la cual es ejercida en materia Federal, en toda la República y tomando como base la totalidad del Estado, el ejemplo típico de este tipo de órganos son las delegaciones políticas; y la desconcentración administrativa la cual se limita a determinadas materias administrativas en la órbita del Poder Ejecutivo Federal.

Un organismo desconcentrado, puede desconcentrar territorial o periféricamente sus servicios. En México podemos hablar fundamentalmente de desconcentración administrativa, aunque con ciertos matices políticos. Con la desconcentración el Poder Central no comparte el poder, sino que se acerca a los administrados instalándose en el lugar donde se requieren sus servicios.

Algunos autores definen a la desconcentración en base de la delegación, que es cuando un órgano superior transmite facultades a favor de un órgano inferior, sin perder aquel su derecho de actuar en la materia delegada; por lo que no se deben confundir, puesto que en la desconcentración administrativa la competencia es exclusiva y limitada, mientras que en la delegación la competencia se asigna por el órgano superior al inferior, la cual no posee y le es transmitida. Aunque cabe

⁵⁰ Miguel Acosta Romero, Op. Cit., p. 312

⁵¹ Enrique Sayagués Laso, Cit. por Serra Rojas, Op. Cit., p. 517.

señalar que la delegación puede ser la vía para llegar a la desconcentración.

Estos órganos desconcentrados tienen ciertas características las cuales podemos resumir en:

1. Funciona dentro de la centralización administrativa, sin desligarse del mismo.
2. Son creados por una ley, reglamento, decreto, o acuerdo del Ejecutivo.
3. Existe una dependencia directa entre el titular del órgano desconcentrado y el titular del órgano central, y este se reserva facultades de mando, de decisión, de vigilancia y de competencia.
4. No tiene patrimonio propio, es el mismo que el de la Federación.
5. Tienen autonomía técnica (la cual es su verdadera justificación).
6. No tiene personalidad jurídica.
7. Las facultades del órgano desconcentrado, originariamente pertenecían al órganos central.⁷⁵²

Asimismo, podemos mencionar que dentro de la desconcentración existen modalidades, tal y como lo señala Acosta Romero, las cuales son: desconcentración funcional, vertical, horizontal y regional, por su parte Serra Rojas la clasifica en dos grupos: la desconcentración horizontal o periférica también llamada regional, y la

vertical o central y señala la nueva clasificación que es territorial y administrativa.

En ese sentido, se concluye que las clasificaciones, regional, territorial, periférica, son respecto de las cuales pueden actuar en un territorio determinado; la vertical, central o funcional, son dentro de las cuales el órgano central cede su competencia en forma limitada y exclusiva a un órgano inferior y formando parte siempre de la organización central; y por último la horizontal que puede actuar junto con otras unidades de igual rango.

De lo anterior se desprende, que esta forma de organización está reconocida en nuestra legislación, y regulada dentro de la organización centralizada, independientemente del lugar donde puedan actuar, puesto que su finalidad es hacer más eficaz y eficiente la resolución de los asuntos que están dentro de su competencia, tal y como lo señala el artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, "Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables."

Podemos concluir en base a lo anterior, que "los órganos desconcentrados forman parte de la organización centralizada, se crean

⁵² Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Op. Cit., p. 90.

por disposición del Ejecutivo, no tienen personalidad jurídica, no tienen patrimonio propio, y se crean con cierta libertad técnica y administrativa.”⁵³

1.4.2. La Administración Pública Paraestatal.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo primero establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, Centralizada y Paraestatal ...

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 de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.”

Este artículo, es claro al señalar que tipo de organizaciones componen la administración pública paraestatal, las cuales estudiaremos a continuación.

1.4.2.1. Organismos Descentralizados.

El artículo 90 de nuestra Carta Magna, señala que “La administración pública federal será centralizada y paraestatal conforme a la Ley Orgánica que expide el Congreso ...”

⁵³ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Op. Cit., p. 91.

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 de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.”

La descentralización se encuentra dentro de la Administración Pública Paraestatal como lo señala el artículo primero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal “La presente ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal Centralizada y Paraestatal ...

De esta manera, la Administración Pública Federal se integra por un conjunto de instituciones, organismos, empresas mixtas patrimonios públicos los cuales colaboran en la realización de los fines del Estado, sin que formen parte de la administración pública centralizada, pero mantiene relaciones de control y vigilancia, lo cual permite que no se aparten de la política general del país y del principio de legalidad.

En ese sentido, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo tercero señala que “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 ...”

“La descentralización administrativa representa una corriente que día a día va tomando mayor incremento en los Estados

contemporáneos y que en términos generales consiste en confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder.”⁵⁴

Cabe señalar que la palabra “descentralizar significa opuesto al centro, es decir, es el fenómeno que va del centro a la periferia ...”⁵⁵

En términos generales, implica transferir a diversos órganos dotados de personalidad del órgano central, estas atribuciones las cuales le confieren una cierta libertad de acción.

Esta forma de organización, es un contrapeso natural de la centralización, y mediante estas el Estado conserva un equilibrio.

Respecto a la descentralización, “fundamentalmente hay dos tipos de descentralización en Derecho, la descentralización política y la descentralización administrativa ...”

La primera, se vincula a la estructura misma del Estado y a sus circunstancias histórico-políticas y en México la podríamos tipificar en la existencia de instituciones que conviven y derivan del Estado Federal y que son: fundamentalmente las entidades federativas (Estados de la Federación) y los Municipios. Son estructuras evidentemente político-

⁵⁴ Gabino Fraga, Op. Cit., p. 198.

⁵⁵ Miguel Acosta Romero, Op. Cit., p. 346.

administrativas que actúan sobre una determinada superficie territorial y en la que, los administrados, pueden intervenir en la elección, o designación de los órganos del gobierno local, a través del ejercicio del voto popular lo cual los distingue de las descentralización administrativa...

En la descentralización política, no encontramos jerarquía ...⁵⁶, la cual si se presenta en la descentralización administrativa, además del poder de nombramiento, de mando, de revisión, etc.

Es de señalarse, que otros autores como Serra Rojas mencionan que “un estudio general de esas formas descentralizadas nos obliga a una clasificación estricta de ellas, relacionadas con los aspectos técnicos y jurídicos, de dichas instituciones.

Para este autor existen dos grupos de organismos descentralizados: a) la descentralización administrativa territorial o regional esta forma de organización administrativa se apoya en una base geográfica ..., (la cual podemos equipara a la descentralización política que mencionamos anteriormente y que se cristaliza en el Municipio); y b) la descentralización administrativa por servicio funcional o institucional, que descansa en una consideración técnica para el manejo de una actividad determinada, o sea la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recurso propiedades de la nación, *la investigación científica o tecnológica*, o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia y seguridad social...⁵⁷ esta clasificación la podemos equiparar con la descentralización administrativa.

⁵⁶ Miguel Acosta Romero, Op. Cit., p 347.

⁵⁷ Andrés Serra Rojas, Op. Cit., p. 727.

Acosta Romero, nos da su concepto de descentralización administrativa "Es una forma de organización que adopta, mediante una ley (en el sentido material), la Administración Pública para desarrollar:

- 1.- Actividades que competen al Estado
- 2.- O que son de interés general en un momento dado
- 3.- A través de organismos creados especialmente para ello

dotados de:

- a) Personalidad jurídica
- b) Patrimonio propio
- c) Régimen jurídico propio."⁵⁸

De lo anterior se desprende que la descentralización es una forma de organización administrativa, mediante la cual, el Estado crea organismos dotados de personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídicos propios para desarrollar actividades correspondientes a las áreas estratégicas y prioritarias, que son de interés general en un momento dado.

En ese sentido, el artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, señala que "Son organismos descentralizados las entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopte".

⁵⁸ Miguel Acosta Romero, Op. Cit., p. 357.

Asimismo, el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, dispone que "Son organismos descentralizados la personas jurídicas creadas conforme a lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y cuyo objeto sea:

- 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."

Como se desprende de los artículos citados y de su propia definición, podemos afirmar que los organismos descentralizados son personas jurídicas de derecho público y como tales cuentan con características que les son propias como las que a continuación se enumeran:

"1.- Son creados por una ley o decreto del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal, como lo es la Universidad Nacional Autónoma de México.

2.- Tiene Régimen Jurídico Propio, que generalmente esta constituido por su ley orgánica que fija los fines, denominación, patrimonio, órganos, relaciones con su personal, relaciones con los usuarios del servicio, y demás actividades propias de su organización.

3.- Tienen Personalidad Jurídica Propia; la personalidad de los organismos descentralizados es plenamente reconocida por la ley o decreto que los crea, o por el hecho mismo de su constitución.

Esta personalidad jurídica de derecho público permite a estas entidades relacionarse con otras entidades públicas y con los administrados.

4.- Tiene Patrimonio Propio; los organismos descentralizados como consecuencia lógica de su personalidad cuentan con un conjunto de bienes y derechos que constituyen su patrimonio, el cual es destinado al cumplimiento de su objeto.

Este patrimonio deriva de recursos del Estado, que se constituye con bienes de dominio público como son los inmuebles que se encuentran en su patrimonio y que se consideran del dominio público, artículo 34 fracción VI de la Ley General de Bienes Nacionales; y también cuentan con bienes sujetos al régimen de derecho público, a diferencia de los organismos desconcentrados los cuales no cuentan con patrimonio propio.

Forman también parte del patrimonio de estos organismos, el conjunto de bienes y derechos que están sujetos a un régimen de derecho privado y de los que puede disponer libremente; puede también estar formado en parte por subsidios, aportaciones temporales o permanentes que le destine la administración central así como los rendimientos de impuestos especiales que no pasan a formar parte del Erario Nacional y por último, de sus propios ingresos derivados del

ejercicio de su actividad, es decir, los que obtiene por los servicios o bienes que prestan o produce respectivamente.

Este patrimonio les permite elaborar sus propios presupuestos, en la determinación de sus gastos y en la ejecución del ejercicio financiero (autonomía financiera), debiendo cumplir con los planes y programas del Gobierno Federal, ajustando su presupuesto a lo establecido en la Ley de Presupuesto Contabilidad y Gasto Público.

5.- Denominación; la denominación es la palabra o conjunto de palabras que distingue y diferencia al organismo descentralizado de otras instituciones similares sean federales locales o municipales más aun internas.

La denominación en los organismos descentralizados equivale a lo que en la persona es el nombre, y siempre esta previsto en el acto de creación, aunque en ocasiones la costumbre y el uso posiblemente derivados de la extensión tan grande de algunas denominaciones se utilizan siglas o apócopos para la misma por ejemplo: CONACYT.

6.- La Sede de las Oficinas y Dependencias y Ámbito Territorial; es el equivalente al domicilio de las personas físicas, la sede es el lugar, calle y número, donde residen los organismos de decisión y dirección, y el ámbito territorial es el lugar donde actúa el organismo descentralizado.

7.- Órganos de Dirección, administración y representación; el órgano supremo de un ente descentralizado recibe distintos nombres de

acuerdo con su particular instrumento de creación y puede llamarse junta de gobierno, consejo directivo o de administración, junta directiva, comité ejecutivo, este cuerpo colegiado que es el de mayor jerarquía es el que decide sobre los asuntos mas importantes de la actividad y la administración del organismo. Este órgano colegiado es constante en la mayoría de las instituciones descentralizadas; el numero de sus componentes es muy variable y en el se encuentran representados en primer lugar, los intereses de la administración central, y en segundo lugar, en ciertos casos los de los sectores a los que afecta la actividad del organismo.

8.- Estructura Administrativa Interna; la estructura interna de cada organismo descentralizado dependerá de la actividad a la que esté destinado y de las necesidades de división del trabajo, está precisada en su ley o decreto de creación, y en algunos casos se prevé en su reglamentación de carácter interno, esta puede cambiar de un ente a otro, dependiendo de su objeto, finalidad, tamaño, recursos económicos y orientación política.

9.- Objeto; el objeto de estos organismos es muy variable y dependiendo de las consideraciones de orden practico y político que se tomen en cuenta en el momento de su creación, puede abarcar distintos rubros como lo establece el artículo 14 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, antes citado.

10.- Finalidad; la finalidad que se busca con la creación de estos organismos es procurar la satisfacción del interés general en forma rápida, idónea y eficaz.

11.- Régimen Fiscal; la mayor parte de los organismos descentralizados debido a las actividades que realizan propias de su objeto, están exentas del pago de impuestos federales, locales y municipales.⁵⁹ En la practica se han reconocido que pagan los derechos de carácter federal y local.

Cabe resaltar que en la actualidad el trato preferencial de estos organismos, se pretende modificar y darles un trato igual al de los particulares en materia tributaria, a efecto de que paguen impuestos y demás contribuciones.

1.4.2.1.1. Organismos Autónomos

Desde finales del siglo pasado se inició la creación de organismos públicos descentralizados, que en su momento, la práctica de los Estados y la doctrina consideraron que tenían autonomía; sin embargo no se llegó a precisar con claridad dicha autonomía, pues de todas formas se trata de organismos creados por el Estado.

Gaspar Ariño Ortiz nos dice que los organismos autónomos son "entidades de Derecho Público creadas por la ley, con personalidad jurídica y patrimonio propios, independientes de los del Estado,"⁶⁰ a quienes se encomienda expresamente en régimen de descentralización.

⁵⁹ Miguel Acosta Romero, Op. Cit., p. 358.

⁶⁰ Gaspar Ariño Ortiz, "Nueva Enciclopedia Jurídica", Tomo XVIII, Ed. Francisco Seix, S.A., Barcelona, 1986, p. 577.

Conforme a la definición legislativa española de 1958 organismo autónomo, es la "entidad de Derecho Público creada por la ley, con personalidad jurídica y patrimonio propio, independientes de los del Estado, a la que se encomienda expresamente, en régimen de descentralización, la organización y administración de algún servicio público y de los fondos adscritos al mismo, el cumplimiento de actividades económicas al servicio de fines diversos y la administración de determinados bienes del Estado, ya sean patrimoniales o de dominio público."⁶¹

La ley que cree lo organismos autónomos determinará:

1. Sus funciones y competencia;
2. El ministerio al que se adscriben;
3. Las bases generales de su organización;
4. Los bienes y medios económicos que se les asignan.

Sus presidentes, directores, consejeros y directivos serán designados y separados libremente de acuerdo con lo dispuesto en sus normas fundacionales.

De acuerdo con el artículo 1° de su Ley Orgánica, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece, por lo que se ha dicho que el Tribunal es un organismo autónomo, sin embargo desde mi opinión

⁶¹ "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual", Tomo V, Ed. Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1989, p. 378.

muy personal, si bien es cierto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, fue dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, debido a su competencia jurisdiccional, también es cierto que no se le puede considerar como un organismo autónomo.

Como se señaló anteriormente, entre las características de los organismos autónomos se encuentran el que cuentan con patrimonio propio independiente de los del Estado, y el que sus presidentes, directores, consejeros y directivos son designados y separados libremente de acuerdo con lo dispuesto en sus normas fundacionales, elementos con los cuales no cuentan el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que no tiene patrimonio propio independiente de los del Estado, y sus magistrados son nombrados por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, de acuerdo a lo establecido en el artículo 3º de su Ley Orgánica.

Es por estas razones por las cuales llegó a la conclusión de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal contencioso-administrativo, situado dentro del marco del Poder Ejecutivo dotado de plena autonomía para emitir sus fallos, y no así, un organismo autónomo.

1.4.2.2. Empresas de Participación Estatal Mayoritaria.

Podemos definir a la empresa pública como: "Entidades con una estructura de Derecho Privado, que fueron creadas o compradas por el Estado, para mantener algunas fuentes de trabajo, desarrollar una

actividad económica, o incrementar la productividad de una región determinada.”⁶²

Por su parte, Serra Rojas afirma “Las Empresas Públicas son entidades de Derecho Público con personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídicos propios, creadas y reconocidas por medio de una ley del Congreso de la Unión o decreto del Ejecutivo Federal para la realización de actividades mercantiles industriales y otras de naturaleza económica cualquiera que sea su denominación y forma jurídica.”⁶³

A este respecto, el artículo 46 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece: “Son empresas de participación estatal mayoritaria las siguientes:

- I. Las sociedades nacionales de crédito constituidas en los término de su legislación específica; y
- II. Las sociedades de cualquier otra naturaleza incluyendo las organizaciones auxiliares nacionales de crédito; así como las instituciones nacionales de seguros y fianzas, ...”

Podemos señalar como características de estas empresas las siguientes:

1. Son creadas por acuerdo del Ejecutivo Federal o por ley del Congreso de la Unión.

⁶² Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Op. Cit., p. 96.

⁶³ Andrés Serra Rojas, Op. Cit., p. 782.

2. Tienen personalidad jurídica distinta a la del Estado.
3. Tienen patrimonio propio.
4. Capital social proporcionado por el Estado.
5. Tiene una relación de tutela y no de jerarquía.
6. Régimen de derecho público en su organización y funcionamiento.
7. Las actividades de la empresa en relación con los particulares pueden estar subordinadas al derecho privado.
8. No tiene propósito de lucro, satisfacen necesidades colectivas, pero deben ser manejadas con un criterio claramente económico.

Por otra parte, existen también las empresas semipúblicas, también llamadas empresas de economía mixta, en estas el Estado puede tener un interés patrimonial absoluto, pero sin el régimen especial o un interés mayoritario que le convierte en una empresa de participación estatal.

En este tipo de empresas, el Estado y los particulares combinan sus intereses para realizar actividades industriales, o comerciales, servicios públicos similares a través de una entidad que con frecuencia es la Sociedad Anónima.

Instituciones Nacionales de Crédito

Las Instituciones Nacionales de Crédito, son organismos descentralizados o entidades de derecho público, con personalidad jurídica propia y patrimonio propios, están regulados por la Secretaría de Hacienda

y Crédito Público, escuchando la opinión del Banco de México y de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se constituyen como Sociedades Nacionales de Crédito y se rigen por sus respectivas leyes orgánicas, sus programas atenderán a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y Programas Prioritarios del Estado; su capital está representado por títulos de crédito denominados CAP's (Certificados de Aportación Patrimonial), los certificados serán nominativos, divididos en dos series 66% serie "A" que sólo pueden ser suscritos por el gobierno federal; y 34% serie "B", los cuales pueden ser adquiridos por cualquier persona física o moral mexicana, sólo podrán ser en 5% que podrá aumentar por entidades públicas con la aprobación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (art. 32 de la Legislación Bancaria); su capital mínimo será determinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el cual no podrá disminuir del 50% de su capital pagado; su estructura operativa estará encaminada a un órgano de administración denominado consejo directivo y un director general, así como un órgano de vigilancia integrado por dos comisarios, uno de la Secretaría de la Contraloría y otro de la Comisión Consultiva.

Organizaciones Nacionales Auxiliares de Crédito.

Son órganos coadyuvantes a la Banca dentro del Sistema Financiero Nacional, deben ser autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que regula su organización, funcionamiento y operación, se rigen por una ley especial, podrán fusionarse previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, no podrán realizar más que las operaciones que sus leyes respectivas les determinen en forma específica, en relación a la inversión extranjera se regularán por la Ley de Inversión Extranjera; serán extinguidas por autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público oyendo la opinión del Banco de México y de la

Comisión respectiva; son vigiladas e inspeccionadas por la Comisión que les corresponda de acuerdo a su naturaleza jurídica.

Instituciones Nacionales de Seguros y Fianzas.

Estos organismos, se constituyen de acuerdo a su naturaleza, como aseguradoras, afianzadoras o sociedades mutualistas de seguros, y de acuerdo a la Ley Sobre Contrato de Seguros, la Ley General de Instituciones y Sociedades Mutualistas de Seguros y la Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

Dentro de estas organizaciones encontramos a las aseguradoras, las cuales tienen por objeto la celebración de contratos de seguros de acuerdo a la clasificación establecida en la Ley Sobre el Contrato de Seguros. Son sociedades anónimas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigiladas por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, pueden formar parte de grupos financieros y pueden escindirse o fusionarse previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las afianzadoras son otras instituciones que celebran contratos de fianzas, son autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se constituyen como sociedades anónimas vigiladas por la Comisión Nacional de Seguros y Fianzas, su finalidad principal es garantizar el cumplimiento de obligaciones, sus elementos son el fiado que es el contratante del servicio o garantía, el beneficiario, el obligado solidario y el aceptante, las afianzadoras documentadas en pólizas pueden formar parte de grupos financieros.

Por su parte, las Sociedades Mutualistas de Seguros, son sociedades mercantiles no lucrativas que van a cubrir los siniestros contratados, pero solamente entre sus socios, no operan al público en general, se consideran como sociedades especiales, autorizadas por la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y no pueden formar parte de grupos financieros.

1.4.2.3. Fideicomisos Públicos.

El fideicomiso público, es una figura jurídica para el ejercicio de funciones públicas, el cual cuenta con un patrimonio autónomo afectado por el Gobierno Federal o por otra empresa pública y es administrado por una institución fiduciaria para la realización de un fin de interés público.

Acosta Romero, define al fideicomiso público como "un contrato por medio del cual, el Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados o los Ayuntamientos; a través de sus dependencias centrales o paraestatales, con el carácter de fideicomitente, transmite la titularidad de bienes de dominio público (previo decreto de desincorporación), o del dominio privado de la Federación, entidad o municipios o afecta fondos públicos, en una institución fiduciaria, para realizar un fin lícito, de interés público".⁶⁴

Es así, por lo que una institución cuya naturaleza y procedencia es del derecho mercantil, ha pasado a formar parte de la Administración Pública Paraestatal. El artículo 36 de la Ley General de

Titulos y Operaciones de Crédito define al fideicomiso público diciendo: "En virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendado a la realización de este fin a una institución fiduciaria."

El artículo 3° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece: "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 fianzas, y
- III. Fideicomisos."

Es de mencionarse, que el artículo 47 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece: "Los fideicomisos públicos a que se refiere el artículo 3°, fracción III, de esta Ley, son aquellos que el Gobierno Federal o alguna de las demás entidades paraestatales constituyen, con el propósito de auxiliar al Ejecutivo Federal en las atribuciones del Estado para impulsar las áreas prioritarias del desarrollo, que cuenten con una estructura orgánica análoga a las otras entidades y que tengan comités técnicos.

⁶⁴ Miguel Acosta Romero, Op. Cit., p. 434.

En los fideicomisos constituidos por el Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público fungirá como fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada."

De la misma manera se pronuncia el artículo 40 de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, que establece: "Los fideicomisos públicos que se establezcan por la Administración Pública Federal, que se organicen de manera análoga a los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, que tengan como propósito auxiliar al Ejecutivo mediante la realización de actividades prioritarias, serán los que se consideren entidades paraestatales conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y quedarán sujetos a las disposiciones de esta Ley."

La proliferación de estas empresas, se debió a su flexibilidad, lo cual le permite realizar cualquier fin lícito, puesto que el dominio recaer en una institución de crédito autorizada para operar como fiduciaria y por la posibilidad de que se constituya un comité técnico o de distribución de fondos, el cual se integra por representantes del Gobierno Federal o de las empresas fideicomitentes, los cuales actúan de manera similar a los consejos de administración de las sociedades anónimas, cabe mencionar, que actualmente podemos observar que este tipo de organizaciones se ha visto reducido.

CAPITULO II

EL PODER EJECUTIVO

2.1. Antecedentes

La figura del Presidente como titular del poder Ejecutivo apareció en México en la Constitución Federal de 1824; antes de esa fecha, el Supremo Gobierno se depositó en la figura del Virrey, en un Triunvirato, en una Regencia integrada por cinco miembros y también en un Emperador. El primer Presidente de la República fue don Guadalupe Victoria, dentro del periodo del 10 de octubre de 1824 al 1° de abril de 1829.

En la Nueva España, el rey concentraba como monarca absoluto las tres funciones estatales y que, en lo que atañe a la ejecutiva o administrativa, la ejercía, por delegación, a través de diferentes autoridades que designaba *ad libitum*, las cuales estaban encabezadas por el virrey, quien, además presidía un órgano de contextura funcional mixta, que era la Real Audiencia de México, misma que desempeñaba indiscriminadamente las citadas tres funciones en los casos que sin método ni sistematización prevenía la legislación de Indias y específicamente la neoespañola.

Al implantarse la monarquía constitucional en la Carta Gaditana de 1812 y adoptarse así el principio de división de poderes por influencia de la corriente jurídico-política que la proclamó, la función

ejecutiva o administrativa del Estado se depositó en el rey, a quien se asignó la atribución de “hacer ejecutar las leyes” y conservar el orden público interno y la seguridad estatal en lo exterior. En el proceso de formación legislativa, el monarca tenía análoga injerencia a la que en los regímenes republicanos corresponde al presidente y la cual se traduce primordialmente en el derecho de vetar las leyes que apruebe la asamblea respectiva y en la facultad de presentar iniciativas legales.

La administración pública del Estado se encomendó por la mencionada Constitución de 1812 a diversos secretarios de despacho, quienes eran directamente responsables ante las Cortes, teniendo facultad para formular los presupuestos anuales de los ramos que tuviesen asignados a efecto de que este órgano legislativo los aprobase. Los referidos secretarios tenían la atribución de refrendar las órdenes del rey, sin cuyo requisito no debían ser obedecidas. Apreciando en su conjunto la situación en que se encontraban dichos funcionarios frente a las Cortes y al rey, se puede concluir que el régimen establecido en el expresado ordenamiento constitucional ofrecía ciertos aspectos del sistema parlamentario, ya que los secretarios del despacho no dependían del monarca ni eran políticamente responsables ante él, sino, como ya se dijo, ante el referido cuerpo legislativo que tenía la facultad de vigilar y controlar su actuación. Por otra parte, es pertinente recordar que la Constitución española de 1812 previó la creación de un Consejo de Estado compuesto de cuarenta individuos, correspondiendo al rey su nombramiento, pero a propuesta de las Cortes. Este consejo era el único órgano cuyo dictamen debía escuchar el monarca “en los asuntos graves gubernativos y señaladamente para dar o negar la sanción a las leyes, declarar la guerra y hacer los tratados”. La restricción que el rey tenía para

nombrar a los miembros componentes de dicho Consejo, en cuanto que debía seleccionarlos de las listas que las Cortes debían elaborar al efecto, viene a corroborar la consideración de que la función ejecutiva o administrativa conforme a la Carta Constitucional que someramente comentamos, tendía a desarrollarse dentro de una curiosa estructura que presentaba ciertos matices parlamentarios en atención a la dependencia en que estaban colocados los secretarios del despacho y los individuos integrantes del Consejo de Estado frente a las Cortes y a la primordial circunstancia de que el monarca tenía mucho menos atribuciones que el presidente en los regimenes republicanos.

En la Constitución de Apatzingán el 14 de octubre de 1814, el Ejecutivo, en su implicación no funcional sino orgánica, se designó con el nombre de "*Supremo Gobierno*" compuesto de tres individuos "iguales en autoridad". Este órgano tripersonal debía estar auxiliado por tres secretarios cuyos respectivos ramos eran el de guerra, el de hacienda y el de gobierno propiamente dicho y los cuales debían durar en su encargo cuatro años. Se estableció el principio de *no reelección relativa* en lo que concierne a los miembros del Supremo Gobierno, ya que ninguno de ellos podía ser reelecto sino "pasado un trienio después de su administración". Tanto la designación de los individuos del Supremo Gobierno como la de los secretarios de Estado correspondían al Congreso y unos y otros estaban sujetos al "*juicio de residencia*" que previó la Constitución de Apatzingán a semejanza del que se incoaba a los virreyes y capitanes generales durante la época colonial.

Es bien sabido que este importante documento constitucional adoptó los fundamentales principios políticos que

desarticuladamente conformaron la ideología de la insurgencia, pero que sin embargo, no tuvo vigencia atendiendo a la situación fáctica en que nuestro país se encontraba. No obstante, en la hipótesis de que la Constitución de Apatzingán hubiese estado en vigor y adquirido positividad por haberlo permitido las circunstancias fenoménicas de la época en lo que atañe al ejercicio de la función ejecutiva, tal documento lo hubiese complicado al extremo de imposibilitarlo, ya que lo encomendó a un órgano administrativo supremo formado por tres personas "iguales en autoridad". En efecto, la integración de dicho órgano era susceptible de provocar disensiones, discrepancias y desacuerdos entre sus miembros a propósito del desempeño de las facultades que tenían confiadas con evidente mengua de la celeridad, presteza y oportunidad con que en muchas ocasiones deben tomarse y ejecutarse las medidas gubernativas. No es de ninguna manera aconsejable, que el órgano administrativo supremo del Estado se componga de dos o tres individuos, pues los cuerpos colegiados son los menos idóneos para el ejercicio expedito, atingente y eficaz de la función ejecutiva. Tales cuerpos sólo son operantes, a nuestro entender, en lo que toca a las otras dos funciones públicas, o sea, la legislativa y la judicial. Por ende, consideramos que al margen de su indiscutible sustancialidad ideológica, la Constitución de Apatzingán adoleció del grave error consistente en haber concebido la composición del Supremo Gobierno como entidad colegiada y no como órgano unipersonal.

En los Tratados de Córdoba, el poder Ejecutivo se depositó en una regencia integrada por tres personas designadas por la Junta Provisional "de los primeros hombres del imperio, por sus virtudes, por sus destinos, por sus fortunas, representación y concepto". Dichos Tratados,

que con el aludido Plan constituyen los actos preparatorios para la creación del Estado mexicano bajo la forma de gobierno monárquico, fueron el antecedente directo e inmediato de este fracasado régimen que pretendió implantarse a través de un documento que se llamó "*Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*". Según tal Reglamento, el Poder Ejecutivo debía residir exclusivamente en el emperador "como jefe supremo del Estado", "inviolable y sagrado" y "sin responsabilidad". El emperador, a quien dicho reglamento provisional otorgaba amplísimas facultades, debía estar auxiliado, en lo que concierne a la administración pública, por cuatro ministros que debían ser del Interior y de Relaciones Exteriores, de Justicia y de Negocios Eclesiásticos, de Hacienda y de Guerra y Marina. Conforme al mismo Reglamento, debería funcionar transitoriamente una regencia para el caso de muerte o de "notoria impotencia física o moral legalmente justificada del emperador", cuerpo que debía componerse de tres individuos que éste designaba secretamente.

El Acta Constitutiva de la Federación Mexicana de 31 de enero de 1824 simplemente dispuso que el "supremo poder ejecutivo" se depositaría "en el individuo o individuos" que la Constitución señalare, estableciendo en su artículo 16 el cuadro competencial del Presidente de la República formado por las facultades administrativas, políticas y de colaboración legislativa que se adscriben usualmente a este funcionario. En el mencionado documento preconstitucional se apunta claramente el establecimiento del sistema presidencial que debería implantarse en la Constitución definitiva que se expidió el 4 de octubre de ese mismo año, al disponerse que la persona o personas a quienes se confiara el Poder Ejecutivo Federal podía "Nombrar y remover libremente a los secretarios

del despacho”, atribución que, según dijimos, expresa una de las características del indicado sistema.

La Constitución Federal de 1824, depositó el Poder Ejecutivo en un solo individuo que debía ser “ciudadano mexicano por nacimiento, de edad de treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección y residente en el país”, debiendo durar en el cargo respectivo cuatro años.

Imitando extralógicamente a la Carta norteamericana, la mencionada Constitución de 1824 creó la vicepresidencia, en cuyo titular debían recaer “en caso de imposibilidad física o moral del presidente, todas las facultades y prerrogativas de éste”. La elección del presidente y del vicepresidente era indirecta y culminaba un procedimiento que se iniciaba en las legislaturas de los Estados, las cuales deberían designar “a mayoría absoluta de votos, dos individuos” cuyos nombres se remitirían en pliegos certificados al presidente del consejo de gobierno para que se leyeran “en presencia de las cámaras reunidas”, a efecto de que la de diputados, sin la concurrencia de la de senadores, “calificara las elecciones” y procediese “a la enumeración de los votos”, declarándose presidente a la persona que hubiese obtenido la mayoría absoluto de éstos y quedando como vicepresidente el individuo que hubiese alcanzado el número inmediato inferior, en la inteligencia de que, en caso de empate, la cámara de diputados designaría como presidente a alguno de los empatantes, asumiendo el otro la vicepresidencia. Previendo que no se integrara dicha mayoría absoluta de los votos de las legislaturas, el mencionado ordenamiento constitucional dispuso que la aludida cámara eligiera al presidente y vicepresidente “escogiendo en cada elección uno de los dos que tuvieren mayor número de sufragios”.

Por otra parte, el presidente o el vicepresidente, en sus respectivos casos, tenían como colaboradores en los diferentes ramos de la administración pública a diversos *secretarios del despacho*, cuyo número y atribuciones la Constitución de 24 dejó a la previsión de la legislación federal secundaria. Además de la facultad refrendatoria, tales funcionarios, que eran nombrados y removidos libremente a voluntad presidencial, podían elaborar la reglamentación para los distintos ramos administrativos a su cuidado, y cuya vigencia estaba sujeta a la aprobación del Congreso General.

La implantación de la vicepresidencia fue un desacierto en el que incurrieron los constituyentes de 24, por el afán de imitar las instituciones norteamericanas, es decir, sin tomar en cuenta que el derecho, principalmente en materia gubernativa, no puede tener vigencia real y benéfica sin el adecuado elemento humano a sus prevenciones.

En un ambiente de ambiciones políticas por asumir el cargo presidencial, de luchas personalistas por el poder, de fracciones que pretendían conservar sus privilegios o de destruir las prerrogativas clasistas, la vicepresidencia era la mejor posición constitucional para que su titular fuese el ariete que produjera la anarquía en la función ejecutiva y el obstáculo infranqueable para su normal y progresivo ejercicio. El solo hecho de que el vicepresidente fuese el presidente sustituto por mandamiento de la Constitución era el incentivo para precipitar la sustitución poniendo en juego ardidés y maniobras de diversa índole contra el titular en turno de la presidencia.

Lejos de que la vicepresidencia fuese lo que ha sido en los Estados Unidos de Norteamérica, es decir, la institución que opera y garantiza la continuidad pacífica y constructiva del Poder Ejecutivo, significó en México no sólo el debilitamiento del sistema presidencial, sino la ocasión permanente del desorden y la rebelión y, por ende, el nefasto motivo del caos político que provoca la violencia como único medio regresivo de tratar de atemperar, aunque no de resolver, las situaciones conflictivas en que suele manifestarse.

La realidad histórica ha demostrado que en nuestro país la vicepresidencia ha sido el veneno de enemigos del presidente y el cargo en que se han incubado los opositores emboscados de su gestión gubernativa o la fuente de su impopularidad. Con toda razón, Lanz Duret nos recuerda la indiscutible negatividad de la vicepresidencia creada por la Constitución de 1824, al afirmar, con referencia a la realidad política en que debió funcionar, que "Los acontecimientos pronto demostraron que el vicepresidente o se convertía en un simple instrumento del primer mandatario de la Nación, ejecutando todas la arbitrariedades y todos los atentados que se ordenaran durante la ausencia temporal que voluntariamente tomaba el presidente -como ocurrió con frecuencia durante los gobierno de Santa Anna- o que el tal vicepresidente no era más que centro de atracción para los conspiradores y despechados políticos que, amparados bajo se égida, podían impunemente tramar todos los complots políticos que desearan hasta derrocar al gobierno constituido."⁶⁵

⁶⁵ Miguel Lanz Duret, "Derecho Constitucional Mexicano", Cit. por Ignacio Burgoa, "Derecho Constitucional Mexicano", Ed. Porrúa, México, 1994, p.748.

El centralismo, bajo la Constitución de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, así como los proyectos constitucionales de los años de 1840 y 1842 que en ocasión anterior comentamos, no establecieron ya la vicepresidencia. Sin embargo, los dos ordenamientos centralistas mencionados confirieron la suplencia temporal y definitiva del presidente al que lo fuese del Consejo de Gobierno, con cuya prevención no se conjuraron los vicios inherentes a la vicepresidencia, ya que, en el fondo, aunque no expresamente, con ella se encontraba investido el funcionario que debiera actuar como sustituto.

Por su parte, los proyectos constitucionales de 1842, salvando el error de instituir la vicepresidencia tácita o expresamente, apuntaron la tendencia de que las faltas o la ausencia del presidente se cubrieran por el senador que designara el Congreso "a mayoría absoluta de votos" o que nombrara la Cámara de Diputados "votando por Estado o Departamentos". En cambio, el proyecto de 1840 consideró que la presidencia interina debía corresponder al presidente del Consejo de Gobierno o al vicepresidente del mismo, y a falta de ambos, al "consejo secular más antiguo", sin perjuicio de que el interinato fuese cubierto por la persona que nombrara el Congreso.

Por último, es pertinente que recordemos que conforme a las mencionadas constituciones centralistas y a los aludidos proyectos constitucionales, la elección del presidente era indirecta en los términos de las correspondientes disposiciones que en obvio de referencias tediosas nos abstenemos de indicar; que dicho funcionario era reelegible y que tenía la facultad de nombrar y remover a sus colaboradores -secretarios o ministros de Estado-, quienes lo auxiliaban en el ejercicio de las amplias

atribuciones con que estaba investido según los distintos cuadros competenciales que tales documentos demarcaban y que, por la misma razón anotada, prescindiremos de comentar.

Al restaurarse la Constitución Federal de 1824 por el Acta de Reformas de mayo de 1847, se suprimió la vicepresidencia, cubriéndose la falta temporal del presidente con un presidente interino que sería nombrado por la cámara de diputados, votando por Estado como lo establecía la Constitución de 1824.

En el Congreso constituyente de 1856-57 ya no se vuelve a pensar en el restablecimiento de la vicepresidencia. Las faltas temporales del Presidente de la República y la absoluta, mientras se presentará “el nuevamente electo”, eran suplidas por el presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según lo establecía el primitivo artículo 79 de la Constitución. Don Miguel Lanz Duret critica severamente esta previsión constitucional que, decía, convertía a dicho alto funcionario judicial en un permanente aspirante a la presidencia de la República con mengua de las tareas estrictamente jurídicas que tenía encomendadas por virtud de su elevado cargo en la administración de la justicia federal.

El presidente de la Suprema Corte dejó de sustituir al de la República “mientras se presentara el nuevamente electo” a consecuencia de la reforma que se practicó al artículo 79 Constitucional el 3 de octubre de 1882, según la cual incumbía esa prerrogativa al presidente o vicepresidente del Senado o, en su caso, de la Comisión permanente, situación que subsistió hasta el 24 de abril de 1896, en que se volvió a modificar dicho precepto en el sentido de que “*en las faltas absolutas del*

Presidente, con excepción de la que proceda de renuncia y en las temporales, con excepción de la que proceda de licencia", el cargo respectivo lo debía ocupar el Secretario de Relaciones Exteriores y en su defecto el de Gobernación, mientras el Congreso designaba al presidente sustituto o al interino. La vicepresidencia de la República se restableció mediante reforma constitucional de 6 de mayo de 1904, que modificó el mencionado artículo 79 y conforme a la cual el vicepresidente sustituía al presidente en sus faltas temporales y en las absolutas hasta el fin del periodo para el que haya sido electo.

En lo que concierne al problema de la sustitución presidencial, el Constituyente de Querétaro se pronunció porque fuese el Congreso quien nombrara al sustituto, criticándose duramente los sistemas hasta entonces implantados en nuestras leyes fundamentales y sus reformas y que substancialmente consistían en la predeterminación del funcionario que debía reemplazar al presidente de la República en sus faltas temporales y absolutas.

Por lo que atañe a la elección presidencial, la Constitución Federal de 1857, estableció el procedimiento indirecto en primer grado y en escrutinio secreto, conforme lo dispusiese la legislación secundaria, es decir la Ley Electoral Federal de 12 de febrero de 1857, la cual establecía que los ciudadanos nombraban electores, uno por cada quinientos habitantes en el distrito electoral respectivo, y éstos, constituidos en colegios electorales, votaban por la persona o personas que debían ocupar la presidencia de la República. Este sistema fue intensamente debatido en el Congreso constituyente. Sus impugnadores, entre los que figuraban Francisco Zarco, Ignacio Ramírez y Melchor Ocampo, sostenían que

mediatizaba la voluntad popular y mermaba el régimen democrático, argumentando sus sostenedores, Ponciano Arriaga, León Guzmán e Isidoro Olvera, por el contrario, que era el adecuado para las condiciones que a la sazón conformaban la situación política y cultural del pueblo mexicano.

Habiendo sido uno de los ideales políticos de la Revolución Mexicana de 1910, el sufragio efectivo, que no se compadece con la elección indirecta de los titulares de los órganos primarios del Estado, lógicamente la Constitución Federal de 1917, adoptó el sistema contrario por lo que se refiere al Presidente de la República. En el proyecto respectivo presentado al Congreso de Querétaro por don Venustiano Carranza, se critica a los constituyentes de 1856-57 por no haber establecido la elección directa, afirmándose que a pesar de haber colocado al poder Ejecutivo dentro de una esfera normativa que aseguró su libertad de acción frente al legislativo, "le restaron prestigio haciendo mediata la elección del presidente", por lo que ésta "no fue la obra de la voluntad del pueblo, sino el producto de las combinaciones fraudulentas de los colegios electorales".

En México hasta antes de la Constitución de 1917, operó el sistema de elección indirecta del Presidente de la República, que si bien mediatizaba la voluntad popular suplantándola a menudo, era no obstante aconsejable en atención a las condiciones sociales, económicas y culturales en que vivían, don León Guzmán al afirmar en el seno del Congreso constituyente de 1856-57 que la elección directa del presidente, como uno de los elevados ideales del régimen democrático, debía ser la meta que con el tiempo alcanzara el pueblo, una vez que, a consecuencia de su educación y de la eliminación de los factores negativos en que vivía,

podiese tener conciencia de la problemática nacional y el suficiente criterio para elegir a la persona que desde ese alto cargo pudiese afrontarla y resolverla atingentemente. La frase "aún no es tiempo", tan frecuentemente proferida por los moderados para retrasar o proponer la implantación de medidas avanzadas, era perfectamente aplicable al caso de la elección presidencial.

Por otra parte, el sistema de elección directa, para que no provoque la proliferación excesiva de candidatos a la presidencia de la República, debe funcionar canalizado por el régimen de partidos políticos. La ausencia de verdaderos partidos políticos en México durante la época en que estuvo relativamente vigente la Constitución de 1857, fue un factor que propiciaba los inconvenientes de la elección directa y que coadyuvó a la adopción del sistema contrario.

2.2. Concepto Del Titular Del Ejecutivo Federal.

El artículo 80 de la nuestra Constitución previene que el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión se deposite en un solo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

El Poder Ejecutivo es una función pública administrativa, es decir, una actividad en que parcialmente se manifiesta el poder de imperio del Estado.

Como se mencionó anteriormente el Poder Ejecutivo se confía a una sola persona, es decir el único depositario es el Presidente de

la República y para su ejercicio cuenta con diversos colaboradores o auxiliares denominados secretarios del despacho que tienen asignada una determinada competencia en razón de los diferentes ramos de la administración pública.

El artículo 82 constitucional establece los requisitos para ser Presidente, siendo los siguientes:

I. Ser ciudadano mexicano por nacimiento, en pleno goce de sus derechos, hijo de padre o madre mexicanos y haber residido en el país al menos durante veinte años.

La ciudadanía mexicana de la persona que encarne a dicho elevado cargo es una condición ampliamente justificada, ya que una de las prerrogativas del ciudadano, es decir, uno de sus derechos-obligación, consiste en "Desempeñar cargos de elección popular de la Federación o de los Estados...", según lo indica la fracción IV del artículo 36 de la Constitución.

El hecho de haber residido en el país por lo menos veinte años le permite al presidente conocer las circunstancias por las cuales atraviesa el país, así como la ideología de los ciudadanos, lo cual le permitirá crear los programas de gobierno necesarios para resolver la problemática del país.

II. Tener treinta y cinco años cumplidos al tiempo de la elección;

Esta edad también la requirieron la Constitución Federal de 1824, el Proyecto de la Minoría de 1842 y la Constitución de 1857, y la de cuarenta años, las Siete Leyes Constitucionales de 1836, el Proyecto de la Mayoría de 1842 y las Bases Orgánicas de 1843. La justificación de dichas edades mínimas reside en que, en ellas, se han calculado la suficiente experiencia y madurez.

- III.** Haber residido en el país durante todo el año anterior al día de la elección. La ausencia del país hasta por treinta días, no interrumpe la residencia;

La Constitución de 1857 simplemente exigía la residencia en México "al tiempo de la elección" aunque con antelación a este acto el candidato haya vivido fuera de la República Mexicana por mucho tiempo. El requisito cronológico que se exige se debe a que el presidente debe conocer la problemática del país, así como las necesidades de los ciudadanos para gobernar con acierto.

- IV.** No pertenecer al estado eclesiástico ni ser ministro de algún culto;

Esta exigencia se debe al carácter laico del Estado mexicano.

- V.** No estar en servicio activo, en caso de pertenecer al Ejército, seis meses antes del día de la elección.

Este requisito únicamente atañe a los militares, sin que, en consecuencia, los aspirantes civiles a la presidencia deban observarlo, dicha circunstancia es con el objeto de evitar que pudiera existir presión en el proceso electoral, por parte de quien tiene el mando de tropas, para obtener en su favor la calificación de la elección presidencial.

VI. No ser Secretario o Subsecretario de Estado, Jefe o Secretario General del Departamento Administrativo, Procurador General de la República, ni Gobernador de algún Estado a menos de que se separe de su puesto seis meses antes del día de la elección; y

Este requisito persigue como finalidad garantizar la imparcialidad en las elecciones presidenciales.

VII. No estar comprendido en alguna de las causas de incapacidad establecidas en el artículo 83.

El artículo 83 constitucional establece el principio de no reelección. Este requisito es con el objeto de evitar una dictadura, ya que la historia nos ha enseñado que la presidencia indefinida conduce a que los gobernantes se transformen en tiranos y destruyan el funcionamiento normal de las instituciones, sujetando a los pueblos a la voluntad arbitraria de un solo individuo.

El titular del Poder Ejecutivo es la persona que en un periodo determinado ocupa el cargo respectivo y ejerce las funciones inherentes a él. Atendiendo al carácter unipersonal del Poder Ejecutivo,

sólo puede haber un presidente, sin embargo existen diversas clases de presidentes cuando se habla de los casos de falta o ausencia del *presidente-individuo*, no del presidente-órgano, el cual, durante la vigencia del orden constitucional que lo crea, nunca puede dejar de existir.

Brevemente comentaremos que en nuestro sistema existen cuatro clases de presidente, a saber: el constitucional, el sustituto, el interino y el provisional. (art. 84 y 85 CONST)

El presidente constitucional es el que se elige popularmente, para un periodo de seis años o para completarlo en el caso de que la falta absoluta de aquél ocurra durante los dos años siguientes a su iniciación.

El presidente sustituto es el que designa el Congreso de la Unión para concluir el periodo de seis años, si la mencionada falta acontece después de los dos primeros años del mencionado periodo. (art. 84, 3º pf. CONST.)

Se llamará presidente interino el presidente que nombra el propio Congreso mientras se elige a la persona que deba completar el periodo de gobierno, así como el que designa dicho órgano legislativo o la Comisión Permanente en los casos de faltas temporales. (art. 84, 1º pf. y 85 CONST)

Tendrá el carácter de presidente provisional, aquel que nombra la Comisión Permanente mientras se formulan por el Congreso los nombramientos del presidente interino o de sustituto en sus respectivos casos. (art. 84, 2º pf. y 85 CONST)

Cabe hacer la aclaración, que el individuo que haya ocupado la presidencia con cualquiera de las mencionadas calidades no puede jamás volver a ser presidente, como lo consigna el artículo 83 Constitucional.

2.3. Facultades Del Ejecutivo Federal

El Ejecutivo Federal tiene, lo mismo que el Congreso de la Unión, no sólo facultades propiamente administrativas y ejecutivas, sino legislativas y judiciales, tomando parte directa, en cooperación con el Congreso para la formación de las leyes, y con el Poder Judicial en casos íntimamente relacionados con la función jurisdiccional.

Las facultades y obligaciones del Presidente se encuentran contenidas en el artículo 89 de nuestra Constitución Política, el cual establece:

- I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;
- II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

- III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;
- IV. Nombrar, con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales y los empleados superiores de Hacienda;
- V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea nacionales con arreglo a las leyes;
- VI. Disponer de la totalidad de la Fuerza Armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;
- VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV artículo 76;
- VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión;
- IX. Designar, con ratificación del Senado, al Procurador General de la República;
- X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiéndolos a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder Ejecutivo observará los siguientes principios normativos: la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, la igualdad jurídica de los Estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

- XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;
- XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;
- XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación,
- XIV. Conceder conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal.
- XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;
- XVI. Cuando la Cámara de Senadores no esté en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III, IV y IX, con aprobación de la Comisión Permanente;
- XVII. (Derogada)
- XVIII. Presentar a consideración del Senado, la terna para la designación de Ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter sus licencias y renunciaciones a la aprobación del propio Senado;
- XIX. (Derogada)
- XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.

Las facultades ejecutivas del Presidente se pueden dividir en esenciales y aquellas que necesitan la intervención del Congreso de la Unión.

Son facultades esencialmente ejecutivas las que corresponden de un modo exclusivo al Presidente de la República y son las mencionadas en las fracciones I, II, V, VI, X, XIII y XV del artículo 89 de la Constitución.

En la fracción I del artículo 89 de la Constitución se contempla por parte del Presidente la facultad ejecutiva de las leyes federales, ya que en el mismo se establece que después de la debida promulgación de la ley, viene la ejecución de la misma, esta facultad es tan importante que le dio nombre al poder que la realiza. El poder ejecutivo es quien ejecuta la ley y quien la pone en vigor, quien tiene la decisión ejecutoria y quien realiza los actos materiales conducentes a su ejecución.

Las fracciones II y V del artículo 89 de la Constitución, consagran las facultades del Presidente en materia de nombramientos, pudiendo clasificarse en dos grupos: a) nombramientos absolutamente libres; b) nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto en la ley.

a) Nombramientos absolutamente libres son los de los Secretarios del Estado, y a los demás empleados de la Unión cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes.

Esta es una de las prerrogativas más importantes del Jefe del Ejecutivo, porque le da la oportunidad de disponer de los numerosos empleados públicos, sin necesidad de contar con la voluntad del Parlamento ni con ninguna otra.

La remoción de los mencionados funcionarios es libre por parte del presidente, al igual que su nombramiento.

Respecto de la remoción de los agentes diplomáticos y empleados superiores de hacienda, a la luz de la parte final de la fracción II del artículo 89, mientras la Constitución o las leyes no dispongan otra cosa, la remoción es libre para el Presidente, a pesar de que para el nombramiento sea necesaria la aprobación del Senado, situación que se analizara más adelante.

b) Nombramientos que deben hacerse con sujeción a lo dispuesto en la ley. Conforme a la fracción II del artículo 89 constitucional, el Presidente puede nombrar y remover libremente a los empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes. Dicho precepto fue el que sirvió de fundamento al Congreso de la Unión para expedir la Ley del Servicio Civil, a la que dio el nombre de Estatuto Orgánico de los Trabajadores al Servicio del Estado; en este ordenamiento se fijaron las condiciones para que el Ejecutivo pueda, entre otras cosas, nombrar y remover a ciertas clases de empleados y se enumeran aquellos otros empleados, llamados de confianza, cuyo nombramiento y remoción son libres por parte del Ejecutivo Federal.

La fracción V del mencionado artículo 89 señala la facultad del Presidente para nombrar con arreglo a las leyes a los demás oficiales del ejército y de la armada, distintos a los coroneles y oficiales superiores. En este caso tampoco es libre el Presidente para nombrar, ascender o separar a los oficiales, sino que debe sujetarse a lo dispuesto por las leyes militares que rigen la materia.

Entre las facultades propiamente ejecutivas que corresponden al Presidente de la República, están las de disponer de la fuerza armada permanente de mar y tierra para seguridad interior y defensa exterior de la Federación, conforme a la fracción VI del artículo 89, disposición que lo convierte de manera automática en Jefe Supremo de las Fuerzas Armadas.

Estas facultades le permiten al Jefe del Ejecutivo mantener la seguridad interior, la paz pública y la estabilidad de las instituciones, movilizar a su arbitrio las fuerzas federales y Guardia Nacional de los Estados cuando lo juzgue necesario y lo demanden las necesidades del país.

La facultad que tiene el Presidente, de disponer de las fuerzas federales en los conflictos internacionales así como el de repeler las agresiones exteriores, lo autoriza para tomar el mando directo de las tropas cuando se considere con la capacidad técnica necesaria, pues él es el Jefe Supremo del Ejército. Esta práctica ha sido seguida invariablemente en nuestra historia; así, varios Presidentes de la República, entre otros Santa Anna y el General Obregón, se pusieron al frente de las tropas y dirigieron campañas militares como Generales en

Jefe, dado que no está organizado el Estado Mayor General del Ejército, como ocurre en Francia y en los Estados Unidos, a cuyo jefe podría confiarse la dirección técnica y exclusiva de la campaña.

La Constitución ha concedido al Presidente de la República, en el ejercicio de sus funciones propiamente ejecutivas, el dirigir con la libertad más absoluta las relaciones diplomáticas del país con los demás Estados soberanos, conforme a la fracción X del artículo 89, dicha facultad le confiere al Jefe del Ejecutivo la responsabilidad de mantener en alto los principios que durante el último medio siglo han destacado a nuestro país en el contexto internacional, en lo que concierne a su permanente defensa del derecho de los pueblos a la autodeterminación y a la solución pacífica de los problemas.

El espectro de las facultades presidenciales referidas a las relaciones internacionales de México es sumamente amplio y recoge nuestras mejores y más prestigiadas posiciones en los foros internacionales. Además, establecen la pauta para que cualquiera que sea el Jefe de Estado en turno, mantenga la defensa de los principios tradicionales de México en política exterior, convertidos hoy en mandato constitucional.

Las funciones ejecutivas que necesitan para su desempeño de la intervención del Congreso de la Unión o de alguna de las Cámaras, son las especificadas en las fracciones III, IV, VII, VIII, IX, XI y XVIII del artículo 89 de nuestra Constitución Política.

Las fracciones III, IV, IX y XVIII del mencionado artículo 89, facultan al Presidente de la República en materia de nombramientos que necesitan la ratificación del Senado o de la Comisión Permanente.

El Presidente puede nombrar a los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales; a los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército y la Armada Nacional y los empleados superiores de Hacienda; al Procurador General de la República y a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, pero para que surta efectos dicho nombramiento se requiere la aprobación del Senado o de la Comisión Permanente, en su caso.

Conforme a la fracción VII del artículo 89 Constitucional, el Jefe del Ejecutivo tiene la facultad de disponer de la Guardia Nacional fuera de sus respectivos Estados o Territorios para la seguridad interior y defensa exterior de la federación, debiendo obtener el consentimiento del Senado, de acuerdo al artículo 76, fracción IV.

Además de las disposiciones anteriores por lo que respecta a la fuerza militar del Estado, el Presidente de la República, tiene conforme a la fracción III del artículo 76 de la Constitución y mediante la autorización del Senado, el derecho para permitir la salida de tropas nacionales fuera de los límites del país, el paso de tropas extranjeras por el territorio nacional y la estación de escuadras de otras potencias por más de un mes en aguas mexicanas. Se ve que en estos casos particulares la Constitución no dejó al arbitrio del Jefe del Ejecutivo la facultad de actuar libremente, sino que exigió el requisito complementario del consentimiento de la Cámara de Senadores. Y era natural, tanto porque se requiere la

aprobación de dicha Cámara para autorizar los tratados internacionales que celebre el Ejecutivo con las demás potencias extranjeras, cuanto porque aquellos actos pueden dar lugar a conflictos externos y hasta degenerar en un *casus belli*, siendo necesaria la voluntad del Congreso para que el Presidente pueda declarar o aceptar la guerra, y por lo mismo, por estas circunstancias se han limitado las facultades a que nos estamos refiriendo. Por lo demás, no era conveniente que responsabilidades tan graves como las de admitir el paso de tropas extranjeras dentro de la República y la salida de las nuestras a territorio extranjero, se dejaran a la simple decisión de una persona, sino que, para prevenir las consecuencias que pudieran traer tales actos, se juzgó indispensable la cooperación de una Cámara representativa popular, como es el Senado, que indudablemente puede contribuir con un buen juicio al acierto en las determinaciones que sobre estos asuntos se tomen.

Conforme al artículo 89 fracción VIII Constitucional el Presidente de la República, como Jefe de Estado tiene la facultad para declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos, previa ley del Congreso de la Unión, ya que tiene con esa calidad de Jefe de Estado la representación del país ante los organismos internacionales y frente a otros Estados.

Las facultades de carácter judicial que corresponden al Ejecutivo de la Unión, pueden clasificarse unas como directas y otras, que no tienen más que una función de nombramiento o de remoción como indirectas. La primera es la consignada en la fracción XIV del artículo 89, que autoriza al Presidente para conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los Tribunales

Federales y a los sentenciados por delitos de competencia común en el Distrito Federal y Territorios. Con esto se ha buscado como propósito que cuando conforme a las legislación, no hay medio de corregir un error judicial, que el jefe de Estado, a título de benevolencia o de equidad, conceda el indulto para suspender los efectos de una pena no merecida o que, por el transcurso del tiempo, ya no amerite mantenerse en vigor. De todos modos, esto es una comprobación de que los Poderes en nuestro régimen político tienen facultades complejas que les dan la oportunidad de desempeñar funciones distintas de las de su propia naturaleza.

Las relaciones indirectas, que no son realmente judiciales, entre el Ejecutivo y el Poder Judicial de la Federación, son las de nombrar a los Ministros de la Suprema Corte de Justicia, para integrar el órgano judicial, así como someter estos nombramientos y las licencias y renunciaciones de cada uno de ellos a la aprobación de la Cámaras de Senadores y de Diputados respectivamente. Por último, la Constitución exige como obligación al Ejecutivo, para cumplir con las relaciones indirectas que deben tener con el Poder Judicial, que preste a este último los auxilios que necesite en el ejercicio de sus funciones, de acuerdo con la fracción XII del mismo artículo 89.

Ahora bien, las atribuciones de carácter legislativo que le corresponden, así como las obligaciones que se le imponen para el debido cumplimiento de las leyes dictados por el Congreso de la Unión al Presidente, son las de iniciar, discutir y tomar participación directa en el voto de todas las leyes federales, lo que lo transforma, por lo que respecta a estas funciones esencialmente legislativas, en un órgano auxiliar con

facultades complementarias de las que propiamente corresponden al Congreso.

Así pues, el Presidente, como cualquier miembro de las Cámaras, puede someter a la deliberación de las mismas los proyectos de ley o de decreto que estime convenientes y que se refieran a cualquiera de los asuntos comprendidos dentro de la vasta esfera de acción del Poder Legislativo, circunstancia que le da un papel primordial en el desempeño de las funciones legislativas. Igual cosa debe decirse del derecho de concurrir por medio de sus colaboradores, los Secretarios del Despacho, a las sesiones del Parlamento para sostener su programa de gobierno y tomar parte en la discusión de las leyes iniciadas por él o que tengan relación directa con los ramos de la administración pública, pues esas atribuciones le presentan una excelente oportunidad para contraponer sus puntos de vista a los del Congreso, exponiéndolos ante la opinión pública para obtener la simpatía y el apoyo moral de los gobernadores, tan indispensable para proceder con firmeza.

Otra facultad legislativa del Jefe del Ejecutivo es el derecho de veto, que hoy por hoy es el poder más grande que tiene el Presidente y el freno más efectivo contra el Congreso en materia de legislación que se necesita, para desechar las objeciones y la oposición del Ejecutivo contra una ley, de las dos terceras partes de los miembros de cada Cámara.

Por último, la verdadera misión legislativa que acrecienta la fuerza y la importancia del Poder Ejecutivo, es la autorización que tiene, conforme a la fracción I del artículo 89, de dictar todas las disposiciones

necesarias para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, o sea la llamada facultad reglamentaria.

Los reglamentos administrativos que dicta y pone en vigor el Presidente de la República, tienen el mismo valor que las leyes, por lo que se ha considerado que al expedirlos desempeña una función propiamente legislativa el Jefe del Estado. Los reglamentos, como su nombre lo indica, sirven para establecer reglas de carácter jurídico de alcance general, y por lo común, contienen disposiciones impersonales y obligatorias en cualquier lugar y tiempo, condiciones todas que reúne el mandato imperativo del poder Legislativo que la Constitución califica de ley. Pero bastará aplicar el criterio seguido por nuestra Constitución, que considera solamente como leyes a determinadas normas impuestas por el Estado, a las que no califica mirando el contenido material de las mismas sino la forma constitucional bajo las cuales se presenten, para que tomando en cuenta el hecho de que los reglamentos son dictados por el Poder Ejecutivo y por medio de procedimientos administrativos, exista una distinción fundamental y definitiva, entre ellos y las leyes propiamente como tales, dictadas por el Congreso. Por esta razón, se considera el reglamento "como una fuente de derecho inferior que no solamente no se impone al legislador, porque éste, por medio de su derecho de crear la legislación, puede abrogar en cualquier tiempo el derecho simplemente reglamentario, sino porque este último no liga definitivamente ni siquiera a las autoridades administrativas, que están capacitadas para ajustar sus actos a las modificaciones que por propia autoridad hagan a dicho reglamento"⁶⁶. Sin embargo la facultad reglamentaria del Presidente de la

⁶⁶ Miguel Lanz Duret, "Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones Sobre la Realidad política de Nuestro Regimen", Ed. Norgis, México, 1959 p. 245.

República constituye simplemente un acto de mera ejecución de las leyes y que por lo tanto, cuando no existan éstas, es decir, disposiciones de carácter general creadoras o reguladoras de relaciones jurídicas determinadas, no podrá existir la facultad del Ejecutivo para expedir reglamentos, pues éstos sólo pueden tener como objeto exclusivo, como dice la Constitución, proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes dictadas por el Congreso. "Ejecutar las leyes, tal es pues, el único e invariable dominio del poder reglamentario. Esto equivale a decir que no existen asuntos o materias propias o exclusivas de la competencia constitucional de los reglamentos, por lo cual debe afirmarse que ellos sólo tienen por única finalidad la ejecución de las leyes, en tanto que a éstas corresponde expedir normas que no tienen por objeto ejecutar los mandatos de otras leyes en vigor"⁶⁷. Por consiguiente, queda establecido, que la única significación y alcance de la facultad reglamentaria del Presidente es proporcionar los medios o procedimientos de carácter general para hacer cumplir la legislación federal por todas las autoridades y todos los habitantes de la República.

Por este motivo los reglamentos tienen, dentro de su ámbito, la misma fuerza obligatoria y validez que las leyes, debido a lo cual, los Tribunales deben aplicarlos para dirimir las contiendas entre partes o exigir a los particulares el cumplimiento de las obligaciones legales que tengan para con el Estado, pues se trata de preceptos que deben considerarse complementarios de las leyes. Pero todo esto implica que el reglamento no puede salirse de los límites marcados por la ley de la materia objeto de sus disposiciones, porque el Ejecutivo no tiene mayor competencia legislativa por medio del poder reglamentario que la que tuvo

⁶⁷ Miguel Lanz Duret, Op. Cit., p. 245.

el Congreso para dictar las normas jurídicas objeto de la reglamentación. Por consiguiente, no es cierto que el Jefe del Ejecutivo posea en México, por sus propias facultades gubernamentales y como poder soberano encargado de ciertas funciones dentro del Estado, el derecho de legislar en asuntos sobre los que no lo haya hecho el Congreso, ni con mayor amplitud, ni extendiéndose a otros que estén fuera de los límites de los mandatos legislativos. En resumen, se trata de actos meramente ejecutivos, que sólo por su íntima relación con los poderes constitucionales del Congreso, y por la forma que generalmente adoptan para la reglamentación tienen toda la apariencia de actos legislativos.

De igual forma, la misma fracción I del artículo 89 Constitucional le otorga al Presidente de la República, la facultad de promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso. Pero en este caso más bien se trata de una obligación ineludible que de una facultad atributiva, pues tratándose de la promulgación y la publicación de los mandatos legislativos, no se dejan tales actos a la voluntad o al criterio del Ejecutivo, como facultad discrecional, sino que debe forzosamente cumplirlos para no incurrir en violaciones a la Ley Suprema y en responsabilidades políticas y legales.

El objeto de la promulgación es comprobar la existencia de una ley, el contenido de la misma y su regularidad constitucional, es decir, que se llenaron todas las formalidades y se cumplieron todos los requisitos que la Constitución impone al órgano legislativo del Estado para crear la legislación nacional. Es, pues, una formalidad externa que debe llenar el Jefe del Ejecutivo para certificar la autenticidad de las leyes, de tal manera que ninguna autoridad ni individuo particular pueda negar u objetar la

existencia del mandato imperativo que se le aplique, ni la exactitud del mismo, ni su regularidad formal.

Tratándose de la promulgación, el Ejecutivo no ejercita una facultad sino cumple la obligación ineludible que le impone la fracción I del artículo 89 de la Constitución, por lo que no debe rehusarse a promulgar las leyes, aun cuando esté convencido de que algunas de ellas son violatorias de la Constitución, ya sea porque atacan las garantías individuales, o ya porque rompen el equilibrio federal invadiendo indebidamente las esferas de acción de los Poderes Públicos. La constitucionalidad de los preceptos legislativos no corresponde calificarla al Ejecutivo Federal, sino que, conforme al texto expreso de nuestra Constitución, sólo es facultad privativa del Poder Judicial de la Federación.

El Presidente de la República tiene obligación, conforme a los incisos A y C del artículo 72 de la Constitución, de promulgar la ley que haya sido aprobada por las Cámaras si no tuviere observaciones que hacer al serle sometida para su examen, o si, después de haberlas hecho, por juzgar inconveniente o inconstitucional dicho proyecto de ley, este último fuese confirmado nuevamente por la dos terceras parte del número total de votos de las Cámaras colegisladoras, pues en estas condiciones el Presidente ya no tiene ninguna función legislativa que ejercitar por haber agotado su derecho de veto; por lo tanto, debe sin aplazamiento alguno proceder a la promulgación y ejecución de las leyes votadas. En consecuencia, queda plenamente demostrado que la única participación constitucional que tiene el Ejecutivo en la calificación de las leyes, es el derecho de veto, y al ejercerlo es cuando debe hacer valer todas la objeciones de carácter político y legal que crea necesarias para ilustrar el

criterio del Congreso, y especialmente precisar las infracciones constitucionales en que se incurriría, en caso de votarse la ley, para evitar que la Cámara llegue hasta la aprobación final de la misma. Pero una vez agotada su función legislativa, el Presidente debe proceder lisa y llanamente a promulgar la ley adoptada por las Cámaras.

El único caso en que el Ejecutivo debe rehusarse a promulgar las leyes adoptadas por el Congreso y que éste le remite para su cumplimiento, es cuando compruebe que no se llenaron las formalidades ni los requisitos de fondo que exige nuestra Constitución para que un acuerdo del Congreso tenga la fuerza y el carácter de ley. Así pues, si el Presidente de la República se cerciora de que una disposición legislativa sólo fue aprobada por una de las Cámaras, o por ambas, pero sin estar reunido en ellas el quórum legal; si el texto de la ley es distinto al aprobado en una u otra Cámara, o en general, si se infringe cualquiera de las prevenciones constitucionales que fijan la solemnidad externa de los preceptos legislativos, en cualquiera de estos casos el Ejecutivo no debe promulgar ese mandato, porque ante la Constitución la ley aprobada es inexistente, no ha nacido en derecho y no puede producir, en consecuencia, ningún efecto; y como la esencia de la promulgación es la certificación de la autenticidad de una ley por el órgano ejecutivo y de la regularidad formal y constitucional de una disposición legislativa, para que pueda ser obedecida por gobernantes y gobernados, es indudable que no teniendo existencia la ley que se le somete para su promulgación, debe abstenerse de verificar ésta. En tal caso procede debidamente el Presidente de la República porque se rehusa a cumplir una obligación esencialmente de carácter ejecutivo, como es la promulgación, por razones que de hecho caben dentro de su competencia estatal, dado que se ha convencido de que

la ley de que se trata no tiene existencia constitucional; mientras que de tratarse de una ley verdadera, es decir, votada con todos los requisitos y procedimientos que la Constitución establece, pero que infringía los preceptos de esta última, el Ejecutivo incurriría en desobediencia a un mandato que la Ley Suprema le impone, y se le atribuirían facultades que sólo corresponde al Poder Judicial.

2.4. Organización Del Poder Ejecutivo

En el desempeño de sus atribuciones, el Presidente de la República se apoya en la estructura administrativa definida por el artículo 90 constitucional como administración pública federal, como sigue:

“Art. 90.- 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.”

En el área centralizada de la administración pública federal se localizan las secretarías que se identifican con la denominación de las ramas que atienden y que corresponden a las siguientes materias:

relaciones exteriores, defensa nacional, gobernación, marina, seguridad pública, educación pública, hacienda y crédito público, desarrollo social, medio ambiente y recursos naturales, energía, economía, agricultura, ganadería, desarrollo rural, pesca y alimentación, reforma agraria, comunicaciones y transportes, contraloría y desarrollo administrativo, salud, trabajo y previsión social, y turismo.

Las dependencias del Ejecutivo Federal se conocen también como Secretarías de Estado o Secretarías de despacho, las cuales encuentran bajo la responsabilidad directa de los secretarios del despacho, nombrados y desplazados libremente del cargo por el Presidente de la República. Los secretarios, de acuerdo con el artículo 91 Constitucional, deben ser mexicanos por nacimiento, estar en ejercicio de sus derechos y tener treinta años cumplidos.

La otra área de la administración pública federal es el Sector Paraestatal en la que se localizan los organismos públicos descentralizados del gobierno federal y las empresas en las que el mismo gobierno participa con capital y dispone de representación en sus consejos directivos. A través de las entidades el gobierno federal presta servicios públicos y participa en la dinámica económica para cumplir los objetivos que la Constitución le asigna al Estado como rector de la economía y del desarrollo nacional.

En términos de lo dispuesto por el artículo 102-A Constitucional, también forma parte del Ejecutivo Federal la Procuraduría General de la República, que es la institución que integra y organiza al Ministerio Público de la Federación para la persecución de los delitos del

orden federal ante los Tribunales correspondientes. Además, su titular, el Procurador General de la República, debe intervenir personalmente en las controversias constitucionales precisadas en el artículo 105, es decir, aquellas que se susciten entre la Federación y un Estado o el Distrito Federal; la Federación y un Municipio; el Ejecutivo y el Legislativo de la Federación; las entidades federativas; entre estas y los municipios propios o de otro Estado; entre Municipios de diversos Estados y entre los órganos del poder público de un mismo Estado o del Distrito Federal. También deberá intervenir, personalmente, en los procedimientos identificados como acciones de inconstitucionalidad, seguidos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación para invalidar leyes o tratados internacionales que contravengan a la norma fundamental y en todas las controversias en que la Federación sea parte.

El mismo precepto dispone que la función de consejero jurídico del gobierno, que hasta 1994 la desempeñó el Procurador General de la República, ahora corresponde a la dependencia del Ejecutivo Federal que para tal efecto establezca la ley.

Las reglas que determinan el funcionamiento del aparato administrativo del gobierno federal responden a las características del sistema presidencial pero contienen otras que son típicas del sistema parlamentario.

Entre las características del sistema presidencial, encontramos que el Presidente de la República es el único titular del Órgano Ejecutivo, que desempeña su encargo por un período predeterminado; es electo directamente por los ciudadanos; nombra y

remueve libremente a sus inmediatos colaboradores y políticamente es el único responsable ante la Constitución y el electorado.

En cuanto a las características del sistema parlamentario, nuestra Constitución contiene las siguientes:

1. El Refrendo. Es el requisito de validez de los actos presidenciales consistente en la firma que deben estampar los Secretarios de Estado y los jefes de departamentos administrativos (no existe ninguno) a que el asunto corresponda, en todos los reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente. Sin este requisito, esas normas y decisiones no serán obedecidas por su carencia de validez, de acuerdo con el artículo 92 constitucional.

El refrendo es propio de los sistemas parlamentarios porque los ministros que integran el gabinete, el gobierno, tienen responsabilidad política ante el parlamento en forma individual y también de manera colectiva. Con frecuencia se afirma que en el sistema presidencial no encuentra explicación porque la responsabilidad política es del presidente y no de sus colaboradores, sin embargo, debemos tener presente que el refrendo existe en nuestra historia constitucional desde la Constitución Gaditana de 1812 y el Decreto de Apatzingán del 22 de octubre de 1814. Si bien, el presidente puede despedir al colaborador que se niegue a refrendar alguna de sus decisiones y nombrar a otro que acceda, sin duda, en nuestro sistema esa institución satisface dos requerimientos: a) que el colaborador presidencial asuma una responsabilidad personal ante la opinión pública y b) que se imponga la obligación de dar puntual cumplimiento al específico mandato presidencial.

2. El Acuerdo Conjunto para la Suspensión Parcial de la Constitución. Conforme al artículo 29 constitucional, ante una situación de emergencia que ponga en grave peligro a la sociedad y al Estado, los departamentos administrativos (no existe ninguno) y la Procuraduría General de la República. Resalta que la Constitución impone a los colaboradores presidenciales la obligación de participar de las responsabilidades constitucionales, políticas e históricas inherentes a la adopción de una medida tan delicada como es la suspensión de la Constitución.

3. La Rendición de Cuentas al Congreso. El artículo 93 Constitucional establece la obligación a cargo de los Secretarios de Estado, del Procurador General de la República, de los jefes de los departamentos administrativos, de los directores y administradores de los organismos descentralizados del gobierno federal y de los responsables de las empresas de participación estatal mayoritaria de comparecer y rendir cuentas de su gestión administrativa ante el Congreso de la Unión y ante cualquiera de sus dos cámaras.

Este mecanismo tiene como finalidad obligar al Ejecutivo Federal a ceñirse a las normas constitucionales y legales; informar al Congreso o a sus Cámaras cuando se discuta una ley o se estudie un negocio concerniente a los ramos o actividades de la administración pública y permitir que alguna de las cámaras integre comisiones para investigar el funcionamiento de los organismos descentralizados y de las empresas de participación estatal mayoritaria. Si los resultados de estas investigaciones acreditan irregularidades de cualquier tipo, además de

hacerlo del conocimiento del Presidente de la República, se verificará que el Ejecutivo adopte las medidas correctivas necesarias e inicie los procedimientos de responsabilidad de los servidores públicos que actuaron inadecuadamente.

CAPITULO III

ESTRUCTURA ORGANICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

3.1. Estructura Orgánica.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un organismo formalmente administrativo, toda vez que sus facultades le fueron delegadas por el Poder Ejecutivo, ya que a éste corresponde en forma originaria el ejecutar las leyes fiscales y proveer en la esfera administrativa su exacta observancia, así como resolver los litigios que tengan lugar por actos de las autoridades administrativas que lesionen los derechos de los particulares, facultad que delega en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual materialmente es un organismo jurisdiccional porque su función es dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, sean personas físicas o morales, de orden privado o público, siendo tal jurisdicción delegada, es decir, con poder suficiente e independiente para dictar sus propios fallos, dado que goza de autonomía ya que ni el Presidente ni ninguna otra autoridad administrativa, tendrá intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal.

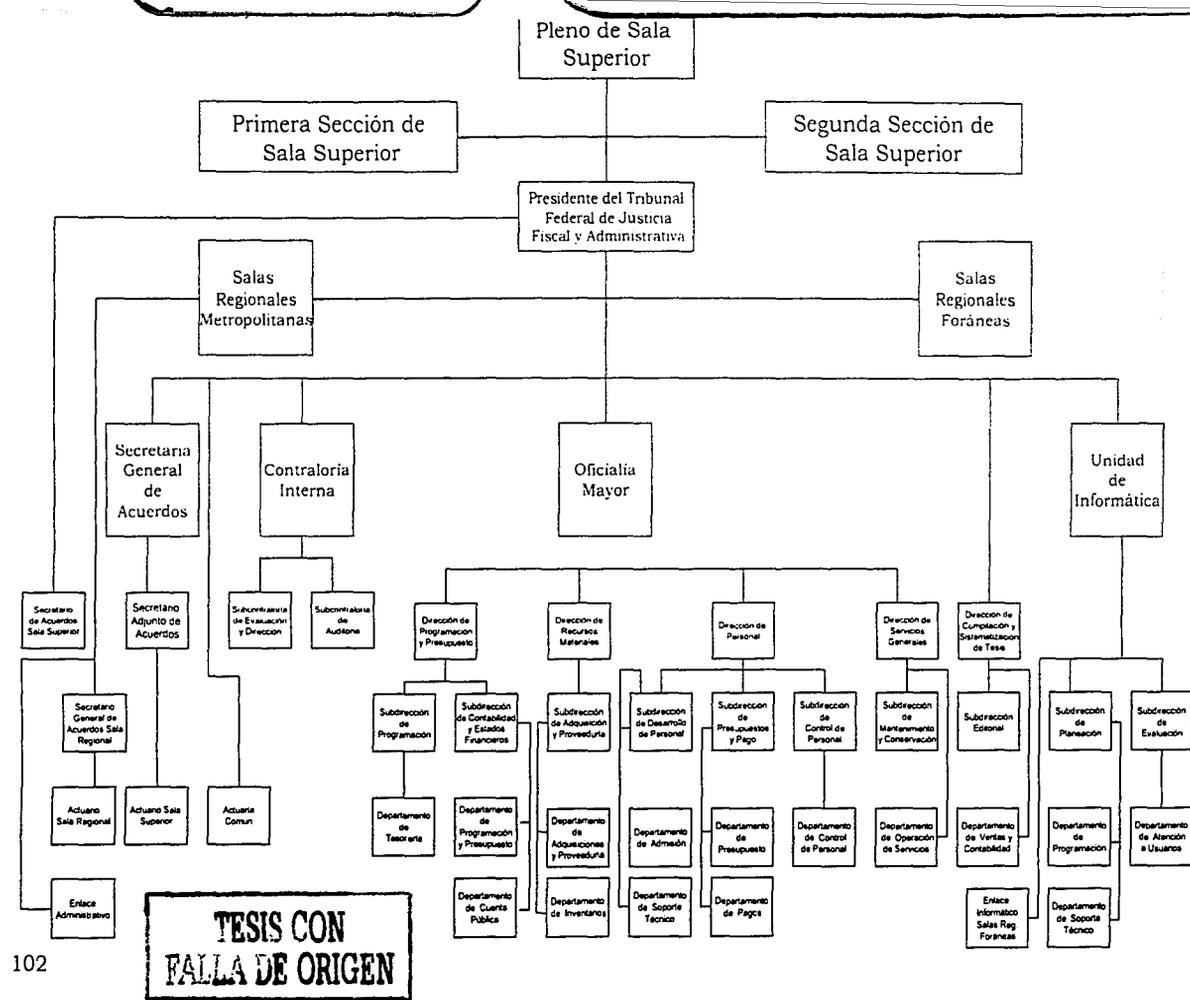
Dentro de las características o peculiaridades del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa encontramos principalmente tres; la primera que es un organismo dotado de plena autonomía para emitir sus fallos, según lo consagra el artículo 1º de su Ley Orgánica, lo cual significa que no está sujeto a ninguna de las demás autoridades que integran al Poder Ejecutivo; la segunda, su competencia es limitada, ya

que como organismo estatal sus atribuciones son restringidas a la única fuente que es la legislación positiva y la tercera que tiene facultades para reconocer la legalidad o a declarar la nulidad de los actos que se sometan a su conocimiento, pudiendo indicar los términos conforme a los cuales la autoridad deberá emitir una nueva resolución sin embargo carece de facultades coactivas para hacer cumplir sus fallos, es decir es un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida, que tiene facultades para dictar resoluciones en las cuales se declare la nulidad para efectos indicando de manera concreta en que sentido debe dictar una nueva resolución la autoridad administrativa, declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, sin embargo carece de imperio para librar mandamientos a fin de que se ejecuten sus fallos.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene como “propósito mantener la División de Poderes y el respeto a la acción del Poder Ejecutivo Federal. Se creó mediante una ley federal, con la denominación y reconocimiento de un tribunal administrativo dotado con plena autonomía para emitir fallos.”⁶⁸

La organización del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra regulada en su Ley Orgánica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, la cual resulta necesaria para el eficiente desempeño de sus actividades y servicios. Es así que el Tribunal cuenta con la siguiente estructura orgánica:

⁶⁸ Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Manuel Lucero Espinosa, “Elementos de Derecho Administrativo”, 2º Curso, Ed. Limusa, México, 1996 p. 193.



3.2. Pleno de la Sala Superior.

La Sala Superior, conforme al artículo 12 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se compone de once magistrados, nombrados por el Presidente de la República, con la aprobación del Senado, de entre los cuales se elegirá al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; la Sala actuará en Pleno o en dos Secciones.

El Pleno se compondrá con los magistrados de la Sala Superior y incluyendo al Presidente del Tribunal, bastando la presencia de siete de sus miembros para lograr *quórum*.

Los magistrados de la Sala Superior, durarán seis años en el primer ejercicio de su encargo, los que se contarán a partir de la fecha de su designación, al término de dicho periodo, podrán ser designados nuevamente, por única vez, por un periodo de nueve años. (art. 3º LOTFJFA)

Las atribuciones del Pleno de la Sala Superior, conforme al artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son:

- I.** Designar de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- II.** Señalar la sede y el número de las Salas Regionales.
- III.** Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.

IV. Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.

V. Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso b) del Código Fiscal de la Federación, así como los supuestos del artículo 20 de esta Ley, cuando, a petición de las sección respectiva, lo considere conveniente.

VI. Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones del Pleno, así como la queja y determinar las medidas de apremio

VII. Resolver sobre las excitativas de justicia y calificar los impedimentos en las recusaciones y excusas de los magistrados y, en su caso, designar de entre los secretarios al que deba sustituir a un magistrado de Sala Regional.

VIII. Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los magistrados establecidas en la ley de la materia y aplicar, en su caso, a los magistrados las sanciones administrativas correspondientes, salvo en el caso de destitución la que se pondrá a consideración del Presidente de la República.

IX. Fijar y, en su caso, cambiar la adscripción de los magistrados de las Secciones y de las Salas Regionales.

X. Expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento, teniendo la facultad de crear las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente desempeño de las funciones del Tribunal de conformidad

con el Presupuesto de Egresos de la Federación; así como fijar, acorde con los principios de eficiencia, capacidad y experiencia, las bases de la carrera jurisdiccional de actuarios, secretarios de acuerdos de Sala Regional, secretarios de acuerdos de Sala Superior y magistrados, los criterios de selección para el ingreso y los requisitos que deberán satisfacerse para la promoción y permanencia de los mismos, así como las reglas sobre disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales.

XI. Designar de entre sus miembros, a los magistrados visitadores de las Salas Regionales, los que le darán cuenta del funcionamiento de éstas, así como dictar reglas conforme a las cuales se deberán practicar dichas visitas.

XII. Designar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y al Contralor.

XIII. Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos, así como ordenar la depuración y baja de los expedientes totalmente concluidos con tres años de anterioridad, previo aviso publicado en el Diario Oficial de la Federación dirigido a los interesados, para que, con base a éste, puedan recabar copias certificadas o documentos de los mismos.

XIV. Las demás que establezcan las leyes.

Con la facultad que le otorga al Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la mencionada fracción II, en sesión de 18 de enero de 2001 emitió el acuerdo

G/10/2001, determinó el número y sede de sus Salas Regionales, siendo las siguientes:

- I.- Región del Noroeste I. Habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Noroeste I**, con sede en la Ciudad de Tijuana, B.C.
- II.- Región del Noroeste II. Habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Noroeste II**, con sede en la Ciudad Obregón, Son.
- III.- Región del Noroeste III. Habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Noroeste III**, con sede en la Ciudad de Culiacán, Sin.
- 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, Chi.
- 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, Coah.
- 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, N.L.
- 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, Jal.
- VIII.- Región del Centro I. Habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Centro I**, con sede en la Ciudad de Aguascalientes, Ags.
- IX.- Región del Centro II. Habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Centro II**, con sede en la Ciudad de Querétaro, Qro.
- X.- Región del Centro III. Habrá una Sala que se denominará: **Sala Regional del Centro III**, con sede en la Ciudad de Celaya, Gto.
- XI.- Región de Hidalgo-México. Habrá tres Salas que se denominarán: **Primera Sala Regional Hidalgo-México, Segunda Sala Regional**

Hidalgo-México y Tercera Sala Regional Hidalgo-México, con sede en Tlanepantla, Edo. de México.

XII.- Región del 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, Pue.

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

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

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

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

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**, con sede en la Ciudad de México, Distrito Federal.⁶⁹

Por lo que respecta a la fracción IV, el Pleno de la Sala Superior para fijar jurisprudencia deberá aprobar tres precedentes en el mismo sentido, no interrumpidos por otro en contrario.

⁶⁹ Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, "Acuerdo G/10/2001", Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 2001.

Asimismo, constituyen jurisprudencia las resoluciones pronunciadas por la Sala Superior, aprobadas por lo menos por siete magistrados, que diluciden las contradicciones de tesis sustentadas en las sentencias emitidas por las Secciones o por las Salas Regionales del Tribunal. (art. 260 C.F.F.)

Conforme al artículo 262 del Código Fiscal de la Federación, el Pleno de la Sala Superior, podrá suspender una jurisprudencia, cuando en una sentencia o en una contradicción de sentencias, resuelva en sentido contrario a la tesis de la jurisprudencia. Dicha suspensión deberá publicarse en la revista del Tribunal.

Los juicios con características especiales a que hace referencia la fracción V, establecidos en el artículo 239-A, fracción I, inciso b) del Código Fiscal de la Federación son los que guardan las siguientes características:

Para su resolución sea necesario establecer, por primera vez la interpretación directa de una ley o fijar el alcance los elementos constitutivos de una contribución, hasta fijar jurisprudencia. En este caso el Presidente también podrá solicitar la atracción.

Al respecto, el Pleno de la Sala superior ha emitido el acuerdo G/7/2000, en el cual establece:

"TERCERO.- Si el juicio de que se trate, plantea la primera interpretación de una Ley en las siguientes materias:

- Precios de Transferencia
- Interpretación o cumplimiento de contratos administrativos
- Régimen de consolidación en el impuesto sobre la renta
- Residentes en el extranjero sin establecimiento permanente en México
- Ley de Equilibrio Ecológico y Protección del Ambiente
- Ley de Competencia Económica
- Ley de Salud

O se hacen valer conceptos de impugnación novedosos para el Tribunal Fiscal de la Federación, y aún no existe criterio definido; se ejercerá la atracción, al conocimiento del Pleno, de un número representativo de juicios que permita a la Sala Superior establecer el criterio a seguir.

El criterio de suficiencia de asuntos atraídos será aplicado, discrecionalmente, por la Presidencia del Tribunal Fiscal de la Federación."⁷⁰

Los supuestos del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a que hace referencia esta fracción V del artículo 16 de la misma Ley, son los casos que

⁷⁰ Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, "Acuerdo G/7/2000", Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 2000.

competen a las Secciones de la Sala Superior, los cuales se estudiarán más adelante.

Como se puede observar, el Pleno de la Sala Superior tiene atribuciones de distinta índole, las jurisdiccionales como calificar las recusaciones, excusas o impedimentos de los magistrados y designar a quienes, en su caso, deban sustituirlos; resolver los conflictos de competencia suscitados entre las salas regionales; así como conocer las excitativas que se promuevan en los casos de dilación en la impartición de justicia y las no jurisdiccionales entre las que destacan fijar la jurisprudencia del Tribunal; establecer reglas para la distribución de los asuntos entre las salas regionales; designar al presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; fijar la residencia de las salas regionales; fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de las salas regionales; designar, entre los magistrados supernumerarios, a los que deban suplir las ausencias de los magistrados de las salas regionales; proponer al Ejecutivo el presupuesto anual de egresos; expedir el reglamento interior y demás reglamentos y disposiciones necesarias para el funcionamiento y designar de entre sus miembros a los magistrados visitantes de las salas regionales.

3.2.1. Secciones De La Sala Superior

La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuenta con dos secciones, las cuales se integran con cinco magistrados, de entre los cuales elegirán a su Presidente. (art. 17 LOTFJFA)

Con la presencia de cuatro de sus integrantes bastará para que pueda sesionar la sección. El presidente del Tribunal no integrará sección.

Las resoluciones de las Secciones de 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 se diferirá para la siguiente sesión.

Las Secciones de la Sala Superior, conforme al artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tienen las siguientes atribuciones:

I. Resolver los juicios en los casos siguientes:

- a) Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias.
- b) En los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.
- c) Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso a), del Código Fiscal de la Federación.

II. Derogada.

III. Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la Sección, así como la queja y determinar las medidas de apremio.

IV. Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.

V. Aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la Sección, así como ordenar su publicación.

VI. Las demás que establezcan las leyes.

El artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior a que hace alusión el inciso a) de la fracción I del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece las resoluciones en contra de las cuales podrá ser interpuesto el recurso administrativo de revocación, siendo las siguientes:

I. En materia de marcado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación;

II. En materia de certificación de origen;

III. Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación a que se refieren las fracciones II y III del artículo 52;

IV. Que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria a que se refieren la fracción III del artículo 57 y la fracción III del artículo 59;

- V. Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen;
- VI. Por las que se responda a las solicitudes de los interesados a que se refiere el artículo 60;
- VII. Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 61;
- VIII. Que desechen o concluyen la solicitud de revisión a que se refiere el artículo 68, así como las que confirmen, modifiquen o revoquen cuotas compensatorias definitivas a que se refiere el mismo artículo,
- IX. Que declaren concluida o terminada la investigación a que se refiere el artículo 73, y
- X. Que impongan las sanciones a que se refiere la Ley de Comercio Exterior.

Conforme a la fracción I, inciso a) del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quedaría excluida la fracción V del artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, toda vez que la misma establece que el recurso administrativo de revocación será procedente contra los actos que apliquen cuotas compensatorias.

Los artículos 52 fracciones II y III, 57 fracción III, 59 fracción III, 60, 61, 68 y 73, que señala el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior en sus diversas fracciones, se refieren a diversas resoluciones que la autoridad dictará dentro del procedimiento en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda.

Por lo que respecta al inciso c) del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las Secciones de la Sala Superior, ejercerán su facultad de atracción, para resolver los juicios cuyo valor del negocio controvertido, al momento de emitirse la resolución impugnada, exceda de \$100'000,000.00, esto conforme al acuerdo G/7/2000, emitido por el Pleno de la Sala Superior, en su sesión del día 14 de febrero del 2000.

Resulta necesario señalar respecto de la fracción VII del artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que con las reformas al Código Fiscal de la Federación publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, las Secciones de la Sala Superior ya no cuentan con la facultad de suspender jurisprudencia, ya que el artículo 262, en su segundo párrafo del Código Fiscal de la Federación, únicamente faculta a las Secciones de la Sala Superior a apartarse de su jurisprudencia, siempre que la sentencia se apruebe, por lo menos por cuatro de los magistrados integrantes de la Sección, expresando en ella las razones por las que se apartan y enviando al Presidente del Tribunal copia de la misma, para que la haga del conocimiento del Pleno y éste determine si procede que se suspenda su aplicación debiendo en este caso publicarse en la revista del Tribunal.

No obstante lo anterior las Secciones de la Sala Superior podrán fijar jurisprudencia, conforme a lo establecido en el párrafo tercero del artículo 260 del Código Fiscal de la Federación, es decir cuando aprueben cinco precedentes no interrumpidos por otro en contrario.

Entre las demás atribuciones que establece la fracción VI del mencionado artículo 20 se encuentra, como se señaló anteriormente, de entre los magistrados que conforman cada Sección, se elegirán a su Presidente, el cual serán designado en la primera sesión que en el año tenga la Sección respectiva, la cual será privada.

Los Presidentes de cada Sección durarán en su cargo un año y no podrán ser reelectos en forma inmediata, los cuales tendrán las siguientes facultades: (art. 22 LOTFJFA)

- I.** Atender la correspondencia, autorizándola con su firma.
- II.** Convocar a sesiones, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones.
- III.** Autorizar las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos y firmar los engroses de resoluciones.
- IV.** Rendir los informes previos y justificados cuando se trate de actos y resoluciones de la Sección, reclamados en los juicios de amparo.
- V.** Tramitar los incidentes, recursos, así como la queja, cuando se trate de juicios que se ventilan ante la Sección.
- VI.** Dictar los acuerdos o providencias de trámites necesarios, incluyendo el que reabra la instrucción cuando a juicio de la Sección se beneficie la rapidez del proceso.
- VII.** Imponer las medidas de apremio para hacer cumplir las determinaciones de la Sección.

Como se puede observar las facultades de los Presidentes de cada Sección son propiamente administrativas.

A los Secretarios de la Sala Superior corresponde conforme al artículo 40 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

- I.** Auxiliar al magistrado al que estén adscritos en la formulación de los proyectos de las resoluciones que les encomienden.
- II.** Autorizar con su firma las actuaciones del magistrado ponente.
- III.** Efectuar las diligencias que les encomiende el magistrado al que estén adscritos cuando éstas deban practicarse fuera del local de la Sala.
- IV.** Desempeñar las demás atribuciones que las disposiciones legales les confieran.

Los Secretarios de Sala Superior conjuntamente con el magistrado al que estén adscritos realizan dos visitas al año a las Salas Regionales, una en el mes de marzo, y otra en el mes de agosto, donde se revisan las actuaciones de los juicios que se encuentran radicados en cada una de las Salas Regionales, con el objeto de verificar que el procedimiento se lleve conforme a derecho.

3.2.2. Secretaria General de Acuerdos

El artículo 37 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, establece las atribuciones que le corresponden al Secretario General de Acuerdos:

- I.** Acordar con el Presidente del Tribunal lo relativo a las sesiones del Pleno y con el Presidente de la Sección lo relativo a las sesiones de la misma.
- II.** Dar cuenta en las sesiones de Pleno o de Sección, de los asuntos que se sometan a su consideración, tomar la votación de sus integrantes, formular el acta relativa y comunicar las decisiones que se acuerden.
- III.** Engrosar las resoluciones de Pleno o de Sección del Tribunal, salvo que en la sesión se acuerde que lo haga algún magistrado, autorizándolos en unión del Presidente.
- IV.** Tramitar y firmar la correspondencia administrativa del Tribunal que no corresponda al Presidente o a las Secciones de la Sala Superior o a las Salas Regionales.
- V.** Derogada.
- VI.** Llevar el turno de los magistrados que deban formular ponencias para resolución de las Secciones y del Pleno de la Sala Superior.
- VII.** Dirigir la oficialía de partes y los archivos de Sala Superior, así como la oficialía de partes común de las Salas Regionales Metropolitanas.
- VIII.** Expedir los certificados de constancias que obran en los expedientes de la Sala Superior.

IX. Las demás que le encomiende el Pleno de la Sala Superior o el Presidente del Tribunal.

Como se puede observar las actividades que le corresponden al Secretario General de Acuerdos, son esencialmente de índole administrativos.

3.3. Presidente Del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será designado por el Pleno de la Sala Superior, en la primera sesión que en el año tenga.

Durará en su cargo dos años y no podrá ser reelecto en forma inmediata. (art. 23 LOTFJFA)

El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contará con las siguientes atribuciones: (art. 26 LOTFJFA)

- I.** Representar al Tribunal ante toda clase de autoridades.
- II.** Despachar la correspondencia del Tribunal.
- III.** Presidir las comisiones del Tribunal.
- IV.** Convocar a sesiones al Pleno de la Sala Superior, dirigir los debates y conservar el orden en las sesiones.
- V.** Someter al conocimiento del Pleno de la Sala Superior los asuntos de la competencia del mismo, así como aquéllos que a su juicio considere necesario.

- VI.** Autorizar, en unión del Secretario General de Acuerdos, las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos del Pleno de la Sala Superior y firmar los engroses de resoluciones del Pleno.
- VII.** Ejercer la facultad señalada en el Artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación conforme a los criterios que el Pleno establezca.
- VIII.** Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios, incluyendo el que reabra la instrucción cuando a juicio del Pleno se beneficie la rapidez del proceso.
- IX.** Tramitar los incidentes, los recursos, así como la queja, cuando se trate de juicio que se ventilen ante el Pleno de la Sala Superior, así como imponer las medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones.
- X.** Presidir la Sección que lo requiera para integrar quórum.
- XI.** Tramitar y formular los proyectos de resolución tratándose de excitativas de justicia, recusaciones o excusas de los magistrados y someterlos a la aprobación del Pleno.
- XII.** Rendir los informes previos y justificados cuando se trate de actos y resoluciones del Pleno que constituyan el acto reclamado en los juicios de amparo.
- XIII.** Conceder licencia a los magistrados por enfermedad y en otros casos hasta por un mes cada año con goce de sueldo, siempre que exista causa justificada para ello y no se perjudique el funcionamiento del Tribunal.

XIV. Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los servidores públicos establecidas en la ley de la materia y aplicar, en su caso, a los secretarios, actuarios, peritos y demás servidores públicos del Tribunal, las sanciones administrativas correspondientes.

XV. Designar o remover:

- a) A propuesta del Magistrado respectivo, a los secretarios y actuarios correspondientes.
- b) A propuesta del Contralor, a los peritos.
- c) A propuesta del Oficial Mayor, al demás personal administrativo del Tribunal.
- d) A propuesta del Coordinador de Actuarios, a su personal, cuando se establezcan actuarias comunes a varias Salas.

XVI. Conceder o negar licencias a los secretarios y actuarios y demás personal administrativo de la Sala Superior, en los términos de las disposiciones aplicables, previa opinión, en su caso, del magistrado al que estén adscritos.

XVII. Dictar las medidas que exijan el funcionamiento y la disciplina del Tribunal.

XVIII. Dirigir la buena marcha del Tribunal dictando las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal, pudiendo acordar los cambios de adscripción del personal y la distribución de recursos presupuestales.

XIX. Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Secciones de la Sala Superior y entre

las Salas Regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial, así como entre los magistrados instructores y ponentes.

- XX.** Evaluar el funcionamiento de las Secciones de la Sala Superior, así como de las Salas Regionales del Tribunal y dictar las medidas que sean necesarias para mejorarlo.
- XXI.** Formular y proponer anualmente al Ejecutivo Federal el proyecto de presupuesto del Tribunal.
- XXII.** Dictar las órdenes relacionadas con el ejercicio del presupuesto del Tribunal.
- XXIII.** Rendir anualmente ante el Pleno de la Sala Superior un informe dando cuenta de la marcha del Tribunal y de las principales jurisprudencias establecidas por el Pleno y las Secciones de la Sala Superior.
- XXIV.** Supervisar la publicación de las jurisprudencias, tesis y precedentes del Tribunal.

Como se observa de la fracción VII es facultad del Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa admitir las peticiones de atracción realizadas por las Salas Regionales, las cuales lo deberán solicitar antes del cierre de instrucción.

De lo anterior podemos observar que el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como representante de esta Institución jurisdiccional tiene facultades administrativas, de organización y vigilancia, para el buen funcionamiento del mismo.

3.4. Salas Regionales

Las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, están integradas por 3 magistrados cada una, las cuales se encuentran instaladas por regiones, con los límites territoriales que determine la Sala Superior, conforme a las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia, mediante acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

Siendo tales regiones las siguientes:

- 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.** De 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.** De 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.

Las Salas Regionales conocen de los juicios por razón del territorio respecto del cual 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, como lo establece el artículo 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se promuevan contra las siguientes resoluciones definitivas, conforme a lo establecido en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

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 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 en 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.

...

VI. Las que 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.
- XI.** Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.
- 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.

Algunos organismos fiscales autónomos a que hace alusión la mencionada fracción I del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son el INFONAVIT, el IMSS.

La fracción III hace referencia a las multas administrativas, como por ejemplo las multas impuestas a un patrón conforme a los artículos 992 a 1002 de la Ley Federal del Trabajo; otro ejemplo las infracciones administrativas cometidas conforme al artículo 213 y sancionadas de acuerdo al 214 de la Ley de la Propiedad Industrial.

Las garantías a que se refiere la fracción IX del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, comúnmente son las pólizas de fianza que garantizan obligaciones fiscales a cargo de terceros, u obligaciones de hacer, como el cumplimiento de un contrato de obra pública o de adquisición con la Federación, los Estados y los Municipios.

A lo que se refiere la mencionada fracción X, es que si del procedimiento disciplinario administrativo en el que se haya determinado la responsabilidad del servidor público, la falta administrativa en la que incurrió haya causado daños y perjuicios a particulares y éstos al acudir a la dependencia, entidad o a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM) les fuera negada la indemnización por la reparación del daño en cantidad líquida, podrán interponer juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que es competencia del mismo.

El recurso administrativo de revocación en contra de las diversas resoluciones que la autoridad dictará, la Secretaría de Economía, dentro del procedimiento en materia de prácticas desleales de comercio internacional y medidas de salvaguarda a que se refiere el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a que hace alusión la fracción XI, serán resueltos por las Secciones de Sala Superior conforme al artículo 20 fracción I, inciso a) de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La fracción XII hace referencia a aquellas resoluciones definitivas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos, como la destitución del cargo, inhabilitación para desempeñar cargos de servidor público o sanción económica, a que hace referencia el artículo 53 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La resolución recaída al recurso de revisión interpuesto en contra de algún acto emitido por el Instituto Nacional del Derecho de Autor en un procedimiento administrativo, tendría que ser interpuesto ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que conforme al artículo 11, fracción XIII de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es competencia de éste conocer de las resoluciones que pongan fin a una instancia en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Un ejemplo de la fracción XIV, sería la resolución al recurso de revocación interpuesto en contra de los actos administrativos dictados

en materia federal que establece el artículo 117 del Código Fiscal de la Federación.

Podemos concluir con lo anterior que las salas regionales tiene competencia en razón de la materia y el territorio, toda vez que su competencia material se encuentra establecida en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y en el artículo 31 del mismo ordenamiento se señala la competencia en razón de territorio.

Como se puede observar la competencia de las Salas Regionales es bastante amplia ya que no sólo tiene conocimiento de la materia tributaria, sino también de multas administrativas por violación a leyes federales; pensiones civiles o militares, las cuales son con cargo al Erario Federal; interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por la Administración Pública Centralizada; así como responsabilidades resarcitorias provenientes de daños y perjuicios causados a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de las entidades paraestatales.

Cada Sala Regional se encuentra dividida en tres secciones y cada sección esta compuesta por un magistrado, tres secretarios de acuerdos, una secretaria particular y cuatro secretarías, una por cada secretario de acuerdos y una volante, así como un actuario de mesa por cada Sala Regional.

Cada año será designado uno de los magistrados que integra cada Sala Regional, Presidente de la misma, el cual será designado

en la primera sesión que en el año tenga la Sala respectiva, durarán en su cargo un año y no podrán ser reelectos en forma inmediata. (ART. 34 LOTFJFA)

Los Presidentes de las Salas Regionales, tienen las atribuciones que les concede el artículo 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las cuales son:

- I.** Atender la correspondencia de la Sala, autorizándola con su firma.
- II.** Rendir los informes previos y justificados cuando se trate de actos y resoluciones de la Sala que constituyan el acto reclamado en los juicios de amparo.
- III.** Proponer a la Presidencia del Tribunal por conducto de la Oficialía Mayor los nombramientos o remociones del personal de la Sala y conceder licencias, con la previa conformidad del magistrado correspondiente.
- IV.** Dictar las medidas que exijan el orden, buen funcionamiento y la disciplina de la Sala, exigir se guarde el respeto y consideración debidos, e imponer las correspondientes correcciones disciplinarias.
- V.** Realizar los actos administrativos o jurídicos de la Sala que no requieran la intervención de los otros dos magistrados de la Sala.
- VI.** Proporcionar oportunamente al Presidente del Tribunal los informes sobre el funcionamiento de la Sala y enviar las tesis dictadas por ella.
- VII.** Dirigir la Oficialía de partes y los archivos de la Sala.

Los magistrados instructores tendrán las siguientes atribuciones: (36 LOTFJFA)

- I.** Admitir o deschar o tener por no presentada la demanda o la ampliación si no se ajustan a la Ley.
- II.** Admitir o tener por no presentada la contestación de la demanda o de su ampliación, o desecharlas en su caso.
- III.** Admitir o rechazar la intervención del tercero.
- IV.** Admitir, desechar o tener por no ofrecidas las pruebas.
- V.** Sobreseer los juicios antes de que se hubiere cerrado la instrucción en los casos de desistimiento del demandante o de revocación de la resolución impugnada por el demandado.
- VI.** Tramitar los incidentes y recursos que les competan, formular el proyecto de resolución y someterlo a la consideración de la Sala.
- VII.** Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para instruir el juicio, incluyendo la imposición de las medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones y atender la correspondencia necesaria, autorizándola con su firma.
- VIII.** Formular el proyecto de sentencia definitiva.
- IX.** Las demás que le correspondan conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación.

A lo que se refiere la fracción I de éste artículo es que el magistrado instructor para poder admitir una demanda o la ampliación de esta, la misma debe cumplir con los requisitos establecidos en los artículos

207, 208, 209, y 210 del Código Fiscal de la Federación, y de no cumplir con dichos requisitos tiene facultad para desechar la demanda, la ampliación de esta o tenerlas por no presentadas.

Para admitir, tener por no presentada o desechar en su caso la contestación de la demanda o de su ampliación, a que hace alusión la fracción II, es necesario que se realice conforme a lo establecido en los artículos 212, 213 y 214 del Código Fiscal de la Federación.

La fracción III hace mención al tercero el cual conforme al artículo 198, fracción IV del Código Fiscal de la Federación es aquel que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante, como por ejemplo cuando una persona moral interpone juicio de nulidad en contra de un crédito fiscal determinado por haber omitido el pago de impuestos, esto trae consigo que el reparto de utilidades sea mayor para los trabajadores de esta empresa, por lo que los mismos tienen la calidad de terceros interesados en el juicio, al tener un derecho incompatible con la empresa, los cuales son representados por el representante de la mayoría o por el sindicato de la empresa, en caso de que cuenten con éste, el cual tendrá un plazo de 45 días, a partir del día siguiente a aquél en que se corra traslado de la demanda, para apersonarse en el juicio, mediante escrito el cual deberá contener los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto. (211 CFF)

La fracción IV otorga la facultad al magistrado instructor de admitir, desechar o tener por no ofrecidas las pruebas, debiéndose realizar conforme a lo establecido por los artículos 208, penúltimo párrafo, 209

penúltimo párrafo, 213, último párrafo, y 230 del Código Fiscal de la Federación.

El magistrado instructor puede realizar lo establecido en la fracción V, es decir sobreseer los juicios antes de que se hubiere cerrado la instrucción, con fundamento en el artículo 203, fracción I y IV del Código Fiscal de la Federación.

Los incidentes a que hace referencia la fracción VI son el incidente de suspensión de la ejecución, conforme al artículo 217 del Código Fiscal de la Federación; los incidentes de previo y especial pronunciamiento son: a) la incompetencia en razón de territorio (218 CFF), b) el de acumulación de autos (219 CFF), c) nulidad de notificaciones (233 CFF), d) interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia (224 CFF) y e) la recusación por causa de impedimento (225 CFF), otro incidente es el incidente de suspensión de la ejecución (227 CFF).

Las medidas de apremio a las que hace mención la fracción VII son las multas que se pueden imponer a otros organismos o instituciones, como por ejemplo la imposición de una multa al Servicio Postal Mexicano por no entregar los acuses de recibo de las notificaciones realizadas por correo certificado, estas son prevenciones y son cuestiones procesales que entran dentro de la instrucción del juicio.

La fracción VIII le otorga al magistrado instructor la atribución de formular el proyecto de sentencia definitiva de los expedientes a su cargo, sin embargo, toda vez que el Tribunal Federal de

Justicia Fiscal y Administrativa, es un tribunal colegiado, ya que como se mencionó sus salas se encuentran integradas por tres magistrados, para que un proyecto de sentencia sea aprobado necesita la unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala, la cual deberá ser dictada dentro de los 60 días siguientes al cierre de instrucción del juicio. (236 CFF)

La sentencia definitiva podrá ser dictada en cuatro sentidos ya sea reconociendo la validez de la resolución impugnada, declarando la nulidad lisa y llana de la misma, la nulidad para efectos en la cual se deberá precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales o declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación. (239 CFF)

Como se puede observar de lo anterior cada magistrado es responsable de la instrucción de los juicios que tienen radicados en su ponencia, y única y exclusivamente intervienen los tres magistrados al momento de emitir la resolución correspondiente.

Corresponde a los secretarios de las Salas Regionales: (41 LOTFJFA)

- I. Proyectar los autos y las resoluciones que les indique el magistrado instructor.**
- II. Autorizar con su firma las actuaciones del magistrado instructor y de la Sala Regional.**

III. Efectuar las diligencias que les encomiende el magistrado instructor cuando éstas deban practicarse fuera del local de la Sala y dentro de su jurisdicción.

IV. Proyectar las sentencias y engrosarlas en su caso, conforme a los razonamientos jurídicos de los magistrados.

V. Expedir certificados de las constancias que obren en los expedientes de la sala a que estén adscritos.

VI. Las demás que señalen las disposiciones legales aplicables.

En términos generales, los secretarios de acuerdos realizan toda la instrucción de los juicios que son turnados a sus mesas, así como el proyecto de sentencia que recaerá a cada juicio.

Conforme al artículo 42 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa corresponde a los actuarios:

I. Notificar, en el tiempo y forma prescritos por la ley, las resoluciones recaídas en los expedientes que para tal efecto les sean turnados.

II. Practicar las diligencias que se les encomienden.

III. Las demás que señalen las leyes o el Reglamento Interior.

Aquí cabe hacer la aclaración de que hasta el momento no existe Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Los actuarios de las Salas Regionales Metropolitanas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se dividen en actuarios de mesa y actuarios de calle, a diferencia de las demás Salas Regionales del Interior de la República, en las cuales no existe esa división; los actuarios de mesa son aquellos que se encuentran adscritos a cada una de las Salas, uno por Sala, al cual corresponde clasificar las actuaciones según el tipo de notificación, ya sea personal, a través del actuario de calle, o por correo certificado con acuse de recibo o a través de listas las cuales serán fijadas en el local que ocupe la actuaria en un lugar visible.

3.5. Oficialía Mayor

Conforme al artículo 38 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, corresponde al Oficial Mayor:

- I.** Formular el anteproyecto de presupuesto del Tribunal
- II.** Ejecutar las órdenes relacionadas con el ejercicio del presupuesto del Tribunal.
- III.** Proponer a la Presidencia del Tribunal los nombramientos, remociones, incrementos o movimientos de personal y vigilar el cumplimiento de las obligaciones laborales de los empleados administrativos.
- IV.** Controlar los bienes del Tribunal, mantener actualizado su inventario y vigilar su conservación.
- V.** Coordinar la prestación de los demás servicios administrativos necesarios para el buen funcionamiento del Tribunal.

Al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el Presupuesto de Egresos le corresponden las erogaciones del ramo administrativo 32.

Como se puede observar, la Oficialía Mayor tiene a su cargo lo referente a los recursos humanos y materiales del Tribunal.

Dependen de la Oficialía Mayor:

- Dirección de Programación y Presupuesto:
 1. Subdirección de Programación
 - 1.1. Departamento de Tesorería.
 2. Subdirección de Contabilidad y Estados Financieros.
 - 2.1. Departamento de Programación y Contabilidad
 - 2.2. Departamento de Cuenta Pública.

- Dirección de Recursos Materiales:
 1. Subdirección de Adquisiciones y Proveedores.
 - 1.1. Departamento de Adquisiciones y Proveedores
 - 1.2. Departamento de Inventarios

- Dirección de Personal:
 1. Subdirección de Desarrollo de Personal, la cual se encuentra enlazada con la Subdirección de Control de Personal.
 - 1.1. Departamento de Admisión

- 1.2. Departamento de Soporte Técnico.
2. Subdirección de Presupuesto y Pagos
 - 2.1. Departamento de Presupuesto
 - 2.2. Departamento de Pagos.
3. Subdirección de Control de Personal
 - 3.1. Departamento de Control de Personal

- Dirección de Servicios Generales:

1. Subdirección de Mantenimiento y Conservación.
 - 1.1. Departamento de operación de Servicios.

3.6. Contraloría Interna

Corresponde al Contralor Interno del Tribunal: (39

LOTFJFA)

- I.** Fiscalizar la actuación de los servidores públicos del Tribunal.
- II.** Proponer el nombramiento o remoción de los Peritos del Tribunal y supervisar su desempeño.
- III.** Fiscalizar el ejercicio presupuestal, así como las adquisiciones y enajenaciones de los bienes del Tribunal.
- IV.** Revisar los sistemas de control de recursos humanos, materiales y financieros del Tribunal.
- V.** Recibir las quejas en contra de los servidores públicos del Tribunal.
- VI.** Las demás que le confieran las leyes y los reglamentos, así como los acuerdos del Pleno.

Es necesario precisar que la fracción I no le otorga facultades al Contralor Interno de revisar o determinar si la actuación de los Magistrados respecto a la substanciación y resolución de los juicios, se realizó conforme a derecho, toda vez que dicha función le corresponde al Poder Judicial de la Federación, ya que el particular o la autoridad, tienen el juicio de amparo o el recurso de revisión en contra de las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Para cumplir con la atribución a que hace referencia la fracción II, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene adscritos a él diversos peritos, en distintas materias, a los cuales corresponde: (43 LOTFJFA)

- A) Rendir dictamen en los casos en que fueren designados peritos terceros en discordia y
- B) Asesorar a los magistrados del Tribunal cuando éstos lo soliciten, en las cuestiones técnicas que se susciten en los litigios.

Cuando en algún juicio sea necesario un perito tercero en discordia, el Tribunal nombrará a alguno de los que se encuentran adscritos a él, y a diferencia de otros tribunales, cuando se requiere alguna pericial es el propio Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien paga los honorarios de los peritos, que en realidad es una cantidad simbólica.

Para ser Perito del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se deberá cumplir con lo establecido en el Reglamento de los Artículos 8, 9, 16 fracción III y 35 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicado el 12 de junio de 1980 en el Diario Oficial de la Federación, asimismo dicho reglamento establece las normas precisas sobre las diversas cuestiones relacionadas con el desahogo de la prueba pericial en los juicios que se tramitan en las Salas Regionales.

La contraloría interna del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para cumplir con la atribución que le otorga la fracción III, debe encontrarse representada en el comité de adquisiciones cada vez que se realice alguna licitación, si bien es cierto no cuenta con voto, si con voz y puede realizar observaciones si considera que el procedimiento para la adquisición, no se está realizando conforme a lo establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas.

De lo anterior se puede observar que la función que realiza el contralor dentro del Tribunal, es la de fiscalización.

3.7. Unidad De Informática

La Unidad de Informática del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no se encuentra contemplada dentro de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pero si dentro de la estructura orgánica de éste.

Las funciones de la Unidad de Informática son:

- Definir las características del equipo que se deberá adquirir para la realización de las funciones del Tribunal.
- El software a utilizar
- Prever los cursos de capacitación que se requieran.

Lo anterior con el fin de que el personal del Tribunal se encuentra capacitado para la utilización del equipo adquirido para el desempeño de sus funciones.

- Evaluar las condiciones de equipo para compra
- Revisar y asesorar en los contratos de compra de equipo.
- Desarrollar sistemas o software necesarios para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Con el fin de realizar el trabajo en un menor tiempo, así como llevar un mejor control de todos y cada uno de los expedientes.

- Observar se tenga el equipo adecuado para desarrollar las funciones del Tribunal.
- Operar y mantener los servidores de la red.
- Dar soporte a la operación de la red.

La red en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el conjunto de servicios, cableado, equipo de comunicación y equipo de usuarios, que permite mantener al Tribunal comunicado.

Entre algunos de los recursos de la red encontramos el control procesal, el IUS, el cual permite tener acceso a las jurisprudencia, y tesis del Poder Judicial Federal; el DOF, que es el acceso al Diario Oficial de la Federación; la Compilación Jurídica Mexicana, que permite acceder a las diversas leyes, reglamentos, códigos, constituciones, tanto federales como locales; entre otros recursos, lo cual permite que sea más ágil el trabajo, ya que se economiza en tiempo al tener todos los recursos necesarios a disposición inmediata.

- Definir las políticas de uso de Internet.
- Mantener el equipo en operación continua durante las labores.

En resumen, a la Unidad de Informática le corresponde todo lo referente a computo, en cuanto a compra realiza la evaluación de lo que se va a adquirir y respecto del equipo actual le da mantenimiento y lo mantiene operando.

La Unidad de Informática se encuentra conformada por:

- Subdirección de Planeación, la cual a su vez se divide en:
 - a) Departamento de Programación
 - b) Departamento de Soporte Técnico
- Subdirección de Evaluación, de la cual depende el:
 - a) Departamento de atención a usuario
- Enlace Informativo de las Salas Regionales Foráneas.

En cada Sala Regional Foránea hay un informático adscrito al departamento de atención al usuario, para dar soporte a usuarios única y exclusivamente.

CAPITULO IV

EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

4.1. Antecedentes

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el primer tribunal administrativo autónomo e independiente que aparece en la historia jurídica de México, el cual se encuentra inspirado en la figura del Consejo de Estado Francés.

4.1.1. El Consejo de Estado Francés

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 Consejo 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.

Los antecedentes del Consejo de Estado Francés 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 de los monarcas capetianos, 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.

Mas tarde, durante el reinado de Luis XIV, cambia su nombre y se instituye como Consejo de Estado, este cuerpo colegiado adquiere una organización regular y permanente. Se encontraba integrada 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 periodo 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 las precarias condiciones en que vivía la clase baja, que era la más desprotegida y

golpeada por las cargas tributarias, y por el descrédito del que gozaban el Rey Luis XVI y la Reina María Antonieta, dedicados únicamente a satisfacer 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.

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.

Después de la Revolución Francesa se suprimieron las instituciones políticas del antiguo régimen, el Consulado fue un periodo 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, como Cónsul de Francia, “no quería de ninguna manera restaurar la antigua monarquía, sino sustentarse en la burguesía y en las 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 naturaleza 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 de 1799);⁷¹ basándose en el concepto rígido de división de poderes, en cuya base estaba una gran desconfianza a los tribunales judiciales.

La Constitución Napoleónica del 22 de Frimario año VIII, en su artículo 52, establece 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.”⁷²

De esta forma Napoleón sienta las bases que condicionan la existencia y evolución del Derecho Procesal Administrativo, desembocando en una jurisdicción administrativa moderna de naturaleza sui génesis. Efectivamente, con base en una particular interpretación rígida del

⁷¹ M. Jean-Francois Thery, “Congreso Internacional de Justicia Administrativa, LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación”, Tomo III, México, 1997, p. 1

⁷² Lic. Aurora Cortina G. Quijano, “Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa”, Tomo III, Instituto de Estudios Sobre Justicia Administrativa, México, 2001, p 48.

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.

El sustento legal para la dualidad de jurisdicciones en Francia, lo proporciona la Ley del 24 de agosto de 1790, señalando en su artículo 13:

“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.”⁷³

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

⁷³ Lic. Aurora Cortina G. Quijano, Op. Cit., p. 47.

- 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.

Dentro de la 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.

En la Ley Orgánica del 24 de mayo de 1872, el Consejo de Estado tiene tres funciones:

- Consejeros del Gobierno;
- Jurisdicción Suprema del Orden Administrativo;
- Órgano formador de servidores de la Nación.

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.

En el año de 1953, debido al número tan grande de asuntos pendientes de resolver por el Consejo de Estado, se reforma la estructura de la organización administrativa francesa mediante el decreto de 30 de septiembre de ese año, en el cual 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.

El Consejo de Estado Francés con la anterior reforma queda cimentado como juez de apelación y de última instancia en lo relativo a los fallos de los Tribunales Administrativos de Primera Instancia; conservando su carácter de órgano jurisdiccional en primera y última instancia de todos aquellos asuntos expresamente señalados por la ley.

Posteriormente en 1987 se vuelve a dar una reforma en la jurisdicción administrativa francesa considerada como la más importante desde la reforma de 1953, su motivo es nuevamente la imposibilidad de resolver el rezago de negocios que llegaban al Consejo de Estado, así se ve 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.

4.1.1.1. Estructura del Consejo de Estado Francés

El Consejo de Estado es consejero del gobierno en materia legislativa, reglamentaria y administrativa.

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, cinco en materia administrativa:

- Sección del Interior;
- Sección de Trabajos Públicos;
- Sección Social;

- Sección de Finanzas;
- Sección de Informe y Estudios y

La Sexta Sección del Consejo de Estado, es la Sección del Contencioso Administrativo, la cual se encarga de la función jurisdiccional tanto en la materia administrativa como en la fiscal.

El Consejo de Estado es presidido por el Vicepresidente, pues es el Primer Ministro de la república Francesa tiene el título, únicamente honorario, de Presidente del Consejo de Estado. Sus miembros son egresados de la Escuela Nacional de Administración (ENA), aunque también se encuentra personal que proviene de la administración activa o del exterior, y conforman varios rangos, cuyas denominaciones son: Consejero de Estado, Relator del Consejo de Estado y Oidor.

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 7 Consejeros de Estado en servicio ordinario;
- Un Consejero de Estado en servicio extraordinario,
- Un cierto número de relatores y 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 liberación 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 presidido 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 de Contencioso, dos Presidentes adjuntos de la Sección del Contencioso, tres Consejeros del Estado por cada Sección Administrativa, el miembro informante y 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 Comisionario 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.

Sección de lo Contencioso

El Consejo de Estado Francés 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 para 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:

- Contencioso de interpretación y apreciación de legalidad;

- Contencioso de represión;
- Contencioso de anulación; y
- Contencioso de plena jurisdicción.

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 otra vez, 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, es muy poco usado, ya que tiene como finalidad sancionar la particular por motivo de una infracción cometida por este último relacionada con una regla de derecho administrativo.

El contencioso de anulación tiene como finalidad controlar la legalidad de la administración activa, es decir, afianza el cumplimiento de las normas jurídicas aplicables a los actos administrativos; sólo persigue el restablecimiento de la legalidad violada.

Su finalidad no es tutelar el derecho subjetivo del accionante sino restablecer el orden jurídico violado, es decir, su propósito

es controlar la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo, limitándose la sentencia a anular el acto impugnado, por vicios de legalidad, tales como la incompetencia del funcionario emisor, la inobservancia de formas y procedimientos para la emisión del acto, la violación de la ley o el desvío de poder.

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; este procedimiento del 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.

Obliga al tribunal a conocer y decidir en toda su extensión la reparación del derecho subjetivo del actor lesionado por el acto impugnado, teniendo el alcance no sólo de anular el acto, sino también de fijar los derechos del recurrente y condenar a la administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos.

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.

Finalmente, 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.

4.1.2. Ley De Justicia Fiscal

El 27 de agosto de 1936 se creó la "Ley de Justicia Fiscal" (Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936), que entró en vigor el 1º de enero de 1937. Dicha Ley fue elaborada por el Poder Ejecutivo en ejercicio de las facultades que le fueron conferidas por el Congreso de la Unión para la organización de los servicios hacendarios (decreto de 30 de diciembre de 1935).

Esta Ley creó el Tribunal Fiscal de la Federación como un típico tribunal administrativo de acuerdo con el modelo francés, y por ello insertó elementos del contencioso administrativo continental europeo en el sistema tradicional judicialista.⁷⁴

"La exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal señaló como antecedentes inmediatos del Tribunal Fiscal de la Federación a la

⁷⁴ Héctor Fix Zamudio, "Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano", El Colegio Nacional, México. 1983, p. 82.

Ley Orgánica de la Tesorería, la Ley para la Calificación de las Infracciones Fiscales, así como la legislación y la Jurisprudencia sobre el juicio de amparo en materia administrativa, particularmente el calificado de "indirecto", o de doble instancia. La Ley de Justicia Fiscal tenía carácter procesal."⁷⁵

Si quisiéramos resumir las características, tanto del órgano jurisdiccional creado, como del procedimiento que ante él debía seguirse, podemos afirmar que:

- a) Se trata de un tribunal situado en la esfera del Poder Ejecutivo encargado de resolver controversias administrativas, especialmente en materia fiscal.
- b) "Debia considerarse como un tribunal administrativo de justicia delegada."⁷⁶
- c) Fue en principio, un tribunal de simple anulación, ya que inicialmente se limitó el efecto de sus fallos a la anulación del acto administrativo impugnado.

Las características procesales del citado tribunal pueden sintetizarse como sigue:

⁷⁵ Alfonso Nava Negrete, "Notas Sobre el Tribunal Contencioso Administrativo del D.F.", Cronología de Tribunales Administrativos, Revista del Tribunal de lo Contenciosos Administrativo del Distrito Federal, Volumen I, Núm. 2, Julio 17 de 1973, México, 1973, p. 43.

⁷⁶ Acorde al artículo 19 de dicha ley y con el artículo 146 del Código Fiscal de 1938, el referido tribunal dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, aun cuando sería independiente de la Secretaría de Hacienda y de cualquier otro órgano administrativo.

1. "Era un órgano de competencia específica en materia fiscal."⁷⁷
2. Fue diseñado como un órgano colegiado que actuaba en pleno y en salas, organizadas como un criterio de división del trabajo.
3. "Las pretensiones deducidas ante el Tribunal Fiscal de la Federación se planteaban ante el juicio de anulación y se regularon de acuerdo con los lineamientos del recurso por el exceso de poder que se tramita ante el Consejo de Estado Francés."⁷⁸
4. El procedimiento establecido era de tipo sumario y no requería para su iniciación de la garantía del interés fiscal.
5. "El procedimiento era uniinstancial. No se contemplaba ningún recurso de alzada contra las sentencias que ponían fin al juicio fiscal; (Como única excepción y de manera limitada existió el recurso de queja contra la violación de la jurisprudencia del tribunal cometida por las salas)"⁷⁹
6. Contra las sentencias del Tribunal Fiscal procedía el juicio de amparo si eran desfavorables a los particulares, pero las autoridades no podían impugnarlas en forma alguna, ya que el recurso de súplica fue suprimido por la reforma constitucional de 1934.

⁷⁷ Artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal, el cual señala su competencia.

⁷⁸ Artículo 56 de la Ley de Justicia Fiscal.

⁷⁹ Alfonso Nava Negrete, "Derecho Procesal Administrativo", Ed. Porrúa, México, 1959, p. 47.

Cabe añadir que los creadores del Tribunal Fiscal tenían la intención de establecer un juicio en el cual predominara la oralidad, pero en la práctica se consiguió el procedimiento escrito.

La constitucionalidad del naciente Tribunal Fiscal originó un fuerte debate doctrinal, pues algunos tratadistas consideraron que no existía precepto constitucional que en su texto, autorizara la creación de tribunales administrativos, ni por el Congreso de la Unión ni por el Ejecutivo Federal.

4.1.3. Código Fiscal De La Federación De 1938

“El Código Fiscal de la Federación, promulgado el 30 de diciembre de 1938”⁸⁰, era un ordenamiento que contenía tanto normas sustantivas en materia tributaria como las adjetivas. Dichas normas procesales redujeron básicamente los principios generales de la Ley de Justicia Fiscal (a la cual abrogó), ya que no altero ni la estructura orgánica ni la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

Se mantuvo la integración del Tribunal prescrita por la Ley de Justicia Fiscal. El Tribunal contaba con 15 magistrados divididos en 5 salas, cada una de las cuales se componía de 3 magistrados, y también podía funcionar en pleno. Dicha integración permaneció hasta la reforma del 28 de diciembre de 1946, en la que se amplió el número de magistrados a veintiuno y el de las salas a 7. Este código tuvo vigencia hasta el 31 de marzo de 1967.

⁸⁰ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1938, entró en vigor el 1º de enero de 1939.

Hasta antes de dicha reforma, durante los primeros años de existencia del Tribunal Fiscal de la Federación, existió una fuerte discusión doctrinal, en el ámbito académico, sobre la constitucionalidad del tribunal y sobre la jurisdicción administrativa en nuestro país, que dio origen a la reforma constitucional correspondiente.

4.1.4. Reforma Constitucional De 1946

El 30 de diciembre de 1937, el Ejecutivo de la Unión envió una iniciativa de reforma del artículo 104 Constitucional, fracción I, y no obstante haber fracasado, dicha iniciativa aportó las bases sobre las que se realizaron las reformas de 1946. En ellas se justificaba la creación de tribunales administrativos debido al crecimiento de la órbita de acción de la administración pública.

El deseo de dar fundamento constitucional a los tribunales administrativos, y en especial al Tribunal Fiscal de la Federación, se consiguió con la reforma a la fracción I del artículo 104 de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 31 de diciembre de 1946, y en vigor a partir del 10 de enero de 1947.

Con fundamento en dicha reforma constitucional, el Congreso de la Unión expidió una ley para crear, ante la Suprema Corte de Justicia, un recurso contra las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación.

“En dicha reforma se reconoció, si bien en forma indirecta, la constitucionalidad de los tribunales administrativos al facultar al máximo órgano jurisdiccional de nuestro país para que conociera, por conducto de los recursos ordinario prescritos por las leyes, de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos creados por la Ley Federal, siempre que dichos tribunales estuviesen dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.”⁸¹

Brevemente se pueden señalar los logros obtenidos con la reforma de 1946:

1. Constitucionalizó los tribunales administrativos.
2. Se estableció que todo tribunal administrativo debía poseer plena autonomía para dictar sus fallos, es decir, independencia total respecto de los órganos de la administración activa.

Este mismo año se reformó el Código Fiscal de la Federación para elevar el número de salas a 7 y el de magistrados a 21 (reforma de 28 de diciembre de 1946).

Posteriormente, por reforma publicada en el Diario de la Federación de 31 de diciembre de 1949, fue ampliada la competencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la nación para conocer de aquellos negocios cuya cuantía no hubiese sido precisada, o que rebasaran el valor de \$20,000.00.

⁸¹ Gonzálo Armienta Calderón, “El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, Ed. Textos Universitarios S.A., México, 1977, p. 326

4.1.5. Ley Orgánica Del Tribunal Fiscal De La Federación y Código Fiscal De La Federación De 1966.

El primero de abril de 1967 entraron en vigor dos ordenamientos: el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966 y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal.

"La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal Federal determinó en su artículo primero, el carácter dotado de plena autonomía del tribunal, superando así la concepción con que dicho organismo fue introducido en la Ley de Justicia Fiscal, pues si recordamos, en ella se le consideraba un tribunal de "jurisdicción delegada".⁸²

4.1.6. Reformas Constitucionales De 1967 y 1968

En el mes de junio de 1967, fue promulgada una reforma al artículo 104 de la Constitución Federal, dicha reforma facultó de manera expresa al legislador para crear "Tribunales de lo Contencioso Administrativo con Plena Autonomía" para dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública federal, del Distrito Federal o de los territorios federales.

Estas reformas, en las que ya aparecía un correcto uso de la terminología procesal por parte de sus autores, consiguieron los objetivos siguientes:

⁸² Héctor Fix Zamudio, Op. Cit., p. 1079.

1. Constitucionalizó en forma directa la creación de tribunales administrativos, facultando para ello al legislador federal para expedir leyes reguladoras de la jurisdicción administrativa especializada y autónoma;
2. Sentó las bases constitucionales para la creación de tribunales locales de lo contencioso administrativo, al menos en el ámbito del Distrito Federal. Posteriormente se crearía el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal por una ley promulgada el 28 de enero de 1971.
3. Conservó la facultad de revisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Confirmó con ello el sistema mixto de jurisdicción administrativa.
4. Las sentencias de los tribunales administrativos sólo serían revisadas por el supremo órgano jurisdiccional mexicano cuando dicha revisión fuese interpuesta por las autoridades administrativas de acuerdo con el párrafo segundo del citado artículo 104, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el cual se dispuso que: "Procederá el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia en contra de las resoluciones definitivas de dichos tribunales administrativos, sólo en casos que señalen las leyes federales", y "siempre que estas resoluciones hayan sido

dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contenciosa administrativa”.

La reforma de 1968, también introdujo otro factor de importancia, ya que modificó la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal y la Ley de Amparo, estableciendo el amparo uniinstancial contra las sentencias definitivas dictadas por los tribunales administrativos.

Desde entonces, los tribunales administrativos son órganos jurisdiccionales dotados de plena autonomía, ya que antes de esa reforma sus sentencias se consideraban como actos formalmente administrativos.

4.1.7. Ley Orgánica Del Tribunal Fiscal De La Federación De 1978.

El 2 de febrero de 1978, se publicó en el Diario Oficial de la Federación una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que derogó a la anterior ley de 24 de diciembre de 1966, así como varias reformas y adiciones al Código Fiscal de la Federación, dichos textos entraron en vigor el 2 de agosto del mismo año.

La nueva ley hizo importantes modificaciones a la organización del Tribunal, pues desde su entrada en vigor el mismo se integró por una Sala Superior y por Salas Regionales, y aún cuando siguió siendo representado por un presidente que se elegía cada año, ahora es designado de entre y por los magistrados de la Sala Superior.

La citada Ley Orgánica, tuvo como principal propósito la descentralización territorial del Tribunal Fiscal de la Federación a través

de la creación de Salas Regionales, y en forma paralela al programa de descentralización administrativa emprendida por el Gobierno Federal, y específicamente del programa de regionalización de la Secretaría de Hacienda.

Desde entonces, el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa funciona en primera instancia por medio de las Salas Regionales, para cuya instalación se dividió al país en regiones.

Las Salas Regionales, absorbieron la competencia de las "salas" en la antigua Ley Orgánica de la Federación y conocen, desde el 2 de febrero de 1978, por razón de territorio, de los juicios contra las resoluciones de las autoridades ordenadas con sede en su circunscripción.

La Sala Superior concentró las funciones del "pleno" y quedó encargada tanto de las funciones jurisdiccionales en segunda instancia, como de las funciones administrativas del propio Tribunal.

De esta forma, se separó la función instructora y jurisdiccional a cargo de las Salas Regionales, de la atribución revisora y unificadora de la jurisprudencia a cargo de la Sala Superior del Tribunal.

La Sala Superior se integró con nueve magistrados, y las Salas Regionales se formaron con tres magistrados cada una. Además, de tres magistrados supernumerarios. Los magistrados del Tribunal son designados por el Presidente de la República con ratificación del Senado, debiendo señalarse la sala de destino y si eran numerarios o supernumerarios. También formaban parte del Tribunal: un secretario

general de acuerdos, un oficial mayor, los secretarios, actuarios y peritos necesarios para el despacho de los asuntos y los empleados determinados por la Sala Superior.

El artículo 22 de la Ley Orgánica preveía la existencia de las Salas Regionales: seis salas para la zona metropolitana de la Ciudad de México. El artículo quinto transitorio del citado ordenamiento señalaba que el Presidente de la República, a solicitud de la Sala Superior, podría dictar acuerdos para el traslado de tres de ellas hacia otra tantas regiones del país donde no se hubiere instalado otra Sala Regional.

El precepto transitorio fue derogado, y el artículo 22 fue reformado por la Ley publicada el 31 de diciembre de 1981, el que entro en vigor el día siguiente, señalando el texto reformado del artículo 22 que establecía: "en cada una de las regiones habrá una sala regional, a excepción de la metropolitana, donde habrá seis salas regionales".

"El Código Fiscal de la Federación promulgado en diciembre de 1981, y que entró en vigor el primero de abril de 1983, modificó el procedimiento seguido por el Tribunal Fiscal de la Federación. El texto reformado del artículo 235 del citado ordenamiento suprimió el carácter oral que existía en la letra del texto anterior, ya que suprimió la audiencia de pruebas y alegatos, y en su lugar dispuso un acuerdo de cierre de instrucción."⁸³

⁸³ Gonzálo Armienta Calderón, "Cinco Ensayos Jurídicos", Ed. Universidad de Occidente, Sinaloa, México, 1985, p. 72.

Se consideraba que el rezago existente en las Salas Regionales era motivado por la supuesta oralidad del procedimiento.

Se aceleró el trámite de las cuestiones probatorias (artículo 205, fracción V y 214, fracciones II y IV), lo que contrasta con los plazos para presentación, ampliación y contestación de la demanda.

También se otorgaron al Tribunal Fiscal de la Federación, atribuciones propias de un auténtico tribunal para hacer cumplir las providencias precautorias por él dictadas, mediante la imposición de multas. Asimismo, se abrió la posibilidad de que dictarían sentencias que impusieran obligaciones de hacer a una autoridad por cuanto a la realización de actos o a la reposición del procedimiento⁸⁴.

4.1.8. Reformas a La Ley Orgánica Del Tribunal Fiscal De La Federación De 1988.

“El 17 de marzo de 1987 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación, reformas a los artículos 17, 46 y 116 del texto constitucional. El artículo 116 reformado en su fracción IV proporciona la base constitucional para que las Constituciones y leyes de los estados instituyan tribunales “de lo contencioso administrativo”, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que surjan entre la administración pública estatal y los particulares.

⁸⁴ Margarita Lomeli Cerezo, “Procedimiento Contencioso en el Nuevo Código Fiscal Federal”, Estudios Fiscales, T.F.F., México, 1981, p. 162.

La reforma al texto del artículo 116 de nuestra Constitución adaptó al régimen constitucional una circunstancia real, la existencia de tribunales locales de jurisdicción administrativa, algunos de los cuales son innovadores en varios aspectos procesales.

Otro elemento que seguramente influyó en la citada reforma es la necesidad de articular un sistema nacional de justicia administrativa sobre las bases de unidad y coherencia.”⁸⁵

El 29 de julio de 1987, se promulgaron reformas al texto constitucional, publicadas el 10 de agosto del mismo año.

La primera reforma consiste en el tratado del texto que faculta al Congreso de la Unión para crear órganos de jurisdicción administrativa en el ámbito Federal y en el Distrito Federal.

“El comentario general de la doctrina es que esta reforma, más que por otra razón, fue motivada por un afán de técnica legislativa, pues con ella se trasladó el fundamento constitucional de los tribunales administrativos del capítulo dedicado al Poder Judicial Federal (artículo 104, fracción I), al capítulo relativo a las facultades legislativas del Congreso de la Unión (artículo 73 fracción XXXIX, inciso H).”⁸⁶

La segunda reforma constitucional que nos atañe es la efectuada al texto del artículo 104, al que se le adiciona la fracción I-B,

⁸⁵ Gonzálo Armienta Calderón, “La Reforma Judicial y los Tribunales Administrativos, Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano”, Ed. Porrúa, México, 1987, p. 833 a 835.

que atribuye a los Tribunales Colegiados de Circuito el recurso de revisión interpuesto contra las resoluciones definitivas dictadas por los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXXIX, inciso H del artículo 73 y en los casos en que lo señalen las leyes.

La revisión (*rectius* apelación) de dichas sentencias se someten al trámite que para revisión de amparo de doble instancia dispone la Ley Reglamentaria de los artículos 103 y 107 Constitucionales. La resolución que sobre dichos asuntos dicten los Tribunales Colegiados no es susceptible de ulterior recurso, es decir, quedan firmes.

Finalmente, el cinco de enero de 1988 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las modificaciones a la Ley de Amparo y a la Ley Orgánica del Poder Judicial, que entraron en vigor el quince de enero de 1988, con objeto de establecer las bases legales para la aplicación de la reforma constitucional anteriormente descrita.

También a dicho efecto se reformó el texto del Código Fiscal de la Federación y el de la Ley Orgánica del entonces Tribunal Fiscal de la Federación el 5 de enero de 1988, entrando en vigor a partir del día 15 del mismo mes y año.

En virtud de dicha reforma, la Sala Superior del entonces Tribunal Fiscal de la Federación posee un limitado sector de competencia para aquellos asuntos de "importancias y trascendencia", ya que le

⁸⁶ Héctor Fix Zamudio, "El Ejecutivo y el Poder Judicial, El Sistema Presidencial Mexicano", U.N.A.M., México, 1988, p. 298.

suprimieron sus facultades revisoras de resoluciones emitidas por las Salas Regionales.

Esta reforma, a primera vista produce la impresión de que intenta alterar el rumbo de las reformas precedentes que tendían a conformar un sistema de tribunales de jurisdicción administrativa independientes tanto del poder Judicial como de la administración activa.

4.1.9. Reformas de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y del Código Fiscal de la Federación de 2000.

El 31 de diciembre de 2000, fueron publicadas las reformas al Código Fiscal de la Federación y a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, decretándose que las mismas entraría en vigor el 1º de enero de 2001.

La principales reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación son:

1. "Se reforma la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En consecuencia, se reforma la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación tanto en su título como en sus disposiciones, así como en todas aquellas contenidas en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes fiscales y administrativas federales, en las que se cite al Tribunal Fiscal de la Federación, para

sustituir ese nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.⁸⁷

2. Se le concede competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para conocer de demandas contra resoluciones negativas fictas que aparezcan en todas las materias que ya sean de su competencia.
3. Al reformarse el artículo 31 de su Ley Orgánica, se modifica la competencia territorial de las Salas regionales, ya que la misma, ya no se determinará en base al domicilio fiscal del contribuyente, sino a la sede de la autoridad demandada.
4. Se otorga competencia al Pleno de la Sala Superior del Tribunal para proponer al Presidente de la República la designación o ratificación de magistrados; así como también para conocer de los asuntos previstos por el artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa competencia de las secciones de dicho Tribunal; establecer la bases para la carrera jurisdiccional de Magistrados, Actuarios, Secretarios de Acuerdos de Sala Regional y Sala Superior, así como criterios de selección para ingreso, promoción y permanencia, reglas de disciplina, estímulos y retiro de funcionarios jurisdiccionales; designar de entre sus

⁸⁷ Artículo Décimo Primero Transitorio de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre

miembros a los Magistrados visitadores y dictar las reglas a que deberán sujetarse las visitas.

5. Se faculta a la Sala Superior para que determine la jurisdicción territorial de las Salas Regionales, reforma que "entrará en vigor el 1º de febrero de 2001"⁸⁸, así como el número y sede.

Entre las reformas al Código Fiscal de la Federación, concernientes al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, encontramos la modificación a la denominación del Título VI del Código Fiscal de la Federación, de procedimiento contencioso administrativo, a juicio contencioso administrativo.

Asimismo, al reformarse el artículo 208 fracciones I y VIII del Código Fiscal de la Federación, se elimina como requisito que debe satisfacer el escrito de demanda de nulidad que se presenta ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el que indique el domicilio fiscal de contribuyente que promueve, incorporándose la obligación de señalar domicilio para oír y recibir notificaciones dentro de la jurisdicción de la Sala Regional competente. En caso de no señalar este último domicilio, las notificaciones respectivas se harán por lista en la propia Sala.

Se adiciona el artículo 208-Bis, mediante el cual se establece la posibilidad de solicitar la suspensión de la ejecución del acto

de 2000.

⁸⁸ Artículo Décimo Primero Transitorio, Op. Cit.

impugnado ante la propia Sala que conozca del juicio, debiéndose hacer por escrito en cualquier momento hasta antes de que se dicte sentencia.

Se establece como obligación para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al reformarse el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, que al emitir sus sentencias, se resuelva sobre la pretensión del actor respecto de la resolución impugnada. Asimismo, tratándose de sentencias condenatorias respecto de derechos subjetivos o devoluciones de cantidades, dicho tribunal deberá previo a la emisión de la misma, constatar la existencia de tal derecho y, por otra parte, se ocupará de la ilegalidad de la resolución impugnada.

Se adiciona una fracción IV al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, estableciendo dos supuestos respecto de los cuales puede pronunciarse el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al emitir sus sentencia, la declaración de existencia de un derecho subjetivo o la condena al cumplimiento de una obligación, a la vez que podrá decretar la nulidad de la resolución impugnada que se relacione con éstos.

Se incorpora como causal de procedencia del recurso de queja previsto por el Código Fiscal de la Federación en su artículo 239-B, el incumplimiento, por parte de la autoridad, de la sentencia interlocutoria dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que otorgó la suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado.

Como se observa, el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sufrió cambios tanto formales como materiales,

con los cuales se le ha otorgado tintes de Tribunal Contencioso-Administrativo de plena jurisdicción, sin embargo, no se le ha otorgado de facultades coactivas para hacer cumplir sus fallos.

Por todo lo anteriormente expuesto podemos deducir que la justicia administrativa ha recorrido un amplio camino en busca de su perfeccionamiento; con el único objetivo de preservar en todo momento un Estado de Derecho.

4.2. Régimen Jurídico.

El fundamento constitucional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra en el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual otorga facultades al Congreso de la Unión para “expedir leyes que instruyan 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 y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”⁸⁹

La Constitución proporciona unos cuantos principios de competencia y de organización correspondiendo al legislador ordinario determinar el resto. Tal determinación se lleva a cabo en la actualidad por medio de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, misma que dispone que el Tribunal actuaría por medio de

⁸⁹ Artículo 73, fracción H, “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, Ed. Porrúa, México, 1995, p. 61.

una Sala Superior y Salas Regionales, teniendo como competencia conocer de las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales y órganos fiscales autónomos en las que se determine la existencia de una obligación fiscal; de aquellas que nieguen las devoluciones autorizadas por el Código Fiscal de la Federación; las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales; aquellas que sean relativas a pensiones con cargo al erario federal; de las dictadas respecto a los contratos de obra pública celebrados por la administración pública federal centralizada y de aquellos que constituyan créditos por responsabilidad contra funcionarios o empleados que manejen fondos federales.”⁹⁰

El Código Fiscal de la Federación, también es aplicable al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que en su Título VI, establece el juicio contencioso administrativo, el cual se promueve y resuelve ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siendo lo anterior su primordial actividad.

Los tratados internacionales de que México sea parte, ya que el juicio que se promueva ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se registrará de igual forma por las disposiciones de dichos tratados.

Otro ordenamiento relacionado con el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es el Código Federal de Procedimientos Civiles, toda vez que el mismo se aplica supletoriamente, cuando no exista

⁹⁰ Héctor Fix Zamudio y José Ramón Cossío Díaz, “El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano”, Ed. Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, México, 1996, p 1459.

disposición expresa en el Código Fiscal de la Federación, respecto del juicio promovido ante el Tribunal. (art. 197 CFF)

De igual forma la jurisprudencia del Poder Judicial Federal, así como la del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que se encuentran las Salas del Tribunal obligadas a aplicar dichas jurisprudencias, en las resoluciones que dicten dentro de los juicios promovidos ante él. (arts. 192 y 193 LA y 263 CFF)

4.3. Su Competencia Material

Todos los asuntos que son competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se instruyen por alguna de sus Salas Regionales, en forma de juicio. El artículo 11 de su Ley Orgánica, cuyo encabezado reza: "El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerán de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación", definiendo en sus siguientes párrafos "Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa",

Al igual que el antepenúltimo y penúltimo párrafo del mencionado artículo al establecer, respectivamente, "El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 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", nos ofrecen el marco de la primera dimensión de la competencia material del Tribunal.

Un análisis de las resoluciones (quince fracciones) que indica el mencionado artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, nos señala el plano de esa primera dimensión. Las cuales son:

- 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 en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares 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.

...

VI.Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sean 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 organismo 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.

En este listado encontramos actos de autoridad en forma de resoluciones definitivas, en las siguientes materias:

1. Administrativo- fiscal-contribucional: I, II, IX, XIV.
2. Administrativo-fiscal-no contribucional: III, IV, VIII, XI, XII, XIII, XIV.
3. Administrativo-presupuestal: V, VI, VII, X, XIV
4. Administrativo no especificado: XV, que es la fracción que abre la puerta a la ampliación de la competencia del Tribunal para convertirlo en un verdadero contencioso-administrativo.

4.3.1. Su Competencia Formal.

La Ley Orgánica del Tribunal en su artículo primero señala lo siguiente: El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dicta "fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece". Es pues el fallo el medio conducente de la competencia formal del Tribunal. "Fallo. Igual a sentencia". Define Pallares, y ésta "es el acto jurisdiccional por medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso" y "procede del vocablo latino *sentiendo*, ya que el juez declara lo que siente, según lo que resulta del proceso".⁹¹

⁹¹ Pallares, "Diccionario", Cit. por Heriberto Anselmo Amaya Rivera, "La Consulta a la Auditoría Fiscal y su Proyección en Juicio", Colección de Estudios Jurídicos, Volumen VII, Ed. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Primera Edición, p. 181.

Como se mencionó anteriormente todos los asuntos jurisdiccionales del Tribunal se substancian en una de sus Salas Regionales; las cuales “conocerán de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican...”, “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”, “de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo... 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.”⁹²

Conocimiento es “uno de los atributos de la jurisdicción, y se entiende por tal, el acto de tramitar, conocer y resolver un proceso determinado”,⁹³ y este conocimiento recae sobre la doble vertiente de demandas ante el Tribunal: de los particulares, y de las autoridades pues éstas son las que pueden dictar las resoluciones que menciona el artículo 1º de su Ley Orgánica.

El artículo 36 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señala las siguientes atribuciones del Magistrado Instructor, con relación a las demandas:

⁹² Artículo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

⁹³ Pallares, “Diccionario”, Cit. por Heriberto Anselmo Amaya Rivera, Op. Cit., p. 181.

- I.** Admitir o desechar o tener por no presentada la demanda o la ampliación, si no se ajustan a la Ley.
- II.** Admitir o tener por no presentada la contestación de la demanda o de su ampliación, o desecharlas en su caso.
- III.** Admitir o rechazar la intervención del tercero.
- IV.** Admitir, desechar o tener por no ofrecidas las pruebas.
- V.** Sobreseer los juicios antes de que se hubiere cerrado la instrucción en los casos de desistimiento del demandante o de revocación de la resolución impugnada por el demandado.
- VI.** Tramitar los incidentes y recursos que les competan, formular el proyecto de resolución y someterlo a la consideración de la Sala.
- VII.** Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para instruir el juicio, incluyendo la imposición de las medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones y atender la correspondencia necesaria, autorizándola con su firma.
- VIII.** Formular el proyecto de sentencia definitiva.

IX. Las demás que le correspondan conforme a las disposiciones del Código Fiscal de la Federación.

El Código remitido dispone, con respecto a la forma de expresión de la competencia del Tribunal, que los juicios se substanciarán y resolverán con apego al propio Código, pudiendo aplicarse supletoriamente a falta de disposición expresa el “Código Federal de Procedimientos Civiles siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga el procedimiento contencioso que establece este Código” (art. 197 CFF). Con relación a los fallos disponen sus artículos 237 y 239 que:

“Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

...

No se podrán anular o modificar actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.”

La sentencia definitiva podrá:

- I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- III. Declara la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la

forma y términos en que la autoridad deba cumplirla, salvo que se trata de facultades discrecionales.

IV. Declara la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aún cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.

En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este Código, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.”

La sentencia en su forma debe incluir, como todo acto de autoridad, la fundamentación y motivación.

La forma de ejercer la competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es comparable a la del Amparo; "Heduán Virués señala que el juicio estructurado por la Ley de Justicia Fiscal, tiene su género más próximo en el juicio de amparo y no en el proceso civil, a pesar de que en ambos se acude a la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles que a veces no la surte adecuadamente".⁹⁴ El juicio de amparo es procedente contra leyes o actos de autoridad que violen las garantías individuales, porque el agravio que sufra un gobernado al ser violada en su contra una garantía constitucional, puede provenir de la ley misma, cuando el legislador incluyó la violación en las disposiciones y en este caso el agravio lo puede sufrir el gobernado por la expedición misma de la ley, o por la aplicación de actos fundados en dicha ley violatoria de la Constitución, o lo puede sufrir directamente por un acto que no esté fundado en ley no violatoria de la Constitución. Pues bien, de las tres especies resultantes de actos de Autoridad potencialmente violatorios de garantías, sólo los dos últimos podrán ser actos administrativos, y sólo el último puede ser controlado jurisdiccionalmente por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Lo anterior se expresa diciendo que el Tribunal no tiene competencia para resolver sobre la constitucionalidad de leyes, pero sí la tiene para ello con relación a actos de la autoridad administrativa. El Pleno de la Corte ha resuelto en tesis jurisprudencial:

"El Tribunal Fiscal de la Federación carece de competencia para estudiar y resolver sobre la inconstitucionalidad de

una ley, ya que tal facultad corresponde al Poder Judicial de la Federación a través del juicio de amparo⁹⁵

El Tribunal, como toda autoridad de carácter administrativo, sólo tiene la facultad para aplicar la ley en sus términos, según la interpretación de las normas. El apego a los principios fundamentales de nuestro orden jurídico, según fueron incorporados a la Constitución mexicana, de los ordenamientos que aplica el poder Ejecutivo, no cae dentro de las materias correspondientes a la actividad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en virtud de que el mecanismo de verificación de la constitucionalidad de las leyes compete a los jueces federales, en la vía del juicio de amparo.

4.4. El Efecto De Sus Fallos

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra limitado en el ejercicio de su competencia, desde su nacimiento, toda vez que no puede, por sí mismo, hacer cumplir sus fallos, ya que carece de imperio y esta falta fue prevista desde su nacimiento.

Como ya se mencionó el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fue concebido sin la facultad de hacer cumplir sus fallos, toda vez que fue creado con los requerimientos de la jurisdicción contencioso-administrativa, en la que se sitúa el autocontrol por la vía llamada de justicia delegada, por lo que su jurisdicción correspondía al grado de anulación, ya que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

⁹⁴ Heriberto Anselmo Anaya Rivera, Op. Cit., p. 184.

⁹⁵ Heriberto Anselmo Amaya Rivera, Op. Cit., p. 185.

Administrativa no sustituía al órgano demandado en el ejercicio de sus atribuciones, ni se encontraba facultado para ejecutar los fallos de propia autoridad, ya que los legisladores de la Ley de Justicia Fiscal quisieron reservar a los órganos del Poder Judicial Federal, la potestad de hacer cumplir las sentencias pronunciadas por el Tribunal Fiscal en favor de los particulares a través de la jurisdicción extraordinaria que compete a los órganos del Poder Judicial, por la vía de amparo.

Sin embargo, actualmente, dada la diversidad de materias de las cuales conoce el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se puede constituir como modelo contencioso de anulación, en donde la labor de juez consiste únicamente en determinar la regularidad del acto administrativo o como contencioso de plena jurisdicción, en donde se precisa la existencia y medida de un derecho subjetivo del particular, repercutiendo ello en el pronunciamiento de sentencia de nulidad para efectos.

Los efectos de las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, podrán ser:

- I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.
- III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos...
- IV. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Como se observa de lo anterior las fracciones III y IV del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, obligan al Tribunal indicar de manera concreta en que casos la autoridad administrativa debe dictar una nueva resolución y en ciertos supuestos, además, bajo qué lineamientos, por lo que la sentencia no sólo se limita a declarar la nulidad del acto, sino a ordenar a la autoridad a que, en uso de sus atribuciones legales y en virtud de que únicamente fueron objeto de estudio violaciones de carácter formal, emita una nueva resolución, cumpliendo con las formalidades de que ha de estar revestido el acto, o reponer el procedimiento para que la nueva resolución se dicte después de reunirse todos los requisitos que deben existir previamente al pronunciamiento de la decisión, actuando de esta forma el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como un tribunal de plena jurisdicción, sin embargo carece de imperio para hacer respetar sus decisiones al ejercitar funciones jurisdiccionales, al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no ha sido dotado plena jurisdicción, entendiéndose como plena jurisdicción aquella en que se solicita del órgano jurisdiccional, no sólo la anulación del acto sino el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, restaurando las cosas al estado en que se encontraban, ya que carece de fuerza coactiva para hacer cumplir sus fallos.

Si bien es cierto, ante la repetición de la resolución anulada, el incumplimiento de la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad o de la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la parte afectada

podrá ocurrir en queja, por una sola vez ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, conforme al artículo 239-Bis del Código Fiscal de la Federación.

En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones, notificando dicha resolución también al superior del funcionario responsable, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá un multa de 30 a 90 días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

De existir exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, se dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable 20 días para que dé el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.

En caso de existir omisión total en el cumplimiento de la sentencia se condenará la funcionario responsable 20 días para que dé cumplimiento al fallo, y de igual forma se notificará dicha resolución al superior del funcionario responsable, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá un multa de 30 a 90 días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, se declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión, notificándose al superior del funcionario responsable, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de 15 días de su salario, sin exceder del equivalente a 45 días del mismo.

Sin embargo, si la autoridad continua ante su negativa de cumplir la sentencia firme o interlocutoria emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, repite indebidamente la resolución anulada o incurre en exceso o en defecto, se deja a la parte afectada en estado de indefensión, toda vez que únicamente puede ocurrir en queja por una sola vez, como lo establece el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, ya que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos, y la negativa de la autoridad demandada para obedecer la disposiciones del Tribunal deberá de combatirse, como la de cualquiera otra autoridad obstinada en no hacer lo que legalmente está obligada a realizar, mediante el amparo, en el que, como es obvio, ya no se discutirán las cuestiones que fueron resueltas en el juicio contencioso administrativo, sino únicamente la posibilidad material o jurídica de la ejecución, afectando tal situación la esfera jurídica y económica del afectado, y violándose el principio de derecho que proclama que la justicia que imparte el estado debe ser pronta y expedita.

En ese sentido, si la queja tiene como finalidad que el interesado tenga un medio de defensa para que se obligue a la autoridad a

que cumpla con la sentencia de nulidad, no debe limitarse su interposición a una sola vez, sino que esta deberá plantearse ante las Salas las veces que fuera necesario hasta que se cumplan los términos de la sentencia en que se dicte en el juicio de nulidad.

Lo anterior, no es óbice para considerar que aún deben perfeccionarse los procedimientos de control del cumplimiento de las sentencias, para el logro constitucional de ejecución que prescribe el artículo 17 de nuestra Constitución, e instituirse otros que hagan viable forzosamente la efectividad de la resolución jurisdiccional, por parte del Tribunal, "que así lograra el total imperio en sus decisiones, al vencer, como dice Kisch, toda resistencia que se opongan al desempeño de su cometido"⁹⁶, resultando necesario, fortalecer la queja y dotar de mayores potestades al Tribunal para la supervisión del cumplimiento de sus fallos, que rebasen su alcance de mero control, a través de medidas coactivas de apremio más severas.

4.5. Consideraciones Finales.

A lo largo de este trabajo hemos pretendido analizar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tanto jurídica como administrativamente, observando durante el desarrollo del tema, que es un Tribunal imperfecto, toda vez que el mismo carece de imperio para hacer cumplir sus sentencias, no obstante que tiene la facultad de emitir resoluciones donde se declare la nulidad para efectos, pudiendo indicar los términos conforme a los cuales se la autoridad debe dictar una nueva

resolución, u ordenar el cumplimiento de una obligación, conforme a las recientes reformas del 31 de diciembre de 2000.

Por lo que a nuestra consideración, es urgente se reforme el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, en el sentido de suprimir el término por una sola vez, para que el afectado pueda ocurrir en queja las veces que sean necesarias, mientras subsista la materia de la misma.

Asimismo, es necesario sea reformada tanto la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como el Código Fiscal de la Federación, tomando como sustento lo que establece el artículo 17 de nuestra Constitución "Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones".

Debiendo establecer el artículo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

ARTICULO 1º. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y plena jurisdicción para hacer cumplir sus resoluciones, con la organización y atribuciones que esta Ley establece.

⁹⁶ Mag. Maria del Consuelo Villalobos Ortiz, "El Contencioso Administrativo México-Francia, Memoria del Seminario Internacional 1999", Fideicomiso para Promover la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, México, 2001, p. 263.

En consecuencia, sería necesario agregar una fracción más al artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, señalando:

ARTICULO 16. Es competencia del Pleno:

- I. Resolver las denuncias realizadas por la parte afectada, que procedan en contra del incumplimiento de la resolución que declaro fundada la queja.

Asimismo insertar un artículo ente el 239-B y 239-C del Código Fiscal de la Federación, que establezca:

239-BB. En los casos de incumplimiento a la resolución que declaró procedente la queja, la parte afectada podrá denunciar ante la Sala del Tribunal que dictó la resolución, la cual dará vista con la denuncia, por el término de cinco días, a las autoridades responsables, así como a los terceros, si los hubiere, para que expongan lo que a su derecho convenga, turnándose los autos al Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, quien pronunciará la resolución procedente.

Si la misma fuere en el sentido de que existe repetición del acto reclamado a que se refiere el artículo anterior, el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, determinará, si procediere, que la autoridad responsable quede inmediatamente separada de su cargo y la consignará al Ministerio Público para el ejercicio de la acción penal.

CONCLUSIONES

I. El Derecho Administrativo surge como disciplina jurídica con la pretensión de que los actos de la administración pública se encuentran fundamentados y motivados en la ley, con la finalidad de garantizar a los gobernados la preservación del Estado de Derecho.

II. La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo que se desarrolla y evoluciona de acuerdo a la historia, las tradiciones y las tendencias políticas en base a las necesidades del momento en el que se encuentra, para cumplir con su finalidad que es la de realizar tareas sociales, permanentes y eficaces del interés general, que la Constitución y las Leyes Administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación.

III. El Presidente de la República es el titular de la Administración Pública Federal la cual se divide en Administración Pública Centralizada y Administración Pública Paraestatal.

IV. La Administración Pública Centralizada se integra por las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal, asimismo la Administración Pública Paraestatal se compone de 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.

V. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es creado mediante la Ley de Justicia Fiscal de 1936, siendo 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.

VI. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal contencioso-administrativo, situado dentro del marco del Poder Ejecutivo, cuyas facultades son delegadas por el Ejecutivo, ya que corresponde a éste en forma originaria ejecutar las leyes fiscales y proveer en la esfera administrativa su exacta observancia, así como resolver los litigios que tengan lugar por actos de las autoridades administrativas que lesionan los derechos de los particulares.

VII. Dentro de las características del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa encontramos que es un organismo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, ya que no está sujeto a ninguna de las demás autoridades que integran al Poder Ejecutivo; su competencia es limitada ya que sus atribuciones son restringidas a la única fuente que es la legislación positiva y tiene facultades para dictar resoluciones en las cuales se declare la nulidad para efectos de los actos que se sometan a su conocimiento, sin embargo carece de imperio para librar mandamientos a fin de que se ejecuten sus fallos.

VIII. La competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se encuentra establecida en el artículo 11 de su Ley Orgánica, ya que este conocerá de las resoluciones definitivas, de los juicios que se promuevan por las autoridades para que sean

anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular y de las resoluciones negativa ficta señaladas en las 15 fracciones que establece el mencionado artículo; respecto de su competencia formal el fallo es el medio conducente de la misma ya que debe encontrarse debidamente fundado y motivado.

IX. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fue concebido sin la facultad de hacer cumplir sus fallos, al ser creado con los requerimientos de la jurisdicción contencioso-administrativa, en la que se sitúa el autocontrol por la vía llamada de justicia delegada, ya que no se encuentra facultado para ejecutar los fallos de propia autoridad.

X. La plena jurisdicción es aquella en que se solicita al órgano jurisdiccional, no sólo la anulación del acto sino el reconocimiento de una situación jurídica individualizada, restaurando las cosas al estado en que se encontraban.

XI. La figura de la queja en el juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pretende que las sentencias dictadas en el juicio de nulidad sean cumplidas en las condiciones y plazos previstos por la ley, una vez que estas han adquirido el rango de cosa juzgada, sin embargo si la autoridad se niega a cumplir la sentencia que ha quedado firme, repite indebidamente la resolución anulada o incurre en exceso o defecto nuevamente, el Tribunal al carecer de plena jurisdicción se encuentra impedido para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos.

XII. Resulta urgente se reforme el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación, en el sentido de suprimir el término por una sola vez, para que el afectado pueda ocurrir en queja las veces que sean necesarias, mientras subsista la materia de la misma.

XIII. Concluyéndose finalmente que resulta necesario una reforma a la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y al Código Fiscal de la Federación para que se instituyan procedimientos de control del cumplimiento de las sentencias que hagan viable forzosamente la efectividad de las resoluciones emitidas por parte del Tribunal, al otorgarle plena jurisdicción.

BIBLIOGRAFÍA

1. ACOSTA Romero, Miguel, **"Teoría General del Derecho Administrativo"**, Ed. Porrúa, México, 1995.
2. AMAYA Rivera, Heriberto Anselmo, **"La Consulta a la Autoridad Fiscal y su Proyección en Juicio"**, Ed. Tribunal Fiscal de la Federación, Colección de Estudios Jurídicos, Volumen VII, Primera Edición, México, 1995.
3. ARMIENTA Calderón, Gonzálo, **"Cinco Ensayos Jurídicos"**, Ed. Universidad de Occidente, Sinaloa, México, 1985.
4. ARMIENTA Calderón, Gonzálo, **"El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano"**, Ed. Textos Universitarios S.A., México, 1977.
5. ARMIENTA Calderón, Gonzálo, **"La Reforma Judicial y Los Tribunales Administrativos, Las Nuevas Bases Constitucionales y Legales del Sistema Judicial Mexicano"**, Ed. Porrúa, México, 1987.
6. BURGOA Orihuela, Ignacio, **"Derecho Constitucional Mexicano"**, Novena Edición, Ed. Porrúa, México, 1994.
7. CASTREJON Garcia, Gabino E., **"Derecho Administrativo Mexicano I"**, Primera Edición, Ed. Cardenas, México, 2000.
8. CORTINA G. Quijano, Aurora, **"Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Procedimientos en Materia Fiscal y Administrativa"**

Tomo III, Instituto de Estudios Sobre Justicia Administrativa, México, 2000.

9. DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto, "**Elementos de Derecho Administrativo**", Ed. Limusa Noriega Editores, Tercera Reimpresión, México, 1991.

10. DELGADILLO Gutiérrez, Luis Humberto y LUCERO Espinosa Manuel, "**Elementos de Derecho Administrativo**", 2º Curso, Quinta Reimpresión, Ed. Limusa, México, 1996.

11. DE PINA, Rafael, De Pina Vara, Rafael, "**Diccionario de Derecho**", Décima Séptima Edición, Ed. Porrúa, México, 1992.

12. "**Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual**", Tomo V, Vigésima Primera Edición, Ed. Heliasta S.R.L., Buenos Aires, Argentina, 1989.

13. DIEZ Manuel, María, "**Derecho Administrativo**", Volumen II, Ed. Omeba, Argentina, 1965.

14. FRAGA, Gabino, "**Derecho Administrativo**", Trigésima Tercera Edición, Ed. Porrúa, México, 1994.

15. FIX ZAMUDIO, Héctor, "**El Ejecutivo y el Poder Judicial, El Sistema Presidencial Mexicano**", U.N.A.M., México, 1988.

16. FIX-ZAMUDIO, Héctor y COSSIO DÍAZ, José Ramón, **"El Poder Judicial en el Ordenamiento Mexicano"**, Ed. Fondo de Cultura Económica, Primera Edición, México 1996.
17. FIX ZAMUDIO, Héctor, **"Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano"**, el Colegio Nacional, México, 1983.
18. GARCÍA Máynez, Eduardo, **"Introducción al Estudio del Derecho"**, Cuadragésima Sexta Edición, Ed. Porrúa, México, 1994.
19. LANZ Duret, Miguel, **"Derecho Constitucional Mexicano y Consideraciones Sobre la Realidad Política en Nuestro Régimen"**, Ed. Norgis, México, 1959.
20. LOMELÍ Cerezo, Margarita, **"Procedimiento Contencioso en el Nuevo Código Fiscal Federal"**, Estudios Fiscales, T.F.F., México, 1981.
21. MARTÍNEZ Morales, Rafael I., **"Diccionario Jurídico, Derecho Administrativo"**, Volumen 3, Ed. Harla, México, 1996.
22. THERY, M. Jean-Francois, **"Congreso Internacional de Justicia Administrativa, LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación"**, Tomo III, Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1997.
23. NAVA Negrete, Alfonso, **"Derecho Procesal Administrativo"**, Ed. Porrúa, México, 1959

24. NAVA Negrete, Alfonso, **"Notas Sobre el Tribunal Contencioso Administrativo del D.F., Cronología de Tribunales Administrativos"**, Revista del Tribunal de lo Contenciosos Administrativo del Distrito Federal, Volumen I, núm. 2, Julio 17 de 1973, México, 1973
25. **"Nueva Enciclopedia Jurídica"**, Tomo XVIII, Ed. Francisco Seix, S.A., Barcelona, 1986.
26. SERRA Rojas, Andrés, **"Derecho Administrativo"**, Tomo Primero, Ed. Porrúa, México 1998.
27. TENA Ramírez Felipe, **"Derecho Constitucional Mexicano"**, Ed. Porrúa, México, 1997.
28. MAQUIAVELO, Nicolas, **"El Príncipe"**, Ed. Porrúa, México, 1991.
29. VILLALOBOS, Ortiz, María del Consuelo Mag., **"El Contencioso Administrativo México-Francia, Memoria del Seminario Internacional 1999"**, Fideicomiso para Promover la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo, México, 2001.

LEGISLACIÓN

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
2. Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público

3. Ley de Amparo
4. Ley de Comercio Exterior
5. Ley de la Propiedad Industrial
6. Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas
7. Ley Federal del Derecho Autor
8. Ley Federal de Procedimiento Administrativo
9. Ley Federal del Trabajo
10. Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa
11. Código Fiscal de la Federación

OTRAS FUENTES

1. Pleno de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, **"Acuerdo G/7/2000"**, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero de 2000.
2. Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, **"Acuerdo G/10/2001"**, Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 25 de enero de 2001.