



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES.
CAMPUS ARAGÓN**

**“CREACIÓN DE UN TRIBUNAL
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL”**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
OCTAVIO MARTÍN DEL MAZO SANCHEZ**

**ASESOR :
LIC. RODOLFO CALVILLO POPOCA**



SAN JUAN DE ARAGÓN, ESTADO DE MÉXICO

2004



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A:

LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
(UNAM)

Y

A:

LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
(ENEP)

Agradezco a UNAM y a ENEP por haberme brindado las puertas del éxito.,
a todos los maestros por su enseñanza, paciencia y por haber compartido
todos sus conocimientos,

la oportunidad que me brindaron para superarme,

la estadía que me brindaron,

-el compromiso que tuvieron para apoyarme y guiarme,

Y a todos MUCHAS GRACIAS.

A T E N T A M E N T E:

Octavio Martin del Mazo Sánchez.

A:

MIS PADRES, ESPOSA, HERMANOS Y AMIGOS:

Sabiendo que jamás existirá una forma
de agradecerles en esta vida la lucha y
Superación constante, deseo expresarles
que mis ideales, esfuerzos y logros
constituyen el legado más grande
que pudiera recibir

Con amor, admiración y respeto.

I N D I C E

INTRODUCCIÓN

CAPITULO 1. JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MEXICO Pág. 1

1.1. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA ANTES DE 1936 Pág. 2

1.2. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA DESPUES DE 1946 Pág. 12

CAPITULO 2. EL FEDERALISMO Y LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS Pág. 26

2.1. EL FEDERALISMO EN MEXICO Pág. 27

2.2. LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN MEXICO Pág. 39

2.3. OTROS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS Pág. 45

CAPITULO 3. DEFENSA Y ALCANCE DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Pág. 56

3.1. PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL Pág. 58

3.2. RECURSOS ADMINISTRATIVOS Pág. 69

3.3. PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y NULIDAD DE PLENO DERECHO Pág. 77

3.4. JUICIO DE AMPARO Pág. 82

CAPITULO 4. CREACION DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.

Pág. 88

4.1. CONCEPTO Y MARCO JURIDICO

Pág. 89

4.2. ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO

Pág. 100

4.3. OBJETIVO Y FINALIDAD SOCIAL.

Pág. 109

4.4. COMPETENCIA

Pág. 116

CONCLUSIONES

Pág. 126

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCIÓN.

"La Creación de un Tribunal Contencioso Administrativo Federal", ha sido una de las preocupaciones más entusiastas de la Administración Pública Federal, en el sentido más estricto de la palabra justicia, en virtud de saber que en nuestro sistema judicial federal se han recopilado todas y cada una de las normas, estatutos, reglamentos y leyes que sin sobrepasar la Constitución Mexicana, ponen en movimiento la maquinaria de la administración de justicia municipal, estatal y federal, resolviendo controversias del orden contencioso administrativo de forma imparcial, dentro de un sistema político-social como el nuestro. A partir de los primeros movimientos de vanguardia jurídica, en nuestro sistema político social, se han dado renovaciones de índole legal a nuestra Constitución, así como a sus diferentes ordenamientos legales, tanto de primera como de segunda instancias, previniendo al gobierno federal a ser preciso y claro en sus actos emanados de su actuar, que han ido cambiando a medida que también han surgido nuevas formas de inconformidad, por parte de la sociedad civil mexicana.

A lo largo de mucho tiempo, en la trascendencia histórica, se ha dado auge a diferentes modelos transitorios de la justicia contenciosa administrativa en nuestro sistema de leyes judiciales, esperando que éste tomara fuerza y progreso en sus organismos federales de gobierno, encargados de garantizar la equitativa resolución de los problemas surgidos con motivo de la litis contenciosa administrativa, tanto de los organismos federales centralizados como descentralizados, de la administración pública federal, al efecto de entender que las leyes y demás accesorios, fueron creados a la par de las necesidades de una sociedad carente de derechos y garantías de orden constitucional, a la cual si bien es cierto que se le dotó de un sistema de leyes, también es cierto que esas leyes no fueron lo suficientemente novedosas, y si en cambio eran de aspecto retardado, que no resolvían en concreto la problemática de la contención administrativa, ha sido el mismo tiempo quien se ha encargado de mostrarnos sus más crudos estragos en el rezago judicial, en cuanto a la justicia contenciosa administrativa federal, que de un momento a

otro fincó sus esperanzas en la formación de nuevas corrientes ideológicas y jurídicas, que por ende surtieron sus efectos judiciales en las legislaciones y tribunales de alta revisión.

Para comprender y aceptar un tribunal contencioso administrativo, de índole federal, es importante tomar en consideración que, los tribunales administrativos en nuestro país han sobresalido, gracias a los ideales de muchos personajes históricos en vida, que plasmaron esas mismas ideas en proyectos de justicia y orden general próximos a logros, que culminaron con la creación de diferentes sistemas contencioso administrativos, en varias entidades federales del país, con una forma de organización en particular para cada uno de ellos, establecida por los estatutos gubernamentales de los Estados de la República, que participaron en dicha renovación de la justicia administrativa, del orden federal y local y, que poco a poco se fue dando sin establecer un proyecto final y satisfactorio a razón de su existir, sin embargo, solamente vertió su resultados en algunos lugares del país, aspirando y fortaleciendo a las Salas Regionales de cada zona económica y geográfica de nuestro país, dejando sin alcanzar sus efectos al resto de las demás entidades federativas, que fueron llenando los archivos de dichas Salas Regionales, en simples bodegas de acumulación de expedientes, que por una economía procesal no muy bien especificada, retrasan hasta la fecha las resoluciones en materia contenciosa administrativa local, pero lo que a nuestro interés nos lleva, a nivel federal.

Los medios de defensa son otro aspecto de gran interés en nuestro trabajo de investigación, en virtud de recurrir al reclamo de nuestras garantías constitucionales, en relación a la existencia del procedimiento contencioso administrativo federal que nuestro sistema judicial contiene, sustentado por leyes, reglamentos y estatutos federales, estatales y municipales o locales, y que por ende deben darse a la tarea de emitir resoluciones fundamentadas en derecho, y lo que es aún más elocuente, que se observe el buen apego a la legalidad de audiencia, frenando la equivocada efectividad de los actos administrativos del gobierno federal, y que van en detrimento violentando la esfera jurídica de la sociedad en su generalidad.

Tales medios pueden ser invocados de manera talentosa en los diferentes **"recursos administrativos"**, en diferentes fases del procedimiento contencioso administrativo, agotando todas las instancias necesarias a la resolución de una buena litis, culminando con el "juicio de amparo", manifestando las diversas formas de inconformidad de nosotros los ciudadanos, que solicitamos y necesitamos de la protección de la justicia contenciosa administrativa federal, en México.

Establecer un **Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal**, nos ha llevado a la tarea de cumplir con ciertos requisitos de una litis de calidad suprema, con aspectos sociales y funcionales, tendiendo en cuenta que los diferentes y diversos sistemas jurídicos de nuestro gobierno federal no se han especificado, por lo que su concepto de dicho tribunal, solo se define en uno más de los organismos centralizados de la administración pública federal, a cargo del gobierno de cualquier categoría, y que de manera imparcial resuelve los conflictos esenciales entre los particulares y el gobierno, sea de la competencia que sea, manteniendo su estructura y funcionamiento judicial y administrativo, dentro de un marco legal, con objetivos y finalidades sociales contemporáneos al momento histórico y político que existe en nuestra sociedad y que el estado los aplica como normas legales con carácter de vigentes y válidas, llegando a un sano desarrollo en el sistema contencioso administrativo federal.

CARLO PRIMO

GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA

DEMOCR.

CAPÍTULO I. JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO.

La evolución del sistema contencioso-administrativo en México, se ve claramente reflejada en la capacidad de respuesta que tiene un órgano administrativo al resolver un conflicto de derecho subjetivo, en virtud, de que la Administración Pública perteneciente a los poderes del Estado, considera que su actividad no debe ser regulada por otro poder, sin embargo ésta queda supeditada a la creación de órganos de mayor o menor jerarquía constitucional de carácter jurisdiccional, los cuales resolverán las controversias entre el particular afectado por un acto de autoridad.

En nuestro país el equilibrio administrativo y judicial, depende en gran medida al actual Estado de Derecho; el cual radica en el aparato jurídico vigente que regula la actividad de justicia; en razón de su naturaleza jurídica, es garantizar el cumplimiento de derechos y obligaciones, esto se traduce en el principio de legalidad, de tal manera que el derecho legítimo sea protegido y garantizado; sin embargo, las autoridades en su afán por salvaguardar los intereses de los particulares, incurren en una serie de arbitrariedades, razón por la cual se suscitan diversas controversias, por lo que el aparato jurídico denominado Estado, deja de cumplir sus funciones al no garantizar el orden y equilibrio, o más bien, la justicia administrativa propiamente dicha, al deber existir medios al alcance del particular para que la administración retome el camino legal.

En este capítulo, se hablará de la justicia administrativa que existía en México, antes de 1936 y después de 1946, analizando el surgimiento de los primeros tribunales administrativos en México, y con ello; comprender mejor los diferentes cambios que ha sufrido la justicia administrativa y que prevalece en nuestro actual Estado de Derecho, para retomar la importancia de sustentar una efectiva impartición de justicia en el ámbito federal, analizando cuales fueron las causas motivadoras para la creación de los tribunales administrativos.

1. 1 LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA ANTES DE 1936.

En el minucioso estudio de Tribunales Administrativos en México, se puede apreciar que en la Colonia existieron Audiencias reguladoras contra agravios a particulares, tal y como se desprende de la apreciación de Juan Solórzano en la Recopilación Indiana en que manifiesta: "...De todas las cosas que los virreyes y gobernadores proveyeran á título de gobierno está ordenado por si alguna parte se sintiera agraviada puede apelar y recurrir a las Audiencias Reales de las Indias"¹

El recurso de apelación fue el primer medio de defensa administrativo utilizado en la colonia, sin embargo, a pesar de existir de manera incipiente y contar con la instancia administrativa en donde se dirimían las controversias, como lo era el tribunal denominado Real Consejo de Indias, el cual funcionaba como órgano supremo.

Más tarde surgen organismos de naturaleza administrativa y judicial, denominados Tribunales Colegiados de Apelación y Súplica, que controlaban los actos administrativos del Virrey.

A través de las audiencias de Indias se resolvían asuntos de carácter administrativo; es decir, los expedidos a título de gobierno; sin embargo, a pesar de existir este instrumento jurídico administrativo, no se respetaba por la autoridad el contenido de las Leyes Indianas, situación que dejaba al particular en un verdadero estado de indefensión.

¹ Recopilación de Leyes de los reynos de las Indias" en la revista procesal del Consejo de la Hispanidad, Instituto Mexicano de Derecho Procesal, 1943., Carrillo Flores Antonio, La Justicia Federal y la Administración Pública Pág. 167.

Al finalizar la colonia, como refiere Ramón Martínez Lara,² se instauró en México La Real ordenanza para el establecimiento de intendentes de ejército y provincia en el reino de la nueva España, expedida en Madrid en 1786, y con posterioridad se crea *la junta superior de hacienda*, que fungió como tribunal especial conociendo de asuntos contencioso-administrativos relativos a las rentas del Estado, que prevalecía en ese momento.

Las funciones de autoridad, que realizaban los intendentes de ejército y de provincia en la época colonial, no eran limitadas a un solo orden jurisdiccional: En esta etapa la justicia administrativa que se impartía, era a través de sus *recursos administrativos*, los cuales eran similares notoriamente a los utilizados en la actualidad.

Cabe destacar que la tutela jurídica de los actos fiscales estaba a cargo de la autoridad administrativa, por medio de la junta superior de hacienda, como tribunal de apelación, lo cual impidió el nacimiento de un auténtico y efectivo régimen contencioso fiscal y más aún administrativo.

En referencia a lo anterior, se desprende que el sistema de justicia administrativa y judicial, dio como resultado la delegación de justicia administrativa en las audiencias reales del Real Consejo de Indias, y con posterioridad fuera retenida en la misma administración.

Por otra parte, tratándose de asuntos fiscales y administrativos, no le daban una adecuada respuesta, porque los asuntos que llegaban a su conocimiento eran los mismos que ellos expedían, es decir, no llegaban al fondo de los asuntos, por quedar en manos de la propia autoridad el conocimiento y resolución de sus fallos.

² MARTINEZ LARA Ramón, *El Sistema Contencioso Administrativo en México*, Editorial Trillas, México 1990. Pág. 81.

Otro antecedente importante fue la Constitución Francesa de Bayona, expedida en 1808, y no siendo aplicada en la Nueva España, dio origen a la creación de un Consejo de Estado, el cual dirimía controversias administrativas.

De esta época se concluye que el recurso administrativo fue el único medio de defensa administrativo que estuvo vigente en la colonia, además de destacar la importancia del Consejo de Estado Francés que fue un ejemplo a seguir para el desarrollo de justicia administrativa.

A través de la historia observamos que los orígenes legislativos de nuestro actual sistema contencioso administrativo, fueron: La Constitución Española de Cádiz de 1812, adoptó e incluyó en México de manera indirecta al sistema jurídico, lo contencioso administrativo, creada en Francia en 1801, esta constitución no tuvo vigencia en México, únicamente sirvió como antecedente de valoración para implementar en la Constitución Nacional.

La Constitución de Apatzingán de 1814, dio como resultado la división de poderes, tal y como en la actualidad se encuentran, legislativo, ejecutivo y judicial, con la finalidad de que cada uno de ellos realizará en especial su función, encontrándose en la incógnita de no tener un sistema contencioso administrativo judicial.

La Constitución de 1824, retoma la antañña división de poderes, creando y facultando a los tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito para conocer de asuntos civiles, en los que la federación estuviera interesada; y la Suprema Corte de Justicia, para aquellos asuntos de orden judicial y contencioso, otorgándoles competencia a juicios de indole contencioso administrativo a la Corte Suprema, los cuales contendrían una resolución administrativa judicial.

Este sistema de justicia administrativa, sigue imperando en la actualidad, es decir, existe un sistema mixto, pues tanto tribunales administrativos conocen de otros asuntos contenciosos administrativos contra la administración, como el Supremo Tribunal, los Tribunales Colegiados y de Distrito conocen la revisión de la materia administrativa, a través del amparo directo o indirecto, con base en controlar la violación de las garantías individuales y, por ende, la legalidad de la actuación de la Administración Pública Federal y local, en el Distrito Federal y en otras entidades de la República.

Ramón Martínez señala: "En 1836, en las Leyes Centralistas se adoptó una estructura de tipo unitario estableciéndose que los Departamentos serían gobernados por los funcionarios subordinados directamente a la autoridad Central."³

Las leyes centralistas de 1836, en la Ley Quinta, en su artículo 12, fracciones VI, y XX, otorga competencia a la Corte Suprema de Justicia para conocer de las disputas judiciales que se muevan sobre contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por su orden expresa y de los asuntos contenciosos pertenecientes al patronato de que goce la nación, observándose en dicha Constitución la ingerencia que tenía la Suprema Corte, en asuntos administrativos.

Existió el Supremo Tribunal de Justicia, que solo conocía de asuntos civiles y penales, y no de conflictos administrativos, de esta forma se tuvo desconocimiento total de la materia que nos ocupa en nuestro estudio, sin embargo sirvió de base para establecer leyes en común.

³ MARTINEZ LARA, Ramón, Op. Cit. Pag. 80

En el año de 1853, la Ley Lares constituyó el aparato administrativo de gran importancia y trascendencia en la historia de los tribunales contencioso administrativos, dicha ley tenía como finalidad impartir justicia de naturaleza administrativa, por conocer y resolver una gran variedad de asuntos gubernativos, con lo que se superaba en gran medida la competencia del Amparo.

Briseño Sierra nos manifiesta que, "La Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo y su reglamento de mayo de 1853, redactadas por Lares, hicieron del Consejo de Estado un Tribunal Administrativo de justicia retenida parecido al Consejo de estado francés".⁴

El comentario de Briseño Sierra sobre la Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo y su reglamento es acertado, toda vez que mediante dicha ley se establece el primer antecedente legislativo posterior a la Independencia, en virtud del cual se perfila una cultura jurídico administrativa más conformada, inspirada en el sistema francés, utilizada para la transformación paulatina de un verdadero régimen administrativo.

Sin embargo, Vallarta no está de acuerdo con la Ley Lares, al manifestar "*que es imposible, que exista en México un contencioso administrativo*", por creer que es inconstitucional que la Administración goce, como en otras naciones, de la facultad de fallar asuntos litigiosos. Sostenía la inconstitucionalidad de la Ley Lares por ser violatoria de la división de poderes, y éste tipo de tribunal administrativo reunía dos poderes a la vez, es decir a el Ejecutivo y Judicial, y a diferencia de lo que se creía éste sistema en ningún momento pretendía privar a la Administración de sus facultades exclusivas, y por el contrario resultaba ser un auxiliar en el control de la legalidad.

⁴ BRISEÑO SIERRA, Humberto. El Proceso Administrativo en Iberoamérica, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM México, 1968. Pag. 252

Sobre el particular, Emilio Margáin señala que la Ley Lares, para el arreglo de lo Contencioso Administrativo, influyó decisivamente en el avance del Derecho Mexicano, tanto en la rama del Privado, como el Público, sin embargo termino siendo declarada inconstitucional".⁵

De lo sustentado por Margáin, estoy de acuerdo parcialmente en lo referido por este jurista, toda vez que considero que hablar de las ramas del orden jurídico, no es propio de un sistema de justicia administrativa, Por otra parte, gracias a lo emitido por la Ley Lares pudo lograrse un avance en la justificación de la existencia de tribunales jurisdiccionales calificados para conocer y resolver de asuntos administrativos que contemplaran los actos de gobierno. El no contemplar este tipo de instancia administrativa pondría en juego el buen desempeño del gobierno.

La ley de Lares sirvió únicamente como un antecedente más, de el primitivo avance administrativo sus alcances contribuyeron al perfeccionamiento de lo contencioso administrativo. Sobre la Ley Lares, Nava Negrete señalaba que "Por desgracia el tribunal lares se convirtió en un mero antecedente legislativo, no tuvo oportunidad de probar su valor y trascendencia para la Administración y el derecho mexicano. Al año siguiente, 1854, vino la Revolución de Ayutla, que hizo efectivo el plan que la abanderó y toda aquella legislación expiró. Quedo abolida formalmente por la ley de 21 de noviembre de 1855".⁶

⁵ MARGAIN MANAUTOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de legitimidad. Editorial. Porrúa, México 1974. p.29.

⁶ NAVA NEGRETE, Alfonso. Estudio del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, No. 1, Volumen 1. México, 1972. p. 42

Respecto a lo mencionado por Nava Negrete, no estoy de acuerdo en lo que él expone, en virtud de considerar que la Ley Lares estableció los fundamentos legales, a pesar de no estar reconocida plenamente en la Constitución. Sin embargo, por considerar su regulación, se adoptaría en un futuro en la adecuación administrativa de la Constitución mexicana, por ser a través de sus preceptos que se garantizaría el orden administrativo, perfilándose en la buena impartición de justicia.

"A partir de la derogación de la Ley Lares, misma que la doctrina y jurisprudencia posteriores le fueron adversas como veremos con todo detalle, sin mayor examen se declaró que en México no existía el contencioso administrativo porque era substituido por el amparo, aunque curiosamente las leyes anteriores a 1929 sólo marginalmente se ocuparon del amparo en materia administrativa."⁷

No obstante, no existir legislación contenciosa administrativa en México, si se tuvo oportunidad de demostrar que los particulares hacían valer sus derechos subjetivos ante los actos de autoridad emitidos por el gobierno, teniendo en cuenta que aunque el mismo con su embestida autoridad de justicia, daba a cada quien lo que a derecho correspondía, por medio del elemento esencial de defensa llamado amparo.

Briseño Sierra, cita a Eduardo Pallares, para quién, "estando, pues perfectamente definidos los límites que hay entre el Poder Judicial y los otros poderes y marcadas sus atribuciones exclusivas, no hay motivo de confusión ni conflictos entre dichos poderes y, por lo mismo, entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso administrativo."⁸

⁷ BRISEÑO SIERRA, Humberto Op. Cit. p. 15

⁸ Ibidem, p. 16

La confusión de la división de poderes e inconstitucional en el sistema administrativo, que prevalecía en esa época, dio como resultado, como lo cita Pallares, a un falso concepto de que el Poder Judicial y el Juicio de Amparo eran los únicos instrumentos idóneos de justicia contencioso administrativa.

La Constitución de 1857, no incorporó ninguna disposición que reglamentara de manera específica, lo contencioso administrativo. El Juicio de Amparo se convirtió en el contralor de la legalidad en el país y en todas las materias jurídicas, y en consecuencia de la administrativa local y federal.

La Constitución de 1917, con influencia de sus antecesoras de 1824 y 1857, se relaciona sólo en teoría en el apartado que se refiere a la división de poderes, tal y como lo manifestaba su artículo 49 que a la letra dice:

"El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias. El Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29"⁹

Cabe mencionar, que del artículo antes citado se desprende que si bien es cierto, que se da la división de poderes, también lo es, el hecho de designar a una persona para tener el control total del poder, relativo es pensar, que el poder ejecutivo radica en un solo ente, y por tal razón los actos que de él emanen, serán de mero ordenamiento administrativo, toda vez que estos repercutirán, causando afectación en los derechos de los particulares.

⁹ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, 16ª Edición, Editorial Porrúa, México 1993. p. 80.

Verbigracia.- cuando el Ejecutivo realiza actos jurisdiccionales, se están reuniendo tanto el Poder Ejecutivo como el Poder Judicial

Lo anterior, es considerado por los creadores de Tribunales Administrativos y en contraposición sostienen, como fundamento a su creación que es necesario la existencia de Tribunales Administrativos, para que así no se reúnan dos poderes a la vez, y conserven cada uno independencia con respecto a sus funciones.

Resulta necesario aclarar que los tribunales Administrativos, aunque forman parte de la Administración Pública, son independientes y por tanto no es de su competencia administrar, sólo impartir justicia administrativa. Delimitándose con ello su esfera competencial de los poderes, la situación de confusión que prevalecía en esa época, con posterioridad evolucionó.

Flores Zavala, considera lo siguiente: "La Constitución de 1917, no introduce ninguna modificación en la materia administrativa, aún cuando la primera Ley de Amparo promulgada con motivo de la nueva constitución, estableció el recurso de súplica ante los tribunales del Poder Judicial Federal con las características de un procedimiento administrativo ordinario".¹⁰

Consideramos que si no se dio una definida situación jurisdiccional al sistema contencioso administrativo, se le reconoció su existencia, por medio del Juicio de Amparo ante los Tribunales de Justicia Federal; quedando suprimido el mismo, por el Congreso de la Unión en el 1933, por considerarlo contradictorio al régimen Federal y por ejercer el monopolio en la impartición de justicia.

¹⁰ FLORES ZAVALA, Ernesto. Estudio del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, México 1972. No. 1 Vol II, p. 71.

Esta constitución no estableció ninguna modificación en la materia administrativa. Porque la Suprema Corte la consideraba como Tribunal de Apelación, cuando su verdadero objetivo era la tutela de las garantías individuales.

"Ley para la Calificación de las Infracciones a las leyes fiscales y la aplicación de las penas correspondientes, de 8 de abril de 1924, creadora del jurado de Penas Fiscales, que fue sustituida por la del 9 de julio de 1924".¹¹

El problema que deriva de este antecedente, es hacernos a la idea de que el gobierno federal no tenía capacidad jurisdiccional para resolver asuntos contencioso administrativos, estableciendo sanciones de tipo penal para todo aquel que infringiera y estuviera contra su voluntad hecha en actos de gobierno. Antecedente que dio como perfil un sistema coercitivo, que serviría de base para la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunal administrativo que al crearse fue trascendental para el surgimiento de Tribunales Contenciosos Administrativos Locales.

Lo último que se tiene del análisis de la justicia administrativa, es la época comprendida antes de 1936, y precisamente en ese mismo año, en donde se promulgó la Ley de Justicia Fiscal que crea el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual sienta las bases de lo contencioso administrativo, ubicando a este Tribunal dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, bajo el sistema de justicia delegada.

¹¹ FLORES ZAVALA, Ernesto, Op. Cit. p. 28.

1.2 LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA DESPUÉS DE 1946.

“Sabida es la Teoría constitucional de la división de poderes de Montesquieu, y de la Revolución Francesa ambas ligadas al inicio de la Justicia Administrativa, y de otros estudiosos que orientaron sus esfuerzos en la impartición de justicia administrativa, hechos que motivaron a tres ejemplares jóvenes que dieron impulso a la Ley de Justicia Fiscal en nuestra Nación, ellos son los Licenciados Antonio Carrillo Flores, Alfonso Cortina Gutiérrez y Manuel Sánchez Cuén, quienes presentaron al Presidente de la República General Lázaro Cárdenas del Río, a través del entonces Secretario de Hacienda su propuesta, estudios y proyectos dando inicio el 26 de agosto de 1936 este Tribunal con competencia estrictamente limitada en materia fiscal, basado en el artículo 14 de la Ley de Justicia Fiscal”.¹²

En el contexto histórico encontramos que la división de poderes de la que nos hemos referido en nuestro trabajo de investigación, incisivamente y reiteradamente, es para que quede un poco más claro, que las funciones del Estado quedan debidamente delimitadas a través de este régimen.

Por otra parte, las propuestas erróneas que existían de la división de poderes, evolucionaron fincando buenos cimientos para que el poder ejecutivo facultará y delegará poder amplio y autónomo para la creación de Tribunales competentes y jurisdiccionales en materia contencioso administrativa.

¹² <http://www.tff.gob.mx/quienes/antecedentes.htm>. 14 abril del 2003. pág. 1-1

Los derechos administrativos de los particulares según nos comenta Gabino Fraga: se dividen en tres grupos:

1.- Derechos de los administrados al funcionamiento de la administración y a las prestaciones de los servicios administrativos.

2.- Derechos de los administrados a la legalidad de los actos de la administración y;

3.- Derechos de los administrados a la reparación de los daños causados por el funcionamiento de la administración.

Sin embargo, creemos, que dentro de nuestro régimen legal, no esta aceptado francamente el principio de la responsabilidad del Estado¹³

Es indudable que la Constitución no faculta al Estado, para responsabilizarse de sus propios actos, en virtud de que en su investidura de Estado soberano y libre, con autonomía propia, emite ordenamientos es decir actos administrativos de carácter local y federal, no tiene porque poner en tela de juicio la forma de administrar su poder conferido en diferentes instituciones de orden público, razón por la cual una vez más consideramos que es necesario la creación de un Tribunal Federal Contencioso Administrativo, que regule la situación de responsabilidad administrativa y garantizar con ello la protección de los gobernados.

Un antecedente primordial que ha comprendido éste siglo, lo constituye **el Tribunal Fiscal de la Federación**, ya que nace a la vida jurídica como Tribunal Administrativo y órgano de la Administración Pública, éste es "creado por la Ley de justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, substituyó al Jurado

¹³ FRAGA Gabino, *Derecho Administrativo*, 32ª Edición, Editorial Porrúa, México 1993, pág. 417

de Infracciones Fiscales y a la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, cuyos expedientes se turnaron al nuevo organismo" ¹⁴

Con la creación de este Tribunal, se otorga la certeza de justicia administrativa, no obstante que se le olvidó marginándosele en un último escalón al sistema contencioso administrativo de carácter federal, teniéndose la falsa idea que a través de su tutela se protegerían y resolverían las controversias administrativas y fiscales.

El Tribunal Fiscal de la Federación, que en un principio fue de simple anulación, posteriormente se convirtió en un Tribunal de plena jurisdicción, limitándose únicamente a declarar las nulidades de resoluciones dictadas por la autoridad administrativa impugnada.

Sin embargo, era necesario que se resolvieran situaciones contra actos de autoridad del Departamento del Distrito Federal, las cuáles el Tribunal Fiscal de la Federación no era competente para dirimir las.

Los ordenamientos aplicables a situaciones administrativas, encontraban el respaldo jurídico a través de la Constitución Federal, por consignarse en ella las garantías individuales, mismas que aseguraban la garantía de audiencia y motivación de todo acto de autoridad. En el caso que la autoridad llegara a privar en sus derechos a un particular, éste tenía la oportunidad de defenderse y presentar pruebas, quedando obligada la autoridad a cumplir las formalidades suficientes para que se respetaran sus garantías, entre ellas la de audiencia, contemplada en sus artículos 14 y 16, la de motivación como garantía de seguridad jurídica, ambos plasmados en la Carta Magna.

¹⁴ FLORES ZAVALA, Ernesto Op. Cit. p. 72.

En 1946, se soluciona el problema de la inconstitucionalidad de Tribunales Administrativos planteada por Vallarta, al reformarse el artículo 104 Fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer que:

"En los juicios en que la Federación este interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte contra las sentencias de segunda instancia o contra los Tribunales Administrativos creados por la Ley Federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar fallos".¹⁵

El anterior precepto citado esencialmente contenía, la aceptación de autorizar el uso de recursos para la defensa legal, ante resoluciones de autoridades administrativas tales como los tribunales administrativos ante la Suprema Corte de Justicia, de esta manera es por primera vez, que se le da calidad constitucional a los Tribunales Administrativos.

Los anteriores preceptos mencionados han tenido gran aceptación, porque el juzgador de ninguna manera pretende ocupar el lugar de la autoridad demandada, toda vez que sus funciones son típicamente jurisdiccionales, impidiéndole a la autoridad demandada, corregir por sí misma las violaciones en que hubiere incurrido, en el ejercicio de sus atribuciones dentro de la órbita de su competencia legal.

¹⁵ DOCUMENTO Diario de Debates de la Cámara de Diputados XLVIII Legislatura, México, 1971, p. 39 - 76

Considerando que esta reforma que se dio con el apoyo del gobierno federal, no nada más se pensó en tener un Tribunal que resolviera asuntos administrativos y contenciosos a nivel local, sino que también se contempló el crear un Tribunal que tuviera injerencia en asuntos a nivel federal; esto nos hace pensar que estos tribunales tienen en su misión original, el representar una buena y mejor administración de justicia en nuestro país.

"En 1967, se reforma el mismo artículo constitucional en su fracción I, para establecer con mayor precisión y técnica la posibilidad que mediante ley Federal, se puedan instituir tribunales de lo contencioso administrativo, autónomos que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares".¹⁶

Posteriormente en 1968 se modifica el artículo 104 Constitucional: "Las Leyes Federales podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito y Territorios Federales y los particulares estableciendo las normas para su organización, funcionamiento, procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".¹⁷

A partir de su creación, si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación, nace en una competencia circunscrita esencialmente a lo fiscal, con el andar del tiempo y el crecimiento de la Administración Pública, se le fueron sumando paulatinamente otras áreas competenciales.

De lo mencionado anteriormente, fue imprescindible la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a continuación se mencionarán los propósitos que lo sustentaron a través del documento siguiente:

¹⁶ <http://www.tff.gob.mx/quienes/antecedentes.htm>. 14 abril del 2003. pág. 1-1

¹⁷ Diario de Debates, *Ibidem*. p. 28.

En el Diario de Debates de 1971, previo a la aprobación del Tribunal Contencioso Administrativo, plantea la creación de un tribunal, reconociendo que los recursos interpuestos por los particulares, si bien han servido para la defensa jurídica administrativa: éstos medios de defensa no han logrado que la justicia administrativa se aplique de manera imparcial por quedar en manos de la propia Administración su aplicación, concluyendo que no eran eficaces del todo, por no aplicarse adecuadamente la justicia.

De lo anterior se desprende, que el Diario de Debates, contempla la posibilidad de creación de un órgano distinto a la propia organización administrativa que se tenía, para la equitativa impartición de justicia.

"El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ha venido a llenar una verdadera necesidad en la Ciudad de México y en la legislación del país. El Control jurisdiccional que se establece sobre los actos de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal, representa un considerable avance en el ejercicio de las prácticas democráticas del pueblo mexicano. Se trata en efecto, no solo de proporcionar información jurídica a la población frente a las autoridades metropolitanas, sino a la vez, hacer que la justicia administrativa se encuentre al alcance real del propio pueblo",¹⁸

La anterior afirmación, nos indica que el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cumple satisfactoriamente con las necesidades del Distrito Federal, proporcionando equidad y control de la legalidad de los actos de gobierno en la esfera del Distrito Federal cumpliéndose así la jurisdicción administrativa al acceso de cualquier bolsillo.

¹⁸ Ibidem, p. 28.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, se dio a conocer mediante decreto "En la sesión del Senado de la República, del 19 de enero de 1971, mediante proyecto del Ejecutivo de la Unión, para la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Establece que el Tribunal estará dotado de plena autonomía para resolver con imparcialidad, los juicios que los particulares promuevan contra los actos y resoluciones de las autoridades administrativas del Departamento del Distrito Federal; su justicia deberá ser expedita, pronta y pública, carente de formalidades y el Tribunal puede suplir la deficiencia de la demanda, lo que se propone en beneficio de la clase económicamente desvalida".¹⁹

Este Tribunal está encargado de dar respuesta a las peticiones de la clase económicamente desprotegida, teniendo como características peculiares que su justicia deberá ser expedita, es decir al momento que se solicite se empezara a considerar, pronta ya que enseguida de ser admitida la demanda, se llevara a cabo en un plazo de corto tiempo y pública puesto que cualquier ciudadano que le afecte un acto administrativo que emane de la Administración Local del Distrito Federal puede hacerla valer frente a todos, acudiendo a este Tribunal en respuesta de justicia administrativa.

Este juicio es de fácil acceso a los individuos interesados por ser sencillo, eficiente y salvaguardar el marco de legalidad que debe gozar todo gobernado.

"La creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal ha sido un acierto que justificadamente ha merecido y recibido general aprobación. Con ella se ha dado un paso de gran importancia para el mantenimiento de un régimen de legalidad. a jurisdicción contenciosa

¹⁹ Idem p. 29

administrativa, se ha dicho, es una de las instituciones que con mayor eficacia contribuye a la existencia de un Estado sujeto al Derecho".²⁰

"La jurisdicción contenciosa administrativa, se ha dicho, es una de las instituciones que con mayor eficacia contribuye a la existencia de un Estado sujeto al Derecho".²¹

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es una instancia idónea para el buen funcionamiento del régimen de legalidad local, de conformidad a la ley, garantizando por tanto, la situación jurídica de los particulares, en un auténtico régimen de legalidad. Estando en la posibilidad los habitantes de la Ciudad de México, de resolver situaciones contra actos lesivos de autoridad administrativa del Gobierno del Distrito Federal.

En el devenir histórico de la justicia administrativa en México como se observó a través de nuestra investigación, es con la presencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, como se supera enormemente cualquier medio de defensa administrativa incluso el recurso, que surge para subsanar la competencia que escapaba del Tribunal Fiscal.

Por ser el Tribunal Contencioso Administrativo, un instrumento efectivo para que los ciudadanos del Distrito Federal acudan a inconformarse contra los actos de la Administración Local que les afecten, y así puedan solucionar sus controversias.

La Reforma que se dio el 25 de octubre de 1967, a la Fracción I, del artículo 104 Constitucional, facultó a los Tribunales Federales para conocer

²⁰ Idem p. 30

²¹ Idem p. 30

"De todas las controversias del orden civil o criminal, que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el estado mexicano. Cuando dichas controversias solo afecten intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el Superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

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

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

Según las Reformas de la Constitución de 1967, la revisión se sujetará a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de nuestra Constitución fije para la revisión en Amparo Indirecto, y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo".

Considerando que esta reforma no solo, dio apoyo y facultad al Gobierno Federal, para crear un Tribunal que resolviera asuntos administrativos y contenciosos a nivel local, sino que también contempló la posibilidad de crear un Tribunal que tuviera injerencia en asuntos a nivel federal; nos hace pensar que

estos tribunales tienen en su misión original, el representar una buena y mejor administración de justicia administrativa en nuestro país, esta reforma solo tuvo implementación en nuestra Constitución en las controversias locales, más no así en las de ámbito federal.

La última reforma que hasta el momento ha sufrido la fracción I del artículo 104 Constitucional, fue la contenida en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987, misma que entró en vigor el 15 de enero del año siguiente, y por lo cual desaparecen los párrafos segundo y tercero y se añade una nueva fracción I-B, misma que a su letra dice:

"De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H, del artículo 73 de esta Constitución, solo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de ésta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicte los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno; II, a IV..."²²

Junto a la reforma del artículo 104 Fracción I, de la Constitución, de fecha 10 de agosto de 1987, se adicionó al artículo 73 constitucional la fracción XXIX-H, por medio de la cual expresamente se faculta al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, mismos que tendrán como atribución principal dirimir las controversias que se

²² "Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987."

susciten entre la administración pública federal o contra actos del departamento del Distrito Federal (actualmente gobierno del Distrito Federal) y los particulares.

Por consiguiente las funciones de Estado vienen a ser los medios a través de los cuales el mismo Estado cumple con sus atribuciones, y su capacidad de actuación se encuentra vinculada necesariamente con el poder jurídico estatal.

El Poder Ejecutivo en cuyo cargo se encuentra principalmente la ejecución de la normatividad vigente, necesita para cumplir sus fines de diversos órganos que lo auxilien en su función. Estos órganos de auxilio técnico forman parte de lo que en la doctrina del Derecho Administrativo se le denomina "Administración activa", y sin embargo, la función administrativa como se ha comentado, no solo materializa y ejecuta actos de tal carácter sino que en ocasiones, para mantener un mayor equilibrio intra-orgánico o Inter-orgánico surge la necesidad de que esta función sea llevada a cabo excepcionalmente y a través de mandato constitucional, por los otros órganos que integran los otros poderes de la unión.

Esta distribución de competencias en los órganos administrativos, tanto de funciones materialmente legislativas como jurisdiccionales motivó en el campo de la doctrina jurídica la creación de la teoría de las potestades administrativas.

De lo anterior, se consideró que el propio ejecutivo tuviera un control de sus propios actos, idea que culminó con el surgimiento del sistema contencioso administrativo.

Para finalizar este capítulo, es oportuno decir que, la evolución que ha tenido el Contencioso Administrativo da como resultado, una "justicia autónoma", al decir que: "El órgano encargado de dirimir las controversias entre la administración pública y los particulares se separó del Ejecutivo y adquirió autonomía. Este hecho le confirió un par de atributos: imparcialidad y especialidad. Imparcialidad porque al no depender ya del Ejecutivo le infundió confianza a los gobernados, pues las decisiones que pronunciara el órgano jurisdiccional no se verían influenciadas por la autoridad. Especialidad porque los asuntos serían examinados por jueces especializados en la materia administrativa.

En México esta etapa se refleja en la existencia de Tribunales Administrativos, como el actual Fiscal de la Federación y el contencioso administrativo del Distrito Federal".²³

Parcialmente estamos de acuerdo con lo anteriormente citado, porque si bien es cierto que hay una autonomía que goza de cualidades de imparcialidad y especialización, también es cierto que no define una competencia exacta de origen administrativo, carente de jurisdicción plena, y estamos en el caso de que el objetivo de esta investigación, es considerar la creación de un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, que si su finalidad sea conocer y resolver de asuntos administrativos, y este a su vez, regule situaciones en un ámbito de competencia especializado a actos administrativos de carácter federal.

Dichos actos administrativos, lesivos y que afecten a los particulares y servidores públicos, encuentren solución, al acudir a ésta instancia que resuelva su problemática Contencioso Administrativa a través de una jurisdicción federal, en virtud de la cual se diriman todo tipo de controversias de índole administrativo, con sede en cada una de las entidades federativas que forman nuestra República Mexicana.

²³ CASTAÑEDA RIVAS César, y CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Angel, EVOLUCION Y PRESPECTIVAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, Editorial Departamento del Distrito Federal y Fondo de Cultura Económica, 1ª Edición, México 1996, págs. 30-31.

Existió el Supremo Tribunal de Justicia, que solo conocía de asuntos civiles y penales, y no de conflictos administrativos, de esta forma se tuvo desconocimiento total de la materia que nos ocupa en nuestro estudio, sin embargo sirvió de base para establecer leyes en común.

El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal contencioso administrativo de anulación.

Su competencia según se aprecia, va más allá de lo meramente fiscal, sin llegar a comprender todas las cuestiones administrativas federales. Posee autonomía jerárquica.

Anteriormente dictaba sus fallos en representación del poder ejecutivo.

El proceso ante el Tribunal Fiscal de la Federación podrá iniciarse contra actos administrativos que no puedan ser impugnados mediante recurso administrativo o cuando la interposición de este sea optativa para el particular afectado.

En cuanto a la competencia por materia el Tribunal Fiscal de la Federación conoce:

- 1.- Contencioso tributario o fiscal;
- 2.- Contencioso de seguridad social civil y militar;
- 3.- Contencioso del contrato de obra pública;
- 4.- Contencioso de responsabilidad de servidores públicos y de los particulares involucrados en ello;
- 5.- Contencioso de comercio exterior, en los casos que fija el artículo 94 de la ley de esta materia; y
- 6.- Casos previstos en otras leyes, tal sería el de los requerimientos de pago a instituciones de fianzas.

El Tribunal Fiscal de la Federación actualmente denominado "Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía encargado de impartir justicia administrativa resolviendo, en forma honesta y gratuita, las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, de manera pronta, completa e imparcial, para que se cumplan los fines del Estado de derecho en México, al salvaguardar el respeto del orden jurídico, la paz social y el desarrollo democrático." ²⁴

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, surge a partir del cambio de denominación, si bien es cierto que se le dio un nuevo enfoque de justicia administrativa en el ámbito federal, también lo es, que no cambio sustancialmente en su estructura como un Tribunal Federal Administrativo, en virtud de que no todos los asuntos del orden fiscal son de su competencia, además de mencionar, que los actos administrativos de carácter federal también son resueltos por esta instancia, cosa que no debiera ser admisible en la práctica del sistema contencioso administrativo, toda vez que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debería atender en exclusiva asuntos de índole fiscal, y no así de materia contenciosa administrativa federal, en virtud de que estos últimos deben de ser regulados y resueltos por el Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, quien atenderá esta problemática de justicia federal.

Asimismo, para el control de los actos de la administración pública, con apoyo en el artículo 104 de la Constitución Federal, existen tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía. La materia contencioso administrativa esta constituida por el conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa, al vulnerar derechos subjetivos o agravar intereses legítimos de los gobernados, entendiéndose como interés o derecho legítimo, como la facultad de un particular para exigir de la administración una determinada conducta que se traduce en un hacer, o en dar, o en un no hacer, protegida por el derecho objetivo en forma directa.

²⁴ <http://www.tff.gob.mx/quienes/antecedentes.htm>, 14 abril del 2003. pág. 1-1

CAPITULO SEGUNDO:

EL FEDERALISMO

Y

LOS

TRIBUNALES

ADMINISTRATIVOS

CAPITULO 2. EL FEDERALISMO Y LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

El federalismo es un régimen de gobierno, contemplado dentro de los sistemas de gobierno con más equilibrio jurídico, social y político, porque en él se encuentra debidamente conformada la Administración Pública Federal, que delega facultades específicas en los diferentes niveles de gobiernos, así como en organismos centralizados y descentralizados.

A través de la federación, como elemento del sistema federal, se estructuran las diversas organizaciones de Poder central, de las cuales surgen actos de gobierno que se fincan en la responsabilidad administrativa, que el estado como ente jerárquico en vías de imposición da a los gobernados; y estos a su vez; viendo su esfera jurídica trasgredida, tienen la necesidad de acudir a instancias encargadas de dirimir las controversias suscitadas, al no aceptar disposiciones que van en contra de sus intereses legítimos.

Con ello, se contempla la creación de tribunales administrativos, cuya competencia es la de resolver las controversias que se susciten entre particulares y el gobierno federal, estatal y municipal; como resultado tenemos que con esto se prevé el surgimiento de sistemas contencioso-administrativos, a nivel local que carecen en la actualidad de un sistema contencioso administrativo, de tal manera, que puedan encontrar una sede del sistema contencioso administrativo federal, tutelado por el Poder Judicial Federal.

En este capítulo referiremos como punto de comparación y apoyo en la creación de sistemas de justicia administrativa federal, comprendiendo algunos Tribunales Contencioso Administrativos en diferentes estados de la República, con características propias encuadradas dentro de su marco legal correspondiente, conformados por una organización, funcionamiento, jurisdicción y competencia delimitados por sus diferentes leyes especiales.

2.1 EL FEDERALISMO EN MÉXICO.

"...Entre otros elementos indispensables para considerar que se está en presencia de un sistema federal se encuentra la existencia de una constitución escrita que reparta competencias; la participación de las colectividades-miembros en la formación de la voluntad federal; la posibilidad de los estados-miembros gocen de autonomía, es decir, que se otorguen su propia constitución, y que exista identidad de decisiones fundamentales entre la Federación y los estados-miembros. Estos, entre otros, son presupuestos de existencia y preservación de un sistema federal..."²⁵

Ahora bien, lo anteriormente citado nos da la pauta para entender la razón de un poder constituyente que a la vez, de centralizar las decisiones generales en una Constitución Federal, también faculta en igual medida, de circunstancias gubernamentales a los estados de la federación y sus organismos como lo son: los estatales, municipales y locales, con el fin, de mantener un equilibrio entre poder central supremo y entre los estados miembros, que tienen identidad de decisión al actuar conforme al Estado de derecho vigente.

"...las instituciones federalistas mexicanas y de algunas de sus peculiaridades que han influido en las actuales formas de descentralización política, no podemos dejar de mencionar que autores nacionales y extranjeros se han manifestado en el sentido de que el centralismo en México, ha sido una realidad sin pausa por vías de hecho, cuando no de derecho.

El surgimiento de un estado federal solamente puede observarse a partir de dos posibilidades. La primera es la unión de diversos estados independientes hasta el momento de la suscripción de un pacto federal

²⁵ ORTEGA LOMELIN, Roberto, EL Nuevo Federalismo la descentralización, Editorial Porrúa, 1ª Edición, México 1988, Pág. 28.

La segunda tiene como punto de partida la existencia de un Estado Unitario, el que fracciona su régimen jurídico entre órdenes coextensos, central y regionales, reconociendo autonomía a sus provincias o a sus regiones...".²⁶

Es importante apuntar en relación a lo referido por el autor, que se está en presencia de un sistema federal cuando se consideran dos aspectos de organización jurídica fundamental, los cuales nos ayudan a describir de manera amplia, el Poder central federal y de su administración, substanciado en su forma de ejecución y control de mando, a través de la regulación de una Constitución por escrito, en la cual quede perfectamente delimitada sus competencias territoriales, de estados independientes y el estado unitario los cuales se suscribirán por medio del pacto federal, en donde se les reconocerán autonomía a sus estados.

"Cuando la Federación interviene como parte en un juicio, puede o no hacerlo con carácter de autoridad. Si actúa como autoridad frente a los particulares, el juicio será de amparo, pero la Federación como personalidad jurídica colectiva del estado mexicano, es también sujeto de Derecho en algunas relaciones de Derecho civil o mercantil, en las que interviene sin carácter de autoridad".²⁷

Pero en la práctica de juicios contenciosos administrativos acontece, que la federación como lo menciona el autor, puede o no tener carácter de autoridad, aunque jurídicamente esto no es posible, toda vez que la misma administración tanto al amparo, como a la resolución de controversias contenciosas administrativas, el estado a pesar de formar parte del juicio contencioso administrativo, sigue imperando su nivel de jerarquía estatal, por lo que toda controversia será resuelta siempre a favor de este último.

²⁶ Ibidem Págs. 45-46

²⁷ GONZALEZ COSIO, Arturo, El Poder Público y la Jurisdicción en materia administrativa en México, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México 1982, Pág. 68

“Como señala José Gamas Torruco cuando se refiere a: “En todo Estado Federal existe un determinado grado de tensión entre el gobierno de la federación y los de las entidades federativas. Tiende aquél a absorber funciones y éstas a conservar defender o ampliar su zona de autonomía.

Según predomine la actividad de uno u otras la operatividad del sistema federal será diversa. Estos mecanismos obedecen a circunstancias sociopolíticas concretas, y su comportamiento determina que el federalismo funcione muy cerca del esquema constitucional, o que sin deformar el esquema, el sistema provea al centro de muy amplias facultades y liderazgo político, o bien que tienda a una estrecha cooperación entre federación y estados”.²⁸

De lo anterior se desprende que el Estado Federal se clasifica en tres tipos, los cuales intervienen en el sistema federal, tanto en el liderazgo otorgado por la constitución a través de sus esferas competenciales, así como la cooperación existente entre los demás estados y los órganos que conforman la Federación.

“El Federalismo coordinado o competencial, es el que opera lo más cercanamente posible al esquema constitucional.

Federación y estados actúan en una estricta separación de sus esferas de competencia y no se interrelacionan en sus funciones...

El federalismo cooperativo implica que tanto el gobierno federal como los gobiernos provinciales colaboren sostenidamente poniendo en común sus respectivas facultades y recursos para la realización de determinados fines

²⁸ Cfr. ORTEGA LOMELIN, Roberto, Op. Cit. Pág. 57

El federalismo orgánico es aquel en el cual el gobierno federal está dotado de amplísimos poderes que le dan preeminencia real sobre los estados. Corresponde aquél llevar adelante la mayor parte de las obras públicas y los servicios, acumula la mayor parte de los servicios financieros y desempeña un liderazgo político muy acusado".²⁹

Es necesario destacar, como lo señala el autor que si bien es cierto, prevalece una identidad de actividad y mecanismos de organización estatal y central, también lo es, que el comportamiento de un estado federal tienda a conservar y no querer perder su autonomía y jerarquía administrativa. Por lo que implica la existencia de una relación entre el Poder Federal y las entidades federativas, limitada y restringida a pesar de gozar de facultades emanadas de la Constitución Federal.

De las distinciones de federalismo, concluimos que en nuestro sistema mexicano son aplicables las tres; es decir, la orgánica (participan organismos que auxilian el desempeño de la Administración Pública en sus dos niveles federal y local), competencial o coordinado (la Constitución delimita el territorio jurídico que le corresponde a cada uno de los estados de la federación) y cooperativo (el gobierno federal tiene una relación de orden administrativo al implicar a los demás estados de la federación a resolver asuntos del orden local, así como del orden federal).

Por lo tanto, el orgánico existe en nuestra República, en virtud de que son otras instancias gubernamentales las que organizan y moderan el control del Estado de Derecho; el competencial garantiza que la administración de justicia se de a todos los niveles de gobierno; y de esta manera los gobernados a través de las diferentes leyes emanadas de la Carta Magna, contemplan los poderes y su lugar de residencia y por último el cooperativo que mantiene el Poder Central una estrecha relación en sus funciones públicas hacia los estados que conforman el

²⁹ Ibidem, Pág. 58

sistema federal mexicano, procurando así un equilibrio equitativo e igualitario a los estados que de manera indirecta participan directamente en el desempeño de la Administración Pública Federal, en especial en la creación de Tribunales Federales, con la especialidad de conocer la materia contenciosa-administrativa.

"...en la actualidad la opinión general respecto del federalismo mexicano es que este ha sido crecientemente orgánico y que, ante ello, las acciones propias de un federalismo cooperativo son la solución para lograr la descentralización y la reivindicación del federalismo. No es posible, en el presente sostener que la sola tenencia del federalismo cooperativo sea la vía única para rescatar la autonomía estatal y la descentralización política".³⁰

"...No se puede tampoco pretender el desprender el factor descentralización solamente de los elementos formales de la naturaleza de nuestro federalismo. El tránsito real, histórico, entre los elementos de la tipología referida ha sido un proceso de acumulación de nuevos elementos, en la práctica no excluyentes, que deben permitir deslindar posibilidades de acción, vías, mecanismos y elementos para que la descentralización fortalezca el federalismo.

El sistema de distribución de competencias no es por tanto solamente un supuesto o requisito de existencia del sistema federal, puesto que la centralización competencial se manifiesta en la legislación y cobra práctica en el quehacer administrativo".³¹

"...Opinamos en consecuencia, que los mecanismos de control de la legalidad y de la constitucionalidad son suficientes y coherentes ante tan delicada figura, extraña a nuestra tradición jurídica.

³⁰ Idem Pág. 59

³¹ Idem Págs. 59-60

Cabe señalar también que, conforme al artículo 120 constitucional "los gobernadores de los estados están obligados a cumplir la leyes federales", para lo que, naturalmente, no existe sanción alguna para el caso de incumplimiento".³²

A través del control constitucional y legal el estado federal cumple con sus funciones, obligando a que los gobernados cumplan y se obliguen a obedecer los mandatos de este gobierno, teniendo en cuenta que lo ilimitado también será susceptible de ventilarse en tribunales especializados en la materia

"Para José Francisco Ruiz Massieu, "La federación Mexicana se levanta sobre la idea de la solidaridad, esto es, sobre el quehacer común de las entidades dirigido al logro de fines comunes. La solidaridad lleva a la reconstrucción de la vida institucional de las entidades, el apoyo recíproco y a la unión y a las medidas correctivas de desigualdades regionales" y agrega "la solidaridad impone a las entidades y a la unión la obligación de contribuir al desarrollo nacional y su derecho a tener beneficios y el que las deficiencias sean suplidas con la ayuda del resto de las entidades y el concurso de los poderes nacionales (principio de subsidiariedad federal)".³³

Lo expresado por el autor, nos demuestra en la práctica que estas teorías benefician al poder federal y no así de igual manera a las entidades federativas, desde el momento en que el Poder Central coadyuva a las entidades federativas, al momento de resolver una controversia de índole federal, y en el caso de las controversias locales, sucede lo contrario; de tal forma que, el gobierno cuando emprende campañas para contribución del desarrollo nacional, el Sector central es el primero en violar el principio de subsidiariedad, prevaleciendo en primera instancia las necesidades del poder central.

³² Cfr. ORTEGA LOMELIN, Roberto, Pág. 57

³³ Cfr. ORTEGA LOMELIN, Roberto, Ibidem Págs. 62-63

Si bien es cierto, existe un federalismo cooperativo, como ya lo expresamos con anterioridad el federalismo aplicable en nuestro país, también lo es, que este se aplica de manera relativa, a través de la actuación de diversas instancias de gobierno que lo auxilian al cumplimiento de la función administrativa del estado, en la realización de sus actividades y responsabilidades públicas encomendadas con apoyo de la Legislación prevista en la Constitución Federal.

"En México el principio de coordinación, además de fundarse en el artículo 116 constitucional, ha encontrado acomodo en el sistema nacional de planeación democrática. En efecto, el artículo 25 del propio ordenamiento fundamental establece que "Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional..." , agregando que "El Estado planeará, conducirá, coordinará, y orientará la actividad económica nacional...". El artículo 26, por su parte, señala que "El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional...". Salvo que se tratará de una concepción conceptual respecto del término Estado, toda vez que el mismo artículo 25 se refiere a "sector público", en la rectoría del Estado en el sistema de planeación quedan identificados los gobiernos federal y de las entidades federativas. En este sentido el artículo 26 señala que la ley determinará "...Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas... las acciones a realizar..." para la elaboración y ejecución de los planes y programas".³⁴

Es necesario señalar, que de lo antes citado, no queda mayor duda de que el gobierno federal delegue facultades expresas a través de nuestra Constitución, para la creación de organismos federales locales y municipales con la finalidad de tener el control federal, con ello, se fundamenta que cada día más la necesidad de que al gobierno federal le compete la creación de Tribunales Federales que conozcan de los asuntos, aunado a controversias para que se cumplan y ejecuten los planes y programas de desarrollo de la Administración

³⁴ Ibidem Págs. 62-63

Pública Federal, en el caso que nos ocupa de la impartición de justicia administrativa.

"Nuestro Federalismo no es sui generis, es un federalismo que debe de ser entendido como mexicano, fruto de una experiencia y evolución propias. Es un federalismo orgánico, aspecto que conviene revertir, por lo que resulta entonces necesario delimitar, precisar, identificar y acotar los elementos característicos del federalismo competencial y cooperativo. Creemos que no debe existir incertidumbre y ausencia de cauces para orientar el fortalecimiento de los elementos que hacen posible que nuestro sistema federal aplique los principios de solidaridad y cooperación..."³⁵

De lo anterior se desprende, que el cooperativismo y lo competencial, no son términos desconocidos a nuestro entender, sin embargo en nuestro trabajo de investigación, debemos tener en consideración que existe una relación jurídica, que prevalece y se aplica en el sistema federal, por ser el único facultado a través de la Constitución, en designar a los tres poderes, y en especial al poder judicial federal, para saber las carencias que de antaño sufre, por ser un poder imparcial, emanado de los principios jurídicos que sostienen el sistema administrativo de justicia.

"El Estado mexicano, como consecuencia del ejercicio de su soberanía, es un estado independiente frente a otros, puede determinar libremente su actividad interna, autodeterminarse en cuanto a su forma de estado y de gobierno, a su propio orden jurídico, y al sentido de su política interna e internacional.

³⁵ Idem, Pág. 64

Es una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos (autónomos, según la teoría constitucional, en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación, artículo 40 constitucional).

La forma de gobierno del Estado mexicano es de tipo presidencial, por lo siguiente:

1.- Se reúnen en una sola persona, Presidente de la República, las calidades de Jefe de Estado y Jefe de Gobierno.

2.- No hay primer Ministro, ni gabinete que trabaja en forma colegiada y tenga responsabilidad política frente al Congreso.

3.- El Congreso de la Unión no tiene facultad para censurar a los Secretarios de Estado, ni para hacerlos dimitir, también la tiene respecto de los demás integrantes de la Administración Pública Federal, central y paraestatal.

4.- El Presidente de la República nombra y remueve libremente a los funcionarios de primer nivel de la Administración Pública Federal, central y paraestatal, y a numerosos funcionarios de niveles inferiores.

5.- La suma de facultades que otorgan la Constitución y las Leyes ordinarias al Presidente de la República en todo su texto, es más amplia y variada que las que otorgan a los otros poderes de la unión.

6.- El refrendo ministerial no implica responsabilidad del Secretario de Estado frente al Congreso de la Unión, ni limitaciones de fondo a las facultades y actividades del Presidente de la República, ni a los Secretarios de Estado".³⁶

³⁶ Acosta Romero, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, Editorial Porrúa, 1ª Edición, México 1997. Pág. 137-138

De lo antes citado se desprende que la palabra federalismo se considera gracias al concepto de federación, y esta a su vez significa soberanía, independencia y organización, para formar lo que conocemos jurídicamente posible como el estado de derecho, con un sistema propio de gobierno, dividido para su funcionamiento en tres poderes, Ejecutivo, legislativo y judicial.

"El gobierno de la federación se ejerce a través de los poderes federales, previstos en los artículos 50 al 107 de la Constitución de la República, y son:

El Poder Ejecutivo. - Reside en el Presidente de la República (Art. 80 Constitucional), y es auxiliado en el ejercicio de sus funciones por las Secretarías y Departamentos de Estado (Arts. 90 y 92, de la Constitución), por la Procuraduría General de la República (Art. 102 Constitucional (y por el gobernador del Distrito Federal hasta 1997 (Art. 73, fracc. VI y Art. 122 de la Constitución), así como por los Organismos Descentralizados, Empresas de Estado y Fideicomisos Públicos (Arts. 90 y 93).

El Poder Legislativo. - Está integrado por un Congreso Federal que se divide en dos Cámaras, la de Diputados que representa a la Nación (Artículos 50, 51, y 52, constitucionales), y la de Senadores, que representa a las entidades federativas, incluido el Distrito Federal (Art. 56, de la Constitución).

Sucintamente el Poder Legislativo primordialmente se reconoce en materia de iniciativa y formación del leyes, artículos 71, 72, y 73...

Poder Judicial. - Este último es el que se nos ocupará en este capítulo para ilustrarnos sobre el sistema administrativo, y en especial, la relación que existe entre el federalismo y los tribunales administrativos en nuestro país"³⁷

³⁷ Ibidem, Págs. 142-145

En relación a las atribuciones que el Estado mexicano contempla, para facultar a su poder ejecutivo, nos hace pensar que el poder del estado, radica en una sola persona, supuesta situación errónea, en virtud de que, como se habló en el capítulo I, las características de los tribunales contencioso administrativos son independientes y autónomos, aunque pertenezcan al poder ejecutivo, son órganos de justicia administrativa que sus resoluciones de estudio deben ser completamente imparciales, de legalidad; y sobre todo, respaldadas por la organización gubernamental existente en nuestra república mexicana.

Por otra parte, el artículo 40 Constitucional nos especifica seis puntos sobresalientes, que deberán tomarse en cuenta, relativos a las facultades que soberanamente el Estado independiente, otorga al Presidente de la República Mexicana, para llevar por un buen camino y a feliz término la Administración Pública Federal.

Solamente, podemos resumir en pocas palabras, que aún no hemos definido una relación jurídica verosímil, de lo que realmente da como resultado un sistema contencioso administrativo federal, por tal motivo definiremos en primera instancia al federalismo como el conjunto de estados soberanos, independientes y organizados entre sí, que a través de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tienen un fin en común que es el Poder Central de mando, del cual surgen los ordenamientos federales, locales y municipales. Asimismo, es lógico pensar que surgen controversias generadas por el actuar federal, que la Constitución no ha previsto en su totalidad, toda vez que no ha dado facultades para la **Creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal.**

Lo anterior nos da el punto de partida, para que con posterioridad, pueda servirnos de utilidad para establecer los motivos de creación y fundamentación jurídica, mediante la cual existe la relación entre la organización federal y la creación de Tribunales Administrativos Federales, tomando en consideración conceptos de la Administración Pública Federal.

El Diccionario Enciclopédico Larousse define al Federalismo al decir que, "Es el sistema de gobierno de una confederación de estados autónomos que en los asuntos de interés general están sujetos a las decisiones de una autoridad central. /Sistema Político en el que varios estados independientes abandonan cada uno una parte de su soberanía en provecho de una autoridad superior".

El Diccionario Jurídico, Harla nos da el concepto de Tribunal administrativo al decir que.- "La Administración Pública realiza función jurisdiccional con ciertas limitantes, al resolver controversias entre particulares; esto es, no está dirimiendo controversias entre ella y algún gobernante que impugne su actuación, sino que estamos en presencia de una verdadera excepción al principio de la división de poderes.

"Administración Pública Federal.- que debe colocarse dentro del marco de la Administración Pública, se precisa, inclusive para el tratamiento de los problemas jurídicos, cuando se reconoce su carácter complejo: la forma jurídica comparte la regulación que de esa zona realiza con los imperativos de la política y con las exigencias de la técnica. En la función jurisdiccional la actividad del órgano del Estado es puramente jurídica y el elemento meta-jurídico que en ella puede intervenir, que es aquel interés social del que se ha hablado, y que no es incompatible con la decisión que el Juez dicte, ya sea favorable a una o a otra de las partes contendientes.

En la Administración en cambio si pueden darse y se dan situaciones de incompatibilidad entre el propósito político o la exigencia técnica y la limitación jurídica, en donde resulta que la Administración, no obstante que viva un estado de derecho resulta siempre una función estatal menos vinculada a la norma jurídica que la función jurisdiccional".³⁸

2.2 LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN MÉXICO.

"La justicia administrativa comprende el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos..." ...el vocablo justicia administrativa se puede utilizar en sentido propio, entendiéndolo como el género que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados, frente a la actividad administrativa, es decir, como señalamos anteriormente, la justicia administrativa comprende las leyes de procedimiento administrativo es el genero y la jurisdicción administrativa una de sus modalidades o sectores más importantes".³⁹

"La función jurisdiccional corresponde normalmente al Poder Judicial, pero se diferencia fundamentalmente de las otras funciones, la legislativa y la administrativa, en la iniciativa de acción de sus órganos. En la acción procesal el derecho de las partes nacen de las mismas relaciones jurídicas.

³⁸ CARRILLO FLORES, Antonio, *La Justicia Federal y la Administración Pública*, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México 1973
Pág. 43.

³⁹ *Ibidem*, Carrillo Flores Pág. 54

Resultados y considerandos, tanto en la demanda, como en la contestación, el alegato, la sentencia y la apelación que fundan su propia estructura en los hechos de la vida social que son configurados por el orden jurídico y la presencia de los órganos jurisdiccionales encargados socialmente de restablecer cualquier perturbación de los poderes o facultades de las personas."⁴⁰

De lo anteriormente citado, aceptamos que la justicia administrativa es el sistema de normas jurídicas que estabilizan la equidad social, sin embargo no resulta lógico pensar que del mismo aparato administrativo tan complejo del estado, se puede determinar una eficaz impartición de justicia contenciosa administrativa, ante los gobernados o administrados, en virtud de que todo acto en vía de ejecución que contrae un acto de molestia, en la esfera jurídica de los gobernados, es emitido por el mismo estado que los administra, comprendiendo sus diferentes organismos centralizados y descentralizados.

Es importante hacer hincapié, en la jurisdicción administrativa, con base en los motivos de la acción del ejercicio administrativo del estado, considerando en orden de prioridad al Poder Judicial, por ser este un poder encargado de la impartición y regulación de justicia, preservando en todo momento la equidad entre administración – gobernados y demás poderes, además de ser un equilibrio en la actuación federal. Por otra parte, revisten de gran importancia cada uno de ellos, en virtud de tener en sus manos, la facultad que le otorga la Constitución de crear Leyes, que son impuestas y demandadas por todos sus organismos administrativos y de hacerlas cumplir.

"Si no existieran conflictos, la actividad judicial sería muy limitada. Pero la vida social es un constante choque de intereses, de pasiones y en general de derechos.

⁴⁰ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Op. Cit. Pág. 754

La presencia del juez revela una larga evolución de la justicia para evitar que cualquier persona se haga justicia por su propia mano, pues la experiencia ha demostrado que es más fuerte el que domina y no el que tiene mejor derecho. La misión del Juez es de armonía social y del normal restablecimiento de las relaciones humanas.

La acción aparece en el derecho administrativo como una facultad en los individuos y un poder en los órganos del Estado que les permite poner en actividad la inerte maquinaria judicial, cumpliendo con requisitos procesales básicos que dan impulso suficiente para seguir cada uno de los caminos que el procedimiento jurisdiccional señala para llegar a la meta que es la sentencia o resolución judicial. De acuerdo con nuestra legislación constitucional y administrativa- en un sistema inacabado por no integrarse el tribunal de plena autonomía que ordena el artículo 104 de la constitución- legislativa, existen diversos organismos y tribunales administrativos, de limitada jurisdicción, ante los cuales los particulares dirimen sus acciones por actos de la Administración Pública Federal, que los perjudican; o por la propia Administración en los casos que señalamos, como el procedimiento de lesividad."⁴¹

"Nuestro sistema constitucional esta organizado de tal manera que cualquier acto que es lesivo a un particular por actos de la Administración Pública, puede desembocar al conocimiento de los tribunales judiciales federales a instancias de los interesados.

Todos los procedimientos administrativos y las resoluciones administrativas que los culminan, sean de autoridades administrativas o de tribunales administrativos. encuentran fácil acceso dentro de la competencia del Poder Judicial de la Federación" ⁴²

⁴¹ *Ibidem*, Serra Rojas Págs. 754 -755.

⁴² *Idem*, Pág. 756.

La jurisdicción administrativa conformada por los intereses de los particulares, pretendiendo buscar justicia legal, por los ciudadanos o administrados, y entregada esta misma por el estado comprende un marco jurídico legal, en el campo administrativo, por los organismos estatales, que a su vez le corresponde al Poder Judicial, por medio de sus tribunales de competencia federal, impartir la justicia debida, confrontándose y resolviéndose, las controversias en demasía, que se suscitan entre los gobernados con el estado.

Por lo tanto, estamos ante una Administración Pública Federal, que si bien es cierto, que administra o pretende administrar con legalidad, también lo es, que lesiona y afecta la esfera jurídica de los particulares, con su proceder administrativo.

Lo anterior da como resultado, que el estado mediante uno de sus tres poderes y en especial el Judicial, tenga como finalidad la administración de justicia administrativa, resolviendo las controversias de los afectados, por un acto administrativo lesivo de gobierno, lo cual se pone en tela de juicio, toda vez que el poder judicial si bien es cierto, que da a cada quien lo que a derecho convenga, también lo es que existe grandes lagunas procesales y jurídicas lo que a nivel contencioso administrativo en el ámbito federal se refiere, toda vez que no es posible darles una resolución coherente y eficaz, en virtud de la imperiosa necesidad de creación de un Tribunal competente en la materia administrativa, dotado de plena autonomía y jurisdicción federal encargado de la impartición de justicia federal administrativa.

"Estimamos que en un régimen federal como el nuestro, hay una sola soberanía y diferentes potestades, o competencias, derivadas de la Constitución *La competencia federal; La competencia o potestad local, y la esfera municipal.*"⁴³

⁴³ Idem Acosta Romero Pág. 142

La tres competencias que cita el autor, son el resultado del régimen federal, siendo el caso que nos ocupa a lograr una perfecta jurisdicción del estado, que reconoce una función judicial a nivel federal, encaminada a resolver los conflictos que surgen entre los particulares con el estado, así como las dependencias, organismos del mismo, enfocadas principalmente a resolver el derecho controvertido a mantener el equilibrio y la vigencia e interpretación de nuestra sistema jurídico mexicano.

"Por lo que hace a la Administración del Poder Judicial Federal, se inserta en la Constitución un nuevo órgano que se denomina Consejo de la Judicatura Federal, que descargará de funciones administrativas al pleno del más alto tribunal de la República; y lo que es más importante a mi juicio, es que establece la carrera judicial, que ya desde hace varios años el suscrito había considerado."⁴⁴

El autor en cita, comenta en esencia, que el poder del Estado sugiere la facultad de delegar competencias administrativas, en el ámbito Federal, estatal y municipal, cuestión que nos hace reflexionar que aún no se ha contemplado la posibilidad de creación de un Tribunal Contencioso Administrativo, que resuelva asuntos de carácter federal, y con la existencia de las potestades gubernamentales, se puede caer en la idea errónea, de creer que la solución de las controversias administrativas entre la autoridad con el particular, las pueda resolver la misma autoridad y no un órgano independiente, imparcial de jurisdiccional, a nivel federal.

⁴⁴ Idem, Pág. 145

En cuanto a lo que refiere el autor en cita, al Consejo de la Judicatura, afirmamos que éste organismo es de carácter interno, cuyas atribuciones comprenden la vigilancia y fiscalización de "la Administración de Justicia", y de ninguna manera viene a subsanar la falta de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, en el ámbito federal.

Con esto logramos comprender la necesidad imperiosa, de dicho órgano facultando potestativamente al Estado, que emite sus actos administrativos, contemplándolos como los resultados de su forma de gobernar, así también como la forma de resolverlos, dando equidad y certeza jurídica, a todos aquellos individuos que acudan en búsqueda de justicia administrativa contra actos del gobierno federal.

"Hay estados, como el nuestro, que están organizados desde el punto de vista constitucional en una Federación constituida por los Estados de la Federación y el Distrito Federal; pero, a la vez que existe la federación, los Estados de la Federación son autónomos para organizar su régimen interno y, dentro de las entidades federativas, la forma de organización política administrativa base de la división territorial es el municipio, según lo establece el artículo 115 de la Constitución. Tenemos así que en nuestro Estado Federal hay tres esferas de competencia: La federal, la estatal y la municipal..."⁴⁵

"La división de poderes se proyecta al conjunto de la organización político-administrativa de la República. Hay, entonces, un deslinde en principio de las funciones del Estado, que apareja la creación de sendos órganos públicos para la asunción de cada una de ellas.

⁴⁵ Idem, Pág. 153.

Ahora bien, la evolución de las relaciones sociales, el correspondiente desarrollo del Estado moderno y el relativo retraimiento y rezago del poder judicial tradicional en su misión característica de solución de las controversias, han desembocado en la fundación de una serie de órganos materialmente jurisdiccionales, pero sustraídos a la estructura formal del poder judicial de la federación, del Distrito Federal y de los Estados de la República".⁴⁶

El sistema contencioso administrativo es una función, o un régimen jurídico que estudia la actividad del Estado en sus elementos propios, sin tomar en consideración los órganos que la realizan que indistintamente pueden ser del conocimiento del poder judicial de la federación, de un tribunal administrativo, o revestir una forma mixta, según sea el sistema legal que se hubiere adoptado, es decir, la posibilidad que ante un órgano jurisdiccional se deduzcan pretensiones fundadas en derecho administrativo.

2.3 OTROS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.-

Tal y como lo mencionamos con anterioridad, cuando un órgano administrativo resuelve conflictos o controversias que implican un derecho subjetivo, entendiéndose como la competencia que tiene el interesado o recurrente a pedir y exigir justicia administrativa, se estará ante un adecuado sistema de impartición de justicia administrativa y por tanto existirá un equilibrio en el control de la legalidad.

Este punto versará sobre los tribunales administrativos, tanto a nivel local como federal encargados de la impartición de justicia administrativa; y nos referiremos en particular, a tres tribunales locales de lo contencioso administrativo de la República, los cuales consideramos de mayor importancia, competencial y jurisdiccional, los cuales servirán de apoyo para sustentar con posterioridad la

⁴⁶ GARCIA RAMÍREZ, Sergio. "Elementos del Derecho Procesal Agrario", 1ª Edición, Editorial Porrúa, México 1993.

propuesta de "LA CREACIÓN DE UN TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL".

Como se ha señalado en diversas ocasiones, la jurisdicción es un requisito procesal, el primero y más importante de los requisitos procesales. Para que un órgano jurisdiccional pueda conocer una pretensión que ante él se deduzca, es necesario que tenga jurisdicción, es decir que, por su fundamento jurídico-material, se encuentre dentro del ámbito de su esfera de atribuciones.

El conocimiento de las pretensiones fundadas en derecho administrativo podrá ser atribuido a órganos de la jurisdicción ordinaria o de jurisdicción especial contenciosa administrativa, según los sistemas. Habrá que estar por tanto, a lo que se prevea en cada ordenamiento jurídico. Y solo podrán conocer de las pretensiones fundadas en derecho administrativo aquel orden jurisdiccional a que se hubiere confiado, **es decir a razón de su competencia local** el acto lesivo tendrá que tener la calidad de local, por otra parte **el acto administrativo lesivo federal**, actualmente este tiene su competencia jurisdiccional especial, a través de los recursos administrativos existentes, los cuales son resueltos por el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como los Tribunales Colegiados de Circuito, Unitarios y Juzgados de Distritos en materia administrativa, mismos a los que se harán referencia con mayor abundamiento en el capítulo tercero del presente trabajo de investigación.

Los ordenamientos administrativos actualmente vigentes en el Distrito Federal como en otros estados de nuestra República Mexicana, con Tribunales de lo Contencioso administrativo que delimitan el ámbito de su jurisdicción con la fórmula de cláusula general, no contienen ninguna norma excluyendo del control jurisdiccional determinadas materias.

"Gabino Fraga nos comenta de: I.- "Creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal: Este Tribunal de lo Contencioso administrativo del Distrito Federal fue creado por la Ley del 25 de febrero de 1971, y entró en funciones el 17 de julio del mismo año, con lo que se inauguraba una nueva etapa en la evolución de la justicia administrativa en México. Culminaba así la inspiración de un importante sector de la doctrina que consideraba a los tribunales administrativos independientes del Poder Judicial el sistema idóneo para estructurar un eficaz sistema de tutela jurisdiccional frente a la Administración Pública. De aquí la favorable acogida del nuevo Tribunal con jurisdicción para conocer de todos los litigios administrativos- y no sólo en materia fiscal, con más o menos adiciones de materias no propiamente fiscales- por la doctrina. "La creación del Tribunal de lo Contencioso administrativo en el Distrito Federal- dijo Fraga- ha sido un acierto que justificadamente ha merecido y recibido general aprobación. Con ella se ha dado un paso de gran importancia para el mantenimiento de un régimen de legalidad... A partir del 17 de julio de 1971, por tanto, para lograr la tutela jurisdiccional frente a los órganos del departamento del Distrito Federal, actualmente gobierno del Distrito Federal, no es necesario acudir al proceso de amparo. Puede acudirse ante el nuevo Tribunal, "Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa" ⁴⁷

De la breve semblanza que describimos del Tribunal de lo Contencioso administrativo del Distrito Federal, se puede apreciar: que la base principal para la creación de los demás tribunales en otros estados del país lo fue el Tribunal en cita, por lo cual citaremos de la obra de Jesús, González Pérez, aspectos relevantes de éste Tribunal:

⁴⁷ Citado por FRAGA, Gabino de GONZALEZ PEREZ, Jesús, Derecho Procesal Administrativo Mexicano, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México 1997, Pág. 361

1.- Su naturaleza jurídica se define por ser un Tribunal Administrativo, un órgano jurisdiccional y un tribunal de anulación.

2.- Para hacer cumplir sus determinaciones o imponer el orden en él, podrá hacer uso o a su elección de los siguientes medios de apremio y medidas disciplinarias:

- a) Amonestación;
- b) Multas de 50,0000 que se duplicara en caso de reincidencia.
- c) Arresto hasta por 24 horas;
- d) Auxilio de la fuerza pública.

3.- Su regulación ha sido objeto de modificaciones por decretos ulteriores (dos de enero de 1973, veintisiete de diciembre de 1978, y los decretos publicados el 16 de julio de 1986, el primero y 21 de diciembre de 1987, el 18 de junio de 1992, el primero de enero de 1994 y el primero de febrero del mismo año).

La regulación que ofrece el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, y sus especialidades en el proceso ante el mismo, ha servido como modelo para creación de nuevos Tribunales Locales, así como para la creación del Tribunal Contencioso Administrativo Federal estudio del presente trabajo de investigación. Asimismo por sus particularidades, no existe razón alguna para que exista una ley sobre el proceso administrativo.

4.- Su organización y funcionamiento comprende los órganos integrados por los Magistrados que ejercen las funciones propiamente jurisdiccionales- de aquellos que están integrados por personal distinto y que ejercen funciones indispensables para impartir una tutela jurisdiccional efectiva.

Los primeros órganos son la Sala Superior, el Presidente y las Salas ordinarias, integrada por cinco Magistrados y por tres salas de tres Magistrados cada una.

Dos Secretarías Generales, una de Acuerdos y otra de compilación y difusión; los Secretarios necesarios para el despacho de los asuntos de la presidencia y de las salas, los actuarios y empleados que determine el presupuesto de egresos del gobierno del Distrito Federal.

El servicio de defensa gratuita estará integrada por empleados de confianza.

El Tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal, como cualquier otro órgano jurisdiccional, únicamente podrá decidir la conformidad con el ordenamiento jurídico de una pretensión si se dan todos los requisitos que el ordenamiento jurídico procesal establece. En otro caso, deberá declarar la in admisibilidad o, según la terminología del derecho mexicano, la improcedencia.

En todo proceso, cualquiera que fuese su objeto, el tratamiento de los presupuestos o requisitos procesales ofrece los siguientes aspectos: a) Si habrán de ser tenidos en cuenta de oficio o a instancia de parte, b) en que momento han de darse; c) en que momento han de ser examinados y decidirse sobre ellos.

5.- Su jurisdicción únicamente la tiene para conocer de las controversias de carácter administrativo, que se susciten entre el gobierno del Distrito Federal como autoridad local y los particulares, incluidas las cuestiones fiscales. Si se formula ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo una pretensión sobre materia distinta, no podrá examinar la misma, por falta de jurisdicción, como asimismo existirá falta de jurisdicción si se formula una pretensión sobre materias de índole diferente, ante órgano judicial distinto.

En consecuencia, el juicio ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, será improcedente contra actos de autoridades que no sean del gobierno del Distrito Federal.

6.- Competencia, El Tribunal de lo Contencioso administrativo es único por lo que se plantean propiamente problemas de competencia. La distribución de asuntos entre las salas será un problema interno que no dará lugar a la aceptación de cualquier demanda del índole contencioso- administrativo.

7.- Proceso, la demanda es el acto de iniciación, el acto por el que se pide al órgano jurisdiccional que inicie un proceso sobre una pretensión. Normalmente, en ella se formula la pretensión procesal, esta manifestación es el ejercicio de la acción. Comprende la pretensión y las alegaciones procesales con fundamento en una ley especial, y es el único trámite que conlleva a la finalidad de la audiencia.

La demanda se presentará ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, dentro del plazo fijado en la ley (15 días) para iniciar el proceso, llegando hasta las últimas consecuencias finalizando con una sentencia, que termina normalmente por el acto de la sala decidiendo acerca de la conformidad o disconformidad con el ordenamiento jurídico.

Por otra parte, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México. Refiere Jesús González Pérez al decir que: II.- "En el estado de México existe en una jurisdicción administrativa, si bien limitada a la materia fiscal, desde que se estableció el Tribunal fiscal por la ley promulgada por el decreto de 26 de diciembre de 1958. El tribunal debía de dictar sus fallos en nombre del Ejecutivo del Estado, pero independiente de la entonces Dirección General de Hacienda y de cualquier otra autoridad administrativa...

El Tribunal Fiscal del Estado de México era un órgano formalmente administrativo –al estar encuadrado en el Ejecutivo–, pero con plena autonomía, con potestades limitadas a la anulación de los actos impugnados.

Tal estructuración se consideró que no garantizaba una tutela jurisdiccional, efectiva y plena a los ciudadanos del Estado; por lo que, sin desconocer "la sólida y comprobada infraestructura de carácter ético, técnico y judicial con la que ha conformado el Tribunal Fiscal del Estado de México y no obstante el avance gradual que ha tenido en su organización y competencia", por estimar que es "indudable que la justicia administrativa debe abarcar a todos los actos de la administración pública y no solamente a aspectos parciales de la misma."⁴⁸

De la obra citada por el autor esbozaremos aspectos relevantes de la creación de éste Tribunal.

El gobernador del Estado licenciado Alfredo Baranda García, encomendó a la Comisión de Estudios Administrativos la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, el cual nace a la vida jurídica el día 1º de enero de 1987, por decreto del 26 de diciembre de 1986.

Este tribunal sui géneris reúne las siguientes características:

1.- Es un tribunal independiente del Ejecutivo y del Poder Judicial demostrando su autonomía incluso en su aspecto presupuestal, si bien pertenece al Poder Judicial Ordinario, su jurisdicción se encuentra en la especializada. Dando como resultado la existencia de una auténtica justicia administrativa y autonomía plena.

⁴⁸ Ibidem, Pág. 557

2.- Como órgano jurisdiccional, no tiene independencia de autoridades administrativas federales, por encontrarse situado fuera del marco Poder Ejecutivo.

3.- Es un tribunal de plena jurisdicción según lo define la doctrina especializada al decir que estaba facultado cuantas medidas sean necesarias para preservar la legalidad de los actos de la administración pública y salvaguardar los derechos de los administrados a través de sus facultades de imponer medidas de apremio y disciplinarias.

4.- Regulación, esta se lleva a cabo en su organización y su substanciación del proceso y toda vez que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo ha sustituido al tribunal fiscal del Estado (asuntos en trámite, los cuales se ventilan a través de la nueva ley).

5.- Organización y funcionamiento, esta se distingue por los órganos integrados por Magistrados y personal distinto.

Los primeros son la Sala superior (integrada por tres magistrados), el presidente del tribunal y las cinco salas regionales, contando además con: un secretario general de acuerdos, un jefe de unidad de documentación y difusión, un Jefe de Unidad de Apoyo Administrativo, los Secretarios de las Salas Regionales, los actuarios, los asesores comisionados, el personal técnico y administrativo necesario para su funcionamiento.

6.- Competencia, establece la jurisprudencia del propio tribunal, resuelve recurso interpuestos contra resoluciones de salas regionales, resuelve recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite (de primera sala), conoce de excitativas de justicia promovidos por magistrados de salas regionales; califica las excusas e impedimentos de los magistrados, resuelve conflictos de competencia que se susciten entre las salas regionales, establece las reglas para

la distribución de asuntos entre las salas regionales, y demás asuntos que por disposición legal se le asigne.

Continuamos esbozando lo referido por el jurista Jesús González Pérez:

III.- Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco.

"La evolución de la legislación mexicana sobre tribunales administrativos, la ley del contencioso administrativo de Estado de Hidalgo viene a cerrar una etapa que se inició con la ley del contencioso administrativo del Distrito Federal. Hasta una ley, toda la legislación había girado en torno al modelo del Tribunal Fiscal de la Federación y los tribunales creados se habían movido dentro del ámbito de la materia tributaria con más o menos ampliación. Con este importante precedente, otros estados van a abordar el tema de la justicia administrativa, siguiendo su ejemplo y aprovechando su experiencia. Lo que, lógicamente, va a traducirse en una más depurada técnica de las legislaciones que irán apareciendo.

En esta nueva etapa es el Estado de Jalisco el primero que promulgó una legislación sobre justicia administrativa. El 23 de diciembre de 1983 se promulgan (decretos No, 11505 y 11506), dos leyes que entrarían en vigor el primero de enero de 1984: La LOTCJal y la LPCAJal".⁴⁹

Su naturaleza jurídica consiste en: Ser un Tribunal administrativo, al igual que los demás tribunales con jurisdicción en materia administrativa creados en México, no esta encuadrado en el Poder Judicial.

⁴⁹ Idem, González Pérez, Jesús, Págs. 467-468

Es un órgano jurisdiccional, que consagra solamente su independencia ante cualquier autoridad.

Es un órgano jurisdiccional pluripersonal, a diferencia de los tribunales de Sinaloa e Hidalgo, sigue el ejemplo del Tribunal del Distrito Federal y del Fiscal de la federación actualmente denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es pluripersonal es decir, funciona en pleno o en salas integradas éstas por tres Magistrados cada una.

Las potestades del Tribunal consisten en una legislación reguladora del proceso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco, siguiendo el ejemplo de sus precedentes limitando las potestades del Tribunal a la anulación del acto objetivo de recurso.

La regulación de éste Tribunal, consiste en la organización del Tribunal y competencia del pleno y de las salas que se regulan en la LOTCJal, y el proceso ante el mismo en la LPCAJal, que a falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescriben estos ordenamientos, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles del Estado.

El Tribunal ejercerá sus funciones en pleno o en salas, teniendo un Secretario General de Acuerdos, además de los Secretarios, Actuarios, Auxiliares y Servidores Administrativos que determine el presupuesto del estado.

La competencia consistirá en las atribuciones del Presidente del Tribunal, por lo general propiamente jurisdiccionales de régimen interior, personal y sancionador.

Las salas tienen como competencia la función jurisdiccional del Tribunal, no atribuidas expresamente al pleno, a que nos hemos referido.

Para que pueda realizar sus funciones una sala, será indispensable la presencia de sus tres Magistrados y para las resoluciones bastará la mayoría de votos. Así lo establece el artículo 21 LOTCJal, que regula el procedimiento para completar las salas en los supuestos de recusación, excusas, impedimentos o licencias.

CAPITULO TERCERO.
DEFENSA Y ALCANCE
DE LO
CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO.

CAPITULO 3. DEFENSA Y ALCANCE DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Este capítulo comprende la defensa contenciosa administrativa federal, los medios de defensa que se emplean y el alcance que se persigue con el juicio contencioso administrativo federal, recursos y juicio de amparo; entendiéndose como medios de defensa todos los caminos que pueden llevarnos a la resolución de una litis contenciosa administrativa, que tiene como principal objeto restituir la violación de las garantías constitucionales con apego al principio de legalidad y nulidad de pleno derecho. El Estado por medio de sus organismos federales, emite actos de administración, que violentan la esfera jurídica del particular, los cuales encontrarán una adecuada impartición de justicia a través de los medios de impugnación que se tratarán en este capítulo.

En otro sentido, también analizaremos, el procedimiento contencioso administrativo para posteriormente enfocarnos a los medios de defensa como los derechos que el particular aplica y se vale para que la autoridad lo restituya en el pleno goce de sus derechos. Por su parte la autoridad federal, le da un nuevo enfoque jurídico a sus actos de administración, al enmendarlos y restituir el detrimento que le ha causado.

Deducimos de lo anterior, que el acto administrativo como tal, hace prueba plena. En dicho acto, el Estado y todo su aparato administrativo federal que lo integra, no se limita únicamente a emitir dichos actos, sino que también reconoce sus errores al subsanar por medio del recurso administrativo, dándole nuevo curso al procedimiento, que conlleva a la resolución administrativa contencioso federal favorable.

Como recurso administrativo se comprenderán todos aquellos elementos que logran una mayor eficacia y eficiencia en la justicia administrativa, dándole un nuevo camino, al saber de los juzgadores quienes a través de una instancia superior o la propia autoridad que lo emitió, lo resuelven, trayendo como

resultado: la revocación, modificación y confirmación a la resolución principal y de la cual dio origen el recurso mencionado.

Para fortalecer el principio de legalidad y la nulidad de pleno derecho, se estudiarán detenidamente los preceptos legales que sostienen, que el particular en su intento por pedir justicia contenciosa administrativa, sean a través de la aplicación de la ley de la materia aplicable al caso concreto, esto es, cuando el supuesto jurídico se encuadre en lo estipulado en la ley, especialmente en el artículo 14 y 16 constitucionales y en el caso que nos ocupa de nuestra investigación, Ley de Procedimiento Administrativo Federal.

Por último, se analizarán otros medios de defensa contencioso administrativa, para que el particular pueda utilizar optativamente en su búsqueda por encontrar justicia administrativa, pudiendo ser el Juicio de amparo, toda vez que a través de este medio de impugnación o propiamente dicho juicio de amparo administrativo, se pretende restituir al particular de las violaciones hechas en sus garantías individuales. Para poder recurrir a este juicio es necesario agotar el principio de definitividad el cual nos indica, que se deberán agotar previamente a su presentación del mismo, todas las instancias pertinentes.

Finalmente, hablaremos del alcance que se pretende al conseguir que el procedimiento contencioso administrativo, logre un buen resultado, independientemente de los medios de defensa que se interpongan, y de su estudio sabremos con exactitud cuales son los medios que podemos emplear para lograr un mejor resultado, utilizado para impugnar las resoluciones administrativas, que carezcan los de fundamentación y motivación legal, así como también en el momento en que estén violando los derechos de los particulares

3.1.- PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.

"Para analizar el proceso jurisdiccional... hay que distinguir primero, conforme a una adecuada terminología procesal o adjetiva, el proceso del procedimiento. Esta distinción es necesaria para el desarrollo de este capítulo en que analizaremos, por una parte, los elementos del proceso, y después el procedimiento en sí, que está inmerso en el proceso contencioso administrativo⁵⁰".

"Eduardo Pallares, siguiendo a Camelutti define al proceso como la institución que se integra por el conjunto de actos que persiguen una finalidad, y el procedimiento como la serie sucesiva de dichos actos para lograr un propósito. Es decir, el proceso contiene al procedimiento, hay una relación de género a especie entre los dos, siendo el proceso lo más general y el procedimiento lo más específico. Textualmente, Pallares distingue el procedimiento del proceso de la siguiente manera:

No hay que identificar el procedimiento y el proceso. Este último es un todo o si se quiere una institución. Está formado por un conjunto de actos procesales que se inicia con la presentación y admisión de demanda, y termina cuando concluye por las diferentes causas que la ley admite. El procedimiento es el modo como va desenvolviéndose el proceso, los trámites a que esta sujeto, la manera de sustanciarlo; que puede ser ordinaria, sumaria, sumarísima, breve o dilatada, escrita o verbal, con una o varias instancias, con período de prueba o sin él, y así sucesivamente".⁵¹

⁵⁰ Cfr. Eduardo Pallares, Derecho Procesal Civil, CASTAÑEDA RIVAS, César y Citado por CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Ángel, EVOLUCION Y PERSPECTIVAS DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, 1ª Edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1996, Págs. 73.

⁵¹ *Ibidem*, Pág. 74

Por lo que respecta al procedimiento, es esencial entender que éste es parte del proceso, y que éste a su vez conforma el todo en un litigio, en el caso en particular; nos atañe el proceder de una acción contenciosa administrativa de jurisdicción federal, toda vez que al establecer un concepto amplio del procedimiento administrativo (iniciación de la presentación de la demanda hasta la sentencia), éste procedimiento inicia por el interés legítimo hecho valer por un particular afectado en su esfera jurídica, cristalizándose a través de las actuaciones emanadas por el órgano federal, las cuales consisten en la presentación de elementos probatorios mediante los cuales se pueda acreditar su acción y de esta manera se tenga una resolución favorable.

La finalidad de la sentencia es restablecer al particular en el pleno goce de sus derechos, así como nulificar los actos desconocidos u omisiones por la autoridad, reconociéndole un derecho.

“Para explicar el significado de lo “contencioso administrativo” es necesario definir lo que significa el término “contencioso”. Una acepción de esta palabra nos da la idea de la materia, ya que contención es contienda, litigio, diferencia o lucha. Este significado conviene a nuestra definición. Por consiguiente, lo “contencioso-administrativo” se refiere al proceso que se tramita para dirimir una controversia entre un particular y la administración pública. La pretensión del particular se funda en preceptos derivados del derecho administrativo con los cuales combate actos u omisiones que agravan sus derechos.

Cuando se habla de lo “contencioso administrativo”, generalmente se le asocia a la idea de “justicia administrativa”; sin embargo, como bien lo preciso don Antonio Carrillo Flores, lo contencioso administrativo es distinto de la justicia administrativa propiamente dicha.

Lo contencioso administrativo tiene un campo más amplio ya que, en estricto sentido, comprende fenómenos que no son exclusivamente jurisdiccionales, pues lo contencioso surge del simple choque de intereses entre el particular y el gobierno. De ésta manera las inconformidades, las reconsideraciones que presenta un particular ante las autoridades, y que toman la forma de recursos administrativos, son manifestaciones de diferencias contencioso- administrativas.

Por su parte, la justicia administrativa no aparece sino hasta que interviene un órgano imparcial distinto a la administración pública, dotado de autonomía jurisdiccional con capacidad decisoria por encima de las partes, encargado de emitir una sentencia sobre el litigio entre la administración pública y los particulares.⁵²

El concepto de procedimiento contencioso administrativo, se puede comprender mejor, relacionándolo con el litigio, es decir, teniendo en consideración que para darse el mismo, es necesario que surja una pugna de intereses diferentes; dicha controversia, traerá como resultado, una serie de actos procesales encaminados a resolverla, a través de un tribunal cuya especialización compete a la materia administrativa, a razón de su jurisdicción territorial. En el caso que nos ocupa, resolverá en definitiva el órgano jurisdiccional federal, al emitir una resolución administrativa, pondrá fin a la controversia suscitada entre un particular y un acto lesivo, emanado por la Administración Pública Federal; en virtud de que las contiendas que se suscitan entre los particulares y el gobierno federal, desde el punto de vista estatal y local que sean; así logramos afirmar una vez más esa necesidad imperiosa de decir que estamos ante una litis, sustentada por los derechos de petición (constitucionalidad) y derechos legítimos (legalidad), que en todo momento se conforma como el procedimiento contencioso administrativo.

⁵² Ibidem, Pág. 27.

La substanciación del procedimiento contencioso administrativo, presenta determinadas características, como refiere Briseño Sierra, mismas que son: "...imparcialidad del juzgador; el de transitoriedad; el de igualdad de ocasiones de instancias de las partes; y el de la eficiencia funcional...".⁵³

Las características del procedimiento descritas por el autor de referencia, nos indican la imparcialidad que el juzgador debe observar durante el desarrollo del proceso, la transitoriedad, consistente en lapso de duración que tiene para resolver en definitiva la litis sometida a su conocimiento a través de los distintos momentos procesales; la igualdad de las instancias de las partes se comprende cuando la autoridad actúa de igual manera que el particular, en el caso que nos ocupa cuando interviene en un juicio de nulidad supliendo las deficiencias del particular con el acto procesal de suplencia de la queja, y por último la eficiencia funcional que le compete a los órganos encargados al impartir y resolver con apego a la legalidad, cumpliéndose así con la función administrativa, toda vez que constituye la garantía de la buena administración de la justicia.

Por otra parte, las violaciones al procedimiento se encuentran garantizadas a través del juicio de amparo en los artículos 14 y 16 constitucionales mismos que a la letra dicen:

artículo 14.- "A ninguna Ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los **Tribunales previamente establecidos**, en el que se cumplan las formalidades esenciales del **procedimiento** y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho..."

⁵³ Cfr de Cipriano Gómez Lara, Teoría General del Proceso, 5ª Edición, México 1990. Págs. 286-288.

Artículo 16.- "Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."

De los preceptos citados con anterioridad, deducimos que la palabra procedimiento está garantizada por nuestra Constitución, en sus artículos 14 y 16, la cual faculta a los diferentes órganos de la Administración de justicia, para que se cumpla con apego a derecho, la legalidad de audiencia al subsanar las arbitrariedades emitidas por la autoridad en un procedimiento. Por otra parte se deduce también, que los actos emitidos por autoridad competente deben ser fundados y motivados, para que de esta manera pueda seguirse un procedimiento administrativo.

El procedimiento en términos generales goza de principios tales como: ser inquisitorio, contar con plazos breves, carencia de formalidades innecesarias e interés público preponderante; éstos no intervienen en las formalidades esenciales del procedimiento, toda vez que presuponen la existencia de un acto o más bien propiamente dicho una resolución administrativa definitiva y no de mero trámite; es decir, un acto jurisdiccional suficiente e indispensable para acreditar y justificar su acción, y que resolverá el procedimiento contencioso administrativo de principio a fin.

La ley previene que cuando las leyes o reglamentos establezcan recurso o medios de defensa, tendrá el particular la facultad de decisión para agotarlo o desistirse del medio de defensa elegido, (pudiendo seguir el juicio ante Tribunales administrativos o interponer recurso), toda vez que es opcional acudir al Tribunal o agotar el recurso correspondiente.

"El contencioso administrativo surge en virtud de considerar que la administración pública, por ser uno de los poderes de estado, no tiene por qué someter la solución de los conflictos derivados de su accionar al conocimiento de otro poder, el cual sería, para el caso, el judicial. Por esta razón, se crean órganos dentro de la propia administración pública, investidos de mayor o menor autonomía, que habrán de resolver jurisdiccionalmente las controversias surgidas entre ésta y el particular que se considera afectado por algún acto administrativo.

Otro de los razonamientos centrales para justificar la existencia del contencioso administrativo es el sentido de que la jurisdicción, en esta materia, implica valorar el interés público y algunas cuestiones metajurídicas que no podría apreciar convenientemente el poder judicial.

En cuanto a los alcances de sus decisiones, se puede hablar de los tipos de contencioso administrativo siguientes:

- a).- contencioso de plena jurisdicción o subjetivo;
- b).- contencioso de anulación, de ilegitimidad u objetivo;
- c).- contencioso de represión, y ;
- d).- contencioso de interpretación."⁵⁴

Por lo que respecta al procedimiento contencioso administrativo, existen razones jurídicas suficientes para justificar la causa principal que da origen a su procedimiento, encuadrando la resolución administrativa en el poder judicial de manera independiente, pero que sigue los lineamientos de un proceso jurisdiccional independiente en su actuar, de los diversos órganos competentes de la administración pública.

⁵⁴ MARTINEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo, Colección de Estudios Jurídicos Universitarios, Editorial Oxford, 3ª Edición, México 2000., Págs. 422-423.

"Las razones fundamentales pues de la unidad de lo procesal, nos permiten deducir los principios fundamentales de la estructura del proceso que, a nuestro entender, son precisamente los siguientes:

1.- El contenido de todo proceso es un litigio y su finalidad es la de resolver éste.

2.- Toda relación procesal tiene una estructura triangular en la que el Tribunal o Juez esta colocado en el vértice superior, y las dos partes con intereses contrapuestos entre ellas, en los vértices inferiores.

3.- El proceso es un fenómeno dinámico, transitorio y proyectivo. Esta proyectividad debe entenderse en cuanto a la estructura misma de la relación entre las partes y el Juez, y en cuanto al eslabonamiento, cadena o serie, que es esencial entre unos y otros actos procesales, desde el primer acto de excitación al tribunal, hasta el último acto procesal.

4.- El principio de impugnación, que abre la puerta a la revisión y análisis de las resoluciones del juzgador, lleva implícitos los principios lógico y jurídico de Chiovenda citados por Castillo y Larrañaga y De Pina. Es decir, hay impugnación procesal, en virtud de que el juzgador esta obligado a actuar imparcialmente y además al hacerlo observando las reglas de la lógica, de la igualdad de las partes, y de la legalidad en la resolución. Todo esto nos llevará forzosamente a los principios de congruencia y de motivación de la sentencia, que deben estar presentes en todo tipo de proceso.⁵⁵

En relación a lo anteriormente citado, opinamos que el sentido común del proceso contencioso administrativo federal deberá reunir los caracteres de iniciación de la demanda, mediante principios procesales en particular los

⁵⁵ GOMEZ LARA, Cipriano Op. Cit. Pág. 288.

cuales se ven inmersos en el proceso sinónimo de litigio, y cuya determinación corresponde a la parte final del proceso. A través del camino a seguir durante el procedimiento administrativo, se contemplan principios rectores del proceso los cuales deben tomarse en consideración, para el resultado del conflicto de intereses, y con esto tener también por que no decirlo, el fundamento legal para impugnar la resolución que no sea favorable al particular afectado en su esfera jurídica, dichos principios procesales en el procedimiento contencioso administrativo federal son:

1.- Que exista un conflicto de intereses entre un particular y una autoridad de la Administración Pública Federal, y que esta sea resuelta mediante un Tribunal competente en la materia resolviendo la justicia administrativa federal.

2.- En la relación procesal existente, el Superior jerárquico es un Juez de lo Contencioso Administrativo Federal y las partes controvertidas, es decir, el particular y la autoridad federal.

3.- Las cualidades del proceso al ser dinámicas y premeditadas con el fin de organizar una relación armónica entre las partes y el Juez, al crear un equilibrio durante las diferentes etapas del procedimiento, estas cualidades deberán establecerse desde la admisión de la demanda y termina concluyendo con la sentencia de primera instancia como el último elemento procesal.

4.- Un elemento accesorio procesal, lo es la impugnación, toda vez que a través de esta se revisa y analiza la resolución del juzgador, considerando indiscutiblemente los principios lógico y jurídico, en donde al referirnos a impugnación procesal, es obligación del Juez Federal actuar imparcialmente y respetando y observando las reglas de la lógica, de la igualdad de las partes y de la legalidad de la resolución.

Las partes en el procedimiento administrativo federal, de nuestra propuesta para la Creación de un Tribunal Federal Contencioso Administrativo, son:

a).- Actor.- Es el particular afectado en su esfera jurídica por actos de molestias emanados de la autoridad administrativa federal, también lo puede ser la propia autoridad (en el caso que ella haya sido afectada por la resolución favorable a un particular).

b).- Demandado.- La parte demandada lo será la Administración Pública Federal, constituida por las autoridades estatales, municipales, locales, los diferentes órganos de gobierno federal, Secretarías de Estado, así como los Poderes de la Unión.

c).- Tercero Perjudicado.- Para referirnos a esta parte debemos distinguir la legitimación ad procesum de la afirmación ad causam entendiendo al primer término latino, como un presupuesto procesal que tiene la facultad de pretensión, para ejercer un derecho en un proceso en su carácter de actor demandado o tercero potestado, a juicio, a nombre de otro y representación debidamente legitimado procesalmente.

En cambio la afirmación ad causam, es un elemento esencial de la acción y que solo compete entablar demanda, a aquella persona para estimar en el caso concreto la función jurisdiccional, en otras palabras solo podrán intervenir en el juicio contencioso administrativo las personas que tengan interés legítimo al mismo.

"Las actividades que integran el proceso contencioso administrativo, tiene como propósito expresar una declaración de voluntad mediante la cual se solicita al órgano jurisdiccional una acción determinada, frente a una persona distinta del actor.

Esta declaración de voluntad, que es la parte medular del proceso, se denomina pretensión procesal. Las partes –actora, demandada, tercero- discutirán acerca de la conformidad de su pretensión con el ordenamiento jurídico y el juez decidirá cuál pretensión se ajusta a derecho...Mediante la pretensión de anulación se solicita únicamente anular un acto administrativo; con base en la plena jurisdicción se solicita, además de la anulación del acto de autoridad, el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y la declaración de las medidas que debe de adoptar la administración activa para restablecer el derecho desconocido o conculcado o, incluso, la reparación de daños o perjuicios.”⁵⁶

La pretensión de toda contienda administrativa es un elemento procesal sine quanon mediante el cual se solicita al órgano jurisdiccional la adecuación e interpretación en base a la legalidad, para la ejecución de una resolución administrativa, prevista en la ley, y en ambos casos, en el del particular no se somete a discusión su plena validez, pero la autoridad pondrá en tela de juicio la respuesta favorable de una resolución administrativa; es decir, cuando se ejecutan de manera inmediata y directa (el estudio del caso en concreto) y de manera material (restituyendo el derecho violado).

El procedimiento promovido ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal, se llevará a cabo de la siguiente manera:

La demanda.- Esta inicia con su presentación poniendo en marcha la maquinaria procedimental ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo federal.

El término para su presentación, es de 15 días hábiles a partir del día siguiente de que surta efectos la notificación correspondiente, o se ostente con conocimiento de la actuación administrativa.

⁵⁶ Castañeda Rivas, César y Cedillo Hernández Miguel Angel, Op. Cit. Págs. 89-90

También podrá considerarse con derecho a la autoridad para presentar demanda, en el caso que dé origen a un acto lesivo, para lo cual se solicita la nulidad de la resolución; el término para interponer dicha nulidad será de cinco años contados a partir de la fecha de notificación de la autoridad.

Dicha demanda deberá interponerse por escrito, dirigida al Juez de lo Contencioso Administrativo Federal; en el caso que nos ocupa, el que esté en turno.

Los requisitos que contendrá la demanda en materia contencioso administrativo federal son: nombre y domicilio del actor, y en su caso, de quien promueva en su nombre; la autoridad o (es) o partes demandadas; las resoluciones o actos administrativos impugnados; el nombre y domicilio del tercero perjudicado; si lo hubiere; la pretensión que se deduce; la fecha en la que se tuvo conocimiento de la resolución que se impugna; la descripción de los hechos, así como los fundamentos de derecho; la firma del actor y las pruebas que se ofrezcan.

Finalmente, una vez oídos los alegatos de las partes, el Juez debidamente instruido, podrá dirigir el proyecto de sentencia, resolviendo los puntos controvertidos que dieron origen al juicio o a la contienda judicial administrativa de carácter federal. De esta manera, el Juez resolverá lo conducente al término de la misma audiencia. Esta sentencia se pronunciará sin formulismo alguno, pero deberá contener: La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido, de acuerdo con su propio arbitrio, salvo las documentales públicas y la inspección judicial, que harán prueba plena; los fundamentos legales en que se apoye la resolución de acuerdo con la litis planteada; los puntos resolutivos, y la forma en que la autoridad deberá cumplir con la sentencia, así como el plazo en que la ejecutará, no excediendo de veinticinco días contados a partir de la fecha de su notificación.

En la Sentencia se podrá sobreseer el juicio, reconocer la validez del acto impugnado, declarar su nulidad, ordenar reposición del procedimiento administrativo o bien señalar el plazo que se otorga a la autoridad para contestar una petición, en el caso que se haya combatido un silencio administrativo. De ser fundada la demanda la sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos afectados o desconocidos.

3.2 RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

El recurso como tal es volver a dar curso al juicio, toda vez que esté requiere ser revisado. Es un medio de impugnación utilizado en la colonia; como ya nos habíamos referido en el capítulo 1, el recurso tenía por objeto cambiar los abusos de las autoridades fiscales y directamente, era el Virrey quien lo interponía, con el fin especial de atacar aquellas resoluciones que no se ajustaban a la disposición impositiva. Al momento de ser recibido el recurso, el Virrey ordenaba una comisión a revisar el impuesto hecho, para que éste diera su punto de vista y se resolviera en definitiva; este recurso duraba aproximadamente año y medio y siempre se le daba traslado al encomendero.

El Virrey decidía si se aceptaba o no el recurso, derivado de un abuso o exceso de la autoridad, y en ocasiones lo turnaba para que lo resolviera en definitiva a un Magistrado.

"...en nuestro país la presencia de los recursos administrativos realmente no es reciente, ya que desde la época colonial se observa la reglamentación de recursos que el particular podía interponer en contra de los actos administrativos de la autoridad; sin embargo, éstos se incrementaron en forma importante a partir del sexenio del Presidente Luis Echeverría Álvarez, pues la mayoría de las leyes administrativas que fueron expedidas en aquel tiempo,

contienen, por lo general, un capítulo correspondiente a: RECURSOS ADMINISTRATIVOS.⁵⁷

De lo anterior se desprende, que en nuestro país ya existía el recurso propiamente constituido como un medio de defensa idóneo para pedir que la resolución administrativa desfavorable sea revisada por el Tribunal, o por la propia autoridad que emitió dicha ejecución o propiamente dicho acto administrativo, teniendo en cuenta que el conocimiento de los aspectos en particular de éste recurso, viene a agotar una instancia más dentro del juicio contencioso administrativo federal.

"Héctor Jorge Escola define al recurso al decir que:...acudir ante el Juez u otra autoridad, con alguna demanda o petición, para que sea resuelta; es acogerse al favor de alguien o emplear medios no comunes para el logro de una finalidad. puede afirmarse que el recurso es el medio por el cual las partes pueden promover el control de la legalidad de la sentencia de un juez o de la resolución de una autoridad cualquiera, siendo esa acción un elemento integrante del derecho de defensa que constitucionalmente les corresponde...Agustín A. Gordillo, refiere que los recursos en sentido amplio son "...Todos los remedios o medios de protección al alcance del administrado para impugnar los actos y hechos administrativos ilegítimos, y en general para defender sus derechos respecto de la Administración Pública... el recurso es el medio por excelencia con que cuenta el particular para impugnar los actos tanto de la autoridad administrativa como de la jurisdiccional, con el cual debe contar todo país que se considere democrático... un Estado que no tenga una adecuada normatividad referente a los recursos, será indudablemente un régimen totalitario, pues uno de lo elementos fundamentales para la existencia de una verdadera democracia es el adecuado control de sus órganos decisorios, lo cual sólo se puede lograr mediante este instrumento jurídico de impugnación.⁵⁸

⁵⁷ ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Editorial Porrúa, México 2001, Págs. 75 -

78

⁵⁸ Cfr. Escola, Héctor, Gordillo Agustín, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Editorial Porrúa, Pág. 56-57

Lo expresado por Escola y Gordillo, nos llevan a comprender que el recurso administrativo como medio de impugnación, es un medio de control constitucional eficaz, que comprende los ámbitos judiciales contencioso administrativo que el particular emplea como derecho de petición y garantía para su defensa frente a los actos que el propio gobierno emite, causándole una molestia en su esfera jurídica y democrática.

"Para Emilio Manautou el recurso administrativo "...es todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida"⁵⁹

Nos adherimos a lo que refiere Manautou, al considerar que el recurso tiene como finalidad, restituir en su garantía de defensa, la cual fue afectada por una violación en la aplicación de leyes u inobservancia en la aplicación de las mismas.

En nuestra opinión, recurso, es volver a dar curso al litigio, revisando, detalladamente sobre la resolución vertida, de tal manera que ante quien deba resolverlo nuevamente concurren las mismas partes que contendieron ante el inferior, a pedirle que reanalice la cuestión controvertida y que decida si la apreciación efectuada por ésta se ajusta o no a la ley correspondiente y, en su caso, a solicitarle que reforme la determinación con la que no se está conforme. En materia administrativa, los recursos se promueven en el ámbito de la autoridad administrativa que expidió el acto administrativo cuya renovación se pretende.

⁵⁹ Cfr Emilio Margain, Manautou, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Editorial Porrúa, México 2001, Pag. 57

En el juicio contencioso administrativo, la autoridad administrativa que emitió el acto administrativo, desempeña ahora el papel de parte demandada, y el conflicto a resolver no es ya el que fue sometido a consideración de dicha parte, sino el de la conducta de esta configura o no una contravención a la ley.

En el caso del recurso en el Tribunal Contencioso Administrativo Federal, es optativo para el particular acudir al recurso o bien intentar la acción ante el Tribunal de referencia.

En el caso que ocurra a interponer el recurso, el superior substituye al inferior; lo que significa que, actúa como este debió de haber actuado y no lo hizo; en tanto que en el juicio contencioso administrativo no hay tal substitución, toda vez que es el órgano de control el que resuelve y declara la nulidad de la conducta asumida por la autoridad administrativa por considerarla ilegal y ordena a la autoridad para que ésta enmiende su conducta. No hay, en consecuencia, porque dudar que la acción intentada ante el Tribunal, en el caso que nos ocupa, el Tribunal Contencioso administrativo Federal, toda vez que al iniciar un juicio la ley prevé todo un procedimiento a seguir hasta que se dicte una resolución, y que por lo tanto, no es una segunda instancia para revisar resoluciones de cuerpos administrativos dictados en virtud de un recurso administrativo promovido ante ellos. Sin embargo, el particular optativamente puede decidir si emplear el recurso o intenta el juicio contencioso administrativo.

"Un problema aún no resuelto con claridad por nuestros tribunales es el relativo a que muchos particulares, lo más por ignorancia y otros por creer que una aclaración bien hecha puede originar que la administración modifique su determinación, interponen contra una resolución definitiva su inconformidad ante la misma autoridad que la emitió, quien en ocasiones da entrada a la inconformidad y después de analizar los nuevos argumentos y pruebas que se ofrecen y acompañan confirma su acto... Sobre este problema, Bielsa sostiene que:

“Si la resolución adolece de algún vicio de legalidad y la autoridad la confirma, entonces puede hablarse de resolución nueva a los efectos del recurso contencioso administrativo”⁶⁰

Como Bielsa lo afirma, el recurso administrativo puede tener vertientes diferentes en cuanto a su aplicación, por lo cual se concluye, que la misma autoridad que revisó sus deficiencias al confirmar sus propias decisiones, siendo así la misma que emitió un resolución nueva. Por otra parte, el particular ante la sentencia que confirmo y revisó la resolución anterior, y vuelve a ser desfavorable esto no significa que el no pueda intentar otro medio legal, aplicable en tal caso, toda vez deberá ocurrir al último medio de defensa que será el Juicio de Amparo en caso de ser procedente.

“Briseño Sierra clasifica el recurso administrativo, como un derecho de instancia, y al efecto elabora la siguiente clasificación:

A).- El más elemental es el derecho de petición, porque, se ha visto, es de eficacia conocida, pero de eficiencia desconocida.

B).- Después de la simplicidad de la petición, se encuentra una instancia cuya pretensión va un poco más allá de la simple eficacia de la respuesta: la denuncia.

C).- Otro paso adelante establece el tercer derecho de instancia: la querrela.

D).- La queja administrativa, especialmente la fiscal, se distingue de la querrela penal, en que no se endereza contra otro particular, sino por razón de actos de autoridad.

⁶⁰ Cfr. MARGAIN MONATOU, Emilio, *De lo Contencioso Administrativo de anulación o de ilegitimación*, Sexta Edición, Editorial Porrúa, México, 1997, Pág. 117

E).- En cambio, el derecho de instancia llamado recurso, es ya un título que significa la objeción al acto de autoridad.

Continuando con este razonamiento, expone:...el recurso es un derecho de instancia que debe estar clara y específicamente consignado en la ley o reglamento aplicables al caso controvertido... el recurso es una instancia que impugna la resolución de una autoridad y no una contradicción de derecho particulares..."⁶¹

La clasificación vertida por Briceño Sierra, nos da como resultado que el recurso se clasifica entre los actos jurídicos y la instancia al recurrirlo como un derecho, constituye la facultad de inconformarse, la cual se objetiviza o manifiesta mediante un acto de petición el cual lo hará valer el propio particular, y este a su vez trae consigo otros actos de la autoridad, llegando a ser utilizado dicho recurso ocasionalmente en el proceso y como lo hemos estudiado, el recurso administrativo nace del ejercicio del derecho de instancia de parte que la ley otorga al particular y más que una prerrogativa de la autoridad para corregir sus errores es un medio de defensa y garantía constitucional que tiene el particular frente a actos lesivos de las propias autoridades para corregir sus ineficiencias.

" Nava Negrete manifiesta que hay dos razones suficientes para fundar la necesidad de los recursos administrativos, que se sintetizan en la obligación constitucional de que se conceda al particular el ejercicio del derecho de audiencia y se garantice a las autoridades su defensa con relación a los actos de otras autoridades..."Bastaría tener en cuenta que el recurso administrativo se considera un vehículo jurídicamente idóneo para cumplir con la garantía de audiencia a fin de sostenerlo como institución vigente... También las autoridades administrativas lo emplean para defenderse de la ilegalidad cometida en su perjuicio por otras autoridades administrativas."⁶²

⁶¹ Armienta Hernández, Op Cit, Pág 60-61.

⁶² Cfr. Nava Negrete Alfonso, Ibidem Pág. 65

El recurso administrativo nace a la vida jurídica, como una obligación de orden constitucional, por ser el medio de defensa al alcance del particular, para protestar o pedir la justicia contenciosa administrativa, fundamentalmente el las leyes que emanan del propio gobierno, y que éste a su vez procura un malestar en la esfera jurídica del propio gobernado, determinando sus deficiencias en los actos de autoridad que emite.

Por otra parte, la legalidad de audiencia o derecho de ser escuchado y vencido en juicio, nos lleva a comprender que Nava Negrete reafirma que, aún el Estado como ente superior jerárquico, también puede ser sujeto de derecho, al imponérsele que restablezca la garantía constitucional violada al particular, por ser sus actos administrativos, actos lesivos de gobierno.

"Sin embargo, el objeto del recurso administrativo no es solo el control que pueda ejercer el particular, pues, como lo advierte Rafael Bielsa, tiene cuatro objetivos básicos, a saber:

1. Importa una autolimitación de sus contribuciones discrecionales.
2. Es una forma de contralor jurisdiccional sobre la actividad administrativa.
3. Es expresión de una tendencia hacia la protección de los derechos e interés legítimo de los administrados.
4. Es una forma de centralización de contralor administrativo sobre los órganos descentralizados.

El recurso administrativo es autolimitación de las atribuciones discrecionales, ya que la autoridad al emitir una resolución tendrá en cuenta que si esa facultad no la ejerce conforme a derecho, el particular podrá impugnar el acto que se deriva de su ejercicio, mediante el recurso administrativo correspondiente."⁶³

⁶³ Armienta Hernández, Ob. Cit., Págs. 62

El recurso administrativo, como ya se afirmó anteriormente, es un medio de defensa del particular, por el cual autolimita, controla, expresa y centraliza las atribuciones del Gobierno Federal, en cuanto éste emite actos administrativos, que causan molestias al gobernado, y que por ende este último, tiene como derecho aquél recurso, para procurarse justicia, por la vía del Sistema Contenciosos Administrativo Federal, ya que es en sí la propuesta que deriva del estudio de tesis, a la cual nos referiremos posteriormente.

"Resulta claro que un país donde existe una adecuada legislación sobre los recursos administrativos, habrá indudablemente una tendencia a proteger los derechos e intereses legítimos de los administrados, pues todo gobierno que realmente quiera tutelar los derechos de los particulares, Instrumentará los medios adecuados para controlar a sus autoridades, facultando a aquellos para impugnar los actos administrativos, sin excepción alguna en cuanto a la jerarquía de su emisor, desde el Presidente de la República, hasta el agente de policía, se puede afirmar, consiguientemente, como lo hace Bielsa, que cuando un Estado cuenta, dentro de su estructura jurídico-administrativa, con adecuados medios de control, se cumple con el objeto fundamental de proteger a los gobernados ante los abusos de poder y la arbitrariedad de las autoridades que rebasen el marco de la legalidad, lesionando los derechos e intereses legítimos de los particulares."⁶⁴

Finalmente, el recurso administrativo es el medio idóneo constitucional, para la defensa de los particulares, por cuanto hace a los actos de gobierno que son emitidos por la Administración Pública Federal en su libre actuar, por tanto es necesario decir, que este medio de impugnación pertenece a una estructura jurídica del Poder Supremo, que consiste en la facultad que tiene la propia administración, contenida en nuestra Carta Magna, al resolver dentro de un marco de legalidad vigente, que en ella misma se originó, y que de cualquier forma

⁶⁴ Amienta Hernández, Op. Cit. Pág. 63.

lesionó los derechos legítimos de los gobernados, dando como resultado la restitución de las garantías constitucionales que le fueron violadas al particular, dejándolo en un completo estado de indefensión, dando origen al derecho de instancia llamado recurso, siendo éste un título, que significa la objeción al acto de autoridad.

3.3 PRINCIPIO DE LEGALIDAD Y NULIDAD DE PLENO DERECHO.

“El principio de legalidad es la característica propia y necesaria del orden jurídico, el cual establece que la conducta de los hombres en sociedad- como particulares o como órganos del Estado- debe ser conforme lo prescriben las normas jurídicas... En el caso de las autoridades, este principio niega la posibilidad de que el Estado pueda cometer actos antijurídicos en relación con los particulares, tal y como lo consagra el artículo 16 de nuestra Constitución, que dice:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles, posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento.”...

El principio de legalidad demanda la sujeción, en este caso de la autoridad administrativa al derecho en vigor, en otros términos, todo acto o procedimiento jurídico llevado a cabo por ellas debe tener su apoyo estricto en una norma legal en sentido material, la que a su vez debe estar conforme a las disposiciones de fondo y forma consignadas en la constitución...⁶⁵

⁶⁵ OLIVERA DEL TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, Séptima Edición, Editorial Porrúa, México, 1997 Pag. 124

De lo referido por el autor, y adhiriéndonos a él, afirmamos que el principio de legalidad, es una característica del orden jurídico existente, que tiene como objetivo principal la justa observancia y aplicación a las leyes, esto quiere decir, que la autoridad tendrá que fundamentar y motivar al emitir un acto administrativo, con apego a la constitución en primera instancia y así como a las leyes que emanen de ésta. A través de la Constitución el Estado faculta a la Administración Pública Federal en su actuar desde el punto de vista estricto y material, así como la facultad de la autoridad de solicitarle, ordenarle, sugerirle e incluso coaccionarlo, al particular a efecto de que cumpla con lo establecido por el derecho, valiéndose de los Poderes de la Unión, teniendo en cuenta que si la administración rebasa los límites de sus poderes amplios, el Artículo 16 Constitucional, da también facultades al particular para poder invocar el principio de legalidad, en todos sus campos jurídicos.

"Sus trabajos y labores que están previamente determinados. Así, existe sometimiento a la norma legal y también a la determinación de los trabajos a realizar...El principio de legalidad implica a su vez legitimidad y oportunidad en el cumplimiento de la ley por lo que se dice que el órgano administrativo debe apreciar si existen las circunstancias fácticas y oportunas para la realización del acto...La violación al principio de legalidad implica ilicitud o ilegalidad, en resumen arbitrariedad...

El principio de legalidad genera seguridad jurídica para los administrados, protegiéndolos en contra de las arbitrariedades a que estarían expuestos si la administración no estuviera ligada a normas jurídicas y la vez produce firmeza en la actuación administrativa que deberá ser conforme a los dictados de la ley, traduciéndose por tanto en una actuación coherente."⁶⁶

⁶⁶ Fraga, Gabino, Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, México 1999, Pág. 278.

En consecuencia, el principio de legalidad también presupone la existencia de medios de defensa y respeto a las garantías que tiene el gobernado; en el caso de violación a este principio por parte de las autoridades, así como la existencia de órganos jurisdiccionales de carácter local y federal, cuya competencia es controlar y vigilar el cumplimiento de la legalidad de los actos administrativos locales y federales, de manera que los actos violatorios a una norma jurídica puedan ser susceptibles de ser impugnados jurídicamente a través de medios de impugnación tales como; a través de procesos administrativos en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal, recursos ante la propia autoridad que emitió el acto o resolución y quien revisara sus deficiencias, toda vez que en todo estado de derecho el Estado garantiza a los particulares, por medio de la Constitución los medios de defensa que deben de existir, a fin de restablecer el estado de legalidad.

"--El principio de legalidad es una de las consagraciones políticas del estado de derecho, y al mismo tiempo, la más importante columna sobre la que se asienta el total edificio del derecho administrativo.

--Proclama la exigencia de que la actuación administrativa se someta a las normas legales, y puede decirse que expresa la cualidad de la actividad administrativa que es conforme a la ley.

--La legalidad la invocan los particulares en el ejercicio de sus derechos subjetivos, contra resoluciones arbitrarias de autoridades." ⁶⁷

El principio de legalidad indica, que la administración no debe ni puede realizar actos concretos que no estén previstos en una disposición anterior, la que debe tener características propias de permanencia, imparcialidad, etc., atributos que el legislativo le confiere, mediante el poder constituyente; por lo tanto, en conclusión, decimos que el principio de legalidad procede del estado de

⁶⁷ Olivera del Toro, Op Cit., Pág 121

derecho, implicando que los órganos administrativos están jurídicamente obligados a actuar fundamentados y motivados en la ley, y que su actuación se mantiene gracias a Nuestra Constitución Federal.

"Por otro lado, al señalar el reformado artículo 17 de la Constitución Federal que los tribunales estarán expeditos para impartir justicia en forma completa y que las leyes establecerán los medios necesarios para garantizar la plena ejecución de sus resoluciones, obliga que los Tribunales Contencioso Administrativo sean de plena jurisdicción.

De conformidad con dicho mandato constitucional, en los últimos años se han instaurado Tribunales de lo Contencioso Administrativo de plena jurisdicción en los Estados de México, Guerrero, Yucatán, Querétaro, Baja California Norte y Veracruz.⁶⁸

De lo anterior se desprende, que nuestra Constitución establece la nulidad de pleno derecho, al decir: "...Las leyes federales establecerán los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.." (artículo 17 constitucional Párrafo III), tomando en cuenta que se han creado diferentes tribunales de lo contencioso administrativo, en la República Mexicana, que cumplen con esta característica, de hacer nulos los actos que de la autoridad se generan, causando agravios en la esfera jurídica de los particulares, así como también, pueden ocurrir a ellos, para hacer valer su derecho de petición y tener así, una verdadera justicia contenciosa administrativa federal, procurando que esta se aplique de la mejor manera, fundándose para ello, en el estado de derecho.

⁶⁸ Revista Memorias del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de México, Año 11, Junio-Septiembre, año 1989, Toluca México. Pág. 45.

Sin embargo, es nuestra propuesta establecer la creación de un Tribunal Contencioso Administrativo Federal, el cual garantizará el principio de legalidad, en relación a los artículos: 14, 16, 17, 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Como cualquier organismo jurisdiccional, las resoluciones de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de plena jurisdicción puedan tener el carácter de decretos, autos, sentencias interlocutorias y sentencias definitivas. Los decretos son simples determinaciones de trámite. Son autos las decisiones de cualquier aspecto del asunto propuesto. Se conocen como sentencias interlocutorias las que resuelven un incidente. Las sentencias definitivas son las que deciden el fondo de la cuestión planteada.

Por lo que hace a las sentencias definitivas, la mayoría de los procesalistas la clasifican, según su finalidad, en declarativas, constitutivas y de condena. Son sentencias declarativas las que se limitan a constatar o reconocer una situación jurídica ya existente. Las sentencias constitutivas son las que crean, modifican o extinguen una situación jurídica.

Por su parte, las sentencias de condena son las que ordenan o imponen una determinada conducta a alguna de las partes, obligándola a dar, hacer o no hacer algo.

Los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de plena jurisdicción pueden emitir, de manera separada o conjunta, sentencias declarativas, constitutivas y de condena, según las pretensiones derivadas de los hechos invocados por las partes. Desde luego, como se ha escrito en párrafos anteriores, estos organismos se distinguen por el pronunciamiento de sentencias de condena.”⁶⁹

⁶⁹ Ibidem Pág. 46

En nuestro derecho mexicano, los tribunales contencioso administrativo de plena jurisdicción, están facultados para anular el acto impugnado, modificarlo, o emitir sentencias de condena, ya que la tutela de los derechos de los gobernados es amplia, lo que conlleva recomendar al gobierno federal, que se instauren tribunales de lo Contencioso Administrativo Federal, ya que distintas entidades federativas no cuentan todavía con organismos de esta naturaleza, ya que el Estado está obligado a ventilar los asuntos o litigios administrativos, bajo su propia custodia.

3.4 JUICIO DE AMPARO.

“En la mente de sus geniales creadores Mariano Otero y Manuel Crescencio Rejón, nació nuestro juicio constitucional en la inspiración no sólo de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica, sino en nuestras más puras tradiciones hispánicas y mexicanas...Más esta admirable institución fue adaptándose a las condiciones de la vida mexicana, recibiendo el impacto de un pueblo que lucha por encontrar las mejores formas para su desarrollo integral, sin perder de vista los angustiosos problemas de la realidad nacional...De este modo fuimos abandonando sus primeras y valiosas realizaciones, para hacer del juicio de amparo el mejor instrumento de la vida jurídica mexicana, y extendiendo su campo de acción eficaz a situaciones sociales no previstas en sus moldes originales.”⁷⁰

El Juicio de Amparo como tal, es el medio de defensa más eficaz, porque de él se desprenden los conceptos más humanitarios y equitativos que en derecho pudiesen existir, al reconocer plenamente la legalidad de audiencia (el ser oído y vencido en juicio), el derecho de petición además de constituir garantías individuales consagradas en los artículos 8, 14 y 16 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁷⁰ Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo Segundo Curso, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México 1977, Pág. 769

“De un primer análisis se desprende que el silencio de la autoridad infringe las garantías mínimas que otorga el Estado a los particulares, violándose en efecto el artículo 8º constitucional, por lo que el próximo paso a seguir, es estudiar cuales son los medios de impugnación que tiene el gobernado para hacer efectivo su derecho para obtener una respuesta por parte de la autoridad en el caso de haber formulado su petición:

La solución jurídica prevista por la Constitución para estos casos es el Juicio de Amparo ante los Tribunales del Orden Federal, regulado en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos, procediendo para este caso en especial el amparo con fundamento en el artículo 103 fracción I, contra un acto de autoridad, violatorio de las Garantías Individuales; en específico del Derecho de Petición consagrado en el artículo 8º de nuestra Constitución, sin que sea obligatorio para el particular agotar los recursos establecidos en las leyes secundarias toda vez que lo que se impugna no es la legalidad de los actos de la administración, sino la violación de la garantía individual del derecho de petición.”⁷¹

Comprendemos que el juicio de amparo, como medio de defensa ante las resoluciones administrativas del orden federal, si bien es cierto con el se pretende la restitución de las garantías violadas de orden federal, también lo es que en la actualidad los actos administrativos federales no cuentan con una verdadera instancia legal que los resuelva, lo que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal deberá regular.

⁷¹ Mesta Fernández, María Elena, La Negativa Ficta en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, México, 1992, Pág. 62.

En el juicio de amparo se ocurre, una vez que las garantías individuales del particular sea violadas, por lo tanto, a tales faltas, es necesario demandarle a la autoridad ejecutora los actos violatorios, con el fin de que dicha autoridad modifique el camino de la justa impartición de justicia, colocando en el plano más alto la garantía del derecho de petición, consagrado en nuestra Carta Magna, tomando en cuenta que existe un orden de jerarquías estatales, en donde la autoridad que emitió los actos violatorios, pasa a ser de igual nomenclatura que el particular o quejoso, y ambos, ante el tribunal que conozca de ese juicio de garantías, impugnándolo por la vía jurisdiccional idónea y competencia territorial, en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal, que conocerá de esa litis.

"El juicio de amparo constituye en la actualidad la última instancia impugnativa de la mayor parte de los procedimientos judiciales, administrativos y aún de carácter legislativo, por ser un medio extraordinario que tutela todo el orden jurídico nacional contra las violaciones realizadas por cualquier autoridad siempre que esas infracciones se traduzcan en una afectación actual, personal y directa a los derechos de una persona jurídica individual o colectiva."⁷²

El juicio de amparo impera sobre todos los procedimientos de impugnación existentes en nuestro sistema de justicia contenciosa administrativa, por estar consagrado en nuestra Constitución Política, ya que protege las garantías individuales, que todo particular tiene como ciudadano, y que al ser violentadas estas por los actos de administración del gobierno federal, este tiene la obligación de restituir las, a fin de no dejar en completo estado de indefensión al tenor de ellas.

⁷² Cfr. Mesta Fernández María, La Negativa Ficta en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Pág

"Sin embargo, hemos de señalar que no obstante el juicio de amparo es el medio considerado idóneo para la defensa en contra del silencio administrativo violatorio de la garantía individual consagrada en el artículo 8º constitucional, ya que a través de el se remedia la situación de incertidumbre jurídica respecto a la situación del gobernado, también es cierto que este medio de defensa resulta ser una solución tratada en virtud de que "hasta después de la dilatada tramitación del juicio correspondiente, el particular podrá en ejecución del fallo sesionar a la autoridad para que dicte la resolución, por lo que se le deja en situación poca satisfactoria."⁷³

De lo retomado por Mesta Fernández, y en consideración a su cita de citas, nos hace referencia de que aún el juicio de amparo como medio de defensa ante los actos lesivos de autoridad, no es lo más eficaz para que el particular o quejoso, deba de inconformarse, y pedir una buena impartición de justicia, por ser su tramitación de rápida aceptación, pero en algunos casos, de tardada resolución, teniendo en cuenta que mientras existe la espera, lo deja en estado de indefensión, sin saber si realmente la Justicia de la Unión lo ampara y protege.

"El control ejercido por medio del amparo es indirecto, ya que no fue ideado como controlador de la ilegalidad del actuar del poder ejecutivo, sino que existe para garantizar el respeto a los derechos humanos. Puesto que en el capítulo de garantías individuales la carta magna incluyó lo que se ha estudiado como requisitos constitucionales del acto y procedimiento administrativos..., cuando no son cumplidos por la administración pública el gobernado puede solicitar a la autoridad judicial el amparo y la protección de la justicia federal.

⁷³ Ibidem, Cfr. Mesta Fernández, Pág. 64.

De esta manera, la forma escrita, competencia, legalidad, fundamentación, motivación, previa audiencia, irretroactividad, seguridad jurídica y demás requisitos constitucionales de la acción administrativa han de ser atacados; de lo contrario, existe la posibilidad de acudir al juicio de amparo. Para intentar la vía de amparo han de agotarse previamente los otros medios de defensa: recurso administrativo y contencioso administrativo, cuando conforme a la ley ello sea necesario.⁷⁴

Para comprender el verdadero objetivo que se pretende con el amparo y la protección de la justicia, es necesario cumplir con los requisitos esenciales de la demanda de amparo, que se fundan en el artículo 116 Constitucional y reglamentario de la Ley de Amparo, que es el precepto aplicable en donde tendrá vida este medio de defensa, o juicio de garantías, y que la autoridad tendrá que tomar en cuenta para restituirle el derecho afectado, observando la autoridad que cometió los actos administrativos lesivos en la esfera jurídica del quejoso, y que son de indole federal.

"No es difícil mostrar las deficiencias concretas del amparo; pero más que ninguna otra importa el hecho de que no sea un procedimiento especializado, pensado, estructurado, con la mira a atender a los problemas que nacen del funcionamiento administrativo.

⁷⁴ Martínez Morales, Rafael, Derecho Administrativo, Colección de Estudios Jurídicos Universidades, Editorial Oxford, México, 2000, Pág. 433

"Un intento de sistematización del desajuste entre el amparo y la exigencias de un contencioso administrativo que armonice los intereses privados o los públicos, puede hacerse si examinan las siguientes cuestiones: a) el carácter del interés; b) la naturaleza del acto impugnado; c) la posición de la autoridad; d) la situación del tercero; e) la firmeza del procedimiento anterior, principalmente en lo que se refiere a la estimación de la autoridad administrativa y en su caso la autoridad jurisdiccional administrativa, hayan realizado de los presupuestos de hecho del acto impugnado en amparo, f) la suspensión del acto y g) el contenido de la sentencia, la ejecución de la misma."⁷⁵

Como último aspecto, tenemos los elementos de derecho que originaron la necesidad de solicitar el amparo federal, divididas en 7 puntos los cuales se deben considerar al invocar el juicio de amparo, y son: el interés que deberá prevalecer a lo largo del juicio de amparo, la naturaleza, las autoridades que violaron el acto, el tercero involucrado, la suspensión del acto reclamado y por último y la más importante la resolución y ejecución o cumplimiento de ejecutoria.

A falta de uno de ellos, el resultado será infructuoso en la adecuada impartición de justicia administrativa, lo que nos da la pauta a que dichos puntos quedan supeditados a los intereses en particular de cada una de las partes que están involucradas en la litis de dicho juicio, y que por ende el tribunal tendrá que tomar en consideración para saber conforme a su buen desempeño legal, a quien le compete la protección y amparo de la justicia federal, y en especial al estudio, de los argumentos probatorios en la que sustenta su acción contenciosa administrativa Federal.

⁷⁵Cfr. Mesta Fernández, María Elena, Op. Cit. Pág. 68.

CAPITULO CUARTO.
CREACION DEL TRIBUNAL
DE LO
CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO.

CAPITULO 4. CREACIÓN DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL.

Este último capítulo tendrá como finalidad el sustento jurídico y los motivos que sirvieron para la creación del **TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL**, este tribunal tiene como pilares de su creación, las necesidades primordiales, acontecidas de acuerdo a la dinámica social, las cuales aclaran poco a poco la verdadera aplicación de la justicia contenciosa administrativa en nuestro país, que dan como resultado esta instancia administrativa la cual se abordará y enfatizará su concepto y marco jurídico.

Su estructura y funcionamiento, nos llevan a definir su contenido en el cual se desenvuelve en el entorno social que existe en nuestro país, con la problemática jurisdiccional administrativa, existente en las instituciones gubernamentales de índole federal, disgregada en el Poder Judicial Federal, en sus aspectos y caracteres a sus diferentes funciones de ámbito legal, territorial, espacial e interpretación resolutive, en cuanto a las contiendas de jerarquía federal, en su potestad de ente soberana frente a los particulares.

En otro aspecto, el objetivo y la finalidad social de este tribunal no solamente se limita a la respuesta jurídica de ejecución de la que puede dotársele, sino a las acciones de resolución judicial que este tiene, una vez que se ponen en conocimiento de su investidura como tal, todos aquellos asuntos de materia, territorio y competencia federal, para los cuales está previsto, aún cuando su residencia de gobierno no sea tan exacta estableciéndose en un lugar determinado, pero si debe tener trascendencia o relevancia en el campo de la justicia Administrativa Contenciosa Federal, para quien requiera de sus servicios como mediador y porque no, defensor de los derechos consagrados en nuestra Constitución, para quien no tiene los medios económicos suficientes para absorber un proceso judicial mexicano.

Por último, trataremos la competencia jurisdiccional, la cual se ve reforzada con los argumentos vertidos en nuestro trabajo de investigación, en virtud de saber que existe un tribunal a la altura y al alcance de una sociedad como la nuestra, la cual al no encontrar un medio de defensa idóneo ante los actos administrativos del Gobierno Federal, toda vez que existe el recurso y el juicio de amparo, siendo estos insuficientes e ineficaces para resolver la problemática eminentemente creada por las situaciones controvertidas entre un particular y la administración pública federal.

4.1 CONCEPTO Y MARCO JURÍDICO.

Para llegar a establecer un concepto del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo; es necesario, comprender lo siguientes conceptos:

"El concepto de órgano corresponde a la teoría general del derecho: No es exclusivo del derecho procesal, ni del derecho administrativo, aún cuando sean los cultivadores de esta última disciplina los que han contribuido a la depuración del mismo: Ha de partirse, pues de un concepto general de órgano, para después referirnos al órgano jurisdiccional y, más completamente, al órgano de la jurisdicción a la que corresponde el conocimiento de las pretensiones fundadas en derecho administrativo.

Como los complejos de elementos personales y materiales a los que el ordenamiento jurídico atribuye personalidad carecen de una entidad orgánica natural, para poder realizar sus funciones necesitan valerse de personas físicas que realicen actividad imputable a aquellos. El fenómeno, por tanto, se da en toda persona jurídica, pública o privada. El Estado no es una excepción. Para poder realizar sus fines necesita también de personas físicas, que son sus órganos. Pero el órgano puede ser considerado de dos puntos de vista.

-Desde un punto de vista abstracto el órgano se nos presenta como un conjunto de competencias y medios personales y materiales ordenados para realizar determinadas funciones. En virtud de su contenido esencialmente objetivo, la noción de órgano trasciende de la individualidad de la persona física en que se concreta.

-Desde un punto de vista concreto, el órgano se nos presenta como una persona física a la que se le asigna aquel conjunto de atribuciones, competencias y funciones.

El Estado tendrá que valerse de órganos para realizar cualquiera de sus funciones. Legislar, juzgar o administrar, el Estado tendrá que hacerlo a través de sus órganos. De este modo, surge una clasificación de los órganos en legislativos, administrativos y judiciales, cuyo funcionamiento radica en la diferente fusión estatal a ellos encomendada.⁷⁶

La palabra órgano se desmembra en dos aspectos, como se dice que el punto abstracto se refiere al contenido ideal de un modo de organización, reducido al conjunto de proyectos jurídicos, que se pretenden llevar a la práctica, y en otro punto se dispone a lograr establecer que ese contenido ideal se manifieste en la manera de administrar del órgano como tal, dentro de un sistema de gobierno federal. Para lograrlo, es necesario definir su campo de acción jurisdiccional, contemplando sus etapas de órgano público local o federal, legislando, administrando y ejecutando las leyes que lo sustentan.

⁷⁶ GONZALEZ PÉREZ, Jesús, Derecho Procesal Administrativo Mexicano, Editorial Porrúa, 1997, 2ª Edición, México, Págs.68 y 69.

Por otra parte, se definirá a la justicia, como la cualidad que deberá contener todo juicio, propiamente denominado proceso.

“Para Ulpiano la Justicia es perpetua y constante voluntad de dar a cada uno lo suyo; y para Aristóteles la justicia consiste en dar igual a los iguales. En la actualidad la justicia hace referencia a la realización y suma de virtudes. Aplicada a la Administración Pública la idea de justicia administrativa se ha concretado a la jurisdicción administrativa, a proceso administrativo, o como el resultado que se produce cuando se hace correcta aplicación de las normas jurídicas. En términos generales la justicia administrativa hace referencia a la serie de actos que implica el ejercicio de la función jurisdiccional, referida al conjunto de órganos administrativos que realizan tal función. En cambio la función administrativa, formalmente alude a la actividad que el Estado realiza por conducto del Poder Ejecutivo, federal o local, según los casos, y materialmente también es una actividad encaminada a realizar la competencia encomendada al Estado, legalmente, para su ejecución práctica mediante actos jurídicos y operaciones materiales. En resumen y como ya lo hemos expresado repetidamente en esta obra: cuando aludimos a **Administración pública** nos referimos ampliamente **al conjunto de las actividades directamente preordenadas para la concreta persecución de las tareas y de los fines que se consideran de interés público en una colectividad o en un ordenamiento estatal**....La Administración Pública está sujeta al orden jurídico existente, constitucional, legal y reglamentario. En este mismo orden se establecen los **medios** para que los particulares afectados por una actividad ilícita o ilegal de la administración, sea prontamente reparada o exigir responsabilidades.

El régimen de impugnación de los actos administrativos forma un capítulo importante en el estudio del Derecho administrativo.⁷⁷

⁷⁷ SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Editorial, Porrúa, Segundo Curso, México 2001, 1ª edición, Pág. 781.

El proceso se define comentando, que es un conjunto de actividades locales y federales, que se contiene en la administración pública federal, en virtud de que su ámbito territorial es en base a los ordenamientos colectivos que se denominan medios idóneos para completar el proceso administrativo de imperio, de los diferentes órganos jurisdiccionales a los que se les atribuye poder amplio de voluntad para hacer o dejar de hacer, para lograr establecer el régimen de normas legales, que se contienen en el mismo proceso, es necesario señalar que, en caso de incumplimiento, por parte de alguno de estos órganos, se torne su sentido facultativo de mando a la orden del particular afectado en su esfera jurídica, en un recurso o medio legales de impugnación en el derecho administrativo, y ante todo al caso concreto a que se refiere nuestro capítulo a estudiar, a los medios de defensa contenidos en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal, con el fin de lograr la equidad de justicia general, al alcance de cualquier persona.

Otro concepto de suma importancia para definir al Tribunal de referencia lo encontramos en:

"El contencioso administrativo es el juicio, recurso o reclamación, ubicado en un determinado sistema de jurisdicción relativa, que se interpone - después de agotada la vía gubernativa- en unos sistemas ante los Tribunales Judiciales y en otros ante Tribunales Administrativos Autónomos, sobre pretensiones o conflictos fundados en preceptos de Derecho administrativo o facultades regladas, que se litigan entre particulares y la Administración Pública - federal o local- por las resoluciones o actos ilegales dictados por ésta, que lesionan o vulneran los derechos establecidos anteriormente a favor del reclamante, por una ley, un reglamento u otro precepto. Estos órganos cumplen una misión de control sobre la actividad administrativa."⁷⁸

⁷⁸ Cfr. Manuel J. Argañarás, *Ibidem*, Pág. 782.

En síntesis, la palabra compuesta contencioso administrativo detalla con exactitud la forma que enviste su contenido, porque nos especifica de manera concisa, que los conflictos legales entre los particulares y la administración pública, tienen una desembocadura de resoluciones judiciales, contemplados en un juicio, recurso o reclamación, que siempre van a ser a favor del particular, y que mantienen el poder de imposición gubernamental bajo control.

"En este sentido el contencioso-administrativo es una función, un sistema o un régimen jurídico que estudia esta actividad del Estado en sus elementos propios, sin tomar en consideración los órganos que la realizan, que indistintamente pueden ser del conocimiento del Poder Judicial de la Federación, de un tribunal administrativo, o revestir una forma mixta, según sea el sistema legal que se hubiere adoptado, es decir, la posibilidad de que ante un órgano jurisdiccional se deduzcan pretensiones fundadas en derecho administrativo."⁷⁹

En el sistema de justicia administrativa en México, se le dan amplios poderes de decisión e independencia a los diferentes tribunales judiciales, de cualquier materia, sea local o federal, pero en especial al tribunal de lo contencioso administrativo, no se le ha podido dar ese lugar, en virtud de que si existen recintos de justicia contenciosa administrativa, es a nivel de gobierno local o de entidad federativa, dentro de un mismo marco jurídico impuesto, y porque no decirlo, reglamentado por los principios rectores de poder del ejecutivo federal, siendo esto así, que si se pretendiera fundar el sistema contencioso administrativo federal, sería dentro del mismo poder judicial federal, que este a su vez, si bien es cierto de ser independiente y que está controlado por el gobierno o ejecutivo federal, también es cierto, que se establecería como un verdadero órgano de jurisdicción federal, en la pronta impartición de justicia, en todas y cada una de las treinta dos entidades federativas del nuestro país, absorbiendo a los sistemas locales, manteniendo un riguroso control de defensa para los particulares.

⁷⁹ SERRA ROJAS, Andrés, Op. Cit., Pág. 784.

La Administración Pública Federal, en el caso que nos ocupa en relación con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal, se refiere al actuar estatal, "En resumen, la zona de la actividad del Estado que debe colocarse dentro del marco de la "Administración Pública" se precisa, inclusive para el tratamiento de los problemas jurídicos, cuando se reconoce su carácter complejo: la forma jurídica comparte la regulación que de esa zona realiza con los imperativos de la política y con las exigencias de la técnica."⁸⁰

Esto nos lleva a definir, que el actuar de la administración pública federal, en sus diferentes niveles o ámbitos territoriales, permiten que el buen gobierno, junto con sus órganos administrativos tutelados por el ejecutivo, deben tener un campo de acción y competencia nacional y no regional, regido por sus diferentes ordenamientos de jurisdicción federal administrativa.

"En un plano teórico, no existen razones convincentes que justifiquen la existencia de una jurisdicción administrativa independiente del Poder Judicial para conocer de los litigios administrativos. No es posible, en principio, pronunciarse a favor de cualquiera del sistema administrativo frente al judicial, sin conocer la realidad de cada país, su sistema político y sus tradiciones jurídicas...En definitiva, constituye una exigencia ineludible de la justicia administrativa que la decisión de los litigios se confíe a auténticos tribunales. Podrá optarse por un sistema o por otro. Pero si se opta por estructurar los tribunales a los que se encomienda la satisfacción de las pretensiones procesales fundadas en derecho administrativo al margen de la organización judicial, es absolutamente necesario que los tribunales –y sus magistrados- estén rodeados de las mismas garantías que los tribunales encuadrados en el Poder Judicial."⁸¹

⁸⁰ CARRILLO FLORES, Antonio, *La Justicia Federal y la Administración Pública*, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México 1973, Pág. 43.

⁸¹ SERRA ROJAS, Andrés, *Op. Cit.*, Págs. 350 y 351.

Esto quiere decir , que no importando el sistema judicial el cual se adopte para la debida administración de un sistema contencioso administrativo federal, si con esto se justifica la necesidad de establecer un órgano de justicia en nuestro país, más eficaz a las necesidades propias de la estructura y marco político y jurídico conveniente, al cual se adecuará, en virtud de que el ordenamiento o acto administrativo que se pretende impugnar por el particular, haya sido emitido por lógica, por el gobierno que lo considere exacto, y este siendo de aplicación ineficaz para las mayorías, se juzgue y se someta al arbitrio de los diferentes órganos de impartición de justicia contenciosa administrativa.

Por otra parte, para comprender el término de **Administración Pública Federal** propiamente dicha, es necesario establecer un concepto de la misma.- "Serra rojas transcribe una reflexión de Perre Escoube en los siguientes términos: **"La administración pública es el conjunto de medios de acción , sean directos o indirectos, sean humanos, materiales o morales, de los cuales dispone el gobierno nacional para lograr los propósitos y llevar a cabo las tareas de interés público que no cumplan las empresas privadas o las particulares y que determinan los Poderes Constitucionales, legalmente dedicados a recoger y definir la política general de la nación."**...Serra Rojas dice que **"La Administración Pública es una entidad constituida por los diversos órganos del Poder Ejecutivo Federal, que tienen por finalidad realizar las tareas sociales, permanentes y eficaces de interés general, que la Constitución y las leyes administrativas señalan al Estado para dar satisfacción a las necesidades generales de una nación."**...Simplificando la idea anterior, **la Administración Pública Federal está constituida por órganos administrativos de carácter centralizado y paraestatal que la Constitución Política del país y la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal instituyen formalmente como auxiliares en las tareas del Ejecutivo Federal.**"⁸²

⁸² FAYA VIESCA, Francisco, "La Administración Pública Federal", Editorial Porrúa, 1ª Edición, México 1979, Pág 32.

El concepto de administración pública federal, se entiende de la manera más simple a la formación del Estado común, con sus diferentes adecuaciones al momento y a la época en que se encuentra éste establecido, con sus variados órganos de sector gobierno, destinados al buen desempeño como agente servidor y dador de los servicios de administración constitucional, regidos por sus ordenamientos o estatutos, basados en la confianza que de su actuar en un sistema jurídico de ámbito territorial amplio y aprobado por la estructura social, por tal motivo se propone establecer un tribunal contencioso administrativo federal, en virtud de adecuarlo a las necesidades tan primordiales en la justicia administrativa como tal, encontrándose frente a este tribunal en cualquier parte o espacio territorial de nuestro país, dando así la equidad general ante quien la controla.

De anteriormente referido, así como de lo investigado durante los tres capítulos anteriores, hemos concluido en la conceptualización del **Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo** a saber, se especifica de la siguiente manera:

“Con el término contencioso administrativo se designa:

- a) La jurisdicción de que gozan ciertos órganos del Estado para conocer de las controversias jurídicas que surgen con motivo de la aplicación y ejecución de las leyes administrativas.

- b) El proceso relativo a dicha jurisdicción, o sea, el que tiene lugar para decidir dichas controversias.

Serra Rojas afirma:

El contencioso administrativo es el juicio que se sigue, en unos sistemas, ante la autoridad judicial y, en otros, ante autoridades administrativas independientes (dentro de la esfera del poder ejecutivo) sobre derechos o cosas que se litigan entre particulares y la administración pública..."González Pérez entiende lo contencioso administrativo como litigio administrativo y expresa al respecto que :

Gran parte de la doctrina se refiere a este término con la idea de litigio o contienda en que interviene la administración como poder público. Contencioso administrativo es una expresión compuesta de dos términos: contencioso significa contienda, pleito, lucha de intereses controvertidos jurídicamente, protegidos por el poder público. Contencioso administrativo es, pues, una controversia donde interviene la administración pública.⁸³

Para comprender el amplio concepto de la palabra compuesta contencioso administrativo, es ineludible pasar por alto que su poder se deriva de la simple impartición de justicia administrativa ya dicha con anterioridad, ahora bien es también esencial decir que siempre que hay una contienda entre los particulares y el gobierno, es sugerible pretender darle vida a los medios tan variados de solicitar que el gobierno federal sea justo en su actuar, ya que de no hacerlo, existen diferentes formas de inconformarse ante tales ordenamientos de ejecución estatal, sabiendo que hay una Constitución Política, que institucionalmente controla a todos los organismos de iniciativa pública federal, a lo que concluimos en este aspecto que, el sistema contencioso administrativo es el órgano jurisdiccional, encargado de desempeñar la actividad propia de su jurisdicción federal, encomendada y fundamentada en la Constitución, quien actúa en relación a la competencia administrativa, dirimiendo controversias que se susciten entre los particulares y la Federación o la Administración Pública Federal.

⁸³ MARTINEZ LARA, Ramón, Op. Cit. Págs. 20 y 21

El marco jurídico del TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL, lo encontramos regulado en: Los artículos 17 Párrafo III, 103, 104, 105 y 106, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"El artículo 17 fue reformado, introduciéndose algunas variaciones que, en un examen superficial, podrían considerarse como meramente formales o de estilo. Sin embargo, en un estudio más detenido se puede apreciar que cada adición o reforma responde a una intención específica. En la parte reformada, el precepto decía: "Los Tribunales estarán expeditos para administrar justicia en los plazos y términos que fije la ley; su servicio será gratuito quedando, en consecuencia prohibidas de las costas judiciales", el texto actual señala, en cambio: "Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por Tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta completa e imparcial. Su servicio será gratuito quedando, en consecuencia, prohibida las costas judiciales. 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."⁸⁴

"Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por Tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta completa e imparcial.

⁸⁴ Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Edición, a cargo de la Secretaría General de Compilación y Difusión, Número 3, 17 de julio de 1991, 2ª época, Págs.49 y 50.

Su servicio será gratuito quedando, en consecuencia, prohibida las costas judiciales: 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."⁸⁵

Esto quiere decir que los tribunales de índole administrativa, sean locales o federales, surgidos a partir de las diferentes reformas a nuestra Constitución, tendrán como objetivo principal el de impartir justicia inmediata, tan pronto como sea posible, de manera gratuita, y que su extensa jurisdicción sean en todos los espacios territoriales, resolviendo conforme a derecho fincando sus expectativas en la estructuración, porque no decirlo de la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal.

"Buen número de leyes estatales rebasan la previsión constitucional contenida en el artículo 116, fracción IV, de nuestra norma fundamental, que contempla la institución de Tribunales de lo Contenciosos-Administrativo autónomos a fin de -dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares-, ya que las entidades federativas no han visto este texto como óbice o limitante para establecer una jurisdicción de cláusula general, no solo en relación a la administración estatal, sino también respecto de las administraciones municipales y los organismos descentralizados de ambos niveles de gestión pública, sin embargo, siendo un avance que va más allá de lo enunciado en la Constitución General de la República, viene a ser un acierto de invaluable proporciones, bien sabemos sobre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal que no ha culminado aún su desarrollo en el plano de las Instituciones Públicas Mexicanas, porque su escrutinio no penetra en muchas zonas de la administración pública centralizada y para-estatal; estando rezagado en su marcha evolutiva y sujeto a episódicas regresiones, pero afortunadamente, lo sucedido en el ámbito nacional con el Tribunal fiscal de la

⁸⁵ Ibidem., Págs. 49 y 50.

Federación, no se está repitiendo en la configuración de jurisdicciones administrativas locales sabiamente comprensivas de posibilidades de impugnación y defensa activables por los gobernados⁸⁵

Una vez más nos encontramos ante la situación imperiosa de establecer un tribunal de lo contenciosos administrativo a nivel federal, de lo contrario todas las controversias señaladas en la materia administrativa local y federal se verán reducidas al arbitrio de la imposición gubernamental, prevista y sancionada en los estatutos de nuestra Carta Magna, sin resolver a fondo los problemas que se susciten del enfrentamiento de escritorio, que como lo especifica la nuestra Constitución, debe de ser exclusiva a la contienda judicial administrativa, que se encuentra instituida en los tribunales de índole contenciosos administrativo. Para finalizar este punto, en lo que se refiere al marco jurídico del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, señalaremos que la Ley aplicable a éste Tribunal lo es, la **LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO**, y no existiendo en la actualidad ley sustantiva aplicable se aplicará supletoriamente el **CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES**, y se aplicará para el buen funcionamiento **LA LEY ORGANICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN**.

4.2 ESTRUCTURA Y FUNCIONAMIENTO.

La estructura del **TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL** se integrará en base a la creación de una ley especial para su buen funcionamiento, conteniendo artículos y reglamentos, de la siguiente manera:

⁸⁵ Idem., Págs.113 y 114.

"1.- El Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo tendrá como base el Tribunal Fiscal de la Federación.

2.- Su organización se caracterizará por la integración de un Pleno y nueve Salas de instrucción.

3.- Su competencia será la de conocer de los juicios que se promuevan contra cualquier acto de las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo Federal, emitido en materia administrativa por quien se estime agraviado.

En dicho aspecto, no se distinguirá si el de autoridad podría atribuirse a los organismos descentralizados, a comisiones o a otros cuerpos administrativos.

La competencia incluirá las controversias referentes a créditos distintos de los fiscales a cargo del Gobierno Federal.

Se excluirá expresamente de impugnación a los actos políticos, como los originados en materia de relaciones exteriores, defensa nacional, cuestiones electorales y relaciones entre los poderes constitucionales; la expulsión de extranjeros del país, los actos de las autoridades del fuero militar, las autorizaciones para impartir educación, así como los actos de aplicación de las legislaciones agraria y laboral.

4.- Por cuanto a las partes en el juicio, se señalará como demandado al titular de la Secretaría o Departamento de Estado, de los que dependerá la autoridad responsable del acto; asimismo, se dará intervención, en todo caso, al Procurador General de la República y al Secretario de Hacienda y Crédito Público en los juicios que versaren sobre ingresos o egresos del Erario Federal.

5.- La suspensión de la ejecución del acto impugnado podría obtenerse mediante garantía del cumplimiento de la obligación que al acto imponga al particular demandante; excepto el caso de insolvencia, y surtirá efectos hasta que el juicio concluya definitivamente. Dejará de surtir sus efectos cuando la garantía se tornase insuficiente o cuando el tercero constituya contragarantía para reparar los daños y perjuicios que la ejecución pudiere ocasionar.

6.- El proyecto propone cambiar la denominación de *causales de anulación* por las de *causales de ilegalidad*, que resulta más acorde con la naturaleza de las sentencias de un tribunal con jurisdicción plena.

7.- El Tribunal se perfilará como de plena jurisdicción, de manera que el sentido de la sentencia no debe limitarse a declarar la nulidad o reconocer la validez, y la reposición del procedimiento administrativo se ordenará cuando su violación, además de ser esencial, no hubiese quedado subsanada en el juicio.

Se plantea incluso que la condena podría sentenciarse en los juicios sobre devolución de lo indebidamente pagado y sobre depuración de otros créditos a favor de particulares.

8.- Por lo que se refiere a recursos, se propone establecer la apelación por las partes, la cual se caracteriza como una verdadera segunda instancia.⁸⁷

Para establecer este tribunal, se tomará ejemplo de su estructuración al Tribunal Fiscal Federal, para lograr elevarlo a nivel federal, tomando también en cuenta su actuar en resoluciones contenciosas administrativas territorialmente federales.

⁸⁷CUEVAS FIGUEROA, Pedro, *Justicia Administrativa*, editorial Trillas, 6ª edición, México 1998, Págs. 49 a 51.

"En lo referente a los mecanismos que propone para agilizar la impartición de justicia y la atribución de mayores facultades al tribunal, consecuentes con la idea de estructurarlo con la naturaleza de un tribunal de plena jurisdicción, dicho anteproyecto sugiere la inclusión del novedoso concepto de que la autoridad, en la contestación de la demanda, podrá cambiar, ampliar o incorporar los motivos y fundamentos de derecho del acto impugnado. Además, cuando se trate del desvío de poder, podrá expresar los motivos o fines que tuvo en consideración al ejercer sus facultades discrecionales.

Asimismo, el multicitado anteproyecto destaca el listado de efectos que la sentencia del propio tribunal podría producir, los cuales se proponen en la gradación siguiente:

- a) Sobreseer total o parcialmente el juicio, aún de oficio.
- b) Reconocer la validez del acto impugnado.
- c) Mandar reponer el procedimiento administrativo.
- d) Declarar la simple nulidad del acto impugnado o únicamente para determinados efectos.
- e) Modificar el acto impugnado o precisar los términos en que deberá producirse el nuevo acto que lo sustituya.
- f) Condenar al cumplimiento de una obligación.⁶⁸

⁶⁸ Ibidem., PAG. 52

En la demanda, el actor podrá interponer al mismo tiempo que se le admita, el recurso que más apegado a derecho se encuentre, en virtud de demostrar que los actos de los cuales fue sujeto a violación de sus derechos o garantías como particular, sean expuestos clara y expresamente entendibles, así como también la restitución de los mismos.

Otro punto de vista que tenemos de la estructura de este Tribunal lo tenemos en lo siguiente:

"Este órgano jurisdiccional se compondrá de una Sala Superior integrada por cinco magistrados, y por tres salas ordinarias, formadas por tres magistrados cada una. El artículo en cita prevendrá la posibilidad de formar salas auxiliares integradas por tres magistrados cada una, cuando el servicio lo requiera. Sin embargo, este tribunal funcionará con una estructura básica de una sala superior y tres salas ordinarias... De acuerdo con dicho artículo, el tribunal tendrá un Presidente, que es al mismo tiempo el Presidente de la Sala Superior, elegido por ésta; la duración de su cargo será de dos años, sin posibilidades de ser reelegido para el periodo inmediato. A su vez, cada Sala Ordinaria (y las auxiliares, cuando se creen) tendrán también un presidente, elegido anualmente por respectiva sala. Los presidentes de las salas ordinarias y auxiliares solo podrán ser reelegidos una ocasión consecutiva... En un artículo aparte se determinará que el Jefe del Ejecutivo designará a los magistrados del tribunal, cuyo nombramiento se someterá a la aprobación del Poder Legislativo. Los magistrados durarán seis años en el ejercicio de su encargo, podrán ser promovidos de las salas auxiliares a las salas ordinarias y de éstas a al Sala Superior, y al término de su nombramiento podrán ser ratificados o promovidos; y si lo fueran, solo podrán ser privados de sus puestos en los términos del título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos." ...⁸⁹

⁸⁹ CASTAÑEDA RIVAS y CEDILLO HERNANDEZ, Miguel Angel. Op. Cit., Págs. 68 y 69.

Es esencial impartir la justicia administrativa con moderación y en pasos, es por eso que se crearán salas de revisión y resolución, teniendo en cuenta que puede haber fallas de origen en la sentencia de primera instancia, de segunda o aun en la interposición del juicio de amparo, por tal motivo se da como entendido que estarán sujetas dichas salas a la observancia de otras de mayor jerarquía.

"Además de los magistrados de la Sala Superior, las salas ordinarias auxiliares, deben considerarse dentro de la estructura del tribunal los secretarios generales de Acuerdos, de Compilación y Difusión, y de Asesoría y de Defensoría Jurídica. La Secretaría General de Acuerdos del tribunal tendrá como función principal la de auxiliar en el trámite de los recursos de apelación, reclamación, queja, de las denuncias de contradicción y excitativas de justicia de la Sala Superior y a la Presidencia del tribunal. También le corresponderá expedir la convocatoria para la celebración de las sesiones de la Sala Superior, dar cuenta de los asuntos que se analizarán en dichas sesiones, tomar nota de las votaciones y elaborar las actas correspondientes, además de dar turno a los asuntos que se presenten al tribunal. La Secretaría General de Compilación y Difusión tiene, entre otras funciones, la de compilar y difundir la jurisprudencia y precedentes importantes que emite la Sala Superior; recabar y sistematizar la información relativa a las labores del tribunal; tiene su cargo el archivo general de la institución, y colabora con los centros superiores de cultura para evitar que los informes que requieran sobre las características y funcionamiento de este órgano jurisdiccional. La Secretaría General de Asesoría y Defensoría Jurídica será un área de apoyo integrada por asesores y defensores que orienten, informen y asesoren al público acerca de las funciones del tribunal. Además, formularán las demandas para tramitarlas ante el propio tribunal, brindando a los ciudadanos una defensoría completa: no solo se les elaborará la demanda, sino que se le dará seguimiento al juicio hasta su resolución definitiva dentro del tribunal. Sus servicios serán gratuitos...En cuanto a la incompatibilidad laboral, en artículo aparte se establecerá, que los magistrados, secretarios y actuarios estarán impedidos para

desempeñar cualquier otro cargo o empleo en ola Federación, Distrito Federal, los estados, municipios, organismos descentralizados y empresas de participación estatal o de naturaleza privada, excepto los cargos o empleos de carácter docente y los honoríficos. También estarán prohibidos de ejercer su profesión, salvo en causa propia.⁹⁰

Habrá una secretaría de recopilación y control de información, en virtud de saber que las leyes cada momento a cada instante se tiene que reformar, otro aspecto es de organizar las resoluciones que las votaciones en pleno se registren, para que estén al alcance de cualquier particular que desee consultarlas, y con esto demostrar a la sala revisora, que existen tales hechos, que están sustentados conforme a derecho.

"Por otra parte, la competencia de la Sala Superior se encontrará considerada en artículo diferente de la ley del tribunal:

-Es competencia de la Sala Superior:

I.- Fijar la jurisprudencia del tribunal;

II.- Resolver los recursos en contra de las resoluciones de las salas;

III.- Resolver las contradicciones que se susciten entre las sentencias de las salas ordinarias y auxiliares;

IV.- Resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Sala Superior;

⁹⁰ Ibidem., Págs. 71 y 72

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

VI.- Calificar las resoluciones, excusas e impedimentos de los magistrados del tribunal y, en su caso, designar al magistrado que deba sustituirlos, y

VII.- Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las salas del tribunal, así como entre los magistrados instructores y ponentes."...⁹¹

Como en toda institución judicial, estarán revestidos de poder supremo, aquellas salas que sino en región, pero si de entidades revisen las resoluciones de primera instancia que fueron contra derecho, y que dejaron en completo estado de indefensión al particular que solicita se le restituya en sus derechos constitucionales, y que dichas resoluciones sean observadas y revisadas por los magistrados encargados de las salas.

"Para hablar de la naturaleza jurídica de esta clase de tribunal administrativo, es menester reconocer la ubicación que dentro de una estructura jurídica guardan o se ubican los derechos y garantías de los gobernados frente a la actuación omnimoda del poder público. De esta manera es dable afirmar que la existencia de los tribunales administrativos amén de brindar una posibilidad a favor del administrado viene a darle un nuevo sentido y expresión a las relaciones entre éste y la administración pública.

⁹¹ CASTAÑEDA RIVAS y CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Angel, Idem., pag 78.

Dentro del examen de la naturaleza jurídica de los tribunales administrativos para la determinación y competencia, es justo mencionar las características que constituyen y diferencian a los tribunales de simple anulación de los de plena jurisdicción.⁹²

"El tribunal Federal de lo contencioso administrativo que se propone instalar deberá reunir los elementos siguientes en su organización y funcionamiento...El órgano jurisdiccional, conforme a la ley que se emita en su oportunidad, dotado de plena autonomía. Por esto se entiende el en lo referente a la libertad absoluta para emitir sus resoluciones independientemente de cualquier autoridad y económicamente, pues su presupuesto se debería otorgar cada año en el aumento respectivo por el Congreso de la Unión, de acuerdo con lo establecido en la propia ley a este respecto; es decir, en la denominación doctrinal administrativa cabría como un tribunal con plena jurisdicción, porque sus resoluciones tendrían los alcances de ser definitivas, sin ulterior recurso, y se condenaría a las autoridades a indemnizar en caso de que proceda una vez concluido el procedimiento legal. Igualmente, anularía los actos ilegales y podría señalar a la autoridad demandada la forma y términos de cumplir con la sentencia. De no hacerlo, el particular podría promover el recurso de queja ante la autoridad superior que con facultades de ejecución o multa procedería en contra de la autoridad remisa a cumplir el fallo hasta el grado de llegar a la destitución del funcionario respectivo, como sanción máxima. Es decir, tendría la facultad de imperio de que debe gozar un verdadero tribunal, para hacer y ejecutar sus determinaciones, con el uso de la fuerza pública, que para ello tendría a su disposición de forma permanente...

⁹² MARTINEZ LARA, Ramón, Op. Cit., Pag. 157

Este nuevo tribunal se integrará al Poder Judicial y así se establecerá en la Constitución política en su apartado respectivo, conforme a la ley orgánica referente; además, tiene plena autonomía orgánica, presupuestal y en su funcionamiento y domicilio, con plena jurisdicción para dictar sus resoluciones y poder ejecutarlas en caso de incumplimiento.⁹³

La creación del tribunal de lo contencioso administrativo federal, surgirá a partir de que la gran carga de trabajo aumenta, para los diferentes tribunales de índole local, por lo que las resoluciones que de ellos emanan, solo pueden tener una sola vertiente, la de la total imposición y atemperancia y retraso de los organismos públicos federales que ejecutan actos de gobierno, que dejan en completo estrado de indefensión a los particulares, y que a su vez estos sientan el apoyo incondicional de las instituciones del poder judicial federal, de una verdadera impartición de justicia.

4.3 OBJETIVO Y FINALIDAD SOCIAL.

“Las actividades que integran el proceso contencioso administrativo tienen como propósito expresar una declaración de voluntad mediante la cual se solicita al órgano jurisdiccional una acción determinada, frente a una persona distinta del actor. Esta declaración de voluntad, que es la parte medular del proceso, se denomina *pretensión procesal*. Las partes –actora, demandada, tercero– discutirán acerca de la conformidad de su pretensión con el ordenamiento jurídico y el juez decidirá cual pretensión se ajusta a derecho. La pretensión se debe manifestar en la demanda, como lo exige la ley del tribunal que, ... establece que el actor deberá expresar en tal demanda la pretensión que deduce. En materia administrativa se distinguen las pretensiones **de anulación, de plena jurisdicción, de interpretación y de ejecución**.⁹⁴

93 Ibidem, pag 157

94 CASTAÑEDA RIVAS y CERRILLO HERNÁNDEZ, Miguel Angel, Op. Cit., Pags. 89 y 90.

La anulación de pleno derecho, la plena jurisdicción, de interpretación y de ejecución, van de la mano, en virtud de pertenecer a un sistema judicial de impartición de justicia administrativa, pero es preciso comprender que el tribunal que resuelva conforme a estas pretensiones, deberá fortalecer su razonamiento de acuerdo a los elementos procesales que las partes deben de cubrir, en su demanda, ya que de no ser así solo se engrosaran más los archivos de alzada de todas aquellas pretensiones que conforme a derecho se vieron insuficientes.

“En la historia jurídica del país, la cuestión relativa a establecer un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo se trata en varios anteproyectos que trascendieron a la opinión pública en 1964, 1973 y 1981. Los dos primeros fueron formulados por varios magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación y el tercero fue presentado como ponencia de modo totalmente personal por un funcionario hacendario, ante la Comisión de justicia Administrativa, integrada con motivo de la Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y seguridad Pública. También merece la pena recordar que recientemente se formuló un anteproyecto de Ley de Justicia Agraria, en el cual se delineó la creación de un tribunal administrativo autónomo, a fin de emitir sus fallos y con las demás características reconocidas para los tribunales de lo contencioso administrativo. Además, se previó su establecimiento mediante propuestas de reforma al artículo 27 constitucional.

De lo anterior se puede afirmar que los antecedentes recientes perfilan dos tendencias claras:

Considerar el establecimiento de un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo con atribuciones para conocer todas las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, con algunas excepciones.

Configurar tribunales de lo contencioso administrativo en razón de las materias específicas que la experiencia recomienda establecer.⁹⁵

Se dice que el tribunal de lo contencioso administrativo federal, será el que tendrá que conocer de las resoluciones administrativas que surjan a causa de las controversias entre los particulares y el gobierno federal, a lo que es verdaderamente esencial especificar, que si bien es cierto que conocerá de controversias en materia administrativa, también conocerá de la contienda administrativa federal, que se da cuando el gobierno federal rebase su campo de imperio ejecutivo.

No procede el juicio de Amparo, cuando no exista acto o resolución susceptible de juzgar. Con lo que se resuelve la problemática consistente en que una autoridad resolviera de hecho y no de derecho; es decir, que ella le impusiera motivos; a través de un acto o resolución que consten por escrito, verbigracia: Cuando un particular es desalojado por parte de las autoridades este acto de molestia en el cual ocurre sin ni siquiera haberle mostrado, ni mucho menos entregado orden respectiva; ni resolución por escrito donde se funde y motive el acto de autoridad donde se justifique su actuar gubernamental. Por lo que, este cierre llamado propiamente clausuras se realiza sin orden y sin acta violándose por consiguiente y ocasionar un acto lesivo de autoridad.

En toda la República mexicana, es esencial contar con tribunales de índole administrativa-contenciosa, en virtud de que cada acto que el gobierno federal, sea su competencia la que fuere, no omita en tener más cuidado en actuar dentro de un campo de acción jurisdiccional administrativo basado en derecho.

⁹⁵ JUSTICIA ADMINISTRATIVA, Op. Cit., Págs. 48 Y 49

"Las consecuencias o finalidades jurisdiccionales que se lograrían con la creación del sistema contencioso administrativo en el nivel local y Federal serían las siguientes:

La especialización de los jueces, porque pedir a un juez que, además de su conocimientos civiles y penales, domine la materia administrativa va contra la eficiencia de los propios jueces, lo cual significaría —en inmensa mayoría de los casos recabar de él un esfuerzo superior a su preparación efectiva y obtener, por orden, más que mediocres resultados de su actividad jurisdiccional. En cuanto a las partes: en el contencioso administrativo se impugna el acto de la administración pública, que es parte en el litigio, y no se puede desconocer que como tal goza de ciertos privilegios en su carácter de representante del interés público. O sea, la finalidad que orienta a la administración es diversa de la que persigue el particular y esto se refleja en el proceso.

Lograr mayor desenvolvimiento y precisión de los conceptos y jurisprudencia en el caso de la justicia administrativa.

Se obtendría la unificación de todos los procedimientos de defensa existentes para los particulares ante las propias dependencias del Ejecutivo, o sea, la suma de recursos administrativos, que no se conocen en toda su extensión y que además, al realizarse por la propia autoridad, cabe suponer que las decisiones se vean influidas en su favor, lo cual se anularía definitivamente con este tribunal de justicia Federal administrativa.

Se debe emitir un código administrativo, con el fin de concretar una serie de principios que rigen esta materia de manera especial.

De este modo, se debe definir un procedimiento por seguir para el trámite de esta clase de asuntos, sin tener necesidad de recurrir a códigos supletorios de la materia, como acontece actualmente y así lo dispuso expresamente el legislador en el Código Fiscal, Ley Federal de la Reforma Agraria, etcétera.

Supresión en la ley de secretarías de Estado y organismos descentralizados de todos los ordenamientos y reglamentos en que se establezcan recursos administrativos que el particular debiera agotar antes de acudir al órgano judicial administrativo.⁹⁶

Todo el personal que labore en estos tribunales, tendrán que cumplir con niveles académicos legales, ser de gran reputación honesta, ser alentados por la forma de servicio ante los demás, y contra con amplio criterio de sobrellevar los actos que ahí se ventilen, ser imparciales y ante todo complementar las violaciones o faltas que se en su totalidad son de omisión estatal.

Para especificar la **finalidad social**, de la creación de un Tribunal Federal Contencioso Administrativo, diremos lo siguiente:

"Entre los valores que vienen en cuestión para el derecho, la justicia opera como un valor de síntesis, necesario para que se respete objetivamente una estructura de rangos entre los diversos principios del tráfico jurídico. A la justicia administrativa corresponde dar una proporcionalidad concreta a los valores encarnados en el orden jurídico. Y hemos de decir que algunos de los más prominentes postulados del derecho sobre la dignidad de la persona humana, la libertad, la seguridad, la paz social, la solidaridad y la utilidad común en sus múltiples formas."⁹⁷

⁹⁶ MARTINEZ LARA, Ramón, Op. Cit., Págs. 258 Y 259

⁹⁷ REVISTA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL,

Este tribunal respetará todos los resolutivos que de su estudio surjan, con motivos de atención al particular que desea pronta y gratuita asistencia en sus problemas de índole administrativa, comprendiendo los rubros de igualdad que de nuestra Constitución nazcan, enalteciendo la dignidad humana en todos sus terrenos.

"También podríamos señalar otras hipótesis en las cuales se desvirtuarían las finalidades de la ley del tribunal de lo contencioso administrativo, que pretende tutelar eficazmente los derechos de los administrados, especialmente los que carecen de medios económicos, si la medida cautelar se limita a la paralización de la actividad de las autoridades..., como ocurriría en el caso de la clausura de talleres o comercios pequeños en los cuales depende la subsistencia de los demandantes, que difícilmente pueden esperar la sentencia de fondo, especialmente si tomamos en consideración que en nuestro sistema jurídico no se ha establecido de manera efectiva la responsabilidad económica de la administración, a través de la cual pudieran resarcirse los daños injustificados causados a modestos artesanos o comerciantes."⁹⁸

No tendrá que ser órgano inquisidor de clausura y ni de consignación, sino de defensa ante los actos emanados de la administración pública federal, que vulneran o transgreden la esfera jurídica de los particulares, y que estos a su vez hagan valer ante estos mismos tribunales.

"Es a través de la administración es como el Estado logra los fines que se propone, la cual en su afán de lograr sus metas, muchas veces afecta a los grupos sociales y a las personas individuales al restringir la esfera de libertad de los gobernados, ya que se encuentran sujetos a un número cada vez más grande de actividades, licencias, permisos y autorizaciones de carácter administrativo.

⁹⁸ Ibidem., Pág. 29

Lo anterior significa que el administrado se encuentra inmerso en un mundo de la actividad administrativa y a veces impotente y desorientado para defenderse frente a una creciente reglamentación administrativa.

Por lo anterior es que es necesario que sean creados instrumentos jurídicos de protección a los administrados.

La determinación de dichos mecanismos corresponde a la Constitución política y a las leyes que de ella emanen, las cuales deberán crear una serie de recursos administrativos y jurisdiccionales a los que pueda acudir el ciudadano.

El poder público, no puede escapar a la sujeción de las leyes que rigen para la comunidad a la que pertenece, por lo que si el ejercicio de esa actividad falta a la observancia de las leyes y afecta en un derecho o un interés legítimo de los administrados, debe ser precisamente un tribunal el que dirima el conflicto e imponga el respeto a la norma violada. A este fin es al que van encaminados los tribunales de lo contencioso administrativo ya que son los instrumentos jurídicos idóneos de protección de los derechos e intereses legítimos de los administrados.⁹⁹

La libertad de transitar por el camino de la administración pública federal, ya no es un tabú que hace años solo le competía al poder supremo, ahora con las diferentes y positivas reformas que ha tenido nuestra Constitución, podemos aspirar a que se nos ofrezca una verdadera justicia administrativa, contemplando medios de defensa que van a llenar la falta de preceptos legales que el gobierno federal no toma en cuenta por su ineptitud, por su investidura de poderoso, impositivo e intransigente

⁹⁹ TESIS "EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, AUTOR: VERA ROSELL, Monica Daphne. Escuela Libre de Derecho, 1994

4.4 COMPETENCIA.

Para comprender la competencia del Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, que es el objetivo final de la sustentación para la creación del mismo, nos referiremos a lo estimado a continuación:

"El gobernante necesita de la legitimación, lo que tiene que ver tanto con su origen como con el desempeño de su cargo. Cuando es cuestionado, esa legitimación disminuye o desaparece; por ello, es propio de un sistema democrático establecer canales jurídicos para que los gobernados puedan defenderse de los actos de autoridad que estiman contrarios a la ley, para que sea, finalmente, de acuerdo con el derecho, que se resuelva a quien le asiste la razón; estas cuestiones se multiplican en la época moderna en que la Administración Pública Federal llega a todos los ambientes. Cuatro causas originan normalmente, los conflictos entre los gobernantes y los gobernados: **la ignorancia del funcionario, su arbitrariedad, la falta de colaboración del gobernado y la presencia de situaciones discutibles**, por poca claridad en las disposiciones jurídicas o por la complejidad del caso concreto. La necesidad de una instancia jurídica que resuelve los conflictos para no caer en lo que se califica como "Ley de la Selva", es imprescindible en el mundo de hoy, esto plantea la interrogante sobre cómo debe ser un sistema eficaz de administración de Justicia **Contenciosa Administrativa Federal**."¹⁰⁰

Volvemos a reiterar una vez más el sentido de creación, la necesidad imperiosa de saber que como particulares, se nos va a dar justicia administrativa, derivada de los cambios tan grandes que ha habido, en parte por el gobierno federal, y en parte por los diferentes organismos de defensa, que han pugnado por solucionar la intransigencia del poder absoluto, del gobierno, al emitir actos administrativos que vulneren la estabilidad jurídica de los particulares.

¹⁰⁰ REVISTA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, Op. Cit.

"Jurisdicción y competencia no son conceptos sinónimos. No obstante, suelen, a veces, ser confundidos. Esta fusión, no puede verse por la lectura de este capítulo y la del anterior, es realmente incomprensible, sobre todo en aquellas personas que hayan prestado alguna atención a los temas de derecho procesal.

Para distinguir ambos conceptos basta y sobra una consideración sumaria de la materia. Considera la jurisdicción como el poder del juez, la competencia ha sido definida por Boncenne como la medida de este poder. Ha sido también definida como -la aptitud del juez para ejercer su jurisdicción en un caso determinado-, y como -la facultad y el deber de un juzgado o tribunal para conocer de determinado asunto-. La competencia es, en realidad, la medida del poder o facultad otorgada a un órgano jurisdiccional para entender de un determinado asunto. En otros términos se puede decir que la competencia es aquella parte de la potestad jurisdiccional que está legalmente atribuida a un órgano judicial determinado frente a una cuestión también determinada."¹⁰¹

"Han sido los Tribunales Administrativos de Derecho Público Locales (de las entidades federativas), los que se han preocupado por la inauguración de la Justicia administrativa, en lo concerniente a tener una fórmula general de competencia; ya que algunos de tales órganos de jurisdicción cuentan con esa cláusula y están dotados de imperio para cumplir sus fallos, podemos afirmar, con justificada razón que hay, todavía, muchos jalones decisivos que dar en esta modalidad judicial, empezando con la pieza maestra;...No todas las pretensiones pueden plantearse a la Justicia Administrativa, dado que ésta, aún en el supuesto de una cláusula general de competencia, no podría conocer de conflictos fundados en normas ajenas a la actividad administrativa del Estado.

101 DE PINA, Instituciones del Derecho Procesal Civil Editorial Trillas, 6ª Edición, México 1996, Pag. 87, 88, y 89

Los Tribunales de lo Contencioso-Administrativo, consecuentemente, solamente pueden atender las pretensiones basadas en ordenamientos administrativos.¹⁰²

Los tribunales de lo contencioso administrativo locales, son los que han llevado a la creación de tribunales de lo contenciosos administrativo a nivel federal, en virtud de que gran parte del sector poblacional, se ve en la imperiosa necesidad de resolver su controversias de índole administrativo y contencioso a través de las salas regionales, aspecto que no han logrado ventilar en el gran asentamiento y retraso de asuntos federales, que por resolver los de índole local, se omiten los de presencia federal, local y estatal.

"He aquí unos breves trazos del nuevo orden jurídico local, en lo referente a los atributos de competencia e imperio de los Tribunales Locales Contencioso Administrativo...

La ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, otorga competencia a este órgano jurisdiccional para conocer de la legalidad de los actos administrativos y fiscales de la administración pública local centralizada, y lo enviste de imperio para ordenar el cumplimiento de sus sentencias por parte de los funcionarios demandados, con la circunstancia de que podrá amonestar, prevenir e imponer sanciones pecuniarias a la autoridad contumaz, así como solicitar del Jefe del Departamento del Distrito Federal, en su carácter de superior jerárquico, que comine al servidor público responsable para que cumplimente en sus términos el fallo inobservado, y por lo que respecta al propio Jefe de Departamento del Distrito Federal, dispone que el Tribunal hará del conocimiento del Presidente de la República, en su calidad de titular del gobierno de esta entidad federativa, aquellos casos en que el indicado funcionario no obedezca las

¹⁰² REVISTA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL, Págs.110 y 111.

resoluciones dictadas en los juicios respectivos, a fin de que proceda a atacarlas."¹⁰³

La competencia e imperio de los tribunales contenciosos administrativos locales, se ve oscurecido por la gran demanda de asuntos de justicia administrativa, en una parte por el ejecutivo de cada estado y en otra parte por los altos índices de emisión de actos administrativos por parte del gobierno federal, y que el poder local, o no quiere o no puede equipara su competencia e imperio al del gobierno central, trayendo consigo la ignorancia y retraso de las contiendas administrativas, que podrían tener una resolución favorable, pronta y gratuita a los particulares, carentes de recursos económicos que se puedan sufragar en el proceso de su defensa, contemplando con esto la economía procesal, que se da en otras materias, también a nivel federal.

Ahora bien, para comprender la esfera competencial de las diferentes Salas del **TRIBUNAL FEDERAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**, es necesario saber que tan encaminado está el orden de sus atribuciones como tal, y que están en un mismo plano que los tribunales locales, pero la diferencia, para conocer juicios de índole contenciosa administrativa, lo hace su competencia de ámbito federal, y son las siguientes objetivos:

"I.- De los juicios en contra de actos administrativos que las autoridades de la administración pública del Gobierno Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar, en agravio, en agravio de personas físicas o morales;

II.- De los juicios en contra de los actos administrativos de administración pública paraestatal del Gobierno Federal, cuando actúen con el carácter de autoridades;

¹⁰³ Ibidem, Págs.116 y 117.

III.- De los juicios en contra de las resoluciones definitivas dictadas por la administración pública federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije esta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualesquiera otras que causen agravio en materia fiscal.

IV.- De los juicios en contra de la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un término de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera.

V.- De los juicios en contra de resoluciones *negativas fictas* en materia fiscal, que se configurarán transcurridos cuatro meses a partir de la recepción por parte de las autoridades demandadas competentes de la última promoción presentada por el o los demandantes, a menos que las leyes fiscales fijen otros plazos.

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

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

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

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

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

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

El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente y;

XII.- De los demás que expresamente señalen éstas u otras leyes.

Sobre la competencia del tribunal hay que hacer algunas precisiones. Este órgano jurisdiccional es competente para conocer de las controversias entre particulares y la administración pública centralizada, desconcentrada y paraestatal; cuando en el caso de esta última realicen sus órganos actos de autoridad que afecten la esfera jurídica de un particular.¹⁰⁴

Lo que reviste a la institución del poder judicial federal se ve reflejada en los servidores públicos con los que cuenta, por lo que es necesario enfatizar que existen normas de carácter gubernamental, para el buen desempeño de la carrera de justicia administrativa, que se contempla en la Ley de Federal de Servidores Públicos, que reviste la sanción, y si es necesario la cesación del desempeño del cargo.

¹⁰⁴ CESAR CASTAÑEDA RIVAS Y MIGUEL ANGEL CEDILLO HERNANDEZ, *Evolución y Perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo*, Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1996, Págs. 74 a 76.

"La determinación de la competencia puede fundarse en un criterio objetivo, territorial o funcional. La competencia (art. 144 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal) de los tribunales se determina por la cuantía, el grado y el territorio. El criterio objetivo toma como base el valor de lo litigado o la materia. La competencia por razón del territorio es una consecuencia de la distribución de los juzgados y tribunales por el territorio nacional y del principio generalmente aceptado que exige la proximidad de los órganos de la jurisdicción a los justiciables (que, ciertamente, no depende tanto de la distancia material como de los medios de comunicación). En virtud de ese principio se señalan las demarcaciones judiciales y, dentro de ellas, la competencia correspondiente a los juzgados y tribunales que comprenden. La competencia por razón de la función responde a que si bien el juez o tribunal objetiva y territorialmente competente resuelve, por lo general, todo proceso, a veces, está limitado a una determinada función, o a un grado de jurisdicción, pues esta clase de competencia se relaciona también con la diversidad de instancias y recurso judiciales, basada actualmente en una organización jerárquica de los tribunales."¹⁰⁵

La competencia y el campo de acción de un tribunal se basa en la función de su desempeño por su cuantía, grado y territorio, es decir que su actuar se especifica en las resoluciones de ámbito material de competencia, con esto se concluye que el tribunal de lo contencioso administrativo federal, tiene un campo de acción más amplio, con amplios poderes de decisión, ante cualquier circunstancia de contienda administrativa sea de orden local y federal.

"El tribunal Federal de lo contencioso administrativo tiene competencia en los casos siguientes:

¹⁰⁵DE PINA Instituciones del Derecho Procesal Civil, Editorial Trillas, 6ª Edición, México 1998, Págs. 88 Y 89

1.- Conocer de actos y contratos administrativos realizados por la administración pública, así como la celebración, rescisión, concursos de concesiones, calificación que impugnen los interesados cuando haya habido violación en el procedimiento relativo.

2.- Conocer de la materia fiscal, actos y resoluciones de tales autoridades, impugnados por los particulares, que ahora es competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, el cual debería desaparecer si se creara el nuevo tribunal que se propone.

3.- Conocer de la impugnación que hagan los particulares respecto de actos y resoluciones de las autoridades administrativas en materia agraria. Para este efecto se debe reformar la competencia constitucional a favor de la Corte, de las salas de la Corte, de los tribunales Colegiados y de los juzgados de Distrito, mediante la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal.

4.- Para el conocimiento y resolución de asuntos en materia agraria, este nuevo tribunal debería contar con un cuerpo de técnicos en la materia con el fin de realizar todo tipo de estudios para que, con base en ellos se pudieran fallar tales asuntos en forma eficaz y definitiva.

5.- Conocer en materia de elecciones, al actuar en pleno y dictar un fallo definitivo, sin último recurso, para tratar de poner fin a la serie de controversias que acontecen cada vez que hay elecciones en el país

6.- Conocer los juicios que entablen las secretarías o departamentos de Estado, organismos descentralizados, IMSS, ISSSTE, Ferrocarriles Nacionales de México, empresas paraestatales, comisiones, fondos y demás organismos que tengan una función o realicen un servicio público, con el fin de que sean nulificados los actos administrativos de su rama favorables a los particulares, rescisión de concesiones, terminación de contratos en general celebrados con los particulares para realizar una obra o establecer un servicio, etcétera.

7.- Conocer de los juicios que se intenten contra actos de las autoridades administrativas, organismos descentralizados relacionados con la adjudicación en subasta pública, interpretación, cumplimiento, efectos, modificación y terminación de los contratos celebrados por dichas autoridades y organismos en ejercicio de atribuciones de derecho público.

8.- Los juicios entablados contra la negativa a reconocer o pagar cualquier crédito a cargo del Gobierno Federal.

9.- Los juicios promovidos para exigir la responsabilidad del Estado por culpa o negligencia en el funcionamiento de los servicios públicos, o la omisión en realizar obras públicas en perjuicio de los particulares, cuando se causa un daño comprobable y cuantificable...

10.- Los juicios que tengan por objeto combatir las resoluciones de reducción o no aumento correspondiente a las pensiones de los jubilados de las instituciones del Estado, para sus trabajadores, ISSSTE, IMSS, Dirección de Pensiones Militares, etcétera.

11.- De los juicios seguidos por los particulares impugnando la falta de contestación a sus peticiones, por parte de las autoridades administrativas, pues si la competencia abarca toda clase de actos realizados por estas autoridades, es lógico que este tribunal conozca de las omisiones a contestar los escritos de los administrados, por violación del artículo 8º constitucional. El término para combatir el silencio administrativo será de dos meses a partir de la fecha en que se present ante la dependencia del escrito en cuestión.¹⁰⁶

Su campo de acción, como ya vimos anteriormente se amplía a los grados más ínfimos de la administración gubernamental, quiere decirse con esto que la finalidad de la competencia contenciosa administrativa de orden federal, no se vería limitada, gracias a que tendría injerencia material y contractual, en todo tipo de servicios estatales, transferencia de derechos para beneficios públicos de los particulares, servicios de respuesta inmediata ante las contiendas de orden civil, por prestación de servicios de salud pública, etc.

¹⁰⁶ MARTINEZ LARA RAMON, Ob. Cit., Págs. 264 - 267.

CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo para el Distrito Federal, indudablemente ha sido una parte audaz para la creación de la institución de justicia administrativa en México.

SEGUNDA.- Con la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal, se pretende una equitativa impartición de justicia administrativa, así como de una adecuada competencia de carácter federal, en la legalidad de la jurisdicción contenciosa administrativa en nuestro país.

TERCERA.- El procedimiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal se llevará a cabo, de forma similar al debido y legalmente establecido en el Distrito Federal, y que a diferencia de éste, tendrá competencia en toda la República.

CUARTA.- El marco constitucional del juicio contencioso administrativo federal se puede apreciar claramente en los artículos 14 y 16 constitucionales.

QUINTA.- El marco jurídico del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal, se ve plenamente reflejado en nuestra Constitución Política como máximo ordenamiento jerárquico federal en los artículos 17, párrafo tercero, 103 al 106; por otra parte es aplicable para este tribunal, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, regulando su funcionamiento la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

SEXTA.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal surgirá con el fin de dirimir conflictos originados por el accionar estatal, creándose órganos que forman parte de la Administración Pública Federal, los mismos que resolverán las controversias surgidas entre el Estado y los particulares, estos últimos afectados en su esfera jurídica por un acto administrativo.

SÉPTIMA.- La defensa jurídica en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal, podrá consistir indistintamente en: recursos ante la autoridad que emitió el acto administrativo que afectó las garantías constitucionales del particular, así como el procedimiento contencioso administrativo federal, culminando con el propio juicio de amparo, el cual será resuelto por el Tribunal Colegiado en Materia Administrativa, en sus diferentes jurisdicciones territoriales.

OCTAVA.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal, indudablemente busca fehacientemente satisfacer y cubrir las amplias necesidades de la inadecuada justicia administrativa federal, en virtud de que el Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Fiscal, no ha podido cumplir con las inmediatas resoluciones judiciales que la dicha jurisdicción necesita, toda vez que es insuficiente este tribunal, para garantizar el control total de la legalidad de la litis contenciosa en su competencia y territorios federales que le corresponden, y que requiere para dirimir cualquiera que sea, la controversia de índole contenciosa administrativa federal.

NOVENA.- Los principios procesales para que el juicio contencioso administrativo federal pueda existir serán:

a).- La existencia de un conflicto entre particulares y la autoridad de carácter federal;

b).- La problemática contenciosa administrativa federal, será regulada por un tribunal (conformado por un Pleno y nueve Salas de instrucción), quien resolverá en definitiva de la litis planteada;

c).- Deberá existir un proceso debidamente regulado por la Ley de Procedimiento Administrativo Federal, así como de la Ley de Justicia Administrativa Federal, el cual se iniciará con la presentación de la demanda, y concluirá con la sentencia definitiva;

d).- Los medios de impugnación tendrán su presencia en cualquier momento del procedimiento, con el fin de dar curso y ayudar al buen desarrollo del procedimiento contencioso administrativo federal.

DÉCIMA.- Las partes en el procedimiento contencioso administrativo federal serán:

1.- Actor: particular afectado por un acto administrativo de autoridad de índole federal;

2.- Demandado: autoridad de la administración pública federal, que viola el principio de legalidad de los gobernados;

3.- Tercero perjudicado: persona interesada jurídicamente en el juicio, pudiendo ser el actor o el demandado.

DÉCIMA PRIMERA.- Es propuesta para esta tesis, la creación de una ley de justicia administrativa federal, toda vez que resultan insuficientes las leyes que versan sobre esta materia, y siendo necesario regular satisfactoriamente la jurisdicción territorial de lo contencioso administrativo federal, la creación de un código administrativo federal, así como de una ley orgánica de administración federal.

DÉCIMA SEGUNDA.- La competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal, se encargará sabiamente de dirimir conflictos suscitados entre particulares y autoridades de la Administración Pública Federal, dando a conocer una sentencia, que pretenderá con esta instancia:

1.- Sobreseer total o parcialmente un acto de autoridad de carácter federal, debidamente legalizado en un código administrativo federal;

2.- Reconocer la validez de un acto impugnado;

3.- Reponer el procedimiento administrativo;

4.- Declarar y modificar un acto impugnado;

5.- Condenar al cumplimiento de una obligación;

6.- La restitución del pleno goce de derechos.

DÉCIMA TERCERA.- La finalidad social de la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal, es la justicia contenciosa administrativa, como el principio general de legalidad supremo, proporcional y equitativo, tendiente a dignificar los valores constitucionales de nuestra sociedad, respetando sus derechos en su ámbito de índole federal, garantizando con ello los principios inherentes de todo ser humano, como lo son: la libertad, la seguridad personal, la solidaridad y la utilidad común.

DÉCIMA CUARTA.- La garantía de libertad y seguridad social, a través de la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal, dará plena seguridad en forma positiva de la existencia de una verdadera justicia contenciosa administrativa en México.

B I B L I O G R A F Í A .

- 1.- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo, Primer Curso, Editorial Porrúa, México 1997.
- 2.- ARMIENTA HERNÁNDEZ, Gonzalo, Tratado Teórico Práctico de los Recursos Administrativos, Editorial Porrúa, México 2001.
- 2.- BRISEÑO SIERRA, Humberto, El Proceso Administrativo en Ibero América, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México 1998.
- 3.- CARRILLO FLORES, Antonio, La Justicia Federal y la Administración Pública, Editorial Porrúa, México 1943.
- 4.- CASTAÑEDA RIVAS, César y CEDILLO HERNÁNDEZ, Miguel Ángel, Evolución y Perspectivas del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Editorial Departamento del Distrito Federal y Fondo de Cultura Económica, México 1996.
- 5.- DE PINA, Instituciones del Derecho Procesal Civil, Editorial Trillas, 6ª Edición, México 1998
- 6.- FAYA VIESCA, Francisco, La Administración Pública Federal, Editorial Porrúa, México 1979.
- 7.- FLORES ZAVALA, Ernesto, Estudio del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, México 1972, No. 1, Volumen II.
- 8.- FRAGA, Gabino, Derecho Administrativo, 32ª Edición, editorial Porrúa, México 1993.
- 9.- GARCÍA RAMÍREZ, Sergio, Elementos del Derecho Procesal Agrario, Editorial Porrúa, México 1993.
- 10.- GONZÁLEZ COSÍO, Arturo, El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México 1982.
- 11.- GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Derecho Procesal Administrativo Mexicano, 2ª Edición, Editorial Porrúa, México 1997.
- 12.- GÓMEZ LARA, Cipriano, Teoría General del Proceso, 5ª Edición, México 1990.

- 13.- NAVA NEGRETE, Alfonso. Estudio del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, No. 1, Volumen 1, México 1972.
- 14.- MARGAIN MANAUTOU, Emilio, De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Legitimidad, Editorial Porrúa, México 1974.
- 15.- MARTÍNEZ LARA, Ramón, El Sistema Contencioso Administrativo en México, Editorial Trillas, México 1990.
- 16.- MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., Derecho Administrativo, Colección de Estudios Jurídicos Universitarios, Editorial Oxford, 3ª Edición, México 2000.
- 17.- MESTA FERNÁNDEZ, María Elena, La Negativa Ficta en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, México 1992.
- 18.- OLIVERA DEL TORO, Jorge, Manual de Derecho Administrativo, 7ª Edición, Editorial Porrúa, México 1977.
- 19.- ORTEGA LOMELÍ, Roberto, El Nuevo Federalismo, la Descentralización, Editorial Porrúa.
- 20.- SERRA ROJAS, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, 16ª Edición, Editorial Porrúa, México 1993.

LEGISLACIÓN.

- 1.- CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
- 2.- LEY DE AMPARO.
- 3.- LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.
- 4.- CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN
- 5.- LEY DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

OTRAS FUENTES.

- 1.- CITA ELECTRÓNICA DE INTERNET [http:// www.tff.gob.mx.
/quienes/antecedentes.htm](http://www.tff.gob.mx/quienes/antecedentes.htm), 14 de abril de 2003.
- 2.- DIARIO DE DEBATES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS XLVIII LEGISLATURA, México 1971.
- 3.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN, del 10 de agosto de 1987.