

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

FACULTAD DE DERECHO

**“EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y
ADMINISTRATIVA, SU INCORPORACIÓN AL
PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN”**

**T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA**

MARIA VANESSA GALLEGOS JUNCO



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A Dios:

Por levantarme cuando tropiezo y ayudarme a encontrar nuevamente mi camino...

Al Licenciado Emilio Pacheco:

Un eterno agradecimiento por compartirme sus conocimientos, pero sobretodo por brindarme su amistad y apoyo incondicional...

A mi tía Vivis:

Es gracias a ti, que hoy puedo cumplir un sueño...

A mis niños Emiliano y Rebecca:

Por ser mi mayor fuerza para seguir adelante. LOS AMO....

A mis padres, Rubén y Tete:

Por su amor y dedicación desmedida...

A mis hermanas, Alejandra y Janet:

Gracias por sus consejos y por ser mi ejemplo a seguir...

A mi sobrina **Paulette**:

Por darnos tanta alegría...

A mis amigas, **Nadia, Rocío, Ana y Andrea**:

Por compartir tantos momentos...

INTRODUCCIÓN

I

CAPÍTULO I EL ESTADO MODERNO Y LA DIVISIÓN DE PODERES.

1.1	El origen del Estado Moderno.	2
1.1.1	Reseña histórica del Estado Mexicano.	8
1.2	El Estado Moderno. Concepto.	13
1.2.1	Elementos del Estado.	18
1.2.1.1	La soberanía en el constitucionalismo mexicano.	23
1.2.2	El Estado Moderno y sus principales funciones.	25
1.2.2.1	Función Legislativa.	26
1.2.2.2	Función Ejecutiva.	30
1.2.2.3	Función Judicial.	37
1.3	El federalismo mexicano, su concepción en la teoría del Estado Moderno.	40
1.4	El principio de la división de poderes en el Estado Moderno.	49
1.4.1	Teorías que respaldan la división de poderes.	49
1.4.2	Estado Mexicano y su división de poderes.	52
1.4.3	La flexibilidad al principio de la división de poderes.	55

CAPÍTULO II EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL ESTADO MEXICANO.

2.1	La función jurisdiccional del Estado y su concepción actual.	60
2.1.1	El principio de la independencia judicial en el Estado Mexicano.	63
2.2	Integración y funcionamiento del Poder Judicial de la Federación.	67
2.2.1	La Suprema Corte de Justicia de la Nación.	67
2.2.2	Juzgados de Distrito.	71
2.2.3	Tribunales de Circuito.	72
2.2.4	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.	74
2.2.5	El Consejo de la Judicatura Federal.	75
2.3	Fortalecimiento del Poder Judicial de la Federación.	80
2.3.1	Políticas y estrategias implementadas por el Poder Judicial de la Federación.	83

CAPÍTULO III LA JUSTICIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO MEXICANO.

3.1	Necesidad y justificación de la existencia de un control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública.	86
3.2	Sistemas de jurisdicción administrativa en el mundo.	87
3.2.1	Sistema angloamericano o judicialista.	87
3.2.2	Sistema francés o administrativista.	92
3.2.3	Sistemas diversos.	94
3.3	Antecedentes históricos del sistema contencioso administrativo en México.	96
3.3.1	Época precortesiana.	96
3.3.2	Época colonial.	97
3.3.3	México independiente.	98
3.4	Justicia contenciosa administrativa.	100
3.4.1	Jurisdicción administrativa. Concepto.	102
3.4.2	El contencioso administrativo. Concepto y naturaleza jurídica.	104
3.4.3	Fundamento constitucional.	107
3.5	Justicia contenciosa administrativa y su realidad en el Estado Mexicano.	108

CAPÍTULO IV EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO.

4.1	Los tribunales administrativos y su fundamento constitucional.	117
------------	---	------------

4.2	El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa .	121
4.2.1	Antecedentes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	122
4.2.2	Naturaleza jurídica. Su presunta autonomía.	125
4.2.3	Estructura orgánica.	138
4.2.4	Competencia y funcionamiento.	141
4.3	Sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa .	151
4.3.1	Ejecución y cumplimiento de sentencias.	155
4.4	Medios de defensa contemplados en el Código Fiscal de la Federación.	159
4.4.1	Recurso de revocación.	161
4.4.2	Juicio de nulidad.	166
4.4.3	El recurso de reclamación y el recurso de revisión.	180
4.4.4	Otros medios impugnativos.	183
4.5	El juicio de amparo en materia administrativa para el cumplimiento de las sentencias dictadas por el tribunal.	185
4.6	Responsabilidad de los servidores públicos y la omisión del cumplimiento de las sentencias emitidas por el tribunal.	192
4.7	Viabilidad o no de incorporar el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial de la Federación.	194
4.7.1	Materialización de la propuesta.	206

CONCLUSIONES.

214

BIBLIOGRAFÍA.

218

INTRODUCCIÓN

La presente investigación se aborda bajo el esquema actual, real y significativo de lo que a la luz de nuestra división de poderes representa la impartición de justicia fiscal en nuestro sistema de derecho; por tal motivo, como objetivo general del tópico a estudio, se plantea el análisis del Estado Moderno bajo una concepción estricta de las teorías que respaldan al principio de la división de poderes a efecto de precisar conforme a la doctrina y al sistema legal en que se sustenta nuestro sistema de derecho la eficacia del Poder Judicial de la Federación en el Estado Mexicano, acorde a los principios rectores que lo rigen.

De esta forma, llegamos a los objetivos particulares o específicos de nuestra investigación con el fin de determinar el actual funcionamiento e integración del Poder Judicial de la Federación en nuestro Estado de Derecho; particularmente bajo el análisis sistemático de la impartición de justicia fiscal, mediante los tribunales que al efecto por disposición constitucional se han creado en el Estado Mexicano, para encontrar la naturaleza jurídica particular de los mismos y observar si estos gozan o no de la investidura bajo la cual el Poder Judicial de la Federación cobija a todo órgano encargado de impartir justicia.

La pregunta inicialmente formulada por la suscrita se da con relación a la viabilidad de incorporar al Poder Judicial de la Federación al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En estas circunstancias, el planteamiento del problema reside de manera esencial en determinar si conforme a la naturaleza de dicho tribunal, este debe o no integrarse al Poder Judicial de la Federación bajo los esquemas legales que nuestro sistema de derecho para tal efecto prevé en sus diferentes cuerpos normativos.

Así pues, la hipótesis objetiva de nuestra investigación se confirma por los postulados que al respecto establece el artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y por otro lado, la Ley

Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuerpo normativo y regulador de dicho órgano impartidor de justicia.

Sin embargo, nuestra hipótesis subjetiva se plantea en el sentido de despejar la incógnita o supuesto hipotético en el sentido de saber que tan válido sería incorporar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a dicho Poder, así como las causas y efectos que esto provocaría; de esta forma como variable independiente nos apoyamos en la naturaleza propia y actual del cual goza el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y como variable dependiente, analizar al Poder Judicial de la Federación como aquel a quien por disposición constitucional se le encomienda la impartición de justicia en todos sus niveles.

A efecto de llevar a cabo el estudio de mi propuesta, planteo basarme en el método deductivo donde partiendo de lo general a lo particular llegue al conocimiento que me permita validar o no mi hipótesis subjetiva, bajo la premisa de materializar mi propuesta bajo los esquemas que a mi juicio deben concebirse para una verdadera impartición de justicia y sean conforme a los cánones ordenados por nuestro máximo ordenamiento jurídico.

Lo anterior, estimo se logra mediante la utilización de la técnica de investigación documental basada en libros de consulta, revistas, jurisprudencia y su interpretación, fuentes de datos en internet, entrevistas, la encuesta, mismas que forman parte integrante del presente estudio.

A raíz de lo anterior, estimo válida mi propuesta al confirmar mi hipótesis subjetiva en el sentido de que en mi opinión debe por disposición constitucional incorporarse el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial de la Federación; con lo anterior, se formulan las conclusiones validadas por la información doctrinaria, legal y jurisprudencial que se contiene y soporta el presente trabajo de investigación.

En particular el desarrollo del estudio se divide en cuatro capítulos, donde el primero de ellos está destinado al análisis de nuestro Estado Moderno y su división de poderes, con el objeto de que en el segundo capítulo y de manera pormenorizada se estudie al Estado Mexicano, para llegar entonces a nuestro tercer capítulo en el cual la justicia contenciosa administrativa es pilar de análisis para conocer de manera sistemática la naturaleza propia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y de esta forma en nuestro cuarto y último capítulo se realice estudio detallado de dicho órgano impartidor de justicia y se proponga materialmente su incorporación al Poder Judicial de la Federación por mandato constitucional.

1.1. EL ORIGEN DEL ESTADO MODERNO.

Desde las primeras manifestaciones de agrupación del hombre como lo fue el sedentarismo, se habla del nacimiento de la primera institución social: la familia, donde se marca la pauta para el establecimiento de estructuras sociales donde se reparten deberes y obligaciones entre los miembros que la integran. Con el paso del tiempo se desarrollan ciertas formas preestatales tales como: las tribus, el clan, la gens, la horda, etcétera.

Entre las organizaciones sociales con una estructura más definida, podemos mencionar a Egipto, donde el Estado era el faraón, afirmación reconocida por todos los subordinados. En Grecia, se contaba con una unidad política conocida como *Polis*, donde se permitía la participación en los asuntos políticos por medio de asambleas y no se observa un sentido de centralización y personalización de la autoridad, es decir, existían varios jefes y se reconocía “*el consejo de ancianos*”. Así también encontramos a Roma, donde surge la Ciudad-Estado por la necesidad de imponer la autoridad central al pueblo, estableciéndolo como un conjunto de competencias y facultades. Sin embargo, es imposible hablar del concepto de Estado como tal, antes de la Edad Media, donde la mayoría de las naciones europeas contaban con gobiernos constituidos como monarquías absolutas y donde el fundamento del mandato de los reyes era explicado teológicamente.

Luis XIV, rey de Francia, en esta época del absolutismo, se atreve a decir la ya conocida frase “*El Estado soy yo*”, esto es, que el Estado se consideraba un régimen político en el que una sola persona, el soberano, ejercía el poder con carácter absoluto.

La palabra “Estado” en términos jurídico-político se le debe a Nicolás Maquiavelo, considerado el padre de la Teoría del Estado, cuando introdujo dicha palabra en su obra “*El príncipe*” al decir: “Los Estados o soberanías que han tenido y tienen autoridad sobre los hombres, fueron y son, o repúblicas o principados...”¹; siendo el objeto de dicha obra la compilación de una serie de normas políticas, organizadas conforme una lógica que permitiere al monarca mantener la situación que hasta entonces había caracterizado al poder y a efecto de reafirmar su soberanía y presencia en su nación, sin necesidad de modificar las condiciones del régimen de gobierno.

Es en la etapa de la Ilustración donde el desarrollo del conocimiento científico a través de una visión laica atrajo a la luz los elementos integrantes del Estado y junto con el racionalismo se explica el origen y la praxis del poder de los gobernantes, para encontrarle una respuesta en la existencia social.

Diversos estudiosos del tema con sus aportaciones ocasionaron la evolución del concepto, estructura y finalidad del Estado, entre los que destacan pensadores como Platón que estima el principio de Estado anterior al hombre, por ser la estructura del primero más objetiva y evidente, considerando como la mejor forma de

¹ Cfr.-Maquiavelo, Nicolás, *El Príncipe*, p.32.

gobierno a la aristocracia, ya que la democracia es un régimen de libertad e igualdad pero propensa al desorden y a la anarquía que fatalmente provoca la tiranía.

Aristóteles, por su parte, es más enfático y declara que el Estado existe por naturaleza, complementando su expresión al decir, en base a su “*Zoon Politikón*”, que “quién no convive con los demás en una comunidad, o es una bestia, o es un Dios.”² Esto es que, el hombre por su propia naturaleza siempre ha vivido en relación con sus semejantes.

Thomas Hobbes, quién en su obra “*Leviathán*”, supuso como propósito de los gobernantes lograr el orden social a partir del caos que provoca la vida comunal en una situación que favorecía la lucha de todos contra todos en un mundo carente de moral. Asimismo, no concebía aún una distinción entre Estado y el gobernante, por el contrario, para él, el monarca es la síntesis de ambos elementos y en el que el deber de los ciudadanos es la obediencia y el resultado de la obediencia es la protección³. Con Hobbes apreciamos que al Estado se le deja de dar una explicación desde el ámbito teológico y se concibe a la población como un elemento que en un primer momento tiene la posibilidad de determinar e imponer al gobernante que dirija la nación, una serie de normas generales a las cuales debe someterse; sin embargo, se manifiesta abiertamente en contra de la imposición del parlamento al rey por ser lo anterior, ajeno a la naturaleza del Estado.

² Cfr.- Aristóteles, La política, 9ª. Edición, traducido por Patricio de Azcárate, Espasa-Calpe, España; 1962, Pp. 191 y siguientes.

³ Autor citado por Bobbio Norberto, La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político” traducido por José Fernández Santillán, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, Pp. 15 y siguientes.

Jhon Locke, por su parte, en su obra “*El Ensayo sobre el gobierno Civil y el Contrato Social*” afirma que “el pacto social es bilateral y se aplica tanto a los ciudadanos como a los legisladores y al rey, que es ciudadano como los demás. El poder del rey tiene bases legales, y el rey no puede actuar en contra de las bases que han servido para establecerlo en el poder”⁴. Su trascendencia reside en que plantea el derecho y la obligación moral que yace en la población para provocar la revolución cuando el gobernante actúa en forma contraria a la confianza que se le ha depositado. Además con este autor, se empiezan a definir los perfiles del Estado, quien hace participar como integrante de esa entidad a la población, que se une por costumbres y leyes en un territorio definido, y el gobernante se vislumbra como defensor de sus súbditos. El Estado deja de ser considerado en el dogma religioso.

Con Carlos Secondat Barón de Montesquieu, se observa al sistema parlamentarista como el mejor garante de los derechos de la población, ya que en su máxima obra “*El Espíritu de las Leyes*” se observa al Estado como una estructura social proveniente de la conveniencia de ciertos principios fundamentales e inviolables, previstos en el orden de una Constitución. El fin por el que la sociedad creó el Estado es la obtención y la garantía de la libertad de los ciudadanos, donde el gobierno es sólo uno de los elementos del Estado: “El ideal consiste justamente en alcanzar la libertad máxima dentro de las posibilidades dictadas por las circunstancias naturales e históricas”⁵. Para ello precisa en primer lugar, una separación de poderes legislativo, ejecutivo y judicial; donde la función ejecutiva era depositada en la monarquía pero de manera limitada para evitar el despotismo.

⁴ Locke, John, El Ensayo sobre el Gobierno Civil y el Contrato Social, 1690.

⁵ Montesquieu, El Espíritu de las Leyes, 1748.

La aportación de una serie de aspectos y principios morales a las actividades que el Estado realiza, limitando los derechos individuales se le atribuye a Juan Jacobo Rousseau y su “*Discurso sobre la Desigualdad entre los hombres*”, quién además asegura que la sociedad civil, comunidad política o Estado, nace de un pacto o contrato entre los hombres, mismo que favorece el desarrollo científico y tecnológico.

Para Immanuel Kant, el soberano de los Estados es el pueblo, idea que se cristaliza en el proceso legislativo a partir del cual se tutelan los derechos y las libertades individuales. Esto es, que el origen del Estado es el contrato social y su finalidad el respeto de los derechos individuales; donde el componente de todo Estado, en esencia son sus hombres y es por ello que este no deberá pretender usar a los hombres como medios para conseguir sus propias metas.⁶

Uno de los iniciadores de las ideas socialistas de la Teoría del Estado fue Juan Amadeo Fichte, quien estima que “junto a la fundamentalísima tarea de asegurar el goce de los derechos individuales regulando las relaciones públicas y privadas, tiene el Estado la función de organizar y distribuir el trabajo dando a los individuos la posibilidad efectiva de realizar sus actividades dentro de esa distribución. Debe asimismo, regular los cambios a fin de prevenir las consecuencias de sus fluctuaciones desventajosas y promover la cultura general en todas sus manifestaciones constructivas”⁷.

⁶ Autor citado por Bobbio Norberto, La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político” traducido por José Fernández Santillán, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, Pp. 47.

⁷ Ibid p. 49.

Jorge Guillermo Heguel, por otro lado, afirma que el primer principio político es el Derecho y explica que el hombre se sabe como ser social y como tal se regula a sí para lograr la esencia de su naturaleza, que es la libertad, así surge el Derecho como un principio común a todos los hombres y que es el mismo que da sentido a la existencia del Estado.

La naturaleza ontológica del Estado: el ser y el deber ser, fue puesta en tensión por el pensamiento de Hans Kelsen: “La naturaleza o ser del Estado, desde su origen se ha encontrado determinada por la estructura que precisa el contenido de la norma jurídica fundamental del mismo y que es la Constitución, la cual tiene por contenido el deber ser del propio Estado”.⁸ Esto es, el Estado no puede ser aquello que la norma jurídica no contemple.

Jorge Jellinek, habla del Estado como un ente que se da en el mundo histórico, un ser real, viviente, que comprende a todas las relaciones humanas y a todas las asociaciones entre los hombres. Afirma que los fines del Estado consisten en la promoción de la evolución progresiva de la totalidad del pueblo y de sus miembros, ya sea frente al individuo como parte del todo ó frente al pueblo como totalidad de miembros actuales y futuros.⁹

Sin embargo, es a la Revolución Francesa a quien se considera la causante del origen del Estado Moderno, siendo su mayor aportación “*La Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano*”. Por lo que en el año 1789 se marcan los procedimientos y formas gubernamentales que cambiarían la concepción del hombre,

⁸ Ibid p. 52

⁹ Autor citado por Arteaga Nava Elisur, Derecho Constitucional, Volumen 2. Editorial Harla, México, 1999, p. 32.

convirtiéndolo en ciudadano y al mismo Estado en : *El Estado Moderno de Derecho*. Esto significa el fin de la monarquía absoluta y el inicio del constitucionalismo.

1.1.1. RESEÑA HISTÓRICA DEL ESTADO MEXICANO.

El Estado mexicano es una institución jurídico-política dotada de personalidad, esto es, una persona moral con una estructura, organización y fines que persiguen el beneficio de la nación; además debemos entender que el Estado es creado por decreto constitucional, pues es la Constitución Mexicana quien lo rige.

A través del tiempo, esta persona moral ha recibido diferentes nombres: “*República*”, “*Estados Unidos Mexicanos*”, “*Federación*”, “*Nación*” y “*Unión*”, mismos que en la actualidad siguen siendo reconocidos por la propia Constitución y que son el resultado de las diversas etapas por las que el hoy Estado mexicano a atravesado; por ello destacaremos aquéllas que han contribuido a su formación actual.

A) ÉPOCA PREHISPÁNICA. Los regímenes sociales en que estaban organizados eran muy rudimentarios y se basaban en la costumbre, entre los pueblos primitivos destacan los *Toltecas*, mismos que contaban con un gobierno sacerdotal o teocrático que después fue sustituido por una monarquía de carácter absoluto y hereditario. Otro pueblo importante eran los *Aztecas o Mexicas*, con un gobierno teocrático, tenían el culto de los sacrificios humanos; una vez establecidos en la Ciudad de Tenochtitlán (1325), su primer gobierno estuvo depositado en los nobles y sacerdotes, aunque con el paso del tiempo su régimen se transformó en una

monarquía electiva y dinástica, siendo la aristocracia la fuente del poder. El rey tenía tres consejos supremos compuestos por hombre de la nobleza; ellos trataban los negocios pertenecientes al gobierno, a los ingresos y a la guerra, por lo que el rey no tomaba ninguna medida importante sin la aprobación de los consejeros. En cuanto a la Administración de la Justicia, había una especie de magistrado supremo, cuya autoridad era tan grande, que las sentencias que dictaba en materia civil o criminal no se podía apelar a ningún tribunal, ni aún al mismo rey.

B) ÉPOCA COLONIAL. La conquista de los Españoles hizo desaparecer los diferentes estados autóctonos que existían en México, al someterlos al imperio de la corona española e imponer su régimen jurídico-político sobre el espacio territorial y sobre el elemento humano que lo integraba, de esta manera se conjuntó *la Nueva España* como una porción territorial del Estado monárquico español, como una provincia dependiente de su gobierno; sin embargo por ordenanzas de los monarcas españoles, se ordenó el respeto a la vigencia de las primitivas costumbres de los aborígenes sometidos, en tanto no estuvieran en contradicción con los intereses supremos del Estado colonizador; lo anterior establecido en “*La recopilación de las leyes de indias*” de 1681: “Ordenamos y mandamos que las leyes y buenas costumbres que antiguamente tenían los indios y no se encuentran con nuestra sagrada religión, ni con las leyes de este libro, se guarden y se ejecuten”¹⁰. *Las leyes de Castilla* tenían también aplicación en la Nueva España con carácter supletorio, donde se enumeraban las atribuciones del consejo de Indias, quién era la autoridad suprema en el régimen colonial hispánico; dicho órgano cumplía con las funciones en que se desenvolvía el poder del Estado: administrativas, judicial supremo y para dictar las leyes en las materias que involucraban a las Indias.

¹⁰ Fix Zamudio, Héctor y Valencia Carmona, Salvador, Derecho constitucional mexicano y comparado, Porrúa y UNAM, México, 1999, P. 212.

Los virreyes eran los representantes del monarca en la Nueva España, su cargo era de carácter vitalicio y tenían atribuciones legislativas, fiscales, judiciales, militares y eclesiásticas. Existían además, el *Tribunal de la acordada* para perseguir y castigar a los salteadores de caminos, el cual trabajaba de manera ambulatoria y estaba integrado por un juez, comisarios, un sacerdote y el verdugo, los cuales se presentaban en una población, juzgaban sumariamente a los reos y si la sentencia era de muerte, esta se ejecutaba sin dilación y se dejaba al cuerpo del convicto pendiente de un árbol, para que fuera ejemplo de los demás. Cabe mencionar, que una de las Instituciones de Derecho Público Español fue el municipio que se gobernaban por un cuerpo colegiado llamado “*Ayuntamiento*” o “*Cabildo*” compuestos por alcaldes que cumplían con la función judicial, los regidores cuya función era económica-administrativa y los síndicos como representantes de dicha entidad.

C) ÉPOCA DE LA INDEPENDENCIA. Con el inicio del movimiento Insurgente de 1810, la historia de la Nueva España queda atrás para dar paso a la abolición de la esclavitud (logro encabezado por Don Miguel Hidalgo y Costilla). Con José María Morelos y Pavón se comienza con una verdadera organización constitucional, formándose el Congreso de Anáhuac que en 1813 expidió el “Acta solemne de la declaración de la Independencia de América septentrional”; en la que se declara la disolución definitiva del vínculo de dependencia con el Trono Español.

Un año después se crea la *Constitución de Apatzingán*, teniendo como antecedentes “*Los sentimientos de la Nación*” de Morelos, donde se resumen sus idearios políticos y cuyos principales postulados fueron:

- “América es libre e independiente de España y de toda otra Nación, Gobierno o Monarquía.
- La Soberanía dimana del pueblo, dividiendo los Poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.
- Que la Patria no será del todo libre y nuestra, mientras no se reforme el gobierno.
- Que la esclavitud se proscriba para siempre y lo mismo la distinción de castas, quedando todos iguales.
- Que en la nueva Legislación no se admita tortura.
- Que se solemnice el 16 de septiembre como el día Aniversario en que se levantó la voz de Independencia.”¹¹

En esta Constitución se establece que la religión del Estado será la católica, la soberanía reside en el pueblo y se habla de conceptos como igualdad, seguridad, propiedad y libertad, se refiere a la forma de gobierno como republicano, centralista y dividido en tres poderes: ejecutivo, legislativo y judicial. Sin embargo, dicha Constitución no fue proclamada, pero es indiscutible su valor histórico no sólo por ser la primer Constitución de nuestra Patria, sino porque permitió vislumbrar la vida de un México soberano e independiente.

Posteriormente, en *la Constitución Federal de 1824*, se divide a la Nación en diecinueve Estados, se adopta un Gobierno representativo, Republicano, popular y Federal, mantiene la religión católica, decreta la libertad de imprenta y de palabra, la ciudad de México fue declarada sede de los Poderes de la Unión y se denomina

¹¹ Ibid p. 233.

Distrito Federal, fija un tiempo de cuatro años para el cargo de Presidente y Vicepresidente.

Inspirada en los principios ideológicos de la Revolución Francesa y tomando en cuanto a la organización política como modelo la de Estados Unidos, surge *la Constitución de 1857*. En ella se establece un sistema de gobierno con carácter Republicano, Representativo y Federal dividido en tres poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Se habla de la prohibición expresa de reelegir de modo sucesivo a los encargados del Poder Ejecutivo tanto en la unión como en los Estados.

Entre 1859 y 1860 se promulgan una serie de Leyes denominadas de “*Reforma*” y que estatuyen entre otros principios: la nacionalización de bienes eclesiásticos, el cierre de conventos, el matrimonio y el Registro Civil, entre otros. Posteriormente, la Violación a la Constitución cometida por el General Porfirio Díaz produjo una serie de grandes conflictos internos en el país, el despotismo y el favorecer a sus amigos en contra del principio de no reelección, produjo el surgimiento del Partido Antirreleccionista, organizado por Francisco I. Madero en el año 1910 y cuyo postulado era “*Sufragio Efectivo No Reelección*”, mismo que conllevó al levantamiento en armas para el 20 de Noviembre del mismo año.

En 1917 se da el arduo trabajo que recompensó al País de la violencia y de las luchas por la libertad y la democracia, con una de las Constituciones más avanzadas del mundo y la cuál nos rige hasta nuestros días; donde además se toman las decisiones políticas fundamentales: soberanía, sistema representativo, derechos humanos y división de poderes.

1.2. EL ESTADO MODERNO. CONCEPTO.

El objetivo de toda sociedad y el elemento racional en la vida social emerge explícitamente y asume su función directa cuando una comunidad nacional toma una decisión para organizarse políticamente, cuando su organización política es el fin que persigue o que acepta, se convierte en sociedad política.

La creación del orden jurídico-político supone necesariamente un poder, y que es el medio a través del cual se consigue el fin que es la organización o estructura que la nación pretende darse (auto determinación) o que la nación acepte mediante su acatamiento (legitimación). Cuando esta estructura jurídico-política comprende a todo un pueblo asentado en un territorio se da el origen de una persona moral llamada Estado y que es la culminación de un proceso evolutivo, es decir, donde la nación realiza sus fines sociales, culturales, económicos o políticos, resuelve sus problemas, satisface sus necesidades, en una palabra cumple su destino histórico.

La palabra “*estado*” se define como “un todo que se compone de varios factores organizado con elementos físicos y formales”, ahora la palabra “*Estado*” proviene del latín “*Status*”, término tomado y sostenido por *Maquiavelo* (anteriormente citado) en la Edad Media y la cual se define como “una comunidad política desarrollada de un fenómeno social”¹².

¹² Cfr.-Maquiavelo, Nicolás, El Príncipe, p.35.

El Estado como un ente jurídico supremo, crea derecho, aplica una Constitución: “el Estado contrata, representa, a sus nacionales, tiene jurisdicción y ejecuta sanciones, en suma el Estado es titular de derechos y obligaciones”¹³.

Al Estado se le ha concebido como un sinónimo de nación (concepción sociológica): como “*aquel grupo de hombres establecidos en un territorio determinado y dependiente de una misma autoridad*”. Asimismo, hay quien al Estado lo ha visto en sentido estricto (malamente) como al aparato que gobierna a la sociedad, como si se tratara de un sinónimo de gobierno.

Para algunos pensadores el *Estado* es tan solo una parte del cuerpo político que tiene como objeto principal, mantener la ley, proponer la prosperidad común y el orden público y administrar los asuntos públicos.¹⁴ Esto es, que a lo largo de su historia, doctrinarios de la materia han conceptualizado al Estado desde diferentes puntos de vista, entre los cuáles se pueden mencionar los siguientes:

El maestro *Ignacio Burgoa* concibe al Estado como: “el fenómeno que se presenta en la vida misma de las comunidades o sociedades humanas, o sea, como un ente que nos envuelve y comprende en nuestras relaciones sociales de naturaleza múltiple y polifacética”.¹⁵

¹³ Nuevo Diccionario Jurídico, D-H. Editorial Porrúa, México, 2000, p. 1556.

¹⁴ Concepción de J. Maritain que se puede ver en: Foulkquie, Paul, Diccionario de lenguaje filosófico, Editorial Labor, S.A. España; 1967. P. 347.

¹⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y amparo, 6ª. Edición, editorial Porrúa, México, 2000, p. 144.

Para *Jorge Jellinek*, el Estado “es la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación y formada por hombres asentados en un territorio”.¹⁶

Por su parte *Max Weber* escribe: “caracteriza hoy formalmente al estado el ser un orden jurídico y administrativo, cuyos preceptos pueden variarse por el que se orienta a la actividad, acción de asociación, del cuadro administrativo(a su vez regulada por conceptos estatuidos) y el cual pretende validez no solo frente a los miembros de la asociación que pertenecen esencialmente a ella de nacimiento, sino también respecto de toda acción ejecutada en el territorio a que se extiende la dominación”.¹⁷

Karl Marx opina que “el estado es el instrumento del que se sirve la clase dominante para mantener simultáneamente sus privilegios y su status superior”.¹⁸

En base a estos conceptos, las características mas sobresalientes en torno a esta Institución son:

- Es un grupo social establemente asentado en un territorio determinado.
- Un orden jurídico unitario (la Constitución que contiene el equilibrio y los principios del orden, servida por un cuerpo de funcionarios).

¹⁶ Autor citado por Arteaga Nava Elisur, Derecho Constitucional, Volumen 2. Editorial Harla, México, 1999, p. 33.

¹⁷ Ídem.

¹⁸ La Sociología, Ediciones Asuri. España 1981.p.146.

- Un poder jurídico, autónomo, centralizado (actuación escalonada de los funcionarios) y territorialmente determinado.
- El orden y el poder que lo garantiza tiende a realizar el bien común público.

En cuanto a la personalidad jurídica del Estado, se dice que por su organización, fines y por su propia naturaleza es una persona moral, sujeto de derechos y obligaciones, donde la norma racional y objetiva que limita su acción debe ser traducida en disposiciones positivas, constitución, leyes y reglamentos para que su observancia sea efectiva. No obstante, debemos de distinguir los actos de los gobernantes como personas físicas de los actos del grupo para poder deslindar atribuciones y responsabilidades; logrando así una personalidad moral perfecta.

Por otro lado, existen distintas formas de Estado, entendidas éstas en términos generales como “las diversas relaciones que unen entre si a los diferentes elementos constitucionales de carácter tradicional del propio Estado-gobierno, pueblo y territorio- sobre la base de las concepciones específicas de carácter político-jurídico. Dichas formas de Estado se diferencian de las formas de gobierno que solo aluden a las diversas maneras en que puede organizarse solo uno de los llamados elementos del Estado; esto es, el gobierno; en el caso de las “*formas de Estado*”, se hace referencia a las diversas relaciones entre los distintos elementos constitucionales del Estado”.¹⁹ En razón a lo anterior, atendiendo a la forma en que el poder se ejerce sobre un determinado territorio, existen dos formas de Estado soberano: el Estado unitario y el Estado federal.

¹⁹ Diccionario de Derecho Constitucional, p.247.

Refiriéndonos al *Estado Federal*, tiene su origen en los Estados Unidos de Norte América, que ha sido retomado por la mayoría de los países alrededor de todo el mundo, principalmente en Latinoamérica.

La Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, en su artículo 40 establece que “*Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república, representativa, democrática, Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de ésta ley fundamental*”, conformándose así nuestra forma de gobierno.²⁰ Así, la realidad que conocemos como *Estado* se equipara a: una obligación que nace de un proyecto de convivencia social que se proponen grupos diversos²¹, como si se tratara de un programa de colaboración. En sentido estricto es el mecanismo jurídico-político que rige de modo soberano a un conjunto de hombres que constituyen una nación. Así considerado, el Estado constituye la armadura de una nación.²²

En suma, hemos visto poco a poco como se va consolidando el *Estado* a través de su historia y tomando en consideración la manera tan diversa de ver a ésta Institución por diversos autores, podemos decir que: *El Estado* “es una sociedad humana asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a

²⁰ La forma de gobierno que actualmente nos rige no ha estado conformada en la historia constitucional mexicana de la misma forma. Por ejemplo la Constitución de 1836 fue centralista, y conocida también como las Siete Leyes constitucionales, éste mismo régimen fue respetado en las Bases Orgánicas de 1843, pero volviendo a regir el sistema Federal para la Constitución de 1857. Léase Tena Ramírez, Felipe, Leyes fundamentales de México 1808-1995, Porrúa, México; 2000.

²¹ Cfr.- Locke, Jhon, Ensayo sobre el gobierno civil, 3ª edición. Traducido por Amando Lázaro Ros. Editorial Aguilar. Argentina; 1963. Pp. 151 y 152.

²² Cfr.- Foulquie, Paul, Diccionario de lenguaje filosófico, Editorial Labor, S.A. España; 1967. Pp. 346 y 347.

un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes”.

1.2.1. ELEMENTOS DEL ESTADO.

En sentido pleno se le llama *Estado* a una sociedad política perfecta, que consta de tres elementos fundamentales, a saber: *territorio, población y organización política*; elementos que a continuación haremos referencia.

A) POBLACIÓN. Considerada la causa que origina el nacimiento del Estado. Esto es, que primero existe el hombre y los grupos comunitarios y luego la persona jurídica llamada Estado.

Desde el enfoque sociológico, se entiende por *población* al grupo variable de personas asociadas o relacionadas de una forma más o menos permanente que comparten una zona geográfica específica, y que tienen entre otros vínculos, los culturales, políticos, sociales que les permite ser diferenciados de otros grupos poblacionales.

El Estado esta constituido por un elemento de tipo personal el cual se refiere al conjunto de seres humanos que lo conforma, a este generalmente se le denomina “*población del Estado*” o como “*Pueblo del Estado*”.

El termino *población del Estado* se refiere a los individuos que en conjunto se encuentran dentro del territorio nacional, ya sea de forma temporal o bien permanente, ya sean nacionales o extranjeros. Por otro lado, el termino *pueblo del Estado*, se aplica al aglomerado de personas que integran el elemento personal gracias a ciertas características jurídicas que pueden aplicárseles y que al conjuntarse con el territorio y el gobierno forman el Estado.

Coincido con la opinión de *Reynaldo Robles* cuando afirma que la población no solo debe ser considerada un conglomerado humano, sino que además es indispensable la solidaridad de grupo, los vínculos que les unen a unas personas con las otras y compartir intereses comunes.²³

Desde el punto de vista político, *Enrique Pérez de León* escribe: “el pueblo del estado es el elemento mas importante en la proyección de su vida, sin embargo, la población del estado tiene, en cierta forma, trascendencia en su organización política, no obstante que en ella solo intervienen los nacionales del Estado.”²⁴

Dentro de la población de un Estado existen distintos factores que hay que definir con claridad.

El primero de estos es el referente con la nacionalidad, esta es una característica que poseen aquellos individuos de un Estado por el hecho de pertenecer al mismo, a su vez es un nexo jurídico-político que surge del conjunto de

²³ Robles Martínez, Reynaldo, *El Municipio*, p.p. 69 y 70.

²⁴ Pérez De León Enrique, *Notas de derecho constitucional y administrativo*, 12a edición. Porra. México; 1991. p.58.

características propias de los integrantes de un determinado estado como son la raza, la religión y las tradiciones entre otras. Un estado puede otorgar la calidad de nacionales a sus súbditos, atendiendo a dos criterios fundamentales: el lugar de nacimiento de la persona, *jus solis*, o la ascendencia que éste tenga, *jus sanguinis*.

La nacionalidad es un nexo de derecho meramente interno, razón por la cual cada Estado puede elegir la forma en la que deberá otorgarse dicho atributo lo que ha provocado la falta de unidad en cuanto a los criterios que deben ser tomados en cuenta, lo que ha provocado conflictos de derecho internacional. La nacionalidad es otorgada en nuestro país de acuerdo a la fusión de ambos criterios que se prevén en el artículo 30 de la Norma Fundamental. Pero, para el reconocimiento de la ciudadanía mexicana se deben cumplir con otros requisitos establecidos por la ley, como contar con la mayoría de edad y tener un modo honesto de vivir.

Otro factor que influye en el elemento población es la extranjería, que consiste en un criterio excluyente a través del cual sea considerado como extranjero a todo aquel que no cuente con el carácter de mexicano, así como todo aquel que no reúna los requisitos determinados en el artículo 30 de nuestra Constitución.

En suma, podemos afirmar que el *Pueblo* es el factor básico de la sociedad y donde no habrá Estado si no existe pueblo y viceversa.

B) GOBIERNO. *Enrique Pérez de León*, concibe al gobierno “...por una parte, al conjunto de autoridades que investidas de Poder de mando, integran con el

territorio y con el pueblo, al Estado; y por otra, al orden normativo de la conducta jurídica del pueblo”.²⁵ Así, el poder será la capacidad de dominio, freno y control de los seres humanos, con el objeto de limitar su libertad y reglamentar su actividad; ya sea por la fuerza, la coerción o voluntaria; y en el que siempre presupone la existencia de una subordinación de orden jerárquico, competencias o cooperación reglamentada.

El *gobierno* se compone de una serie de servidores públicos, algunos de los cuales deben su nombramiento a las urnas, mientras que otros son designados directamente para el ejercicio de alguna encomienda. Cabe señalar que el órgano de gobierno puede revestir distintas formas, además de que sus miembros pueden recibir distintos nombres.

Montesquieu clasifica las formas de gobierno en *despotismo*, *monarquía* y *república*, cuyo régimen se puede subdividir en *aristocracia* y *democracia*. Este autor repudia enérgicamente el gobierno despótico, en el cual, el gobernante de forma arbitraria y tiránica es dueño de los destino, de la vida, la libertad y la vida de los hombres que se encuentran bajo su tutela. En tal régimen, el gobernante tiene la necesidad de emplear la violencia para mantenerse en el poder, y hacerse obedecer, exponiéndose siempre a ser derrocado por un levantamiento del pueblo. Por su parte, la monarquía, es el gobierno que se deposita en una sola persona, pero que es encauzada jurídicamente mediante leyes positivas y normas del derecho natural. En la república, el gobierno emana de la voluntad soberana del pueblo, en su totalidad, democracia, o ciertos grupos que la componen, aristocracia.

²⁵ *Ibíd.* P. 86.

Según la preeminencia de alguno de los poderes, la forma de gobierno de un Estado puede ser: parlamentaria, cuando domina el congreso²⁶, o presidencial, cuando el poder ejecutivo es el de mayor peso. Ésta última forma es la que ha sido adoptada para nuestro país, en el que el presidente de la república reviste la jefatura de Estado y la jefatura de gobierno con la facultad discrecional de nombrar y remover libremente a sus colaboradores.²⁷

El *gobierno*, sin importar el sistema que adopte para el cumplimiento de sus funciones, debe cumplir con dos principios fundamentales, a saber: El principio democrático, que consiste en la participación de la población en la designación de sus funcionarios de las tres esferas de gobierno, y el principio de eficiencia que se traduce en la adecuada y eficiente administración de los recursos materiales y humanos con que cuenta el gobierno.

Es por ello, que toda sociedad no puede existir sin un poder, absolutamente necesario para alcanzar todos sus fines propuestos.

C) TERRITORIO. Es el elemento físico sobre el cual los grupos sociales realizan sus actividades; en donde sus autoridades ejercen su jurisdicción.

²⁶ A diferencia del sistema presidencial, el sistema parlamentario se caracteriza por el Principio de división de poderes, de tal forma que se garantiza una completa autonomía entre cada uno de ellos. Es el resultado de la evolución política de gran parte de los países europeos, especialmente de Inglaterra. , en el que se hace una partición de las funciones a cargo del ejecutivo, por un lado está el jefe de Estado, y por otro, el jefe de gobierno; éste último nombrado por el parlamento. Cfr.- Voz de Lions Monique Y Carbonell, José.- Formas de gobierno.- Diccionario de derecho constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Porrúa. México; 2002. P. 250.

²⁷ El artículo 89 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone: “*Las facultades y obligaciones del presidente son las siguientes (...) II. Nombrar y remover libremente a los secretarios del despacho, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda, y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no esté determinado de otro modo en la constitución o en las leyes.*”

Desde el punto de vista sociológico, los hombres tienen conciencia de su proximidad, de su pertenencia a un espacio físico dentro del cual se vinculan entre sí. Es por ello, que en las sociedades primitivas, como la horda, la tribu y el clan siendo grupos incipientes se asentaron en un territorio específico, víctimas de las exigencias de la tierra, para trabajarla y vivir de ella.

Ignacio Burgoa afirma “Como elemento del Estado, el territorio es el espacio dentro del cual se ejerce el poder estatal o “imperium”. Como esfera de competencia el Estado delimita espacialmente la independencia de éste frente a otros Estados.”²⁸

Por ello, hablar del *territorio* es hablar del suelo dentro del que los gobernantes ejercen sus funciones, el medio físico necesario para la sustentación del Estado y debe ser una magnitud tal que no convierta en demasiado pesadas las tareas que el mismo debe afrontar. Esto es, el *territorio* tiene gran influencia sobre el Estado porque es el elemento que le va a dar la competencia de su poder soberano, en el que va a regirse autónomo y ejercerá su poder. Es importante mencionar que la *soberanía* entra aquí en otro factor aunque no menos importante para la formación del Estado.

1.2.1.1. LA SOBERANÍA EN EL CONSTITUCIONALISMO MEXICANO.

Uno de los conceptos más controvertidos en todo proceso de conformación del derecho positivo, es sin duda alguna el de *Soberanía*, como sello distintivo del Estado Nacional.

²⁸ Burgoa O. Ignacio, Derecho Constitucional, Porrúa, México, p. 48.

Del latín *superanus* que significa: sobre, encima; el hablar de *Soberanía* es hablar de la conciencia de una Nación respecto a su existencia y a las condiciones que se derivan de la integración de su propia voluntad. Designa el máximo grado de potestad en el sentido que no admite ningún otro poder por encima ni en concurrencia. Es por ello, que es un supremo poder político que se ejerce en una comunidad, hacia el exterior se proyecta como independencia e internamente significa que toda otra potestad en el interior del Estado es inferior a la suya.

Rousseau señala en su “Contrato Social” que la “*Soberanía* es indivisible por la misma razón que inalienable; por que la voluntad es general o no lo es; la declaración de esta voluntad constituye un acto de *Soberanía* y es Ley”²⁹

El jurista Ignacio Burgoa manifiesta que “*la soberanía estatal*, según la tesis de la personalidad del Estado, se revela en la independencia de este frente a otros estados en cuanto a que ninguno de ellos debe intervenir en su régimen interior, el cual solo es esencialmente modificable o alterable por su mismo elemento humano que es el pueblo o la nación, a los que les corresponde la potestad de autodeterminación, siendo la soberanía popular inalienable e indivisible”.³⁰

En México, con la Constitución de 1814 en Apatzingán, el concepto de soberanía aparece en nuestra vida política. Actualmente, el artículo 39 de nuestra Carta Magna señala: “*La soberanía nacional* reside esencial y originalmente en el Pueblo, todo poder dimana del Pueblo y se instituye para beneficio de éste. El Pueblo

²⁹ Autor citado por Bobbio Norberto, La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político traducido por José Fernández Santillán, Fondo de Cultura Económica, México, 1992, Pp. 55.

³⁰ Burgoa O. Ignacio, Derecho Constitucional, Porrúa, México, p. 96.

tiene en todo tiempo el derecho inalienable de alterar o modificar la forma de su Gobierno.”³¹ En el artículo 40 del mismo ordenamiento encontramos la forma de constituirse de la Nación Mexicana y en el artículo 41 de la manera en que el pueblo ejerce su Soberanía; esto es, por medio de los poderes de la Unión.

Queda claro que si la *soberanía* de un Estado no existiera, este carecería de una eficacia y una autorregulación total.

1.2.2. EL ESTADO MODERNO Y SUS PRINCIPALES FUNCIONES.

El Estado no puede existir sin órganos que lo compongan, ya que en sí mismo entraña una organización o sea una unidad organizada de decisión y acción, por ello las funciones del Estado son el mecanismo que utiliza el poder público para cumplir con sus cometidos, todos ellos, destinados al logro de sus fines y la satisfacción del bien común. Dichos cometidos se pueden clasificar en :

- *Cometidos de policía.*- son aquellos con los que el Estado regula la actividad de los ciudadanos y la controla con el fin de mantener la paz y la tranquilidad social; se manifiesta por la creación de normas jurídicas que den certeza del proceder institucional en la persecución de ilícitos, así como el mantenimiento de un ejercito que garantice el respeto de la soberanía nacional.

- *Cometidos de Fomento.*- a partir de ellos el Estado procura el desarrollo integral de las regiones, áreas económicas específicas y la promoción de actividades

³¹ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 1917.

culturales, procurando la asequibilidad de todos los miembros de la población a dichos recursos.

- *Cometidos de servicio.*- aquellas enfocadas a la satisfacción de las necesidades de la población.

Por otra parte, *Montesquieu* patentizó que en todo gobierno existen tres funciones fundamentales e indispensables para la efectiva realización del acto de gobernar: **a) legislativa.**- creación de preceptos jurídicos abstractos, **b) ejecutiva.**- aplicación de la ley a los casos concretos y **c) judicial.**- resolución de controversias jurídicas entre los individuos y entre los órganos gubernamentales. De sus teorías surgen tres órganos en los cuales se depositan y distribuyen ese trío de funciones y que comúnmente se conocen como poderes: *a) Congreso o Parlamento, b) Rey o presidente constitucional y c) Poder Judicial.*

Por consiguiente, hablaremos de cada una de las funciones atribuidas al Estado de manera más particular, siendo entre ellas el común denominador su carácter público, constituyendo una manifestación directa del “*poder*” del Estado.

1.2.2.1. **FUNCIÓN LEGISLATIVA.**

La *función legislativa*, es la actividad del Estado que se materializa a lo largo de un proceso creativo de las normas jurídicas destinadas a reglamentar la organización del Estado, el funcionamiento de sus órganos y las relaciones entre el Estado y sus habitantes y de estos entre sí.

Esta función legislativa se puede ver desde diferentes puntos de vista, a saber:

A) Desde el punto de vista *formal*, se trata de la actividad estatal que realiza por conducto de sus órganos que de conformidad al régimen constitucional forman el poder legislativo.³² Tal importancia tiene el carácter formal de los actos provenientes del legislativo, que implica el hecho de que ellos no pueden ser modificados, o abrogados mas que por otra resolución proveniente del mismo órgano que los emitió, mediante el uso de los procedimientos seguidos para su creación; esto significa, que una ley no puede ser modificada o abrogada sino tan solo a través del procedimiento establecido para ello, tal y como lo previene el inciso f) del artículo 72 de la Constitución Política de nuestro país.

La función legislativa está especificada en el *artículo 73* de nuestra Carta Magna. Podemos decir que en razón de su propósito inmediato la actividad realizada por el Congreso se clasifica en : facultades en materia de división territorial, en relación con el Distrito Federal, en materia hacendaria, en materia de los comercios de los estados, en materia de guerra en la situación de vacancia del depositario del Poder Ejecutivo y facultades administrativas; sin embargo, encontramos otras facultades de carácter implícitas, cuya existencia se desprende de la misma naturaleza de las cosas o bien, sin las cuáles las condiciones explícitas no podrían ser ejercidas.

³² Las actuales disposiciones que se refieren a la instalación y elección del Congreso se encuentran contempladas en los artículos 51 al 70. Las referentes a la iniciativa y la formación de las leyes están contenidas de los artículos 71 en sus tres fracciones y el 72 en los apartados que van del A al J. Todas las facultades del Congreso se encuentran vertidas en el artículo 73, mientras que el 74 solo contiene aquellas que corresponden a la Cámara de Diputados. Posteriormente en el artículo 76 podemos ver las facultades que son de exclusividad del Senado de la República. Finalmente, las disposiciones relativas a la Comisión Permanente se encuentran plasmadas en los artículos 78 y 79 de nuestra Carta Magna.

B) Desde el punto de vista *material y objetivo*; es decir, según el contenido, mediante la función legislativa el Estado constituye su propio ordenamiento jurídico, o sea sus propias normas jurídicas, mandatos de carácter general, abstractos, preventivos, obligatorios, que innovan el derecho positivo vigente y atribuyen a uno o más hechos carácter jurídico. Dicho en modo más simple, esta función consiste en la elaboración de leyes, destinadas a regir las conductas de los particulares y también de los órganos públicos, de manera general y abstracta. Es por ello que, si el Poder público equivale a una actividad de imperio del Estado, siendo una de las funciones que desarrolla la legislativa, ésta consiste en la producción jurídica. A su parecer, el concepto de “ley”, permite hacer la distinción de esa actividad de las de carácter administrativo y jurisdiccional, a través de las cuales, igualmente se traduce el Poder público, las que han sido definidas de forma amplia y variada por doctrinarios de distintas materias.

La función de mayor importancia del poder legislativo es aquella a la cual debe su nombre, es decir, la producción de normas jurídicas. Para *Hans Kelsen*, la función legislativa a grandes rasgos consiste en la formación o creación de normas jurídicas que se aplican a sujetos a los cuales se dirigen.³³

El procedimiento que sigue para la producción de leyes ordinarias se compone de siete etapas, a decir de *Pedroza de la Llave* mismas que consisten en: iniciativa,

³³ Cfr.- Kelsen, Hans, Teoría pura del derecho, 8a edición. Traducido por Roberto Vernengo. México; 1995. P. 243.

discusión, aprobación, sanción, promulgación, publicación e iniciación de la vigencia.³⁴

La ley es un acto de imperio del Estado que tiene como elementos intrínsecos la abstracción, la imperatividad y la generalidad y por virtud de los cuales le da vida a las normas jurídicas. En torno a este tema, el jurista francés *León Duguit* escribe “Desde el punto de vista material, es ley todo acto que posee, en si mismo, el carácter intrínseco de ley, y esto con entera independencia del individuo o de la corporación que realiza el acto. Es pues, acto Legislativo según su propia naturaleza, pudiendo ser, al mismo tiempo, una ley formal, pero también no serlo, como frecuentemente sucede...”³⁵.

C) Desde el punto de vista *orgánico o subjetivo*, esta función es ejercida por el órgano del Estado predispuesto para dicho ejercicio : el Poder legislativo. En México, la función legislativa ha sido encomendada en materia federal, al Congreso de la Unión que se compone bicameralmente; es decir, por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores³⁶, pero toda vez que las entidades federativas también tienen competencia en esta materia, corresponde a las legislaturas locales la citada función, o al cabido, en el caso del Municipio.

³⁴ Cfr.- Pedroza De La Llave, Susana Talía, El Congreso de la Unión. Integración y regulación, UNAM. México; 1997. Pp. 216 y siguientes.

³⁵ Duguit, León, Manual de derecho constitucional.

³⁶ El sistema bicamarista nació en Inglaterra en el Siglo XIV al agruparse los miembros del parlamento en dos cuerpos distintos: en la Cámara de los Lores o Cámara Alta, que representaba ala nobleza y a los grandes propietarios y en la Cámara Baja o de los comunes, que representaba al pueblo. Cfr.- Pérez De León, Enrique E. Notas de derecho constitucional y administrativo, 14ª Edición. Edit. Porrúa, S.A. México; 1993. Pg. 113.

Elisur Arteaga Nava señala que en el sistema constitucional mexicano existe un Poder Legislativo general y abstracto, que no ha sido atribuido en su totalidad a un solo órgano. Este poder comprende todas aquellas manifestaciones de autoridad que tengan la característica de observancia obligatoria como son las leyes, los decretos, acuerdos, bandos, reglamentos, ordenanzas, normas oficiales mexicanas de carácter general, que se emiten en relación con distintas materias jurídicas.³⁷

Por lo expuesto, la función legislativa no depende de un solo órgano, ni mucho menos, de una sola persona, ya que al estudiar ampliamente el contenido de nuestra Constitución Política se puede advertir que como función se encuentra depositada en distintos órganos de poder, quienes de forma paradójica siempre proclaman el principio de división de poderes cuando este a mi parecer se aplica de manera parcial.

1.2.2.2. FUNCIÓN EJECUTIVA.

Es la función del Estado que se encarga de la satisfacción de los intereses comunitarios impostergables, siendo la función más amplia que se utiliza en la esfera estatal:

A) Desde el punto de vista *material*, la función ejecutiva es la función que desarrolla el Estado cuando realiza actividades materiales y concretas tales como prestar servicios públicos, construir obras públicas, proveer a la seguridad pública,

³⁷ Cfr.- Arteaga Nava, Elisur, Derecho constitucional, Oxford University Press. México; 1998. P. 212.

asegurar la educación pública, etcétera. Asimismo, mediante esta función se asegura el estricto cumplimiento de las normas que dicta el Poder Legislativo.

La función administrativa, principalmente la que llevan a cabo todos los órganos pertenecientes a la administración pública pueden generar tres tipos de relaciones distintas frente al particular, siendo estas las siguientes:

1) *Una relación de subordinación.* Una nota que la caracteriza es que no se advierte la autonomía de la voluntad de los sujetos que permita a éstos pactar con libertad. Este es el caso de actos atribuibles al Estado, por la Constitución o por la ley, que involucran el ejercicio del poder social. Un ejemplo de ello se advierte cuando se exige el cobro de los impuestos, la concesión de servicios públicos, la declaración de zonas de veda, la expropiación por causa de utilidad pública, etc. Se trata de actos de imperio, que deben siempre respetar los procedimientos establecidos en la ley. No por esto, pierden su carácter de subordinación, al conceder todo tipo de salvaguarda a los particulares a efecto de evitar los abusos, y siempre sujetos a la revisión judicial para asegurar que se haya procedido conforme a derecho, razón por la cual surge el llamado contencioso administrativo y el amparo en materia administrativa.

2) La prestación de los *servicios públicos* básicos, como lo son: la construcción de escuelas, caminos, el suministro de agua, la organización del transporte, la conducción de las relaciones exteriores. En estos casos, el Estado realiza una serie de actividades según las atribuciones que la ley le confiere de una manera muy amplia, siempre y cuando se respete el orden jurídico establecido.

3) Aquí se dan *relaciones de coordinación*, en las cuales el Estado y el particular están en un plano de igualdad; y en las que los derechos y deberes recíprocos se rigen por el principio de la autonomía de la voluntad. Este es el campo de la contratación administrativa; normalmente para el adecuado funcionamiento del aparato estatal se necesita del suministro y abastecimiento de energía eléctrica, telefonía, papelería, alimentos, limpieza, computadoras y programas informáticos, aire acondicionado, mobiliario de oficina, entre otros bienes y servicios para lo cual celebra contratos con los particulares a efecto de que estos le proporcionen al menor costo y con la mas alta calidad los bienes indispensables para la consecución de sus fines.

B) Desde el punto de vista *orgánico o subjetivo*, esta función es ejercida por el órgano del Estado predispuesto para dicho ejercicio: el Poder Ejecutivo.

El *artículo 80* de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos dice que dicho poder se deposita en un solo individuo que se denomina “Presidente de los Estados Unidos Mexicanos”, en el artículo 82 nos marca los requisitos para poder ocupar dicho cargo y en el artículo 89 del mismo ordenamiento, de las facultades y obligaciones del Presidente y que a la letra dice:

“Artículo 89: Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;

II. Nombrar y remover libremente a los Secretarios del Despacho, al Procurador General de la República, al titular del órgano u órganos por el que se ejerza el gobierno del Distrito Federal, remover a los agentes diplomáticos y empleados superiores de Hacienda y nombrar y remover libremente a los demás empleados de la Unión, cuyo nombramiento o remoción no este determinado de otro modo en la Constitución o en las leyes;

III. Nombrar los ministros, agentes diplomáticos y cónsules generales, con aprobación del Senado;

IV. Nombrar con aprobación del Senado, los coroneles y demás oficiales superiores del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales, y los empleados superiores de Hacienda;

V. Nombrar a los demás oficiales del Ejército, Armada y Fuerza Aérea Nacionales con arreglo a las leyes;

VI. Disponer de la totalidad de la fuerza armada permanente, o sea del Ejército terrestre, de la Marina de Guerra y de la Fuerza Aérea, para la seguridad interior y defensa exterior de la Federación;

VII. Disponer de la Guardia Nacional para los mismos objetos, en los términos que previene la fracción IV del artículo 76;

VIII. Declarar la guerra en nombre de los Estados Unidos Mexicanos previa ley del Congreso de la Unión;

IX. Derogada;

X. Dirigir la política exterior y celebrar tratados internacionales, sometiendo los a la aprobación del Senado. En la conducción de tal política, el titular del Poder

Ejecutivo observará los siguientes principios normativos; la autodeterminación de los pueblos; la no intervención; la solución pacífica de controversias; la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las relaciones internacionales; la igualdad jurídica de los estados; la cooperación internacional para el desarrollo; y la lucha por la paz y la seguridad internacionales;

XI. Convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, cuando lo acuerde la Comisión Permanente;

XII. Facilitar al Poder Judicial los auxilios que necesite para el ejercicio expedito de sus funciones;

XIII. Habilitar toda clase de puertos, establecer aduanas marítimas y fronterizas y designar su ubicación;

XIV. Conceder, conforme a las leyes, indultos a los reos sentenciados por delitos de competencia de los tribunales federales y a los sentenciados por delitos del orden común en el Distrito Federal;

XV. Conceder privilegios exclusivos por tiempo limitado, con arreglo a la ley respectiva, a los descubridores, inventores o perfeccionadores de algún ramo de la industria;

XVI. Cuando la Cámara de Senadores no este en sesiones, el Presidente de la República podrá hacer los nombramientos de que hablan las fracciones III y IV, con aprobación de la Comisión Permanente;

XVII. Nombrar magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y someter los nombramientos a la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal;

XVIII. Nombrar ministros de la Suprema Corte de Justicia y someter los nombramientos, las licencias y las renunciaciones de ellos, a la aprobación de la Cámara de Senadores, o de la Comisión Permanente, en su caso;

XIX. Derogada;

XX. Las demás que le confiere expresamente esta Constitución.”

Por otro lado, existe facultades extraordinarias del ejecutivo otorgadas por la misma Constitución para legislar, ejemplo de lo anterior es el artículo 29 constitucional que faculta al Ejecutivo para que tome la iniciativa y ante un peligro inminente (conflicto armado, problema económico, catástrofes naturales, entre otros) promueva la suspensión de garantías individuales señaladas en el mismo ordenamiento, previa consulta con su equipo de trabajo (Secretarios de Estado) y la aprobación del Congreso, o bien en su caso de la Comisión permanente. Otros casos los encontramos en el artículo 75 fracción XVI (medidas de salubridad), el artículo 76 fracción I y artículo 89 fracción X (tratados internacionales), artículo 131 párrafo II (regulación económica).

Entre las características más sobresalientes del sistema presidencial podemos mencionar: a) El poder ejecutivo es unitario; b) el presidente es electo por el pueblo; c) el presidente nombra y remueve libremente a los Secretarios de Estados, ambos no pueden ser miembros del Congreso; d) el presidente puede estar afiliado a un partido político diferente al de la mayoría del Congreso; e) el presidente no puede disolver el Congreso, pero el Congreso no puede darle un voto de censura.

C) Y por último, la función ejecutiva desde el punto de vista *formal* y que se refiere a la forma típica en que el Poder realiza sus propios actos: el decreto. De

hecho, la aplicación de la ley realizada por el órgano administrativo, tiene sus tintes particulares; ya que todo acto administrativo requiere para su validez, apoyarse en una norma general, como lo es la Constitución Política, las leyes que de ella emanan o los reglamentos. Por ello es aceptado el calificativo de ejecutora de la ley, de donde deriva la universalización del término “ejecutivo”.

En suma esta función, al igual que la jurisdiccional consiste en la aplicación de la norma general, impersonal y abstracta a los casos concretos, así como la aplicación de sanciones que correspondan a los infractores de la ley. Sin embargo, la función administrativa guarda ciertas diferencias con la judicial como la falta del requisito sobre la preexistencia de una controversia; no se da la secuela de un proceso, aunque se llegan a utilizar algunas figuras de este y se sigue un procedimiento; el órgano estatal interviene con capacidad decisoria, pero no como órgano ajeno e imparcial, sino como interesado. Es uno de los sujetos de la relación jurídica, y solamente puede haber otro, que recae en la persona física o jurídica vinculadas a éste por la realización del acto.

Creo conveniente en este apartado señalar que una garantía fundamental del ser humano en nuestro derecho constitucional es la de seguridad jurídica. Debemos ser muy claros y estrictos en su respeto, principalmente cuando este debe provenir de los órganos de la administración pública quienes al violentar las garantías y derechos de los gobernados deja a estos en el expedito derecho para acudir ante los tribunales con el objeto de evitar daños económicos y jurídicos en su esfera con motivo de actos arbitrarios de la autoridad administrativa. Lamentablemente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no cuenta con la potestad soberana con que debe contar cualquier órgano jurisdiccional (ejecutar sus propias sentencias). Al gobernado

de nada le sirve una sentencia en donde se declare su derecho, si no lo puede hacer valer de forma inmediata. En el argot de los abogados se dice que una sentencia ganadora que no se puede hacer cumplir es mejor que se enmarque en cedro. Los derechos se viven y no es necesario que un tribunal diga que los tenemos sin que este pueda ser que se cumplan sus determinaciones; y esto solo se da en aquellos países en donde mas importa la burocracia estatal y la impunidad de las autoridades que el efectivo respeto de los derechos de los gobernados.

1.2.2.3. FUNCIÓN JUDICIAL.

La *función jurisdiccional* consiste en la aplicación de la norma general, abstracta e impersonal al caso concreto, siempre y cuando se resuelvan controversias que se suscitan entre particulares, o entre el Estado y particulares. Esta función jurisdiccional se da siempre a través de un proceso, entendido este, como el conjunto de actos progresivos regulados, encaminados a la aplicación de la norma general al caso concreto. Siguiendo el mismo criterio con el que la función legislativa y ejecutiva se conceptualizaron anteriormente:

A) Desde el punto de vista *material*: es la actividad estatal que se encamina a comprobar y hacer valer concretamente, en los casos particulares, el ordenamiento jurídico del Estado, resolviendo las contiendas que se suscitan entre los individuos como consecuencia de las violaciones a ese ordenamiento y evitando que las partes se hagan justicia por mano propia. Esto es, que la actividad judicial continúa y completa la legislativa; mientras que la legislación establece un ordenamiento jurídico, la justicia asegura su conservación y observancia, de ahí que en nuestro sistema

constitucional a la función jurisdiccional también le corresponde el control de constitucionalidad sobre los actos de los otros Poderes; por ello, los jueces, al resolver un caso concreto, pueden, si comprueban fehacientemente una contradicción entre un decreto o una ley con la Constitución (nacional o provincial), declarar la inconstitucionalidad de tal ley o tal decreto y dejar de aplicarlos en ese caso.

B) Desde el punto de vista *orgánico o subjetivo*: la función jurisdiccional es la ejercida por el órgano del Estado predispuesto para dicho ejercicio como función propia: el Poder judicial. El *artículo 94* de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos nos dice que el Poder Judicial de la Federación se deposita para su ejercicio en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y en Juzgados de Distrito.

En el proceso judicial se vincula a una serie de sujetos, entre los que se destacan: las partes, el juez y los terceros llamados a juicio (testigos, peritos, etc), entre quienes se teje una red que les relaciona de tal manera que los actos de uno de ellos afecta a los demás. Uno de los principios procesales más importantes es el de igualdad procesal, que consiste en el disfrute de los mismos derechos y obligaciones procesales. A su vez, el juzgador debe colocarse en una situación de imparcialidad, evitando los favoritismos o una línea a seguir para la solución de las controversias.

C) Desde el punto de vista *formal*: El poder judicial exterioriza su función a través de la sentencia. Es decir, en la función jurisdiccional el órgano del Estado interviene directamente con capacidad decisoria y autonomía funcional ante los sujetos en contienda, quienes tienen pretensiones sobre el mismo objeto de la relación

jurídica. Cuando se resuelve la controversia, el juzgador individualiza la norma y le da autoridad de cosa juzgada, es decir, que no puede ser modificada, con el afán de brindar seguridad jurídica al gobernado. Tiene fuerza de cosa juzgada la sentencia definitiva que se dicta en el proceso, tomando en cuenta los recursos establecidos en las leyes procesales, así como el control constitucional y la vigilancia del respeto a las garantías consagradas en la Norma Fundamental, a través del juicio de amparo.

Una nota que caracteriza los actos de las autoridades jurisdiccionales que dependen del Poder Judicial es la ejecutabilidad de sus fallos; es decir, que no solo se cumple con dicha función mediante la resolución del conflicto, sino que además tiene el imperio para que incluso, mediante la coacción haga cumplir sus sentencias y demás resoluciones. Estas sentencias son un acto de imperio de la ley, que para ser consideradas como tales deben ser de cumplimiento coactivo.

Es por ello que considero que no se justifica que los órganos del Ejecutivo puedan coaccionar al particular en el cumplimiento de sus obligaciones, tal es el caso del cobro de impuestos, y que al mismo tiempo, el mismo Estado, tenga el beneficio de ser invitado, exhortado a cumplir con las resoluciones jurisdiccionales sin coacción alguna. En mi opinión, si el Estado a través de alguna de sus autoridades a infringido la ley en perjuicio de los particulares este debe resarcir los efectos de forma inmediata; es decir debe predicar con el ejemplo. Esto es, no existe argumento sólido alguno que justifique la irresponsabilidad de los servidores públicos, quienes en detrimento del bienestar de los particulares quebrantan el Estado de derecho, amparados en un tribunal que carece de la facultad de coacción y que obligue a la administración pública al respeto de las garantías constitucionales.

1.3 EL FEDERALISMO MEXICANO, SU CONCEPCIÓN EN LA TEORÍA DEL ESTADO MODERNO.

A) ORÍGENES. Parte importante de la doctrina, encuentra el origen del *federalismo* en los Estados Unidos de Norteamérica, ya que con su movimiento de independencia de 1776 y después de que se reunieron en la Asamblea de Filadelfia se concretó el Sistema Federal Norteamericano que consiste: "...en que un gobierno nacional, ejercido directamente sobre los súbditos y no por mediación de los Estados, displayaba dentro de su propia esfera limitada, a la autoridad de éstos; pero al mismo tiempo, los Estados conservaban su gobierno propio y directo en todo lo no otorgado al gobierno nacional por la constitución"³⁸

Por lo que respecta a nuestro país, en el Constituyente de 1823- 1824, se contienen elementos dignos de tomarse en cuenta para definir *el sistema federal*:

a) Cada provincia se convierte en un Estado Independiente.

b) Esta independencia se manifiesta en órganos de gobierno propios, la diputación provincial se transforma en poder legislativo, y el jefe político superior en gobernador.

c) Por ser independiente, al estado le compete promover su prosperidad y fortuna interna.

³⁸ Barragán Barragán, José, *Introducción al Federalismo*, p. 115 y ss.

d) La Federación es un pacto que se concretaría en el Acta constitutiva de la Federación.

e) El objeto de la federación es ejercer de común consentimiento, ciertos atributos de la soberanía, principalmente la defensa mutua y el aseguramiento de la paz pública.

El anterior Manifiesto lo podemos considerar como el primer brote del federalismo en México; que se formalizó el 12 de junio de 1823, cuando el Congreso Constituyente aprobó la República Federal como forma de gobierno, instaurándose así el nuevo Estado Federal Mexicano. Al respecto, Mario de la Cueva escribe: "El Federalismo Mexicano fue la respuesta a dos gobiernos centralizados -la colonia y el imperio de Iturbide- que significaron no solamente un absolutismo, sino más bien un despotismo. Para las provincias, las ciudades de Madrid y de México representaban el gobierno que desconocía los problemas locales y negaba las libertades humanas. El federalismo mexicano añade el maestro, nació como un ansia de democracia, de gobierno propio y de libertad de los hombres."³⁹

El federalismo y el centralismo se convirtieron en dos elementos que en perspectiva pueden verse como polarizados, pero que en realidad van a dar una forma complementaria a la República que parecería expresarse así: tan centralista como sea posible y tan federalista como sea necesario para evitar la ruptura o la atomización. Así las cosas, el congreso de 1856-1857, es quien restablece y consolida al Estado

³⁹ Ibid p. 153 y ss.

federal, aprobando tal modelo por consenso; quedó incorporado al artículo 40 de la Constitución Federal, cuyo texto permanece prácticamente íntegro.

B) CONCEPTO. Una tarea básica que se debe realizar en nuestro país es la redefinición clara del *federalismo mexicano*, para lo cual nos sirve tomar ideas de los sistemas federales que se conocen. Por ejemplo, los elementos fundamentales del federalismo norteamericano son los siguientes:

- La unión de entidades comunes;
- La distribución de competencias entre el gobierno central y los gobiernos locales, en donde a los últimos corresponde detentar las facultades residuales;
- La competencia de cada una de las esferas de gobierno la ejercen sus autoridades sobre las personas y bienes que residen dentro de su territorio;
- Cada esfera de gobierno se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial;
- Existe supremacía del gobierno central cuando existe conflicto con el gobierno de los estados.

Por otra parte, resulta inadmisibles confundir el pacto de unión federativa con el pacto social. Digámoslo con otras palabras, es inadmisibles la identificación, que se hace comúnmente, entre entidad federativa y nación o estado. Esto es muy claro en el planteamiento histórico: la nación esta formada por el conjunto de pueblos y comunidades por la sociedad o por el conjunto de individuos y habitantes del territorio histórico dado y que por un pacto social toman la decisión de mantenerse

unidos como nación o Estado libre independiente y soberano frente al resto de los estados de la comunidad internacional. La entidad federal, es solo una forma de organización del poder público de dicha nación o estado, es, como indican los documentos jurídicos, una forma de gobierno.

Jaime Cárdenas Gracia señala que la concepción doctrinaria del Estado federal se basa en la idea de la pluralidad de los centros de poder y de decisión, todos ellos coordinados entre sí, de tal suerte que al gobierno federal le compete la toma de decisiones en ciertas materias y al mismo tiempo se le conceden los poderes mínimos necesarios para mantener la unidad y cohesión de las entidades que le componen. Por otro lado, a las entidades que forman parte del territorio federal se les reconoce independencia y una serie de atribuciones para hacerlas valer dentro de su propio territorio. Asimismo, hace hincapié en una de las funciones principales del federalismo: “*la división del poder*”; es decir, éste no solo se divide en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sino que además en Federal, Local y Municipal.⁴⁰ De antemano hay que reconocer que la esfera de gobierno más cercana a los ciudadanos es la municipal, por lo que ellos son un mecanismo de medición de la satisfacción o molestia de la gente frente a la actuación de la autoridad.

Por otra parte la corriente Europea que apoyada en la idea *kelseniana*, considera que existe un solo poder dividido en esferas de competencia y dos cuerpos distintos entre sí que producen leyes; es decir, un solo territorio con dos ámbitos de aplicación de la ley. Por su parte la corriente anglosajona, plantea que sólo será

⁴⁰ Cfr.- CÁRDENAS GRACIA, Jaime F. “Una Constitución para la democracia”, UNAM. México; 1996. pp, 194 y 195.

Federación lo que se aproxime al modelo americano con un contenido cultural, económico y político.

Una de las opiniones más autorizadas en el tema es la de *Loewestein*, para quien: "...*el federalismo* es la institucionalización de la distribución vertical del poder, esta distribución, -nos dice- implica necesariamente una limitación tanto para el Estado Central como para los Estados miembros, se lleva a cabo mediante el otorgamiento o concesión de facultades entre ellas."⁴¹ Según *Heller*, existen dos formas fundamentales de Estado: "La Democracia es una estructura de poder construida de abajo arriba, la Autocracia, organiza al Estado de arriba abajo."⁴²

El federalismo implica la reunión de varios Estados que deciden por conveniencia económica, política y de seguridad reunirse para formar una sola nación, sin fusionar sus diferencias sino conservando su autonomía al interior.

Heller equipara al federalismo con la democracia, que debe construirse, según su pensamiento, desde los Estados hacia la cúpula central, sin que se pierda por ello su autonomía interna para resolver sus asuntos propios sin la intervención del poder central o federal; en el entendido de que existe una manifestación expresa de voluntad de los estados de ser parte de una federación, es claro que el poder central ha sido delegado, en virtud de ello, no puede ser arbitrario ni absoluto.

⁴¹ Barragán Barragán, José, *Introducción al Federalismo*, p. 106.

⁴² Idem

En suma, *el federalismo* es un sistema de gobierno en el cual los Estados autónomos que lo conforman, delegan en un poder central atribuciones tales como las hacendarias y militares que benefician a todos, reservándose las demás atribuciones que no están expresamente cedidas a la Federación. Así, el Estado Federal sirvió para unificar estados dispersos sin vulnerar sus particularidades y regionalismos propios, donde un principio fundamental para la existencia plena de un Estado Federal resulta ser el de Autonomía, importa de sobremanera que se preserve esta como principio constitucional de los Estados miembros en tanto generadores de una voluntad general.

C) EL FEDERALISMO EN MÉXICO. Durante la segunda mitad del siglo pasado en los estados Unidos de Norteamérica se propuso un modelo federal que fue bautizado como “*Estado de bienestar*”. Modelo que se basa en la cooperación entre estados, en que se comparten poderes y funciones de las entidades y el gobierno central. Entre las responsabilidades que comparten están: la educación, obras públicas, agricultura, y otras más.

Por el momento, en nuestro país se habla de gobiernos divididos entre las diversas fuerzas políticas que conforman el Congreso Federal y los Congresos locales, las gobernaturas de los Estados y las presidencias municipales. Para que exista un Estado Federal de bienestar se requiere para el caso de México, voluntad por parte de los actores políticos, transitar del presidencialismo a un semiparlamentarismo⁴³, o en su caso, para quienes son melancólicos, volver a un gobierno de partido hegemónico. Podemos decir que lo peculiar de el federalismo nuestro (y debemos reconocer que ignoramos si esto ocurre también respecto de otros federalismos) es que, por el acta constitutiva del 31 de enero de 1824 se crea una persona moral pública, llamada

⁴³ Cfr.- **CARPIZO**, Jorge, “Nuevos estudios Constitucionales”. Porrúa. UNAM. México 2000. Pp. 279 y 280.

entidad federal. Esta personalización, tal como sucede en todos los supuestos de las personas morales, publicas o privadas permite ante todo asignarles los atributos genuinos de la personalidad, que son la voluntad, la capacidad jurídica, sede o domicilio, denominación etc.

El federalismo en nuestro país se ha mantenido como aspiración permanente para intentar moderar la tendencia centralista, que sin lugar a dudas ha sido la nota dominante de nuestra vida política. Los momentos más importantes de modernización en la vida mexicana han coincidido con impulsos centralistas y la crisis de estas experiencias con el desarrollo de identidades locales que parecen provenir de dos impulsos de naturaleza y estirpe moral diferentes: a) autonomía de las élites más reaccionarias para ejercer su dominación sin obstáculos o interferencias del exterior. b) una reacción contra el centralismo.

Un avance en materia de Federalismo la encontramos en la administración de *Ernesto Zedillo* donde se concentró la atención en dos asuntos fundamentales: El federalismo hacendario y la descentralización administrativa. En el *Plan Nacional de Desarrollo* (1995-2000) presentado por *Ernesto Zedillo*, el *federalismo* ocupa un lugar destacado en lo que toca a las líneas de estrategia del desarrollo democrático y debe reconocerse que hoy por hoy es, junto con la reforma del sistema electoral, uno de los capítulos en los que se ha registrado el mayor avance. Lo anterior se sustenta en el informe de 1998 rendido por *Ernesto Zedillo*, en donde afirmó: "Entre las prioridades básicas de esta administración destaca la de alcanzar una auténtica Reforma del estado a través del fortalecimiento del Pacto Federal, que permita mayor equidad y reorganización en la relación de los tres ordenes de gobierno, para potenciar las capacidades institucionales de los estados y municipios, mitigar las disparidades

del desarrollo regional y fortalecer la unidad nacional con justicia y respeto al estado de derecho."⁴⁴

Por otra parte en México, *el federalismo* es considerado por el ejecutivo nacional como el orden más adecuado para promover los siguientes puntos:

- a) Distribución de funciones, responsabilidades y recursos públicos.
- b) Fomentar la participación ciudadana.
- c) Acercar el gobierno a las comunidades.

El federalismo se plantea pues como un nuevo mecanismo de distribución del poder del Estado. Por ello se pone especial énfasis en la corresponsabilidad de los tres niveles de gobierno en la formulación e implementación de las políticas públicas y en el fortalecimiento de los estados y la dignificación del municipio.

D) CONSTITUCIONALIDAD DEL FEDERALISMO MEXICANO. En cuanto a la distribución de las competencias las encontramos señaladas en los límites establecidos en el *artículo 124*, que a la letra dice: “Las facultades que no están expresamente concebidas por esta constitución a los funcionarios federales se entienden reservadas a los estados.”

⁴⁴ Citado por Carpizo, Jorge y Madrazo, Jorge, Introducción al Derecho Mexicano: Derecho Constitucional, edición de la UNAM, México 1981, pp. 33-37.

El artículo 124 decreta pues el principio de las facultades expresas para los poderes federales, así como el gran principio de que todas las demás materias, por estar reservadas a los estados se constituyen en el contenido de sus propias soberanías. No cabe lugar a dudas de que dicho artículo es la mayor de todas las salvaguardas del federalismo mexicano. Por su enunciado cobra vida y eficiencia la soberanía estatal prevista en el *artículo 49*. Los estados en efecto son soberanos porque el mencionado *artículo 124* les impone tanto a los poderes federales cuanto al poder reformador, la prohibición de irrumpir sobre el régimen interno estatal. Esto es, que la naturaleza jurídica del modelo federalista, la encontramos en los *artículos 40 y 41* de nuestra Carta Magna. La misma Constitución señala que la célula más importante del federalismo la constituye el Municipio Libre, base de la organización territorial y de la organización política y administrativa, según los lineamientos que establece el *artículo 115* Constitucional.

En suma, México es, en estos momentos, un país, que siendo federalista, el poder público está más centralizado y concentrado que en un país clásico de tipo unitario, Francia, Italia, no digamos España y su importantísimo proceso de regionalización. Todo el poder público está depositado en una sola institución, la de el presidencialismo. En otros países funciona bastante bien el principio de la legalidad: los jueces cumplen bien con la legalidad; el ministerio fiscal acata bien los mandatos de la ley; en una palabra, el poder mismo de el rey y su gabinete, del presidente y sus ministros, están sometidos a la legalidad. No así en México, en donde la última instancia no es la ley, sino la voluntad de el presidencialismo.

1.4 EL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES EN EL ESTADO MODERNO.

La división de poderes forma parte inexcusable de la arquitectura del Estado liberal de Derecho que, con transformaciones sucesivas, ha llegado hasta nuestros días permitiendo asegurar a los ciudadanos su libertad política. Este principio tiende un puente entre los conceptos de “*Estado de Derecho*” y “*democracia*”. Para algunos tratadistas si existe *el principio de la división de poderes* mientras que para otros el poder es único e indivisible, por lo que sólo se distribuye entre distintos órganos estatales con funciones muy específicas; es por ello que haremos mención a algunas teorías que respaldan el principio en cuestión.

1.4.1. TEORÍAS QUE RESPALDAN LA DIVISIÓN DE PODERES.

La doctrina de la *división de poderes* tiene en su haber, varios siglos de existencia, como resultado de pensadores de la antigüedad, entre ellos, *Herodoto*.⁴⁵

Platón, en su libro “*El diálogo de las leyes*”, sustentó la tesis de mezclar la monarquía con la democracia, a efecto de lograr un buen régimen político; toda vez que los supuestos regímenes restantes son el resultado de la mezcla de ambos.⁴⁶

⁴⁵ Herodoto ventila un debate sobre las tres formas de gobierno en su época: democracia, aristocracia y monarquía. Cfr.- Bobbio Norberto, La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político, Pp. 15 y ss.

⁴⁶ Cfr.- Platón, Las Leyes, traducido por José Manuel Pabón y Manuel Fernández Galiano. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, España; 1960. P. 110.

Aristóteles por su parte, en su libro titulado “*la política*”, refuerza la forma mixta de gobierno, postulando que una amplia clase media actuara como moderadora, en donde se anotan como elementos principales del Estado, a los legisladores, los funcionarios administrativos y los tribunales.⁴⁷

Pensadores más recientes siguieron los mismos pasos, escribiendo acerca de la forma mixta de gobierno, entre quienes se puede citar a: *Cicerón*, *Marsilio de Padua* y *Maquiavelo* (éste último agregó cuestiones sobre la limitación del poder del príncipe). Otro ejemplo lo encontramos dentro de la *Teoría de Santo Tomás de Aquino*, quien asegura que la mejor forma de gobierno consiste en un régimen mixto; monárquico, en cuanto que preside uno; aristocrático, en cuanto que a muchos se les constituye magistrados por su virtud y democrático a la vez, por ser elegidos los magistrados por el pueblo.

A pesar de las interesantes ideas plasmadas en sus libros, no es posible que se pueda exigir a estos pensadores que pudieran concebir de una forma tan clara y pura la teoría de la división de poderes, y menos aún como es concebida actualmente; es por ello, y bajo la óptica del Dr. *Héctor Fix Zamudio*, que la formulación definitiva de la teoría de la división de poderes se atribuye al trabajo realizado por Locke⁴⁸ y

⁴⁷ Cfr.- *Aristóteles*, La política, 9ª edición. Traducido por Patricio de Azcárate. Espasa-Calpe. España; 1962. Pp. 191 y siguientes.

⁴⁸ Una de las diferencias fundamentales entre este autor y el pensamiento de Montesquieu es que éste último desmembra el poder judicial del poder ejecutivo, mientras que Locke solo habla de dos poderes, siendo estos el legislativo y el ejecutivo, dentro del cual se ejerce el judicial; al entrañar la aplicación de las leyes al caso concreto. Locke, John. Tratado del Gobierno Civil, 1690.

Montesquieu; y siendo éste último el más cercano predecesor y creador indiscutible de dicha doctrina.⁴⁹

Locke abre la puerta a la filosofía política del liberalismo: al rechazo de la legitimidad divina de los reyes; al gobierno representativo conforme al cual la gobernación debe ejercitarse con el consentimiento y la confianza (*trust*) de los gobernados, y también a la consagración de la separación de poderes, puesto que: “el poder absoluto arbitrario o el gobernar sin leyes fijas establecidas, no pueden ser compatibles con las finalidades de la sociedad y del gobierno... Es impensable poner en manos de una persona o de varias un poder absoluto sobre sus personas y bienes”.⁵⁰ En *Locke* se advierte de forma patente, por su discurso lógico, pero sobre todo por la nueva situación histórica que viene a justificar, que la separación de poderes sólo puede comprenderse desde el reverso de la moneda: impedir la concentración del poder y la tiranía. Una situación que se produce cuando aquél que gobierna ejerce el poder sin someterse al Derecho y guiado por su voluntad y no por la ley: “allí donde acaba la ley empieza la tiranía”.⁵¹

Por otro lado, *Montesquieu*, advertiría que todo estaría perdido si el mismo hombre, el mismo cuerpo de personas principales, de los nobles o del pueblo, ejerciera los tres poderes: el de hacer las leyes, el de ejecutar las resoluciones públicas y el de juzgar los delitos o las diferencias entre los particulares. Según el pensamiento de *Montesquieu*, en todo caso, es la concentración de poderes la que produce el gobierno despótico. Desde entonces, puede decirse que el Estado de Derecho se basa en la aspiración a que los hombres sean gobernados por leyes y no por otros hombres,

⁴⁹ Montesquieu, *El Espíritu de las Leyes*, 1748.

⁵⁰ Locke, John. *Tratado del Gobierno Civil*, 1690.

⁵¹ Idem.

y que la división de poderes supone un gobierno moderado y representativo en el que el poder del gobierno se encuentra en diferentes manos que se contrapesan.

1.4.2 EL ESTADO MEXICANO Y SU DIVISIÓN DE PODERES.

Tiene en definitiva, un valor emblemático en cuanto aproximación al origen del principio de separación de poderes el contenido del *artículo 16 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789* (tiempos de la Revolución Francesa) cuando aseveraba que “toda sociedad en la que la garantía de los derechos no está asegurada, ni determinada la separación de poderes, no tiene Constitución”. Sin embargo, a los Estados Unidos, empero, suelen a menudo destacarse como modelo de un supuesto entendimiento absoluto o de una “separación de poderes rígida”, propia del sistema de gobierno presidencialista, luego extendida por los demás países de América, y diversa, de otra más “flexible”, característica de los parlamentarismos europeos (Reino Unido, Alemania, Italia, España...). Los constituyentes americanos, desde el compromiso de Filadelfia, tuvieron presentes sendas ideas. No erigir al Presidente en un nuevo monarca, electo y republicano, sometiendo, en consecuencia, su poder al contrapeso de otros poderes -en especial, el Senado y el Poder Judicial, y fijar límites y controles a su actuación, singularmente, un mandato temporal impropio de un monarca. Pero también se ocuparon los padres constituyentes de preservar los derechos, competencias y soberanía de los Estados federados, tanto de los pequeños Estados como de los grandes, dentro de la Unión. No obstante, desde la Constitución norteamericana de 1787, se configura un ejecutivo enérgico, y, para conseguir este fin, se dota a la presidencia de suficientes atribuciones. La opción se funda en la consideración de que un ejecutivo débil está en la causa de todos los desgobiernos y desbarata la acción del Estado. (El presidencialismo es, por tanto, un sistema de

gobierno que no está basado en una separación absoluta de poderes, pero sí en un Gobierno enérgico y en el que el poder ejecutivo, sustancialmente, se confía a una sola persona en vez de a un colegio de ministros.)

Recibiendo la influencia del sistema norteamericano, en nuestro país, surge de inmediato el contraste entre el Estado español y el Estado nacional. Ambos son centralizadores, absolutistas y unipersonales; pero el español ha usurpado la soberanía, esclavizado a los individuos, ocupado las tierras de las comunidades indígenas, discriminado a la población y tolerado la discriminación racial y social durante siglos. En cambio, el Estado nacional recupera los derechos soberanos, libera los esclavos, suprime las castas, restituye las tierras a los indígenas y garantiza a todos sus habitantes el disfrute y ejercicio de sus derechos y libertades.

En la historia constitucional de México, tenemos que la Constitución de Apatzingán ligó claramente la idea de soberanía con la de división de poderes. Así fue redactado el artículo 11, mismo que disponía: “tres son las atribuciones de la soberanía, la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares”, que como ya se ha comentado, esta idea responde a la necesidad de separar dichas funciones en órganos distintos. De conformidad con lo anterior, el Estado nacional, que se depositó por razones de urgencia en una sola persona, debía dividirse en tres poderes. Además del ejecutivo, erigido por su propio derecho, es necesario crear un órgano democrático, representativo, plural, de carácter legislativo, y un aparato de justicia autónomo, que resuelva en definitiva los asuntos judiciales. En suma, el Estado español fue unipersonal, centralizador, absolutista y despótico. El Estado nacional, por su parte, nace absolutista, centralista y unipersonal,

pero tendrá que ser democrático, representativo, federal y dividirse para su ejercicio en tres poderes. Tal es al menos el proyecto político de Miguel Hidalgo.

Actualmente, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su *artículo 49* ha recogido el principio de la división de poderes, como uno de los pilares fundamentales en que se basa el actual estado de Derecho o al menos sobre el cual debiera erigirse. Asimismo adopta un régimen Republicano y Federal, otorgando autonomía a las entidades federativas que componen el Estado mexicano; por lo que el Pacto Federal previene que los Estados adoptarán una forma republicana de gobierno y representativo, y cuyo poder también estará dividido para su ejercicio en los mismos tres; es decir, en Ejecutivo, que será depositado en el Gobernador de la entidad federativa; el Poder Legislativo que se depositará en una Legislatura Local⁵²; mientras que el Poder Judicial en un Tribunal Superior de Justicia.

El Dr. *Jorge Carpizo*, al igual que el maestro *Burgoa* son de la opinión de que la tesis constitucional mexicana no es la de la adopción del principio de la división de poderes, sino que tan solo existe un poder, que para su ejercicio se divide en ramas, siendo la misma constitución la que expresamente les designa sus facultades, así como el marco de colaboración entre los órganos encargados del ejercicio del poder.⁵³

Siguiendo este criterio en *El Proceso Legislativo* el cuál tiene la importancia de crear la norma bajo una serie de actos previamente establecidos que le otorgan legalidad, la participación de los Poderes se da de la siguiente forma:

⁵² Cfr.- Lanz Duret, Miguel, Derecho constitucional mexicano, 5ª edición. Norgis editores. México; 1959. P. 101.

⁵³ Cfr.- Carbonell, Miguel (coordinador) Diccionario de derecho constitucional, Instituto de Investigaciones Jurídica de la UNAM y Porrúa. México; 2002. Pp. 206 y 207.

a) *Intervención del Poder Legislativo.*- Este proceso comienza con la presentación de una “Iniciativa”, instrumento legislativo que una vez discutida y aprobada por el Congreso, procede darla a conocer a sus destinatarios.

b) *Intervención del Poder Ejecutivo.*- Este Poder por conducto de su titular (Presidente), participa en el proceso de creación de una ley, en tres formas: 1) presentando una “Iniciativa” de Ley ante el Congreso; 2) debe promulgar la legislación aprobada por el Congreso; 3) expide reglamentos y normas oficiales.

c) *Intervención del Poder Judicial.*- A la Suprema Corte de Justicia de la Nación le está encomendada, como forma de ejercer el poder público, la defensa del orden jurídico constitucional, pues si la organización que instituye la Ley Suprema pudiera ser violada impunemente, los preceptos constitucionales no pasarían de ser principios teóricos o mandamientos éticos.

1.4.3 LA FLEXIBILIDAD AL PRINCIPIO DE LA DIVISIÓN DE PODERES.

Como anteriormente lo señalamos, en nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, *el artículo 49* nos habla del principio de la *División de Poderes*, 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 Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión conforme lo dispuesto en el

artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

Si bien es posible asignar una función específica a un determinado órgano en la teoría, en la práctica no sucede lo mismo. Llevando con rigidez el principio de división de poderes implicaría que la función legislativa se asignara exclusivamente al órgano legislativo, la administrativa al ejecutivo y el jurisdiccional al judicial. Más, si bien es cierto que el principio rector es el de “*separación de poderes*” o “*distinción de poderes*”, también lo es que, en los hechos, las funciones tienden a entremezclarse siendo a veces ejercidas por varios de los Poderes estatales.

Así observamos que en la realidad constitucional mexicana, el *Poder Legislativo* no se limita a la producción legislativa, sino que al constituirse en gran jurado ejerce la función jurisdiccional, colabora con el presidente de la república en el nombramiento de los ministros de la Suprema Corte; aplica su presupuesto, y en resumen ejerce funciones de control sobre el poder ejecutivo.

El *Poder Judicial*, a través del Consejo de la Judicatura Federal, o local ejerce su presupuesto, designa jueces y personal de inferior jerarquía, crea jurisprudencia, dicta reglamentos internos, impone sanciones disciplinarias a su personal, actos que son de distinta naturaleza a la jurisdiccional.

El *Poder Ejecutivo* tiene la oportunidad de participar en el procedimiento ordinario de creación de leyes, mediante la facultad de iniciativa y con el ejercicio del

veto; así como mediante las leyes a que se refiere el párrafo segundo del artículo 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de comercio exterior⁵⁴; así también, de él dependen jerárquicamente una serie de tribunales,⁵⁵ de cuyo estudio nos ocuparemos mas adelante; donde claramente realiza funciones jurisdiccionales cuando actúa resolviendo controversias suscitadas entre la Administración Pública y los particulares.

Por otro lado, no le falta razón a quien ha pensado que la creación de tribunales administrativos implica la concentración de dos poderes en una sola corporación; sin embargo, *Ignacio Martínez Morales* dice que la justicia administrativa implica, para el caso de México, un sistema de autocontrol de las funciones del ejecutivo, instrumentado por el llamado “contencioso administrativo”, siendo un sistema basado en el modelo francés, y conocido como sistema continental europeo, afirmando que ni el contencioso administrativo ni el recurso administrativo se realizan ante órganos dependientes del poder judicial o legislativo.⁵⁶ A pesar de ello, el Poder Judicial de la Federación tiene facultad para fiscalizar los actos de éstos tribunales, a través del juicio de amparo.

Hector Fix Zamudio sostiene que a pesar de la flexibilización del principio de la división de poderes, no constituye un argumento suficiente para afirmar su obsolescencia y pensar en su abolición; sino por el contrario, dicho principio ha sido un instrumento implacable para el ejercicio de la libertad, al distribuir el poder en

⁵⁴ Cfr.- Acosta Romero, Miguel, Teoría general del derecho administrativo, 12ª edición. Porrúa. México; 1995. Pp. 735 a 737.

⁵⁵ Tal es el caso del Tribunal de Justicia fiscal y Administrativa, los tribunales agrarios, de las juntas de conciliación y arbitraje; y a nivel local los tribunales de lo contencioso administrativo. Ibidem.

⁵⁶ Cfr.- **MARTÍNEZ MORALES**, Ignacio, “Diccionario jurídico temáticos. Derecho administrativo”, editorial Harla. México; 1999. P. 149.

varios órganos y establecer en ellos controles recíprocos a fin de evitar el despotismo y el abuso de autoridad; por lo que la solución no está en la desaparición de dicho principio, sino en asimilar la rica evolución que ha sufrido y en establecer un modo adecuado para operar en las relaciones intergubernamentales.⁵⁷ El debate en torno a ésta teoría sale a la luz cuando la Constitución encomienda a un órgano una determinada competencia, cuando formalmente pertenece a un poder distinto al que va a ejercer, o cuando en el caso concreto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a pesar de sus funciones de naturaleza jurisdiccional no está ubicado dentro del Poder Judicial de la federación. Esto es que, al aparecer órganos auxiliares de los poderes supremos, creados y dotados de competencia aunque sea de forma genérica por las normas fundamentales, con independencia orgánica en el ejercicio de sus funciones, pero a la vez realizando actividades auxiliares de las funciones principales ejercidas por los órganos constitucionales, podemos advertir la flexibilidad de la división de poderes en nuestro sistema de gobierno.

En suma, el problema del Derecho es siempre el mismo, siglo tras siglo, desde nuestros precursores ilustrados: limitar al Príncipe, controlar al poder para permitir la libertad política de los ciudadanos, etc... O, en otras palabras, salvaguardar el Estado de Derecho para que, dentro de sus límites, operen la soberanía popular y el principio democrático. Así, las reglas en que se articula esta *División de Poderes* siguen siendo elemento esencial de la arquitectura constitucional.

⁵⁷ Cfr.- **FIX ZAMUDIO**, Héctor y **VALENCIA CARMONA**, Salvador, "Derecho constitucional mexicano y comparado", Porrúa y UNAM. México; 1999. P. 394.

CAPÍTULO II

EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN EL ESTADO MEXICANO

2.1 LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL DEL ESTADO Y SU CONCEPCIÓN ACTUAL.

Como lo mencionamos en el primer capítulo del presente trabajo, históricamente, todas las sociedades desarrollaron distintas instituciones y procedimientos para resolver los conflictos que se suscitaban entre los individuos que las componían. Así, las contiendas entre sujetos eran resueltas por el jefe de la tribu, el sacerdote, los ancianos, los jefes militares, el “*pater familiae*”, entre otros; y siguiendo distintos procedimientos (“*consejos*”, *ordalías*”).

Sin embargo, la noción de “*función jurisdiccional del Estado*” tal como la conocemos actualmente surge con el advenimiento del Estado Moderno y con la consolidación del denominado principio de la “división de poderes” (también tratado en el capítulo anterior); donde ya no puede concebirse a una sociedad y mucho menos un Estado que no posea de una forma u otra un servicio de justicia, ello sobre todo si consideramos que este Estado Moderno “reivindica para sí en forma privativa la función de administrar justicia y es abolida la justicia privada porque hay un interés público y legítimo en que los individuos resuelvan sus conflictos y pretensiones dentro de la esfera del poder estatal”.⁵⁸

⁵⁸ Bidart Campos, Germán, Tratado Elemental de Derecho Constitucional, p. 410.

Desde entonces, esta función constituye, pues, una función pública esencial del Estado, que consiste básicamente, en resolver las contiendas que se susciten entre los individuos por violaciones que se hayan cometido contra el ordenamiento jurídico de ese Estado, restableciendo y aplicando dicho ordenamiento. De esta manera, *la función jurisdiccional del Estado* tiene como finalidad primordial “la erradicación del uso de la fuerza ilegítima en el grupo social, para asegurar el mantenimiento de la paz y de la adecuada convivencia”,⁵⁹

En nuestro sistema constitucional al *Poder Judicial* también le corresponde el control de constitucionalidad sobre los actos de los otros Poderes. Por ello, los jueces, al resolver un caso concreto, pueden, si comprueban fehacientemente una contradicción entre un decreto o una ley con la Constitución (nacional o estatal), declarar la inconstitucionalidad de tal ley o tal decreto y dejar de aplicarlos en ese caso.

Nos dice *Héctor Fix-Zamudio*, distinguido jurista mexicano, que la función judicial en nuestra época "ha asumido una creciente complejidad, en virtud de que lo que se había concebido de manera tradicional como una actividad puramente técnica de resolución de conflictos jurídicos, se ha transformado en uno de los servicios públicos esenciales del Estado contemporáneo, en el cual ha penetrado un conjunto de factores sociales, económicos y culturales que deben combinarse en una función que puede calificarse de política, en el sentido de la participación en la toma de decisiones esenciales de los órganos del poder, la que anteriormente estaba excluida para los Tribunales."

⁵⁹ Alvarado Velloso, Adolfo, Introducción al Estudio del Derecho Procesal, p. 19 y ss.

Es por ello, que el *Poder Judicial* en México, en las circunstancias históricas por las que atraviesa el país, ha asumido de manera definitiva su carácter de poder y ha comenzado a influir de manera importante en el desarrollo nacional, de manera que ha ganado espacios antes nunca ocupados por él en los asuntos nacionales, logrando consolidarse como verdadero poder político.⁶⁰

El Poder Judicial de la Federación, por tanto, representa el guardián indiscutible de la Constitución, el protector de los derechos fundamentales y el arbitro que dirime las controversias tanto entre particulares como entre poderes, generando entre ellos un equilibrio que es necesario para el sano desarrollo de la vida nacional. Su papel primordial lo constituye el ser interprete final de los principios y valores contenidos en la carta federal y, en este sentido, controlar la regularidad constitucional de los actos y disposiciones de las autoridades.⁶¹

Es así que, para revitalizar las instituciones estatales y crear un clima general de responsabilidad se necesitan mecanismos formales de control, anclados en las instituciones estatales básicas, por lo que un Poder Judicial “*independiente*” es vital para asegurar que los Poderes Legislativo y Ejecutivo asuman su plena responsabilidad ante la ley, así como para interpretar y hacer cumplir las disposiciones de la Constitución nacional.

⁶⁰ Fix Fierro, Héctor . Poder Judicial. Transiciones y diseños institucionales, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 1999, p. p. 170 y 171.

⁶¹“El Poder Judicial cumple un papel de control no solamente respecto del Poder Legislativo, sino también del Ejecutivo, y en muchas ocasiones por el tipo de funciones que realiza se convierte en un factor del control de la estructura federal de un Estado, principalmente en virtud de la distribución de competencias entre los estados y la federación.” Huerta Ochoa, Carla, Mecanismos Constitucionales para el control del poder político. UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas (Serie Estudios Jurídicos No. 1), México, 1998, p. 161.

2.1.1 EL PRINCIPIO DE LA INDEPENDENCIA JUDICIAL EN EL ESTADO MEXICANO.

La especial naturaleza y las particulares características que tiene la función jurisdiccional hacen necesario que se asegure una plena independencia al órgano y a los sujetos que van a ejercerla. La independencia, resulta necesaria para que el juzgador pueda realmente ejercer su autoridad para procesar y sentenciar un litigio concreto, como así también para que todo el Poder Judicial pueda desempeñar efectivamente la actividad de control de constitucionalidad que en nuestro ámbito se le encomienda.

Por ello, en nuestro sistema constitucional, en consonancia con el principio republicano de la "división de poderes", tenemos que, por una parte, el conjunto de organismos o "*tribunales*" que ejercen al función jurisdiccional han sido erigidos como un Poder del Estado (técnicamente constituye un órgano del "*Gobierno*") que es el Poder Judicial y, por otra parte, se ha investido a los individuos que desempeñan esa función de distintas garantías que tienden a preservar su independencia. Es así que, el principio de independencia que estamos estudiando puede apreciarse desde dos perspectivas distintas: por una parte, desde un punto de vista "*orgánico-institucional*" (independencia del Poder Judicial como "Poder" del Estado) y, por otra parte, desde una perspectiva "*subjetiva*", teniendo en cuenta al "*órgano-individuo*", esto es, la independencia del juzgador al tener que resolver una determinada causa.

Desde el primer punto de vista el principio de independencia importa la existencia de la administración de justicia como un poder estatal institucionalmente

"separado" y "diferenciado" de los otros poderes, con una organización especializada y competencias o atribuciones públicas específicas y exclusivas. En otras palabras, por aplicación de este principio se asciende la "jurisdicción" a la categoría de un "poder" que, como tal, integra el gobierno.

Otra consecuencia que se deriva de esta "primera perspectiva" del principio de independencia viene dada por el hecho de que la función de administrar justicia que se asigna a los órganos judiciales, excluye también su arrogación y ejercicio por el órgano ejecutivo y por el órgano legislativo, éstos sólo en forma excepcional ejercen funciones de tipo jurisdiccional. Ello significa que el órgano esencialmente encargado de ejercer la función jurisdiccional es el Poder Judicial y en el ejercicio de esa función goza de autonomía respecto de los otros poderes.⁶² Esto constituye una aplicación concreta del principio de distinción o separación de poderes que encasilla, entonces, a la administración de justicia en el Poder judicial. Desde el punto de vista señalado en segundo lugar (subjetivo o del órgano-individuo), el principio de la independencia implica que los jueces no deben sufrir la coacción de gobernantes, legisladores y políticos, como tampoco de otros sectores de la sociedad puesto que son los máximos garantes de la verdadera vigencia de los derechos de todos los habitantes.

Por lo tanto, los jueces al momento de resolver un caso no pueden estar sujetos a órdenes del gobierno o de cualquier otro detentador del poder, sea éste político, económico o de cualquier otra clase. Sólo la Constitución y las leyes imponen obligaciones a los jueces. Ni siquiera los órganos judiciales de instancia superior pueden intervenir en el dictado de las sentencias o resoluciones de los de

⁶² Bidart Campos, Germán, Tratado Elemental de Derecho Constitucional, p. 411.

instancia inferior, excepto cuando la ley expresamente les otorga dicha facultad a través de recursos "*revisores*".⁶³

Por otro lado, en atención a esa complejidad de la que hablamos, implica una doble concepción. Por una parte, la independencia funcional, que refiere a la concepción valorativa de la independencia judicial y, por la otra, la independencia como garantía.

La primera de las acepciones se refiere a una regla básica de cualquier ordenamiento, en virtud de la cual el juez, en el ejercicio de su función, debe estar sometido únicamente a la legalidad, es decir, al sistema de fuentes del derecho vigentes en el sistema jurídico al que pertenece. Por el contrario, la independencia judicial, entendida como garantía, es un conjunto de mecanismos tendientes a salvaguardar y realizar ese valor, incluso, a través de principios distintos al de la independencia.

Con gran precisión teórica, *Luis Díez Picazo*, notable jurista español, distingue tres subespecies dentro de la categoría de la independencia judicial como garantía. Estas son:

“1. La independencia personal, que consiste en el conjunto de características derivadas de la situación en que la Constitución coloca al juez individualmente

⁶³ Idem.

considerado, y que protegen a este de eventuales presiones ejercidas por los otros dos poderes políticos del Estado (Legislativo y Ejecutivo).

2. La independencia colectiva, que tiene que ver con la protección a la judicatura en su conjunto frente a los demás poderes del Estado; y

3. La independencia interna, que ampara al juez, en su individualidad, frente al resto de la estructura judicial. (planteada anteriormente)⁶⁴.

Este concepto (*el de independencia como garantía*) no puede ser valorado y entendido sino a la luz de los rasgos definitorios que el ordenamiento jurídico en particular le otorga, y que tienen que ver con otros factores como la forma de gobierno y el modelo global de organización judicial. Es así como la independencia del quehacer jurisdiccional se nos revela como un principio *jurídico-político* de fundamental importancia, donde la impartición de justicia no debe estar supeditada a los órganos del poder político⁶⁵, ya que así, se garantiza la vigencia efectiva del orden constitucional y del Estado de Derecho y la salvaguarda de las libertades, derechos y garantías. La Independencia judicial, por tanto, es el pilar fundamental, el objetivo primero que deseamos cumplir para alcanzar una situación real de Estado Democrático de Derecho.

⁶⁴ Díez Picazo, Luis María. Notas de Derecho Comparado sobre la Independencia Judicial. Revista Española de Derecho Constitucional. Año 12. Número 34. Enero-Abril 1992, p. 20.

⁶⁵ "La independencia judicial no es solo una pieza básica del Estado de Derecho para el correcto funcionamiento técnico jurídico de este, sino que también lo es desde el punto de vista de su legitimación política... La percepción por parte de los ciudadanos de que sus jueces actúan con independencia es una de las circunstancias necesarias para que asuman y aprecien los valores en que se funda el Estado de Derecho... no basta que se haga justicia, sino que debe ser vista" Ibidem.

2.2 INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

El ejercicio del Poder Judicial de la Federación se deposita, por disposición expresa del *artículo 94* de la Constitución, en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito y en un Consejo de la Judicatura Federal. A continuación hablaremos de cada uno de los órganos que integran dicho Poder.

2.2.1 LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo Tribunal del país, es un órgano en el que se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, por lo que tiene facultades jurisdiccionales, constituyéndose como un tribunal constitucional encargado de mantener el control de los actos de autoridad, a través del juicio de amparo, de la controversia constitucional y de la acción de inconstitucionalidad.

A) INTEGRACIÓN.- Se integra por once ministros, de los cuáles uno es su presidente. Para ser ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación se requiere ser mexicano por nacimiento, tener cuando menos treinta y cinco años cumplidos y título de licenciado en Derecho por lo menos diez años antes de la designación. También es necesario gozar de buena reputación, haber residido en el país durante los dos años anteriores a su nombramiento y no haber sido secretario de Estado, jefe de gobierno del Distrito Federal, procurador General de la República o del Distrito Federal, senador o diputado federal ni gobernador de algún Estado durante un año

previo a su designación. El senado elige a los ministros de entre los candidatos que les proponga el presidente de la República. Duran quince años en su cargo.

B) EL PLENO.- cuando los once ministros se reúnen en el salón de sesiones a debatir los asuntos que deben resolver, se dice que la Suprema Corte de Justicia de la Nación funciona en Pleno. Basta la participación de siete ministros para que las decisiones del Pleno tengan validez.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación conoce de:

- a) Las controversias constitucionales y las acciones de inconstitucionalidad.

- b) Los recursos de revisión. Constituyen una segunda instancia, donde se revisan las sentencias de amparo dictadas en los juzgados de Distrito y tribunales de Circuito cuando éstos se pronuncian sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley local, federal o del Distrito Federal. También resuelve este recurso de revisión cuando los ministros consideran que es un asunto muy importante para el país.

- c) La destitución de autoridades. Este procedimiento se inicia contra aquellas autoridades que se nieguen, sin causa justa, a dar cumplimiento a una sentencia de amparo.

C) LAS SALAS. Para resolver algunos asuntos la Suprema Corte de Justicia de la Nación funciona en dos Salas. Cada una atiende materias diversas, las cuáles están integradas por cinco ministros, pero basta la presencia de cuatro para que éstas funcionen. La primera Sala conoce asuntos civiles y penales, mientras que la segunda resuelve asuntos administrativos y laborales, entre ellos:

a) Recursos de revisión. Tienen como objeto inconformarse contra las sentencias de amparo dictadas por los juzgados de Distrito y los tribunales de Circuito, cuando se hayan pronunciado sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un reglamento expedido por el presidente de la República, por el gobernador de un Estado o por el jefe del Distrito Federal. Las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación también examinan este recurso cuando consideran que se trata de un asunto muy importante, de trascendencia e interés general.

b) Contradicciones de tesis. Cuando dos tribunales han emitido una sentencia distinta sobre dos asuntos iguales.

c) Apelaciones. Contra sentencias dictadas por los juzgados de Distrito en juicios federales, siempre y cuando sean muy importantes o trascendentes.

D) LA JURISPRUDENCIA. Una de las tareas más importantes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es crear la jurisprudencia. Cuando los ministros resuelven los casos que se someten a su consideración, establecen los criterios sobre la forma en que se debe interpretar la ley. Cuando existen cinco de estos criterios iguales se crea la jurisprudencia, misma que obliga a todos los jueces

del país a aplicar la ley con ese criterio. También los tribunales Colegiados pueden establecer criterios de interpretación que son igualmente obligatorios para todos los jueces del país.

Los principales casos en que puede crearse la jurisprudencia son:

- a) Cuando se resuelve un recurso de revisión, mismo que debe tramitarse, según sea el caso, ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación funcionando en Pleno o en Salas o, bien, ante un tribunal Colegiado de Circuito.

- b) Cuando se resuelve un amparo directo, del cuál conozcan los tribunales Colegiados o, bien, la Suprema Corte de Justicia ejerciendo su facultad de atracción.

- c) Contradicción de tesis. Las contradicciones de criterios de tribunales Colegiados, decidiendo cuál es el correcto y estableciendo jurisprudencia sobre el tema de contradicción.

Existen otros casos en que puede crearse jurisprudencia, porque la Suprema Corte de Justicia o los tribunales Colegiados, al resolver recursos como la queja o la reclamación, pueden sentar precedentes e, incluso, jurisprudencia. También, cuando resuelven algún conflicto competencial, una revisión fiscal o una acción de inconstitucionalidad, por mencionar algunos.

2.2.2 JUZGADOS DE DISTRITO.

Son los órganos judiciales de primera instancia del Poder Judicial Federal. Cuando existe un conflicto en materia federal, es el juez de Distrito quien debe conocer las demandas de juicios, incluido el de amparo.

En algunas ciudades, como México y Guadalajara, los juzgados de Distrito están especializados por materias (penal, civil, administrativa y laboral), mientras que, en otros lugares, los juzgadores de Distrito conocen indistintamente cualquiera de estos asuntos.⁶⁶

A) PRINCIPALES FUNCIONES. I) Resolver juicios relacionados con leyes federales en las materias civil, penal y administrativa. No conocen de la materia laboral federal porque ésta es de competencia de las juntas federales de Conciliación y Arbitraje.

II) Conocer juicios de amparo indirecto en materia civil, penal, administrativa y laboral, promovidos contra aquellos actos de autoridad que hayan violado las garantías individuales o invadido esferas de competencia, dentro o fuera de un procedimiento o juicio. El amparo indirecto tiene por objeto decidir sobre la legalidad o subsistencia de ese acto, siempre y cuando no se trate de una sentencia o laudo y resoluciones que pongan fin a un juicio.

⁶⁶ Alvarado Velloso, Adolfo, Introducción al Estudio del Derecho Procesal, p. 35.

2.2.3 TRIBUNALES DE CIRCUITO.

Los juzgados y tribunales federales se encuentran distribuidos a lo largo de todo el territorio nacional. Sin embargo, cada uno de ellos sólo puede conocer de los asuntos que se presentan en las zonas geográficas a las que fueron asignados. Estas zonas se llaman circuitos judiciales. Un circuito judicial puede abarcar el territorio de una entidad federativa, como en el caso del Distrito Federal, Nuevo León, San Luis Potosí, o Guanajuato. En otros casos, el circuito judicial comprende el territorio de dos o más Estados, como es el caso de Jalisco y Colima o el de Yucatán, Quintana Roo y Campeche.⁶⁷

Los tribunales de Circuito pueden ser Unitarios o Colegiados, según el número de magistrados que los integren y el tipo de asuntos que deban conocer:

A) TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. Son tribunales integrados por tres magistrados. En su trabajo son apoyados por un secretario de cuerdos y otros funcionarios. Uno de estos magistrados funge como presidente y es elegido por el propio tribunal. Dura un año en su cargo, sin que pueda reelegirse para el siguiente. El presidente del tribunal Colegiado de Circuito representa al tribunal, sustancia los juicios hasta ponerlos en estado de resolución, distribuye los asuntos entre los magistrados y dirige los debates que se presentan a la hora de resolver los juicios.

⁶⁷ Idem.

Las resoluciones de estos tribunales se toman por votación. Pueden estar especializados en una materia o conocer de todas: administrativa, laboral, civil y penal, relativas, principalmente, a los siguientes asuntos:

a) Juicios de amparo directo, ya sean contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin a un juicio por violaciones que afecten nuestras garantías individuales o invadan esferas de competencia.

b) Recursos de revisión mediante los cuales se revisa y decide si la resolución de un juez se emitió conforme a la ley, contra las decisiones que hayan dictado los jueces de Distrito o los tribunales Unitarios de Circuito en un juicio de amparo indirecto. La revisión implica, volver a dar curso a un procedimiento legal o juicio, y tiene por objeto revisar lo que un juez ha decidido, determinar si lo hizo correctamente y si no se violó ningún derecho al hacerlo. Algunos de los recursos más comunes son la apelación (en el caso de los juicios federales) y la revisión, queja y reclamación en el caso de los juicios de amparo.

c) Recursos de revisión contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo, ya sean federales o del Distrito Federal. Estos tribunales administrativos son autónomos y resuelven las controversias que surgen entre los particulares y el gobierno cuando, por ejemplo, se cobran impuestos que los particulares consideren injustos.

B) TRIBUNALES UNITARIOS DE CIRCUITO. Son los tribunales federales integrados por un solo magistrado, el cual es auxiliado por otros funcionarios en su trabajo.

Conocen de materias administrativas, penales o civiles relativas a: apelaciones que se hayan tramitado ante los juzgados de distrito, recurso de denegada apelación, esto es, resuelven si el juez de Distrito que se negó a darle trámite a una apelación tuvo o no la razón, y juicios de amparo contra actos de otros tribunales Unitarios de Circuito que no constituyan sentencias definitivas. Estos amparos son los que se derivan de procedimientos federales, tramitados ante otros tribunales Unitarios de Circuito.

2.2.4 TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Órgano especializado cuya función es garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos, para lo cual resuelve las inconformidades que existan contra las resoluciones y actos de las autoridades electorales que afecten los principios constitucionales de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, rectores de la función estatal electoral. Resuelve, asimismo, los conflictos relacionados con los derechos que tienen los ciudadanos para votar y ser votados. Este Tribunal es la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando se trate de resolver acciones de inconstitucionalidad. Conoce además de los siguientes asuntos:

- a) Impugnaciones en las elecciones federales de diputados y senadores.

- b) Impugnaciones que se presenten sobre la elección de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

- c) Impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad Electoral Federal, distintas a las anteriores, que violen normas constitucionales o legales.

- d) Impugnaciones de actos o resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante los mismos.

- e) Impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de los ciudadanos de votar, ser votado y de afiliarse libre y pacíficamente para tomar parte en los asuntos políticos del país.

2.2.5 EL CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL.

A) ORIGEN. La reforma judicial de 1994 creó el Consejo de la Judicatura Federal como un órgano integrante del Poder Judicial de la Federación, con la misma jerarquía que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pero con diferentes funciones. Este Consejo tiene como propósito fundamental garantizar la

independencia de los jueces y los magistrados, con lo que se busca que México se convierta efectivamente en un país de leyes.⁶⁸

A partir de estas modificaciones a la Carta Magna, el Consejo de la Judicatura Federal tiene a su cargo la administración, vigilancia, disciplina y carrera judicial del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia y del Tribunal Electoral. También determina la división y competencia territorial y, en su caso, la especialización por materia de los tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito y los juzgados de Distrito. El 11 de junio de 1999 se reformaron diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entre ellos el número 100, que determina la naturaleza jurídica del Consejo de la Judicatura Federal, como el órgano del Poder Judicial de la Federación, con independencia técnica, de gestión y para emitir sus resoluciones.

B) INTEGRACIÓN. El artículo 100 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece: "La administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estarán a cargo del Consejo de la Judicatura Federal en los términos que, conforme a las bases que señala esta Constitución, establezcan las leyes. El Consejo se integrará por siete miembros de los cuales, uno será el Presidente de la Suprema Corte de Justicia, quien también lo será del Consejo; un Magistrado de los Tribunales Colegiados de Circuito, un Magistrado de los Tribunales Unitarios de Circuito y un Juez de Distrito, quienes serán electos mediante insaculación; dos Consejeros designados por el Senado y uno por el Presidente de la República. Los tres últimos, deberán ser personas que se hayan distinguido por su capacidad, honestidad y

⁶⁸ Melgar Adalid, Mario, El Consejo de la Judicatura Federal, Ed. Porrúa, S.A., p. 76 y ss.

honorabilidad en el ejercicio de las actividades jurídicas. Los Consejeros deberán reunir los requisitos señalados en el artículo 95 de esta Constitución. El Consejo funcionará en Pleno o en comisiones. El Pleno resolverá sobre la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, así como de los demás asuntos que la ley determine. Salvo el Presidente del Consejo, los demás Consejeros durarán cinco años en su cargo, serán substituidos de manera escalonada, y no podrán ser nombrados para un nuevo período. Los Consejeros ejercerán su función con independencia e imparcialidad. Durante su encargo, sólo podrán ser removidos en los términos del Título Cuarto de esta Constitución. La ley establecerá las bases para la formación y actualización de funcionarios, así como para el desarrollo de la carrera judicial, la cual se regirá por los principios de excelencia, objetividad, imparcialidad, profesionalismo e independencia. El Consejo estará facultado para expedir acuerdos generales para el adecuado ejercicio de sus funciones, de conformidad con lo que establezca la ley. Las decisiones del Consejo serán definitivas e inatacables, salvo las que se refieran a la designación, adscripción y remoción de magistrados y jueces, las cuales podrán ser revisadas por la Suprema Corte de Justicia, únicamente para verificar que hayan sido adoptadas conforme a las reglas que establezca la ley orgánica respectiva. La Suprema Corte de Justicia elaborará su propio presupuesto y el Consejo lo hará para el resto del Poder Judicial de la Federación. Con ambos se integrará el presupuesto del Poder Judicial de la Federación que será remitido por el Presidente de la Suprema Corte para su inclusión en el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación. La administración de la Suprema Corte de Justicia corresponderá a su Presidente."

C) FACULTADES. El Consejo de la Judicatura Federal vela por la independencia y autonomía de los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, particularmente de los jueces de Distrito y Magistrados de Circuito,

quienes se encargan de impartir justicia, cuidando que se apliquen los principios de la carrera judicial. El Consejo de la Judicatura Federal esta facultado para:

- Establecer las Comisiones que estime convenientes para el adecuado funcionamiento del Consejo de la Judicatura Federal, y designar a los Consejeros que deban integrarlas.
- Expedir los reglamentos interiores en materia administrativa, de carrera judicial, de escalafón y régimen disciplinario del poder judicial de la federación, así como acuerdos generales.
- Nombrar, adscribir, ratificar, promover y remover Jueces y Magistrados Federales, así como acordar las renunciaciones y retiros forzosos de los mismos.
- Determinar el número y los límites territoriales de los circuitos en que se divida el territorio de la República Mexicana, así como, determinar el número y, en su caso, especialización por materia de los Tribunales Colegiados y Unitarios en cada uno de los Circuitos.
- Formular y ejercer el presupuesto anual de egresos del Poder Judicial de la Federación.
- Investigar y resolver sobre quejas administrativas y la responsabilidad de los servidores públicos judiciales, así como integrar comités investigadores cuando se presuma falta grave de carácter administrativo, en los términos y mediante los procedimientos establecidos en la ley, los reglamentos y acuerdos que el Consejo de la Judicatura Federal dicte en materia disciplinaria.
- Suspender de sus cargos a los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito en tratándose de procedimiento penal que se siga en su contra, o por la comisión de un delito, formulando denuncia contra ellos cuando proceda.
- Dictar las bases generales de organización y funcionamiento de sus órganos auxiliares.

- Establecer las bases de la política informática y de información estadística para la planeación y desarrollo del Poder Judicial de la Federación.
- Listar anualmente a los peritos que pueden operar ante los órganos del Poder Judicial de la Federación.
- Conceder licencias a los miembros del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y del Tribunal Electoral.
- Fijar períodos vacacionales de los Jueces y Magistrados Federales.
- Cambiar la residencia de los tribunales de circuito y la de los Juzgados de Distrito.
- Autorizar a los Secretarios de los Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito, para que en caso de ausencias temporales de sus titulares, desempeñen las funciones de Jueces y Magistrados, respectivamente, y autorizar a los Jueces y Magistrados Federales el nombrar a interinos, en caso de ausencia de algunos de sus servidores públicos.
- Resolver conflictos de trabajo entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores públicos, a través de la Comisión Substanciadora y nombrar, a propuesta de su Presidente, a su representante ante la citada Comisión.
- Administrar los bienes muebles e inmuebles y emitir las bases para las adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de todo tipo de bienes, servicios y contratación que realice el Poder Judicial de la Federación, así como dictar las disposiciones para la recepción, control y destino de los bienes asegurados y decomisados.
- Apercibir, amonestar e imponer multas a las personas que falten al respeto a algún miembro u órgano del Poder Judicial de la Federación y a los quejosos, representantes o abogados que interpongan una queja administrativa sin motivo alguno,

- Designar entre sus miembros a los comisionados que deberán integrar la Comisión de Administración del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En suma, el Poder Judicial Federal, como órgano del Estado encargado de la trascendental labor de impartir justicia, en su interior cuenta con una estructura y organización de los órganos jurisdiccionales, los cuales deben ser coordinados y jerarquizados para evitar conflictos internos, cuya función se encomendó a un órgano especializado como lo es el Consejo de la Judicatura Federal. Con las amplias facultades que en materia de administración, vigilancia y disciplina se le han investido al Consejo de la Judicatura, se pretenden evitar actos de corrupción y nepotismo al interior del Poder Judicial Federal⁶⁹, procurando que los estudiosos del derecho, con mayor preparación y sentido de justicia, accedan a los cargos de Juez de Distrito y Magistrado de Circuito, logrando con ello la finalidad del servicio público, la impartición de justicia expedita, pronta, gratuita, y sobra decir, imparcial.

2.3. FORTALECIMIENTO DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Por mucho tiempo se discutió en México sobre la necesidad de realizar una profunda reforma a la estructura del Poder Judicial Federal que fuera acorde a las necesidades y problemas que esta nación enfrentaba, estableciendo con ello las condiciones necesarias para garantizar una eficiente impartición de justicia. Entre otras causas técnico jurídicas a las que puede atribuirse la debilidad institucional mostrada por el Poder Judicial han sido:

⁶⁹ Ibid p. 86.

a) La interpretación constitucional de la Corte, que ha sido calificada de poco uniforme, salvo en temas como proceso penal, garantía de audiencia y legalidad y el amparo mismo.

b) Las excesivas limitaciones formales y operativas del juicio de amparo que tienen que ver, principalmente, con las causales de improcedencia y con los efectos relativos de las sentencias en el amparo contra leyes.

c) Los recursos humanos y materiales del Poder Judicial de la Federación, en relación con su capacidad de hacer frente a las demandas de justicia de la población.

d) El sistema de nombramiento y responsabilidades de los juzgadores federales, particularmente los de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la década pasada, el Poder Judicial de la Federación experimentó la más importante reforma desde que el Congreso Constituyente de 1917 estableció los fundamentos y bases de dicha institución. Las reformas constitucionales del 31 de diciembre de 1994, 22 de agosto de 1996 y 11 de junio de 1999, constituyen un parteaguas en la vida de este poder, pues la nota distintiva de estas reformas es lograr su independencia plena y la profesionalización paulatina de sus integrantes. Por ello, una vez discutida y aprobada por el Congreso de la Unión y por los congresos locales la iniciativa del Ejecutivo Federal que establecía las bases para lograr estos objetivos, el 31 de diciembre de 1994 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la

reforma constitucional que habría de transformar profundamente la organización y funcionamiento del sistema judicial federal.⁷⁰

Fueron varios los artículos de la Constitución Federal que se modificaron o adicionaron con esta reforma; pero los puntos más sobresalientes, tendientes a asegurar un mayor fortalecimiento e independencia del sistema judicial mexicano, se pueden resumir en los siguientes:

1) El mecanismo de nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que antes correspondía al Ejecutivo Federal con ratificación del Senado, pasó a manos del Senado de la República el cual, con la aprobación de las dos terceras partes de sus miembros, designa a los Ministros de los propuestos en una terna de ciudadanos que le propone el Presidente de la República. Adicionalmente, al reformarse el artículo 94 de la Carta Magna, que establecía el carácter vitalicio en los nombramientos de los Ministros de la Suprema Corte, se estableció como duración de ese cargo el término de quince años, creándose con ello la imposibilidad jurídica de que aquellos siguiesen ocupando tan alta investidura durante toda su vida. Con lo anterior, debe reconocerse que en virtud de la reforma constitucional de 1994 que modificó el sistema para la designación de los Ministros del Máximo Tribunal del país, se fortaleció en gran medida la independencia y fortaleza del Poder Judicial Federal⁷¹, pues con el nuevo mecanismo de designación se garantiza que los miembros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sean ajenos a posiciones partidistas e ideológicas, previniendo así cualquier tipo de injerencia que pudiera redundar en perjuicio de una justicia imparcial e independiente.

⁷⁰ Los Problemas contemporáneos del Poder Judicial. Grandes Tendencias políticas contemporáneas, UNAM, Coordinación de Humanidades, México, 1986, p. 3.

⁷¹ Diez Picazo, Luis María. Notas de Derecho Comparado sobre la Independencia Judicial, p. 23.

2) Se crea el Consejo de la Judicatura Federal, al cual se le asignó como función la administración, vigilancia y disciplina del Poder Judicial de la Federación, con excepción de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, facilitando con ello el trabajo que realiza el Máximo Tribunal del País en su carácter de tribunal constitucional, así como mejorando los procedimientos de selección y profesionalización de todos los miembros integrantes del Poder Judicial Federal.

3) Se incorporan al texto constitucional las Acciones de Inconstitucionalidad, como un nuevo mecanismo de control de la Constitución Federal respecto de la posible contradicción que hubiere entre una norma de carácter general y aquella, las cuales son resueltas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, otorgando efectos generales a la sentencia que resuelva sobre la invalidez de la norma, siempre que fueren aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos.

En razón de lo anterior, se dice que hoy tenemos en México una nueva Suprema Corte y un nuevo Poder Judicial de la Federación.

2.3.1 POLÍTICAS Y ESTRATEGIAS IMPLEMENTADAS POR EL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Enormes avances registra ya la historia en estos últimos años. Las tareas que México en sus circunstancias demanda del Poder Judicial se han ido cumpliendo paulatinamente y de una manera concreta; por ello dicho poder para poder alcanzar los objetivos nacionales tiene como políticas:

1. Autonomía del Poder Judicial de la Federación e independencia de sus juzgadores.
2. Abatimiento del rezago;
3. Elevación de los valores de la vocación judicial;
4. Estudio constante de las reformas constitucionales y legales convenientes o necesarias para la administración de justicia;
5. Difusión de la competencia y funcionamiento del Poder Judicial Federal para mejorar su imagen;
6. Investigación de denuncias contra funcionarios y empleados del Poder Judicial de la Federación;
7. Organización de congresos e intercambios intelectuales a nivel nacional e internacional;
8. Ampliación de las actividades del Instituto de la Judicatura Federal;
9. Procuración constante de que los órganos judiciales federales cumplan con su misión de administrar justicia pronta, completa e imparcial.

CAPÍTULO III

LA JUSTICIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO MEXICANO

3.1 NECESIDAD Y JUSTIFICACIÓN DE LA EXISTENCIA DE UN CONTROL JURISDICCIONAL DE LOS ACTOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La principal característica del Estado moderno es la de ser un Estado de derecho, en el cual la actuación de las autoridades gubernamentales debe quedar subordinada a los ordenamientos jurídicos previamente establecidos, tal y como acontece en nuestro medio con los artículos 14 y 16 constitucionales, en los que se encuentran las garantías de audiencia y legalidad a favor de los ciudadanos.

El maestro Andrés Serra Rojas ha definido al principio de legalidad como: “La base general para la actuación del poder público. Reconocido por la Constitución, es objeto de confirmación por los titulares del Poder Ejecutivo federal, que es esta forma comprometen su actuación ante la opinión pública y le dan la seguridad de no apartarse del orden jurídico imperante.”⁷² Atento a este concepto, el principio de legalidad que gobierna la acción de la administración pública entraña que el funcionario debe aplicar la ley, interpretándola y ajustando sus actos al mandato legal, sobre todo cuando con sus actos afecta intereses particulares.

En virtud de que la administración pública es manejada por personas físicas que en ocasiones, de manera voluntaria e involuntaria pueden incurrir en un error, se pueden dar así perjuicios en los derechos, bienes o intereses legítimos de los

⁷² Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, 1976, p. 303-314.

particulares, lesiones que necesariamente deben ser reparadas. Con el fin de restablecer el orden jurídico violado o quebrantado por un acto irregular de la administración, la doctrina y la legislación han reconocido diversos medios de defensa a favor de los administrados: a) El recurso administrativo, b) el juicio contencioso administrativo.

3.2 SISTEMAS DE JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN EL MUNDO.

Diversas han sido las tendencias seguidas por la doctrina y la legislación, encaminadas a determinar la clase de órgano jurisdiccional que ha de conocer y dirimir el conflicto administrativo, de modo que los sistemas más importantes son:

3.2.1 SISTEMA ANGLOAMERICANO O JUDICIALISTA.

En este sistema, corresponde a los tribunales dependientes del Poder Judicial conocer y decidir sobre todas las cuestiones en materia contencioso administrativa. Dicho sistema ha sido establecido en Bélgica, Italia, Suecia, Noruega, Dinamarca, Grecia y Rumania. También denominado Régimen Liberal; por ejemplo en Inglaterra y Estados Unidos de América, y así también es sustancialmente el sistema argentino.

Eduardo García de Enterría nos dice que “En el sistema anglosajón el principio del *derecho de la tierra* implica que los actos administrativos, como actos aplicativos de la Ley, tienen la autoridad vicaria de la Ley que aplican. No cumplir lo que ordena un acto administrativo se equipara, por ello, a incumplir la Ley en que el

mismo se funda, lo cual constituye una infracción penal, según el más antiguo *common law*. El acto administrativo como tal no se beneficia de ninguna ejecutoriedad, en el sentido que hemos expuesto, simplemente, quien no lo cumplimenta puede ser inculcado ante el juez penal (*indictement lies against*) por la autoridad que lo hace valer.”⁷³

En este sistema existen dentro del ámbito de la Administración Pública diversos organismos que tienen asignada función jurisdiccional, estructurados como *comités* o *comisiones*, que funcionan en forma colegiada, con diversos procedimientos. Estos organismos han sido identificados en forma genérica como “Tribunales Administrativos” (*administrative tribunal*), creados al margen del sistema ordinario de tribunales civiles y penales. La idea es que a través de un procedimiento ágil, con reglas sencillas y que se resuelva por funcionarios expertos, se solucionen las controversias que puedan presentarse por la actuación de la administración. Además el juez judicial u ordinario, sólo puede examinar la legitimidad de un acto administrativo, pero no revocarlo ni modificarlo, es decir, se limita a comprobar la legalidad o ilegalidad de este acto y en su caso condenar a la administración pública a una indemnización, a pagar una suma de dinero, o bien a la entrega de la cosa, todo lo cual no implica siempre restablecer la legalidad en la administración pública, sino una reparación patrimonial.

En el sistema judicialista los órganos de la jurisdicción ordinarios ejercen la actividad administrativa y sus aspectos característicos son:

⁷³ García de Enterría, Eduardo y Tomás Ramón-Fernández, Curso de Derecho Administrativo, 1995, p. 476.

1. La falta de responsabilidad o la imposibilidad inicial de los particulares para demandar a la Corona Inglesa y al Estado Federal y órganos locales, por los daños cometidos por los funcionarios respectivos al realizar su función administrativa en ambos países. En Inglaterra, a ello se debía la máxima de que el rey no era capaz de equivocarse, ni de obrar mal en sus decisiones por ser el rey y por su propia investidura real, el monarca no podía comparecer ante su propio tribunal. De esta manera se explica la inmunidad del Estado como principio del derecho inglés, que aún se mantiene, aunque se han introducido diversos medios de impugnación para dejar sin efecto esta situación de irresponsabilidad. En cuanto a Estados Unidos de América, influido sin duda por el sistema inglés, se entendió que el Estado, en calidad de ente supremo ordenador de la vida nacional, no podía ser sometido a juicio ante sus tribunales.

2. Existía la posibilidad de demandar ante los tribunales del fuero común a los funcionarios como personas físicas.

3. Cuando se fueron acabando los principios liberales y el Estado aumentó su intervención en todos los aspectos de la vida social y surgió así el pensamiento de que se debían establecer tribunales administrativos.

4. Los órganos encargados de examinar las pretensiones deducidas frente a la administración.

Por otro lado el “rule of law” implicaba la igualdad de todos los ciudadanos ante la ley aplicada a los tribunales de derecho común, los litigios suscitados entre los

funcionarios y los particulares no suponían una excepción, y, en consecuencia, el conocimiento de los mismos no correspondía a una jurisdicción especial administrativa, sino a los tribunales de la jurisdicción ordinaria. Es hasta 1958 que se aprobó la Tribunals and Inquiries Act, mediante la cual se creó un consejo encargado de controlar la constitución y el funcionamiento de los tribunales administrativos.

Actualmente la organización judicial inglesa cuenta con órganos de jurisdicción ordinaria como : la King's Bench División de la High Court (apelaciones de las resoluciones de las jurisdicciones administrativas de los writs de certiorari y de prohibition, dirigidos contra decisiones de los tribunales inferiores, de los tribunales administrativos especializados y los ministros), la Chancery División de High Court (conoce de los writs of mandamus frente a las entidades administrativas) y la Court of Appeal y la House of Lords (apelación ante estos órganos jurisdiccionales). Así también cuenta con órganos administrativos cuyas decisiones pueden ser impugnadas ante los de jurisdicción ordinaria y por otro lado están otros cuyas decisiones no son impugnadas ante ningún otro órgano estatal (cosa juzgada).⁷⁴

Las vías procesales mediante las cuales se puede reclamar a una autoridad pública son los clásicos writs que pueden ser de tres tipos: Las declarativas, el reclamante se limita a solicitar se constate la existencia de un derecho. Las constitutivas, donde se solicita la anulación de un acto de alguna colectividad pública y por último las de condena, los jueces ingleses están facultados para ordenar la ejecución de las pretensiones a los agentes del ejecutivo.

⁷⁴ Idem.

El principio de oralidad establece que los procedimientos judiciales son eminentemente orales, alcanzan proporciones extraordinarias y ello se traduce en importantes peculiaridades del sistema procedimental inglés. En cuanto a los efectos jurídico-materiales de la sentencia que dictan los tribunales ingleses en materia administrativa son de dos tipos:

a) Se pueden limitar a anular la decisión impugnada, pero sin dictar una nueva decisión sobre la cuestión de fondo.

b) Además dictan sobre la misma un nuevo acto.

Uno de los inconvenientes del proceso inglés es que resulta extremadamente costoso, lo cual se traduce en que no se tramiten los juicios respectivos.

Otro ejemplo del sistema judicialista es Estados Unidos de América. Aquí no existen tribunales administrativos diferentes de los órganos judiciales ordinarios, sino que las pretensiones de los particulares frente a los funcionarios se fundan en normas comunes y se resuelven ante la administración de justicia ordinaria. La falla del sistema consistía en que el Estado no podría ser sometido a juicio ante sus propios tribunales. Posteriormente el sistema tradicional sufre modificaciones, la legislación delegada adquirirá un desarrollo extraordinario y aparece el principio de responsabilidad del Estado y un gran número de organismos administrativos. Con el tiempo se llegó a pensar en establecer un tribunal administrativo con influencia francesa y jurisdicción exclusiva en materia contenciosa administrativa. En 1946 se promulga la Ley Federal de procedimiento donde se habla de los sujetos del proceso

como a los órganos de jurisdicción ordinaria, las partes que puede ser cualquier persona que sufra un daño jurídico a consecuencia de un acto administrativo y del procedimiento que podrá ser cualquier procedimiento de revisión especial establecido por la ley. En cuanto a la sentencia declarará legal el acto si estima que es fundada o la anulará cuando adolezca de vicios de legalidad.

En suma, podemos decir que esta corriente conserva la forma rígida de institucionalización del principio de la división de poderes del estado a que se refirió Montesquieu, donde a la administración pública le compete la función de administrar; al poder judicial la función jurisdiccional y de lo contrario sería romper con este principio, al invadirse la competencia del Poder judicial por el ejecutivo.

3.2.2 SISTEMA FRANCÉS O ADMINISTRATIVISTA.

En 1801, en Francia es creado el régimen jurídico de lo contencioso administrativo; conforme a este sistema, todo juicio en el que la administración pública sea parte, debe ser dirigido y solucionado por un organismo jurisdiccional especial, que está dentro de la misma administración. En ello se basa la crítica al sistema francés, el cual advierte que todos los poderes se encuentran facultados para realizar determinados actos que formalmente corresponden a otra autoridad, sin que ello implique romper con el equilibrio de poderes, sino que se traduce en colaboración e impide una división tajante que sería contraria a los fines del Estado. Esto es, el Sistema Administrativista o Francés tuvo como punto de partida la idea de equilibrio y separación de los *poderes*, de tal forma que los poderes administrativos y los jurisdiccionales quedaron como dos entes distintos, sin sometimiento de uno a otro,

ya que si los jueces se pronunciaban respecto de los actos del gobierno estarían interfiriendo en el ejercicio de la función administrativa, por lo que se prohibió que los jueces intervinieran en el funcionamiento de la Administración Pública, con lo cual la *división de poderes* se interpretó como una tajante *separación de los órganos de poder, con delimitación de sus funciones*, por lo que la Asamblea Constituyente derivada de la Revolución Francesa interpretó la «separación» en el sentido de vedar en forma absoluta la interferencia de los jueces en el funcionamiento de la Administración, en una palabra, enjuiciarla.

Por tanto, la aplicación de este principio dio lugar al dogma de que *juzgar por la Administración sigue siendo administrar (Juger l' Administration c' est encore administrer)*, con base en el cual el control de la Administración fue encomendado a órganos encuadrados dentro de la propia Administración (Consejos de Prefectura), situando en la cúspide del sistema al Consejo de Estado francés, que además de órgano de la administración sería juez de ella.⁷⁵

Este sistema que tuvo su origen en Francia en el siglo pasado ha tomado carta de naturalización en la legislación de diversos países del mundo. Es aquí también donde surge el sistema de los tribunales administrativos del consejo de Estado, donde las resoluciones definitivas las tomaba el soberano, es decir, se trataba de un sistema de justicia retenida, situación que perduró hasta 1872, cuando con el fin de lograr una solución adecuada a los fines de la denominada justicia administrativa se convertirían en : a) El contencioso de plena jurisdicción o subjetivo y b) El contencioso de anulación y objetivo.

⁷⁵ Ibid, p. 486.

3.2.3 SISTEMAS DIVERSOS.

A) SISTEMA MIXTO O INTERMEDIO. En este sistema, el control de los actos de la administración pública queda a cargo de tribunales de carácter especial que actúan con independencia tanto del Poder Ejecutivo federal o local como del Poder Judicial federal.

B) SISTEMA INDEPENDIENTE O ALEMÁN. En el Sistema Independiente o Alemán, la característica fundamental radica en que la solución de las controversias generadas por la actuación de los órganos del gobierno, que afecten la esfera jurídica de los particulares, se atribuye a tribunales especializados que no se encuentran adscritos a ningún poder en particular, es decir, no se ubican en el ámbito del Legislativo, como en el anglosajón, ni en el del Ejecutivo, como en el sistema francés.

El principio de independencia plena del órgano jurisdiccional, conforme al Sistema Alemán, ha tenido amplio reconocimiento en la Europa Continental, con la creación de órganos jurisdiccionales que no se ubican en ninguno de los poderes tradicionales, de tal forma que se evita el sometimiento de un poder a otro, preservando la división y el equilibrio de poderes. En América Latina solamente la República Oriental del Uruguay sigue este sistema.

Aunque pudiera parecer que estos sistemas se aplican en forma estricta en cada uno de los casos, en particular encontramos que esto no se da. Por ejemplo: en el sistema judicialista un gran número de resoluciones de autoridad son calificadas y

resueltas por diversos tribunales de corte administrativista, algo así como los tribunales de Aduanas o de Impuestos en los Estados Unidos de Norteamérica, que integran lo que en Derecho Administrativo se ha dado en llamar “principio de defensa previa a la jurisdiccional”. Los diferentes tratadistas nos mencionan que en estos países han proliferado los tribunales administrativos, que sirven de depuración y de cedazo para que las controversias que se presentan ante sus tribunales judiciales, vayan depuradas⁷⁶. En el mismo sentido nos encontramos que en el sistema francés o administrativista, se ha establecido la vía directa a los tribunales judiciales para el conocimiento de algún tipo de controversias administrativas, sin que sea necesario pasar por los tribunales administrativos, como sucede en Francia respecto de las resoluciones en materia de impuestos indirectos, o de aduanas.

Llama la atención cómo estos sistemas se han ido alejando de la aplicación pura, puesto que, como podemos darnos cuenta, en el Sistema Judicialista han proliferado los tribunales administrativos, para una revisión y depuración previa ante órganos especializados, antes de acudir al Poder Judicial; y en el Sistema Administrativista se ha difundido la revisión final de las resoluciones de sus tribunales administrativos, ante los del Poder Judicial: en uno y en otro sistema se encuentra, en el mayor de los casos, el principio de “*depuración especializada previa*”, mediante el cual el justiciable tiene una mayor garantía de justicia en materia administrativa.

Cabe señalar que en América Latina sólo en Colombia, Ecuador, Costa Rica y Panamá ubican sus Tribunales de lo Contencioso Administrativo dentro del Poder Judicial.

⁷⁶ Ibid, p. 447.

3.3 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SISTEMA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.

No obstante que realmente no existieron instituciones de carácter jurídico-administrativa en el sentido pleno a lo largo de la historia de México sino hasta 1853 y posteriormente hasta 1936 en que se expidió la ley mediante el cual se creó el hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y los tribunales locales de lo contencioso administrativo, nos remontaremos a diferentes etapas históricas de nuestro país.

3.3.1 ÉPOCA PRECORTESIANA.

En las tierras del Anáhuac (integradas por México, Texcoco y Tlacopan) existía una organización político-administrativa, donde las instituciones sociales y jurídicas regían la forma de gobierno, del ejército, del sacerdocio, la administración de justicia, de policía, etc... De esta forma se establecían reglas entre gobernantes y gobernados, entre los mismos gobernados y las relaciones con los integrantes de otros pueblos (aunque de manera no escrita, es decir se regían por el uso y la costumbre); de esta forma existía lo que podemos llamar derecho público, privado o civil, penal, agrario, etcétera.

En cuanto a los aztecas, la organización política estaba caracterizada por una potestad ilimitada de la clase privilegiada y gobernados por un jefe supremo con un

sentido místico es decir, se contaba con una monarquía teocrático-militar⁷⁷, de esta forma la autoridad política y sacerdotal se reunía en una misma persona. Sin embargo y debido a la gran cantidad de funciones que esta figura tenía a su cargo, se vio en la necesidad de dividir el trabajo y delegar funciones políticas, administrativas y judiciales.

En cuanto a la administración de justicia entre los aztecas las características más importantes fueron: la carrera judicial se reservaba a la nobleza, los juicios eran de carácter oral, existían tribunales especiales por razón del fuero (militares, comerciantes, sacerdotes), se contaba con un recurso de apelación que se tramitaba ante la autoridad superior y existían amonestaciones para los jueces que no cumplían rectamente con su función (desde privación de su cargo hasta pena de muerte).

3.3.2 ÉPOCA COLONIAL.

Los primeros vestigios de un sistema jurisdiccional regulador de la legalidad de los actos de la administración pública en México, se encuentran en esta etapa. Las leyes de Indias facultaron a los administrados que se sentían lesionados por una decisión del virrey o gobernador para apelar ante las audiencias reales de indias.⁷⁸ E igualmente, respecto de las resoluciones que en materia fiscal pronunciaban los gobernadores, corregidores y alcaldes, pasaban en grado de apelación a la “Audiencia y Cancillería Real”. Este organismo tenía naturaleza administrativa y judicial, pero con el advenimiento del sistema virreynal se limitó su función al ámbito jurisdiccional y adquirió la naturaleza de un tribunal colegiado de apelación, de manera que quedo

⁷⁷ G. Armienta Calderón, El proceso tributario en el derecho mexicano, Ed. UNAM, pag. 20.

⁷⁸ Ibid, p.24.

facultado para controlar los actos administrativos del virrey. En efecto, las decisiones de las audiencias reales eran apelables ante el “Real Consejo de Indias”, que fue el supremo tribunal colonial, el cual decidía la suerte del acto administrativo emanado del virrey. Así, el sistema colonial alcanzó su culminación en 1786, año en que se creó la junta superior de hacienda, que fue un tribunal especial encargado de conocer de todos los asuntos contenciosos relacionados con las rentas del Estado.

En suma, en la Nueva España, existió un primitivo sistema de justicia administrativa, que en ocasiones quedaba retenida en la misma administración, como asuntos de naturaleza fiscal y otras veces se delegaba a los tribunales judiciales, como en las audiencias reales y del Real Consejo de Indias.

3.3.3 MÉXICO INDEPENDIENTE.

En 1813, José María Morelos da a conocer “Los sentimientos de la Nación”, obra que congrega los anhelos sociales contra la dominación extranjera y que da fundamento junto con la Constitución Española de Cádiz de 1812, al decreto constitucional para la libertad de la América mexicana conocido como “Constitución de Apatzingan”; misma que asentó en su texto los principios de la democracia y de la soberanía popular. En dicho documento también se asentó el principio de la división de poderes, donde cada una de las autoridades debía desempeñar una sola función, sin que por ningún motivo pudiera invadir la esfera de atribuciones de los otros dos poderes.

Posteriormente, con la Constitución Federal de 1824 se advierte la existencia de un régimen de lo contencioso administrativo del tipo denominado angloamericano,

ya que la Suprema Corte de Justicia estaba facultada para intervenir en el control de la legalidad en la actuación de la administración pública , por sus órganos y funcionarios administrativos.

Sin embargo, es hasta 1853 que se expide la primera ley (ley Lares) y su reglamento respectivo para el arreglo de los asuntos de esta materia, y donde se declara en forma precisa la separación de las autoridades administrativas de lo judicial; así, se iniciaba la formación de tribunales administrativos autónomos con separación expresa del orden judicial. Dicho documento conocido como “Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo” rompió con la tradición judicialista en el país, en el sentido de corresponder al Poder Judicial Federal el conocimiento de los negocios contenciosos, con lo cual se creó un régimen de tribunales administrativos de tipo continental europeo, y se hizo recaer el control de la legalidad de los actos administrativos en un consejo de Estado, situado en la esfera de competencia del Poder Ejecutivo.⁷⁹ Es por ello, y aún cuando fue declarada inconstitucional, que se considera el antecedente más importante en México de un régimen de tribunales administrativos de tipo francés.

Voces encontradas como la de Don Ignacio Vallarta (ministro de la Suprema Corte de Justicia) sostuvieron la tesis de inconstitucionalidad de los tribunales administrativos por considerarlos violatorios del principio de la división de poderes, ya que según su criterio, implicaban la reunión de dos poderes en una sola persona; el ejecutivo y el judicial en el Presidente de la República.

⁷⁹ Margain Manautou, Emilio, De lo Contencioso Administrativo, de anulación o de ilegitimidad, 1995, p. 62.

En razón a lo anterior, las Constituciones de 1857 y 1917 mantenían el criterio de la estricta intervención judicial para revisar los actos ilegales de la administración pública, situación que perduró hasta 1936, al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación, mediante la expedición de la Ley de Justicia Fiscal, la cual estuvo vigente hasta 1938, fecha en que entró en vigor el Código Fiscal de la Federación. Este código incorpora todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, procedimiento económico-coactivo e infracciones y sanciones.

Posteriormente y hasta la fecha se han llevado a cabo diversas reformas constitucionales relativas a la materia, cabe destacar la de 1946 donde se procedió a reformar la fracción primera del artículo 104 de la Constitución: “En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer los recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de los tribunales administrativos creados por la ley Federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos...” y en 1987 el artículo 73 constitucional.

3.4 JUSTICIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA.

Con el establecimiento de las normas que regulan y delimitan los derechos y obligaciones de los particulares, y el campo de competencia de las autoridades, se da el primer paso hacia la justicia administrativa, que se prolonga con el establecimiento de las vías o medios procesales para hacer valer esos derechos. Esto es, se debe partir del hecho de que la justicia administrativa debe darse en forma plena; que los gobernados efectivamente reciban lo que les corresponde, y que la libertad quede

limitada por la autoridad sólo hasta el límite que racional y legalmente marca la ley. Por ello, encontramos que la justicia administrativa se da cuando un ente de la administración pública, resuelve un conflicto generado por un acto administrativo. De una manera más extensa entendamos a la justicia administrativa como los mecanismos de que disponen los particulares para obligar a los órganos del poder ejecutivo a actuar conforme al orden jurídico en los actos que les son inherentes, así como los órganos contenciosos a los que puede recurrir. Estos mecanismos son *el contencioso administrativo y el recurso administrativo*.

Los actos de la administración pública tienen que seguir las normas que les dicta el principio de legalidad, cuando salen de estos lineamientos o el particular cree que es el caso, existen medios para que el administrado obligue a que tomen su cauce legal en los casos procedentes, a esto se le conocen como sistemas de control de legalidad del acto administrativo y estos son:

1. Control legislativo. Conocido también como control político, figura relativamente nueva en nuestro país, en la cual la responsabilidad corre a cargo de un funcionario conocido como Ombudsman, quien es designado por la cámara para que conozca de las quejas de los gobernados por actos administrativos violatorios o incorrectos.

2. Control judicial. Realizado por el poder judicial en los casos que sea de su competencia para el control de los actos administrativos conforme a un sistema de controversias, conocido en nuestro medio como el juicio de amparo.

3. *Autocontrol.* Aquí nos encontramos ante la figura más interesante, ya que como su mismo nombre lo indica, nos encontramos ante el medio por el que la administración pública comprueba y vigila la legalidad de sus propios actos. Tanto el contencioso administrativo como el recurso administrativo, se realizan ante los organismos administrativos sin que exista injerencia del poder legislativo ni del judicial.

3.4.1 JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA. CONCEPTO.

Entendemos por función jurisdiccional, la manifestación del Estado que tiene por objeto resolver las controversias que se plantean entre dos partes con intereses contrapuestos, que son sometidos a la consideración de su órgano estatal, el cual actúa de manera imparcial. De ahí, deducimos que la jurisdicción administrativa se refiere a las instancias que tienen los gobernados para impugnar los actos administrativos ante tribunales, sean estos administrativos o judiciales. En adición, la función jurisdiccional gana un papel cada vez más importante en el Estado actual, ya que deja de ser una actividad meramente técnica de solución de conflictos, para erigirse en uno de los servicios públicos fundamentales del Estado contemporáneo, ya que su actuación no sólo puede consistir en la revisión de la juridicidad de los actos emitidos por otros órganos públicos, sino también con un sentido de poder político, dada la trascendencia que la decisión puede tener.

Así surge el concepto del “derecho a la tutela jurisdiccional”, que “...toda persona tiene para acceder a tribunales independientes e imparciales, con el fin de plantear una pretensión o defenderse de ella, a través de un proceso justo y razonable,

en el que se respeten los derechos que corresponden a las partes; así como para que dichos tribunales emitan una decisión jurisdiccional sobre la pretensión o la defensa y, en su oportunidad, ejecuten esa resolución.”⁸⁰ Debe señalarse que el derecho a la tutela jurisdiccional ha sido reconocido no sólo en la legislación interna de cada país, como en el artículo 17 de nuestra Constitución Política, sino también en diversos instrumentos de carácter internacional, suscritos por México, como la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, así como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969.

Por tanto, la jurisdiccionalidad, como garantía individual, está representada por la posibilidad de que el individuo lleve sus conflictos jurídicos ante órganos ad hoc para su juzgamiento, a fin de que sea respetada su esfera jurídica; de tal forma que cuando la controversia deriva de la actuación de la autoridad administrativa que afecta la esfera jurídica de los individuos, nos encontramos ante el contencioso administrativo. Por otro lado es relevante señalar los tipos de jurisdicción más importantes:

a) La jurisdicción retenida; que es la que realizan los órganos jurisdiccionales enclavados en la esfera de la administración pública activa, que aunque poseen cierta independencia funcional, sus resoluciones requieren la aprobación de las autoridades administrativas de mayor jerarquía.

⁸⁰ Ovalle Favela José, Garantías Constitucionales del Proceso, 1995, p.289.

b) La jurisdicción delegada; se presenta cuando el tribunal administrativo, situado dentro del poder ejecutivo, emite sus resoluciones en forma definitiva y obligatoria, pero lo hace a nombre de la administración pública.

c) Plena autonomía, cuando los tribunales resuelven las controversias de manera autónoma, sin vinculación alguna con la Administración

3.4.2 EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. CONCEPTO Y NATURALEZA JURÍDICA.

El término 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.⁸¹ Esto es, el contencioso administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, puesto que representa una instancia por medio del cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales.⁸² Es por ello que 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.

⁸¹ Jesús González Pérez, Derecho procesal administrativo, 1963, p. 108.

⁸² Manuel Lucero Espinosa, Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, 1995, p. 17.

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

Podemos hablar de cuatro tipos de contencioso administrativo, clasificados según el alcance de sus decisiones;

a. *Contencioso de plena jurisdicción o subjetivo*: Al respecto se dice que el recurso contencioso administrativo de plena jurisdicción es el que tiene por objeto proteger y reparar los derechos subjetivos. Por eso él procede cuando la administración pública lesiona un derecho subjetivo.⁸³ En este juicio el tribunal al revisar el acto impugnado, deberá indicar al organismo funcionario de la Administración Pública, en que sentido debe emitirse dicho acto, es decir, en la sentencia se dispondrá la forma y términos en que deberán emitir nuevamente en cumplimiento de la resolución y tendrá el imperio suficiente para ejecutar sus fallos. De esta forma la resolución produce los efectos de la cosa juzgada sólo entre las partes intervinientes en la contienda.

b. *Contencioso de anulación, de ilegitimidad u objetivo*: Limitado el tribunal a declarar nulo o válido el acto revisado, esto es, su decisión no repara el interés lesionado, más que en lo relativo al restablecimiento de la legalidad, sin estar facultado para reformar o sustituir el acto ilegal; sin embargo, el efecto de la sentencia se extiende de manera general y no sólo entre las partes en disputa. El recurso contencioso de anulación tiene por objeto reestablecer el imperio de la legalidad en la administración pública al violarse una ley (derecho objetivo),⁸⁴ siempre y cuando el

⁸³ Rafael Bielsa, Derecho Administrativo, tomo I, pp. 133-136.

⁸⁴ Idem.

recurrente tenga un interés legítimo, personal, directo y actual para demandar la anulación del acto u omisión de que se trate.

c. ***Contencioso de represión:*** es donde se llegan a aplicar sanciones, esto es, está encaminado a revisar, imponer o modificar las sanciones administrativas.

d. ***Contencioso de interpretación:*** tribunales a los que la Administración Pública puede pedir su opinión sobre que sentido debe emitirse dicho acto antes de dictarlo.

Cabe mencionar que estos dos últimos prácticamente han caído en desuso, pues no tienen aplicación, sino que solo los menciona la doctrina como un antecedente histórico. Es por ello que solo enunciaremos las diferencias más notables entre el procedimiento de lo contencioso administrativo de plena jurisdicción y el de anulación, conforme a nuestro sistema jurídico:

a) En el primero se alega violación del derecho subjetivo o de garantía constitucional; en el segundo, violación de la ley.

b) En el primero existen medios para hacer cumplir sus sentencias; en el segundo no se cuenta con esos medios.

c) En el primero el efecto de la sentencia es interpartes; en el segundo el efecto de la sentencia es general; erga omnes.⁸⁵

En razón a lo anterior se deduce en cuanto a la naturaleza jurídica del contencioso administrativo, dos grandes directrices: a) Desde el punto de vista sustantivo, ha sido concebido como una contienda o litigio administrativo; b) Desde el punto de vista procesal o adjetivo, ha sido considerado de diversas formas: como acción o pretensión procesal, como recurso o proceso administrativo. Esto es, que su naturaleza encuadra dentro del contencioso de anulación o de ilegitimidad ya que se limita a declarar la nulidad o validez del acto revisado, sin contar con el imperio suficiente para ejecutar sus fallos.

3.4.3 FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

En la actualidad, la existencia del contencioso administrativo tiene su fundamento en el hecho de que la Administración Pública, por ser uno de los poderes del Estado, no tiene por que someter la solución de los conflictos generados por sus actos al conocimiento de algún otro poder, con lo que se motiva la creación de órganos pertenecientes a la misma Administración Pública, que gocen de mayor o menor grado de autonomía según sea el caso, para que resuelvan jurisdiccionalmente las controversias surgidas entre ésta y el particular que se considere afectado por algún acto administrativo.

⁸⁵ Margain Manautou, Emilio, De lo Contencioso Administrativo, de anulación o de ilegitimidad, 1995, p. 4.

El fundamento legal del contencioso administrativo lo encontramos en el artículo 73 de la constitución, donde se otorga competencia al Congreso de la Unión para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de autonomía para dictar sus fallos sobre controversias suscitadas entre los particulares y la administración pública federal. Por otro lado, el artículo 104 fracción I-B, señala que corresponde a los tribunales de la federación conocer de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo.

Sin embargo, esto obedece a una posición contraria del principio de la división de poderes, principio de legalidad y del principio de independencia judicial, anteriormente citados.

3.5 JUSTICIA CONTENCIOSA ADMINISTRATIVA Y SU REALIDAD EN EL ESTADO MEXICANO.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto deducimos que el contencioso administrativo es un procedimiento que se sigue ante los tribunales administrativos o judiciales, a fin de resolver las controversias que se suscitan entre la administración pública y los administrados.

Se advierte también, que el contencioso administrativo mexicano se ha organizado al amparo de las doctrinas angloamericana y francesa. Así, los tribunales administrativos de tipo francés que se han creado en México son: el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del

Distrito Federal y los tribunales fiscales de los estados de México, Veracruz, Querétaro, Sonora, Sinaloa e Hidalgo.

Por otra parte, los tribunales a quienes se ha encomendado de alguna forma el conocimiento de las controversias de orden administrativo, dentro del Poder Judicial Federal son: a) Suprema Corte de Justicia de la Nación (Segunda Sala); b) Los tribunales colegiados de circuito; c) Los tribunales unitarios de circuito; y d) Los juzgados de distrito.

Esto es que, en la actualidad, según el artículo 104 constitucional, se conserva el sistema mixto mexicano de tribunales administrativos autónomos, cuyas resoluciones son revisadas por el orden supremo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. De esta forma se observa que las controversias administrativas en el ámbito jurídico mexicano se resuelven por tribunales administrativos enmarcados dentro de la esfera de competencia de la administración pública y por el Poder Judicial de la Federación, de acuerdo a sus respectivas leyes.

Indudablemente, desde 1936 el sistema contencioso administrativo en México ha buscado la plena aceptación entre los administrados y las autoridades administrativas, fecha en que se instituyó el antes Tribunal Fiscal de la Federación y posteriormente en 1971 con la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, el primer tribunal local de este carácter en la República Mexicana; el ideal de la búsqueda cada vez más urgente de una justicia administrativa real, pronta y expedita.

Actualmente como ya lo mencionamos, se encuentran en funcionamiento los tribunales fiscales de los estados de México, Veracruz, Querétaro, Sonora, Sinaloa e Hidalgo, cuya característica principal es que dependen del Ejecutivo local de cada Estado donde se ubican y controlan la legalidad de la actuación de las autoridades administrativas respectivas. En los demás estados en que aún no se instalen tribunales, funcionan los recursos administrativos en materia fiscal y administrativa que se ventilan ante los órganos de la propia administración pública.

En el Estado de Hidalgo, por ejemplo, funcionan dos salas que integran el Tribunal de lo Contencioso Administrativo. Una se dedica a resolver cuestiones de tipo administrativo y la otra de materia fiscal. Esto indica que se ha dividido el trabajo judicial-administrativo y la especialidad en tales áreas de la jurisdicción correspondiente.

La evolución del contencioso-administrativo en México, en sus casi setenta años de existencia, no sólo ha ocurrido respecto de su organización y del procedimiento que se sigue para resolver las controversias que se someten a su consideración, sino también en cuanto a su competencia material. Un tribunal que nació con una competencia restringida, únicamente respecto de la materia fiscal federal, ahora la tiene más amplia. Esto es, en los últimos siete años la evolución del juicio contencioso-administrativo federal ha tenido tres manifestaciones trascendentales:

A) La primera fue la expedición de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de diciembre

de 1995, que amplió la competencia material de dicho órgano jurisdiccional, dado que de acuerdo con la redacción de la fracción XIII del artículo 11 de dicho ordenamiento legal, sería competente para conocer de resoluciones que recayeran al recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

B) En segundo lugar tenemos la reforma efectuada al Código Fiscal de la Federación, mediante la ley que establece y modifica diversas leyes fiscales, publicada en el *Diario Oficial* citado, el 30 de diciembre de 1996, que vino a modificar el juicio contencioso-administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en los siguientes aspectos: *a)* estableció obligación de examinar en primer lugar las causales de ilegalidad que pudieran llevar a declarar la nulidad lisa y llana de las resoluciones impugnadas; *b)* abandonó el sistema de *litis* cerrada, para permitir que los gobernados, en el caso de impugnar resoluciones de recursos administrativos, planteen cuestiones novedosas no esgrimidas en el recurso, para que al momento de que el tribunal dicte la sentencia se puedan anular las resoluciones impugnada y recurrida; y *c)* facultó a las salas del tribunal citado para declarar de oficio la nulidad de la resolución impugnada, por incompetencia de la autoridad que la dictó, y por la ausencia de fundamentación o motivación de dicha resolución.

C) En tercer lugar se dieron las reformas a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y al Código Fiscal de la Federación, realizadas a través del decreto por el que se reforman diversas disposiciones fiscales, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 2000. Conforme al primer ordenamiento citado, se reformó la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y además se volvió a reformar la fracción XIII del artículo 11 de esa ley, con el fin de establecer la competencia, no

sólo para resolver los juicios en contra de resoluciones que concluyan el recurso de revisión de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, sino también para conocer de las controversias respecto de los actos dictados por las autoridades administrativas, que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la referida ley procedimental; asimismo se incorpora la competencia para conocer demandas contra resoluciones negativas fictas configuradas en las materia que son de la competencia de dicho tribunal. Además se facultó a la Sala Superior para determinar la jurisdicción territorial de la salas regionales, así como su número y sede; y, por último, se modificó la competencia territorial de las salas regionales, en cuanto que ahora serán competentes para conocer del juicio, aquellas en donde se encuentre la sede de la autoridad demandada.

En cuanto a las reformas del Código Fiscal de la Federación, entre otras tenemos las siguientes: *a)* se cambia el nombre de "Procedimiento Contencioso Administrativo" por el de "Juicio Contencioso Administrativo"; *b)* se establece que el actor debe señalar domicilio para oír y recibir notificaciones en la jurisdicción de la sala regional, y de no hacerlo las notificaciones se le harán por lista; *c)* se establece como facultad de las salas, y a petición de parte, el otorgamiento de la suspensión de la ejecución del acto impugnado; *d)* se establece la posibilidad de señalar domicilio electrónico para recibir notificaciones; *e)* se regulan los exhortos entre las salas regionales; *f)* se establece que en la sentencia se podrá declarar la existencia de un derecho subjetivo, cuando previamente se pruebe su existencia, y condenar al cumplimiento de una obligación, además anular la resolución impugnada; *g)* se le otorga al pleno de la Sala Superior la facultad para establecer jurisprudencia por contradicción de tesis.

Independientemente de las reformas legislativas antes señaladas, existen dos iniciativas legislativas, conforme a las cuales se pretende dotar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de un procedimiento más ágil y eficiente, para que satisfaga con plenitud la nueva competencia administrativa que le asignó.

La primera iniciativa fue presentada por el senador Fauzi Hamdan Amad, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional, la cual contiene el proyecto de Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo. La segunda iniciativa proviene del senador David Jiménez González, del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional, que contiene el proyecto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Estas son:

1) Ley Fauzi Hamdan. El proyecto de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo tiene su base en el actual procedimiento previsto en el título VI del Código Fiscal de la Federación, al cual se le hicieron las adecuaciones que se estimaron pertinentes para establecer un nuevo procedimiento, que según el autor, sea "ágil, seguro y transparente". Entre los aspectos relevantes que se pretenden incorporar a este ordenamiento legal, se encuentran los siguientes:

- Impugnación de actos administrativos de carácter general, excepto reglamentos.
- Incorporación de la condena de costas al actor, cuando promueva el juicio con propósitos notoriamente dilatorios.

- Incorporación del pago de la indemnización al particular, por los daños o perjuicios que se le hayan causado, por una actuación administrativa ilegalmente grave, sin que la demandada se allane a la pretensión del gobernado.
- Reducción de los plazos para la presentación de la demanda y su contestación, así como de su ampliación y la correspondiente contestación.
- Mejoramiento del sistema de la suspensión de la ejecución del acto impugnado, incluyendo la suspensión con efectos restitutorios.
- Inclusión de un procedimiento para hacer cumplir las sentencias del tribunal.

II) Ley David Jiménez. En el citado proyecto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se pretende mejorar el procedimiento contencioso-administrativo, en los siguientes aspectos:

- Considerar únicamente como parte a la autoridad emisora del acto demandado, y no al titular de la Dependencia o Entidad de la Administración Pública Federal de la que dependa la demandada, ni a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, aún y cuando se controvierta el interés fiscal de la Federación.

- Disminuir los plazos para presentar la demanda, la contestación, la ampliación de la demanda y su contestación, así como para acordar las diversas promociones.

- Mejorar el sistema de suspensión de la ejecución del acto impugnado, incluyendo la suspensión con efectos restitutorios.

- Establecer los casos en que causan ejecutoria las sentencias del tribunal.

- Establecer un procedimiento para la ejecución de las sentencias del tribunal, facultando a las salas regionales, a la sección o al pleno, según corresponda, para ordenar la destitución del servidor público que persistiera en negarse a cumplir la sentencia que haya causado estado.

- Establecer la revisión adhesiva, con el fin de salvaguardar la garantía de audiencia del gobernado.

Resulta indiscutible que la aprobación de estas iniciativas vendrían a enriquecer enormemente al juicio contencioso-administrativo que se tramita ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin embargo el determinar si la ampliación de facultades a dicho tribunal o la reubicación del mismo dentro de los parámetros del principio de la división de poderes es lo que requiere la justicia contenciosa administrativa del México actual será materia de nuestro siguiente capítulo.

CAPÍTULO CUARTO

EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA EN EL SISTEMA CONSTITUCIONAL MEXICANO

4.1 LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS Y SU FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

Los tribunales administrativos surgen por la necesidad de contar con órganos de control de la legalidad, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos en contra de los actos de carácter administrativo o fiscal, emanados de dependencias del Poder Ejecutivo de la Federación, Estados o Ayuntamientos que afecten sus derechos e intereses legítimos de los gobernados; esto es, que en virtud de que la administración pública y los órganos públicos están subordinados a la Ley, el particular tiene el derecho a que los órganos administrativos se sujeten a ella, y se cumplan todos y cada uno de los principios de legalidad y los elementos propios de los actos administrativos. Encontrando en tribunales de esta naturaleza, órganos jurisdiccionales competentes para conocer de los juicios que se promuevan en contra de cualquier acto o resolución de carácter administrativo o fiscal que en el ejercicio de sus funciones dicten, ordenen, ejecuten o pretendan ejecutar las dependencias que integran la administración pública federal, estatal o municipal en perjuicio de los particulares. Su fundamento constitucional lo encontramos en el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La intención de la creación de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo es precisamente, que el particular cuente con los órganos jurisdiccionales, en los que pueda impugnar o combatir las resoluciones emitidas por las autoridades comprendidas dentro del ámbito del Poder Ejecutivo ya sea Centralizado o Descentralizado, en el ámbito federal y local. En la República

Mexicana se han establecido en diferentes Entidades Federativas Tribunales de esta naturaleza, los siguientes:

1. El Tribunal Fiscal de la Federación, se crea el 27 de agosto de 1936 por medio de la Ley de Justicia Fiscal, publicada el día 31 del mismo mes y año, para entrar en vigor a partir del 1 de enero de 1937, con su problemática consiguiente en virtud de que el texto original de la Constitución de 1917, no hacia referencia a este tipo de Tribunales, y es hasta diciembre de 1946 cuando se lleva a cabo la primera modificación en este sentido.

2. Le secunda el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al amparo de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1971.

3. Posteriormente diversos Estados crean sus propios ordenamientos y tribunales de carácter fiscal y administrativo, entre ellos están: Hidalgo, Jalisco, Guanajuato, Querétaro, el Estado de México, entre otros. Sin embargo es hasta la reforma constitucional del 18 de marzo de 1987 determinan crear los Tribunales de lo Contencioso Administrativo dando nacimiento a esta vía jurisdiccional como lo son: Guerrero, Yucatán, El Estado de Baja California, Morelos, Veracruz, Sinaloa, San Luis Potosí, el Estado de Nuevo León, Tabasco. No obstante las bondades de este tipo de Tribunales por considerarse la vía legal por medio de la cual los particulares pueden impugnar los actos administrativos de las autoridades, que lesionan sus intereses, no se ha instaurado en todas las entidades federativas, Tribunales locales de lo Contencioso Administrativo.

Lo anterior obedece a que el artículo 116 Constitucional fracción V que a la letra dice: “V.- Las Constituciones y leyes de los Estados 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 Estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones”, utiliza el vocablo PODRÁN por el de DEBEN, ya que con la redacción que actualmente tiene este artículo solo hace la invitación a las entidades federativas a que legislen y en consecuencia se 'instituyan o establezcan dentro de su territorio Tribunales de lo Contencioso administrativo, pero no existe la obligatoriedad con esta redacción, el vocablo DEBEN, establece la obligatoriedad necesaria para que puedan todos los ciudadanos mexicanos, independientemente de la entidad federativa en la que radiquen puedan acudir en demanda por un acto de autoridad ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo y que como se ha visto no todos los estados cuentan con este tipo de tribunales.

Otro aspecto también importante de mencionar es que dentro de este artículo se debería dotar a los Tribunales de lo contencioso Administrativo, de Plena jurisdicción y con esto marcar la diferencia de los tribunales, de mera anulación y los de plena jurisdicción. De lo que podemos conceptuar como mera anulación, el Diccionario Jurídico Mexicano menciona ANULACIÓN.- Acción y efecto de quitarle validez a las normas producidas por actos jurídicos -. Por lo que debemos entender que el Contencioso Administrativo de mera anulación sólo esta en aptitud de nulificar el acto impugnado.

Por su parte los Tribunales dotados de plena jurisdicción están en aptitud de señalar con toda precisión los alcances y efectos de las sentencias, generando con ello claridad y seguridad jurídica tanto en su cumplimiento como en su alcance y los efectos que genera la resolución o sentencia emitida por estos Tribunales, facilitando la tarea a las autoridades en su cumplimiento, por la precisión y fijación de los alcances mencionados, descansando esta responsabilidad por parte de las autoridades, trasladándola a los Tribunales Administrativos en las resoluciones en los casos en los que se tenga que reexpedir el acto invalidado.

Esto es, la plena jurisdicción no sólo implica tener la facultad jurídica de hacer cumplir sus determinaciones, sino también tener la aptitud de declarar la nulidad del acto impugnado, precisar los alcances y efectos de las sentencias y contar con los medios legales para hacer cumplir sus resoluciones.

Sirve de sustento lo anterior las reformas del 17 de marzo de 1987 al artículo 17 Constitucional: "Ninguna persona podrá hacerse justicia por si misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho. 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, prohibidas 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..." En este artículo se precisan las características de los Tribunales en nuestro País de las cuales deben gozar los Tribunales Administrativos y que al encontrarse situados dentro de la esfera del Poder Ejecutivo van en contra de lo establecido por dicho precepto Constitucional.

4.2 EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a lo largo de 69 años de vida, ha tenido el encargo de ser custodio de la legalidad de los actos de la administración activa en aquellas materias de su competencia. Por ello se ha conceptualizado al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como “un Órgano Jurisdiccional dotado de plena autonomía, encargado de impartir Justicia Administrativa resolviendo en forma honesta y gratuita las controversias entre los particulares y la Administración Pública Federal de manera pronta, completa e imparcial, con el objeto de contribuir al avance del Estado de Derecho en México al salvaguardar el respeto del orden jurídico, la seguridad, la paz social y el desarrollo democrático.”⁸⁹ Dicho tribunal cuenta con un marco normativo como respaldo:

- Artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Reglamento Interior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su reglamento.

⁸⁹ Magistrada María del Consuelo Villalobos Ortiz, [Página Electrónica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa](#).

4.2.1 ANTECEDENTES DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Como se ha mencionado en capítulos anteriores, el establecimiento del contencioso administrativo de corte francés, en nuestro país tiene su antecedente en la Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo, del 25 de noviembre de 1853, conocida como Ley Lares, en la que se prohíbe a los tribunales judiciales actuar sobre las cuestiones de la Administración; misma que fue calificada de inconstitucional por Ignacio Vallarta, por considerarla violatoria del principio de la división de poderes.

Posteriormente, bajo el régimen del Imperio de Maximiliano, se expidió la ley del 1 de noviembre de 1865, que establecía el Consejo de Estado, la cual le atribuía, entre otras facultades, la de formar el contencioso administrativo.

En forma similar, en la Ley del Impuesto Sobre la Renta de 1925, la Junta Revisora conocía de las reclamaciones que se formularan contra las resoluciones de las Juntas Calificadoras y en el año de 1927 con la Ley de la Tesorería de la Federación, se establece un juicio de oposición, el cual se promovía ante los juzgados de Distrito, y que debía agotarse previamente a la interposición del juicio de amparo.

Así llegamos al 27 de agosto de 1936 en el que se elabora la Ley de Justicia Fiscal que estableció el Tribunal Fiscal de la Federación, como un Tribunal con autonomía para dictar sus fallos, por delegación de facultades que la propia ley establecía. Dicho Tribunal absorbió la competencia que hasta la fecha habían tenido los organismos de carácter fiscal: el Jurado de Infracciones fiscales y la Junta

Revisora del Impuesto sobre la Renta; además se derogaron los preceptos de la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación y del Código Federal de Procedimientos Civiles que establecían y regulaban un juicio sumario de oposición en materia fiscal ante los Tribunales Federales. En suma, el tribunal que nos ocupa nació con las siguientes características:

a) Organismo perteneciente al Poder Ejecutivo, aunque materialmente su actuación fuese jurisdiccional.

b) Organismo independiente de cualquier autoridad administrativa.

c) Organismo jurisdiccional de justicia delegada

d) Organismo eminentemente de carácter fiscal.

e) Tribunal de simple anulación, toda vez que sus resoluciones eran meramente declarativas, por no tener el Tribunal atribuciones para hacer cumplir sus fallos.

Con fecha 31 de diciembre de 2000, se publica en el Diario Oficial de la Federación, una reforma de notoria importancia en cuanto hace al juicio contencioso administrativo; contemplado en el Código Fiscal de la Federación en su Título VI; esto es, se le otorga al Tribunal Fiscal la tan anhelada ampliación de competencia por

razón de materia; competencia que se traduce en un conocimiento neto de los asuntos que se deriven de la administración pública, así como también se modifica su denominación. Estas reformas quedan comprendidas en la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ,en el artículo 11, fracciones XIII y XIV y adición a la fracción XV y dos párrafos finales, quedando de la siguiente forma:

“Artículo 11.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

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

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

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

configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias. No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.”

“Artículo Décimo Primero Transitorio.- En relación con las modificaciones a que se refiere el Artículo Décimo de este Decreto, se estará a lo siguiente:

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

4.2.2 NATURALEZA JURÍDICA. SU PRESUNTA AUTONOMÍA.

Nuestra Constitución Política Federal, es el ordenamiento del cual dimanar las normas que rigen nuestro Derecho Fiscal y consagra además los principios y garantías más elementales de todo “Estado de Derecho”, entre ellos y con relación a la materia que nos ocupa citaremos los siguientes:

- **Artículo 13.** Garantía de Igualdad: “Nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales.”

- **Artículo 14.** Garantía de seguridad jurídica y de audiencia: “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.”

- **Artículo 16.** Garantía de legalidad y de seguridad jurídica: “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.”

- **Artículo 17.** Garantía de seguridad jurídica (de impartición de justicia por parte del poder judicial): “...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, prohibidas 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.”

- **Artículo 103 y 107.** Garantía de amparo.

En consecuencia, la ubicación jerárquica de las leyes fiscales sigue el criterio de la pirámide Kelseniana:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Tratados Internacionales.
- Leyes Federales.
- Leyes Locales.
- Código Fiscal de la federación.
- Decretos.
- Reglamentos y Circulares.
- La resolución miscelánea.

De acuerdo con lo anterior, el principio de legalidad se encuentra claramente establecido en primer lugar por el artículo 31 fracción IV, al expresar que “los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos, así de la federación, como del distrito federal o del estado y municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes”. En consecuencia, ningún órgano del estado puede realizar actos individuales que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior y conforme a lo dispuesto por el artículo 14 de nuestra ley fundamental. Lo contrario, es decir, “la arbitrariedad en la imposición, la imprevisibilidad en las cargas tributarias y los impuestos que no tengan un claro apoyo legal, deben considerarse absolutamente proscritos del régimen constitucional mexicano, sea cual fuere el pretexto con que pretenda justificárseles.”⁹⁰

⁹⁰ Cárdenas Gracia, Jaime, Boletín Virtual Jurídico, 1994.

Por otro lado, dicho principio de legalidad se ha entendido bajo la fórmula: los particulares pueden hacer todo lo que no está prohibido en la ley, y las autoridades sólo pueden hacer lo que expresamente faculta la ley.⁹¹ Esto es, según nuestra doctrina y jurisprudencia, el principio se reduce por el lado de las autoridades a que éstas tengan competencia legal para actuar, y que funden y motiven sus decisiones a partir de las disposiciones legales, según lo prevé el primer párrafo del artículo 16 de la Constitución. Así planteado, el principio resulta contundente, lógico y claro. Si buscamos su origen, lo encontraremos en el siglo XIX, y en esa época como ahora, tuvo por propósito excluir la arbitrariedad pública, garantizar el respeto a la ley, y limitar al soberano. Es un principio surgido de la supremacía de la ley sobre la administración; de la subordinación a la ley, y sólo a la ley, de los derechos de los ciudadanos; y de la presencia de jueces independientes con competencia exclusiva para aplicar la legalidad.⁹² Es por ello que, tanto el particular como la autoridad están obligados a valorar la ley a partir de los preceptos constitucionales. Con relación al tema resulta aplicable la siguiente tesis jurisprudencial:

“LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY. Este alto tribunal ha sustentado el criterio de que el principio de legalidad se encuentra claramente establecido en el artículo 31 constitucional, al expresar en su fracción IV, que los mexicanos deben contribuir para los gastos públicos de la manera proporcional y equitativa que dispongan las leyes. Conforme con dicho principio, es necesaria una ley formal para el establecimiento de los tributos, lo que satisface la exigencia de que sean los propios gobernados, a través de sus representantes, los que determinen las cargas fiscales que deben soportar, así como que el contribuyente pueda conocer con suficiente precisión el alcance de sus obligaciones fiscales, de manera que no quede margen a la arbitrariedad. Para

⁹¹ Bobbio, Norberto, Teoría general del derecho, Madrid, Debate, 1992, pp. 99-102.

⁹² Zagrebelsky, Gustavo, El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia, Madrid, Trotta, 1995, p. 23.

determinar el alcance o profundidad del principio de legalidad, es útil acudir al de la reserva de ley, que guarda estrecha semejanza y mantiene una estrecha vinculación con aquél. Pues bien, la doctrina clasifica la reserva de ley en absoluta y relativa. La primera aparece cuando la regulación de una determinada materia queda acotada en forma exclusiva a la ley formal; en nuestro caso, a la ley emitida por el Congreso, ya federal, ya local. En este supuesto, la materia reservada a la ley no puede ser regulada por otras fuentes. La reserva relativa, en cambio, permite que otras fuentes de la ley vengan a regular parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero a condición de que la ley sea la que determine expresa y limitativamente las directrices a las que dichas fuentes deberán ajustarse; esto es, la regulación de las fuentes secundarias debe quedar subordinada a las líneas esenciales que la ley haya establecido para la materia normativa. En este supuesto, la ley puede limitarse a establecer los principios y criterios dentro de los cuales la concreta disciplina de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria. Así, no se excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador. En suma, la clasificación de la reserva de ley en absoluta y relativa se formula con base en el alcance o extensión que sobre cada materia se atribuye a cada especie de reserva. Si en la reserva absoluta la regulación no puede hacerse a través de normas secundarias, sino sólo mediante las que tengan rango de ley, la relativa no precisa siempre de normas primarias. Basta un acto normativo primario que contenga la disciplina general o de principio, para que puedan regularse los aspectos esenciales de la materia respectiva. Preciado lo anterior, este alto tribunal considera que en materia tributaria la reserva es de carácter relativa, toda vez que, por una parte, dicha materia no debe ser regulada en su totalidad por una ley formal, sino que es suficiente sólo un acto normativo primario que contenga la normativa esencial de la referida materia, puesto

que de ese modo la presencia del acto normativo primario marca un límite de contenido para las normas secundarias posteriores, las cuales no podrán nunca contravenir lo dispuesto en la norma primaria; y, por otro lado, en casos excepcionales, y que lo justifiquen, pueden existir remisiones a normas secundarias, siempre y cuando tales remisiones hagan una regulación subordinada y dependiente de la ley, y además constituyan un complemento de la regulación legal que sea indispensable por motivos técnicos o para el debido cumplimiento de la finalidad recaudatoria. PRECEDENTES. Amparo en revisión 2402/96. Arrendadora e Inmobiliaria Dolores, S.A. de C.V. 14 de agosto de 1997. Mayoría de siete votos. Disidentes: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, Genaro David Góngora Pimentel y José de Jesús Gudiño Pelayo. Ausente: Juan N. Silva Meza. Ponente: Olga M. Sánchez Cordero. Secretario: Marco Antonio Rodríguez Barajas. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el treinta de octubre en curso, aprobó, con el número CXLVIII/1997, la tesis aislada que antecede; y determinó que la votación no es idónea para integrar tesis jurisprudencial. México, Distrito Federal, a treinta de octubre de mil novecientos noventa y siete.”⁹³

En concordancia con lo anterior, por un lado el artículo 71 de nuestra Carta Fundamental señala que: “El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I.-** al Presidente de la República;
- II.-** a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión; y
- III.-** a las legislaturas de los Estados.”

⁹³ Novena Época Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VI, Noviembre de 1997 Tesis: P. CXLVIII/97 Página: 78 Materia: Administrativa, Constitucional.

El artículo **73** de la Constitución Política Mexicana por su parte, señala que: “El Congreso tiene facultad...: **XXIX-H** Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Sin embargo, la función de impartir justicia (como ya lo mencionamos), ha sido encomendada al Poder Judicial de la Federación, en consecuencia, la aparición de nuevos órganos de naturaleza constitucional parecería que no tienen acomodo jurídico-formal en los tres poderes tradicionales; donde se confunden los requerimientos de independencia y colaboración entre poderes y órganos del Estado. Esto es que, la creación de tribunales de carácter contencioso administrativo (aún cuando nuestra Constitución hace referencia a los mismos en el artículo 73 fracción **XXIX-H**, antes mencionado) no tienen un origen constitucional de manera directa (reserva absoluta) sino que han sido creados por leyes expedidas por el Congreso (reserva relativa); en consecuencia, a mi parecer no es posible precisar con claridad la naturaleza de dichos tribunales y en particular la del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que si en realidad estamos frente a un Tribunal dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, teniendo a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública y los particulares (tal como lo marca la propia Constitución), de acuerdo con el “principio de supremacía constitucional” (nada y nadie por encima de la Constitución); el principio de legalidad y seguridad jurídica (artículos 16 y 17); y el “principio de división de poderes” (artículo 49) sobre el cual descansa el aseguramiento de la libertad para impedir el abuso del poder inherente a la tiranía y cuya finalidad ha sido evitar la concentración del poder que produce el gobierno despótico, esto es, la función de legislar corresponde al Poder

Legislativo, la de administrar y ejecutar las leyes al Poder Ejecutivo y la impartición de justicia al Poder Judicial; el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa debería estar ubicado precisamente dentro del órgano a quien se le ha encomendado la función jurisdiccional.

En apoyo a lo anterior, Gabino Fraga, sostiene que: "el principio de la supremacía jerárquica de la Constitución es bastante para considerar que todos los poderes de la Federación, pueden, en lo que se refiere a su propia actuación, interpretar los textos constitucionales relativos sin que al hacerlo extralimiten su competencia o invadan la privativa de otro poder".⁹⁴

Al respecto, tomando el concepto de Adolf Merkl, para que la actuación de la administración no sea tan libre, debe estar vinculada por el ordenamiento jurídico, es decir, por un bloque normativo que establezca los límites de actuación de las autoridades. El principio se cumpliría siempre y cuando la actividad de las autoridades se adecuara a normas jurídicas y las normas hicieran posible el control judicial de la autoridad administrativa, es decir, atribuciones expresas de la autoridad para evitar cualquier arbitrariedad principalmente del Poder Ejecutivo.⁹⁵

Paralelamente, Zagrebelsky, en su Obra "*El Derecho Dúctil*", señala las características de un Estado de Derecho vistas desde la perspectiva de la ciudadanía, siendo estas: la supremacía de la ley sobre la administración; existencia de jueces

⁹⁴ Citado por Castro y Castro, Juventino V., La posible facultad del Poder Judicial para iniciar leyes, México, SCJN, 1999, p. 137.

⁹⁵ Otto, Ignacio de, Derecho constitucional, Barcelona, Ariel, 1987, pp. 157 y 158.

independientes; necesidad de respetar y hacer cumplir el principio de división de poderes; y, si se respeta este principio, se evita la arbitrariedad.

El mismo autor se cuestiona: “¿Cuál fue el motivo principal por el que Montesquieu creó la teoría de la división de poderes? Para lograr el equilibrio dentro de los poderes, que no existan poderes absolutos, esto es, que no se concentre en una sola persona y teniendo como objetivo: Garantizar la libertad del individuo.”⁹⁶

Continúa diciendo: “¿Cómo se realizan todas estas cuestiones en el Estado de Derecho: evitando arbitrariedad, garantizando la división de poderes, la supremacía de la ley sobre la administración, cosas independientes. La principal herramienta para garantizar esto, para llevarlo a cabo en la práctica es la ley. Es decir, este Estado de Derecho es netamente legislativo; todo se realiza a través de la ley, todo es a través de la legislación. El principio de legalidad es la idea de la ley como acto normativo supremo e irresistible al que no es oponible ningún derecho más fuerte, independientemente de su forma o su fundamento.”⁹⁷

Es en razón a lo anteriormente expuesto, que desde su creación, división de opiniones creó la idea de constituir al Tribunal Fiscal de la Federación. Por un lado, se invocaba la violación al principio de la división de poderes, debido a que la facultad de decir el derecho al resolver controversias corresponde con exclusividad al Poder Judicial y de ninguna manera al Poder Ejecutivo y dicho tribunal pretendía ser un órgano que dentro del ámbito del Poder Ejecutivo se le encomienda una función jurisdiccional. Por otro lado, quienes apoyaban su creación, sostenía que precisamente

⁹⁶ Zagrebelsky, Gustavo, El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia, Madrid, Traducido por Marina Gazcón, Ed. Trotta, 1995, p. 28.

⁹⁷ Ibid, p. 32.

para no incurrir en una violación al principio de la división de poderes e impedir que uno de los poderes de la unión, el Judicial cuestionara la actuación de otro poder, el Ejecutivo, se justificaba la función del Tribunal. Este aspecto ha tratado de ser resuelto por la Suprema Corte de Justicia al considerar que la garantía de jurisdiccionalidad que consagra el artículo 14 constitucional, no implica que el juicio se tenga que seguir ante un órgano judicial, y que mientras el Poder Judicial tuviese conocimiento de los asuntos contencioso administrativo a través del amparo, la constitución no sería violada.

Es importante mencionar la “Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal” que señalaba:

“En cuanto al problema de la validez constitucional de la Ley que cree un tribunal administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues si bien, como unánimemente se reconoce en la doctrina mexicana, no pueden crearse Tribunales Administrativos independientes en absoluto, esto es, con capacidad para emitir fallos no sujetos al exámen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción, ya apuntada, a los tribunales federales en vía de amparo, nada se opone, en cambio, a la creación de tribunales administrativos que, aunque independientes de la administración activa, no lo sean del poder judicial.

Por lo demás, es innegable que la jurisprudencia mexicana, a partir sobre todo de 1929, ha consagrado de manera definitiva de las leyes federales, y en general todas las leyes, pueden conceder un “recurso o medio de defensa para el particular perjudicado”, cuyo conocimiento atribuyan a una autoridad distinta de la judicial y en un procedimiento diverso del juicio de amparo. Mas aún, la jurisprudencia de la

Suprema Corte ni siquiera ha establecido que ese recurso o medio de defensa sea paralelo al juicio de amparo, sino que inclusive ha fijado que la prosecución de aquél constituye un trámite obligatorio para el particular, previo a la interposición de la demanda de garantías. Al interpretarse el artículo 14 constitucional que establece la garantía del juicio, la jurisprudencia ha sostenido que no es necesario que ese juicio se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, con lo que implícitamente se ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional, tramitados ante autoridades administrativas. El más alto tribunal de la República fijó estas tesis frente a organismos y a procedimientos jurisdiccionales, particularmente en lo que toca a su independencia frente a la administración activa; por ello confía el ejecutivo en que con mayor razón se reconocerá la constitucionalidad de un cuerpo como el Tribunal Fiscal de la Federación, que desde los puntos de vista orgánico, formal – en cuanto a formas de proceder y no a poder en que está colocado – y material, será un tribunal que ejercerá funciones jurisdiccionales.”⁹⁸

El Tribunal Fiscal de la Federación fue creado entonces, como un Tribunal de Justicia Delegada, que dictaría sus fallos en representación del Poder Ejecutivo, como lo establecía el artículo 1º de la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936, que en su parte conducente dispuso: “el Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo; lo que no implicaba un ataque al principio constitucional de la separación de poderes, supuesto que, precisamente, para salvaguardarlo surgieron en Francia los Tribunales Administrativos; pero no estaría sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que fallaría en representación del

⁹⁸ Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal.

ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras, será un Tribunal Administrativo de Justicia Delegada y no de Justicia Retenida”.⁹⁹

Por su parte, Serra Rojas en su obra Derecho Administrativo, considera que las principales características jurídicas que descubren la verdadera naturaleza de esta autoridad son:

- Formalmente es una institución administrativa y materialmente realiza una función jurisdiccional; su función debe apoyarse en el artículo 104 de la Constitución. Al constituir un tribunal administrativo creado por una ley Federal, con plena autonomía para dictar sus fallos.
- El tribunal está colocado en el marco del Poder Ejecutivo y actúa por delegación de éste.
- Es un tribunal de derecho; ya que debe decidir una cuestión conforme al derecho aplicable.
- La competencia del tribunal es limitada, la cual no debe extenderse, salvo los casos que establezca la ley.
- Es un tribunal de justicia delegada, no de justicia retenida.

⁹⁹ Artículo 1 de la Ley de Justicia Fiscal.

- El tribunal no tiene facultad para decidir sobre la inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad, ya que estas cuestiones están reservadas para los tribunales judiciales, de acuerdo a los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.

AUTONOMÍA. Cabe resaltar que los mayores atributos que distinguen al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, están consignados en la ley en cuanto cualidad intrínseca de todo órgano jurisdiccional, estos son su “autonomía” e “independencia”.

Originalmente, derivada de sus raíces, la palabra “autonomía” se aplica a los entes que se gobiernan por sus propias normas, y si esto es así, visto de adentro hacia afuera, dicha calidad, que supone la insumisión a todo poder externo, equivale a independencia; Hugo Charny dice al respecto que “Este es el verdadero significado de la palabra, según el cual autonomía equivale a independencia”. No debe perderse de vista, sin embargo, que aplicada a la judicatura, la palabra autonomía tiene significado específico pues los tribunales, sean judiciales o jurisdiccionales, deben ser creados por la Constitución, la que debe dar, o cuando menos poner, las bases de su estructura, organización y funcionamiento; esto es que deben existir por la Constitución y es ella y las leyes derivadas las que darán la normatividad que los gobiernan.

Esto es, nuestra Constitución les atribuye dicha característica a los tribunales ordinarios como es el artículo 27, fracción XIX (“para la administración de justicia agraria, la ley instituirá tribunales dotados de autonomía...”); el artículo 73, fracción XXIX-H (“tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía...”), así como en el actual artículo 116, refiriéndose a los tribunales contencioso administrativos estatales y en el 122 en relación con el Contencioso

Administrativo del Distrito Federal. De lo anterior se puede inferir que, aún cuando nuestra Carta Magna ha creado al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa otorgándole plena autonomía y carácter jurisdiccional, no pertenece al Poder Judicial sino por el contrario al Poder Ejecutivo; lo que se nos lleva a considerar que estamos frente a un Tribunal de naturaleza *sui generis*.

4.2.3 ESTRUCTURA ORGÁNICA.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, orgánicamente se encuentra distribuido a lo largo del Territorio Nacional en 36 Salas Regionales, divididas de la siguiente manera: 25 Foráneas y 11 Metropolitanas, en las regiones con los límites territoriales siguientes:

I. Noroeste I, que comprende el Estado de Baja California;

II. Noroeste II, que comprende el Estado de Sonora;

III. Noroeste III, que comprende los Estados de Baja California Sur y Sinaloa;

IV. Norte Centro I, que comprende el Estado de Chihuahua;

V. Norte Centro II, que comprende los Estados de Durango y Coahuila;

VI. Noreste, que comprende el Estado de Nuevo León y los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa del Estado de Tamaulipas;

VII. Occidente, que comprende los Estados de Colima, Jalisco y Nayarit;

VIII. Centro I, que comprende los Estados de Zacatecas y Aguascalientes;

IX. Centro II, que comprende los Estados de San Luis Potosí y Querétaro;

X. Centro III, que comprende los Estados de Guanajuato y Michoacán;

XI. Hidalgo-México, que comprende los Estados de Hidalgo y de México;

XII. Oriente, que comprende los Estados de Tlaxcala y Puebla;

XIII. Golfo, que comprende el Estado de Veracruz;

XIV. Pacífico, que comprende el Estado de Guerrero;

XV. Sureste, que comprende el Estado de Oaxaca;

XVI. Peninsular, que comprende los Estados de Yucatán y Campeche;

XVII. Metropolitanas, que comprenden el Distrito Federal y el Estado de Morelos;

XVIII. Golfo Norte, que comprende el Estado de Tamaulipas, con excepción de los municipios de Nuevo Laredo, Guerrero, Mier, Miguel Alemán, Ciudad Camargo, Díaz Ordaz y Reynosa, del propio Estado;

XIX. Chiapas-Tabasco, que comprende los Estados de Chiapas y Tabasco;

XX. Caribe, que comprende el Estado de Quintana Roo.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuenta además con las siguientes Unidades Jurisdiccionales y Administrativas:

- Pleno de la Sala Superior
- Primera y Segunda Sección del Pleno
- Presidente del Tribunal
- Secretaria General de Acuerdos
- Coordinación de Actuaría Común
- Unidad de Compilación de Tesis.

- Secretaría Auxiliar de Preparación y Seguimiento de Visitas de la Presidencia
- Salas Regionales Metropolitanas y Foráneas
- Presidentes de las Salas Regionales Metropolitanas y Foráneas
- Secretarios de Acuerdos de la Sala Superior
- Secretarios de Acuerdos de las Salas Regionales
- Oficialía Mayor
- Contraloría Interna
- Dirección General de Publicaciones
- Coordinación de Bibliotecas
- Instituto de Estudios Sobre Justicia Administrativa
- Dirección General de Tecnologías de la Información

4.2.4 COMPETENCIA Y FUNCIONAMIENTO.

A) La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa está integrada por once magistrados, de entre los cuales se elige al Presidente. La Sala Superior actúa en Pleno, y en dos Secciones.

El Pleno se integra con los magistrados de la Sala Superior y con el Presidente, bastando la presencia de 7 de sus miembros para que puedan sesionar. Sus resoluciones se toman por mayoría de votos de sus integrantes presentes, quienes no pueden abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En caso de

empate, el asunto se difiere para la siguiente sesión. Cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, se cambia de ponente. Las sesiones del Pleno son públicas, a excepción de las en que se designe Presidente, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o la ley así lo exijan.

Además de designar al Presidente del Tribunal de entre sus miembros, de conformidad con el artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal, las atribuciones de la Sala Superior son:

- Proponer al Presidente de la República la designación o ratificación de magistrados seleccionados previa evaluación interna.

- Señalar la sede y el número de las Salas Regionales.

- Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.

- Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación, en los siguientes casos: a) al resolver las contradicciones entre las resoluciones dictadas por las salas regionales; b) cuando al conocer del recurso de queja interpuesto en contra de una sentencia de la sala regional que viole la jurisprudencia, la Sala Superior decida modificarla; y c) cuando al resolver de los recursos de revisión, sustente la misma tesis en tres sentencia no interrumpidas por otra en contrario.

- Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación, así como los supuestos del artículo 20 de esta Ley, cuando, a petición de la Sección respectiva, lo considere conveniente.
- Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones del Pleno, así como la queja y determinar las medidas de apremio.
- Resolver sobre las excitativas de justicia y calificar los impedimentos en las recusaciones y excusas de los magistrados y, en su caso, designar de entre los secretarios al que deba sustituir a un magistrado de Sala Regional.
- Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los magistrados establecidas en la ley de la materia y aplicar, en su caso, a los magistrados las sanciones administrativas correspondientes, salvo en el caso de destitución la que se pone a la consideración del Presidente de la República.
- Fijar y/o cambiar la adscripción de los magistrados de las Secciones y de las Salas Regionales.
- Expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento, teniendo la facultad de crear las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente desempeño de las funciones del Tribunal, así como fijar las bases de la carrera jurisdiccional de

Actuarios, Secretarios de Acuerdos y Magistrados, los criterios de selección y los requisitos para promoción y permanencia de los mismos.

- Designar de entre sus miembros a los magistrados visitantes de las Salas Regionales.

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

- Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos, así como ordenar la depuración y baja de los expedientes totalmente concluidos con tres años de anterioridad, previo aviso publicado en el Diario Oficial de la Federación.

B) Las Secciones del Pleno de la Sala Superior se integran con cinco magistrados de entre los cuales elegirán a sus Presidentes. Basta la presencia de cuatro de sus integrantes para que la Sección pueda sesionar y sus resoluciones se toman por mayoría de votos de sus integrantes presentes, quienes no pueden abstenerse de votar salvo que tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto se difiere para la siguiente sesión. Cuando un proyecto no se apruebe por dos veces, cambia de Sección. Las sesiones de las Secciones de la Sala Superior son públicas a excepción de en las que se designe Presidente, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o la ley así lo exijan, las sesiones de las Secciones.

De conformidad con el artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal, las atribuciones de las Secciones de la Sala Superior versan en resolver los juicios de los casos siguientes:

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

- Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación y ordenar su publicación y Aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la Sección y ordenar su publicación.

C) El Presidente del Tribunal es designado en la primera sesión anual del Pleno de la Sala Superior, por un periodo de dos años y no puede ser reelecto en forma inmediata. Para el apropiado desempeño de las funciones que le corresponden, se auxilia por la Oficialía Mayor, la Secretaría General de Acuerdos, la Contraloría Interna y las demás unidades administrativas que establezca el reglamento interior. De conformidad con el artículo 26 de la Ley Orgánica del Tribunal, las atribuciones del Presidente son:

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

- Autorizar, en unión del Secretario General de Acuerdos, las actas en que se hagan constar las deliberaciones y acuerdos del Pleno de la Sala Superior y firmar los engroses de resoluciones del Pleno.
- Ejercer la facultad señalada en el Artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación, conforme a los criterios que el Pleno establezca.
- Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios, incluyendo el que reabra la instrucción cuando a juicio del Pleno se beneficie la rapidez del proceso.
- Tramitar los incidentes, los recursos, así como la queja, cuando se trate de juicios que se ventilen ante el Pleno de la Sala Superior, así como imponer las medidas de apremio para hacer cumplir sus determinaciones.
- Presidir la Sección que lo requiera para integrar quórum.
- Tramitar y formular los proyectos de resolución tratándose de excitativas de justicia, recusaciones o excusas de los magistrados y someterlos a la aprobación del Pleno.
- Rendir los informes previos y justificados cuando se trate de actos y resoluciones del Pleno que constituyan el acto reclamado en los juicios de amparo.

- Conceder licencia a los magistrados por enfermedad y en otros casos hasta por un mes cada año con goce de sueldo, siempre que exista causa justificada para ello y no se perjudique el funcionamiento del Tribunal.

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

- Designar o remover: A propuesta del Magistrado respectivo, a los secretarios y actuarios correspondientes; a propuesta del Contralor, a los peritos; a propuesta del Oficial Mayor, al demás personal administrativo del Tribunal; a propuesta del Coordinador de Actuarios, a su personal, cuando se establezcan actúarías comunes a varias Salas.

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

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

- Dirigir la buena marcha del Tribunal dictando las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal,

pudiendo acordar los cambios de adscripción del personal y la distribución de recursos presupuestales.

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

- Evaluar el funcionamiento de las Secciones de la Sala Superior, así como de las Salas Regionales del Tribunal y dictar las medidas que sean necesarias para mejorarlo.

- Formular y proponer anualmente al Ejecutivo Federal el proyecto de Presupuesto del Tribunal.

- Dictar las órdenes relacionadas con el ejercicio del Presupuesto del Tribunal.

- Realizar los actos administrativos y jurídicos que conforme a las leyes deban ser realizados a nombre del Tribunal.

- Rendir anualmente ante el Pleno de la Sala Superior un informe dando cuenta de la marcha del Tribunal y de las principales jurisprudencias establecidas por el Pleno y las Secciones de la Sala Superior.

- Supervisar la publicación de las jurisprudencias, tesis y precedentes del Tribunal.

D) En cuanto a las atribuciones de la Secretaria General de Acuerdos tienen su fundamento en el artículo 37 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

E) Las Salas Regionales del Tribunal se integran por tres magistrados cada una. Para efectuar sesiones es necesaria la presencia de los tres magistrados y para resolver bastará la mayoría de votos. Conocen de los juicios que se señalan en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal con excepción de los que corresponda resolver al Pleno o a las Secciones de la Sala Superior, en cuyo caso se encargan únicamente de la instrucción. Esto es, conocen de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada; si son varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio.

Las sesiones de las Salas Regionales, así como las diligencias o audiencias que practican de conformidad con las leyes, son públicas a excepción de las en que se designe Presidente, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o la ley así lo exijan, las sesiones de las Salas Regionales. Los Presidentes de las Salas Regionales son designados en la primera sesión que en el año tenga la Sala respectiva, duran en su cargo un año y no pueden ser reelectos en forma inmediata.

4.3 SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

La sentencia es la resolución administrativa que pone fin a un juicio en una instancia, en un recurso o en un incidente que resuelva lo principal.

Para Hugo Carrasco Iriarte: “Sentencia del latín sentencia, máxima, pensamiento corto, decisión. Es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso.”¹⁰⁰

Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tienen las siguientes características:

A) Se pronunciarán por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala.

B) Deberán analizar aquellos que lleven a declarar la nulidad lisa y llana.

C) Puede señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron el sentido de la resolución.

¹⁰⁰ Hugo Carrasco Iriarte, Diccionario de Derecho Fiscal, 1998, p. 492.

D) Se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda.

E) Tienen la facultad de invocar hechos notorios.

F) Pueden corregir los errores de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad y demás razonamientos de las partes.

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

H) Puede el tribunal dictar sentencias en las que condena a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad.

En consecuencia, el sentido en que se puede formular la sentencia definitiva del juicio se encuentra contemplado en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación y puede ser:

- Reconozca la validez de la resolución impugnada.
- Declare la nulidad de la resolución impugnada.

- Declare la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos.

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

Resulta aplicable a estos supuestos la siguiente jurisprudencia:

“SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CUANDO LA VIOLACIÓN ADUCIDA IMPLICA UN ESTUDIO DE FONDO, LA NULIDAD SERÁ LISA Y LLANA, EN CAMBIO, CUANDO SE TRATA DE VICIOS FORMALES, LA NULIDAD SERÁ PARA EFECTOS. En términos de lo dispuesto por los artículos 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación pueden declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado o para efectos. La nulidad lisa y llana, que se deriva de las fracciones I y IV del artículo 238 invocado, se actualiza cuando existe incompetencia de la autoridad, que puede suscitarse tanto en la resolución impugnada como en el procedimiento del que deriva; y cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas. En ambos casos, implica, en principio, que la Sala Fiscal realizó el exámen de fondo de la controversia. En cambio, las hipótesis previstas en las fracciones II, III y V del precepto legal que se trata, conllevan a determinar la nulidad para efectos, al establecer vicios formales que contrarían el principio de legalidad, pero mientras que la fracción II se refiere a la omisión de formalidades en la resolución administrativa

impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación en su caso, la fracción III contempla los vicios en el procedimiento del cual se derivó dicha resolución, vicios que bien pueden implicar la omisión de formalidades establecidas en las leyes, violatorias de la garantía de legalidad, pero que se actualizaron en el procedimiento, es decir, en los antecedentes o presupuestos de la resolución impugnada. En el caso de la fracción V, que se refiere a lo que la doctrina reconoce como “desvío de poder”, la sentencia tendrá dos pronunciamientos, por una parte implica el reconocimiento de validez del proveído sancionado y por otra supone la anulación del proveído sólo en cuanto a la cuantificación de la multa que fue realizada con abuso de poder, por lo que la autoridad puede imponer un nuevo proveído imponiendo una nueva sanción. Así, de actualizarse los supuestos previstos en las fracciones I y IV del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, que implica el estudio de fondo del asunto, la nulidad debe declararse en forma lisa y llana, lo que impide cualquier actuación posterior de la autoridad; en cambio, si se trata de los casos contenidos en las fracciones II y III y en su caso V del artículo en comento, que contemplan violaciones de carácter formal, la nulidad debe ser para efectos, la cual no impide que la autoridad pueda ejercer nuevamente sus facultades, subsanando las irregularidades y dentro del término que para el ejercicio de dichas facultades establece la ley.”¹⁰¹

De acuerdo con el artículo 236 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias deberán dictarse dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se cierra la instrucción en el juicio. Para este efecto el magistrado instructor deberá formular el proyecto dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción, con el objeto de que los otros dos magistrados tengan quince días hábiles para estudiar y resolver sobre el proyecto, sea aprobándolo o rechazándolo. Si es

¹⁰¹ Jurisprudencia número VII. 2. J/24, Sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, Visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Febrero de 1999, página 455.

aprobado el proyecto por mayoría, el magistrado disidente podrá expresar que vota en contra o formular voto particular razonado, el que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días. Y si el proyecto no fue aceptado por los otros dos magistrados, los argumentos de éstos servirán para elaborar la sentencia por mayoría y aquél quedará como voto particular, salvo que el magistrado instructor haga suyo los razonamientos de aquéllos.

4.3.1. EJECUCIÓN Y CUMPLIMIENTO DE SENTENCIAS.

Como ya se mencionó, desde su creación el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa generó polémica sobre su naturaleza, ser un tribunal de simple anulación o un tribunal de plena jurisdicción, en razón a las sentencias que emite. La Ley de Justicia Fiscal señalaba:

“El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación. Será el acto y a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdicción del Tribunal, no el Estado como persona jurídica. El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. Los juicios serán en todo caso de nulidad; normalmente simples juicios declarativos, en otros, llevarán implícita la posibilidad de una condena (negativa de devolución). Pero, el Tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos. El Tribunal pronunciará tan sólo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas, pero con el fin de evitar los inconvenientes que presenta ahora la ejecución de las sentencias de amparo, que también son fallos de nulidad, y que frecuentemente se prolongan a través de una o varias quejas en las que, en forma escalonada, el tribunal judicial va

controlando la ejecución de su sentencia, en la ley se establece que el fallo del Tribunal Fiscal que declare una nulidad, indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar nueva resolución la autoridad fiscal”.¹⁰²

Por otro lado, uno de los autores de la Ley de Justicia Fiscal, el jurista Alfonso Cortina Gutiérrez, señaló, que sólo por razones de conveniencia, de oportunidad política, se determinó que el tribunal no pudiera encargarse de ejecutar sus propios fallos: “Si se pregunta cuál es la razón por la que se ha desposeído en la ley al Tribunal Fiscal de la Federación para ejecutar sus propios fallos, se deberá confesar que no existe ninguna; simplemente la ley ha tomado ese camino porque al dictarse la ley, al crearse por primera vez un órgano de jurisdicción administrativa de justicia delegada, se pensaba que ese órgano no podría tener la suficiente fuerza para imponer ante la autoridad administrativa la ejecución de sus propias sentencias y se pensó en cambio que teniendo una tradición para el cumplimiento de sentencias dictadas por la Corte de amparo y existiendo muy severas sanciones para los casos de incumplimiento de las sentencias de amparo, era más útil trasladar a la Suprema Corte, a los Tribunales Federales, los problemas de ejecución de sentencias del tribunal fiscal, de dejar a éste un compromiso que prácticamente no podría cumplir”¹⁰³

De lo anterior podemos observar que, no obstante que la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, al justificar la naturaleza y alcance de las sentencia que llegase a pronunciar el Tribunal Fiscal, señaló que éstas serían de mera anulación, pronunciándose simplemente sobre la legalidad del acto de la autoridad; en el propio texto de la ley también queda establecida la posibilidad de que, a través de

¹⁰² Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal.

¹⁰³ Ciclo de quince conferencias titulado “Ciencia Financiera y Derecho Tributario”, Alfonso Cortina Gutiérrez, 1939, UNAM.

los fallos del tribunal se indique a la autoridad la manera en que debe emitir su acto. Esto constituye un principio de plena jurisdicción, pues, como es de advertirse de la doctrina que al respecto se ha formulado, cuando el tribunal mantiene abierta, aunque sea en mínima medida, la posibilidad de indicar a la autoridad la forma en que debe emitir su acto, ya no se está en presencia de un tribunal que emite sus fallos solamente anulatorios, sino con una tendencia hacia la plena jurisdicción. Al respecto, la doctrina ha precisado que: “para poder afirmar el imperio absoluto de la justicia administrativa y el irrestricto respeto a las normas constitucionales, será necesario que los órganos jurisdiccionales estén investidos de la facultad coactiva, no solo en los casos previstos, sino cuando la autoridad, adoptando una actitud contumaz, se abstenga de cumplir con la sentencia definitiva y deje subsistentes tanto el acto anulado por el Tribunal como sus efectos. Asimismo, deberá proveérseles de cabal competencia para apremiar y sancionar con todo rigor a quienes se nieguen a acatar las resoluciones dictadas en el incidente de queja respectivo”.¹⁰⁴

En suma, la sentencia constituye, por supuesto, la decisión definitiva de la litis. Es en frase de CALAMANDREI “ el epílogo del drama, el último acto del rito. *Ite missa est. Ite undicatum st*”. Como ha dicho recientemente Gonzalo Armienta Calderón, la sentencia es de más relevante acto de un Tribunal, es, en la autorizada voz de COUTURE, la parte más importante de todo el sistema constitucional de la Justicia¹⁰⁵. Es por ello que para responder a las exigencias de la tutela será necesario que el juez haya estado investido de las potestades necesarias que lo decidido de modo inmutable llegue a proyectarse en la realidad social, a través en su caso de los

¹⁰⁴ Gonzalo Armienta Calderón, Garantía de acceso a la justicia fiscal, Conferencia sustentada en el Congreso Binacional México-España, revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, no. 181-182, México, Enero-Abril, 1992.

¹⁰⁵ CALAMANDREI Processo e Democrazia. Padua, 1954, p.46.

mecanismos de la ejecución forzosa. Esto es, para que se pueda obligar a la autoridad demandada a que cumpla con lo establecido en una sentencia la misma deberá, ser una sentencia firme, debiendo entender por firme aquella que no permite medio de impugnación alguno, estableciendo para ello dos supuestos: el primero que ya se hayan agotado todos los medios de defensa que contempla la ley; y el segundo que haya transcurrido el término para impugnarlo.

Ahora bien, el primer párrafo del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación señala que “Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aún cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46 A y 67 de este Código.” En términos de la fracción anteriormente transcrita nos encontramos con un término que pocas veces se aplica, ya que una vez emitida la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la misma puede ser recurrida por la parte a la que no le favorece; ahora bien, en el momento en que una sentencia emitida por el tribunal de referencia ha quedado firme o en su caso ha causado ejecutoria, y en el caso de que la misma sea favorable al particular, este sigue contando con el plazo de cuatro meses que empezara a correr a partir de que sea notificada la resolución que ha quedado firme o ejecutoriada, para exigir su cumplimiento, lo que como ya se dijo en la mayoría de los casos no acontece, por lo que el interesado se ve en la necesidad de recurrir a la instancia de la queja que contempla el Código Fiscal de la Federación en su artículo 239 B.

4.4 MEDIOS DE DEFENSA CONTEMPLADOS EN EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

El medio de defensa administrativo con que cuenta el particular es conocido como RECURSO, entendiéndolo como la oportunidad que tiene la Administración Pública Federal de reconocer y corregir un error en su actuar con base a la petición que haga algún particular con fundamento en el derecho de audiencia plasmado en el artículo 8º de la Constitución Política.

Existen diversas definiciones del recurso administrativo, entre ellas encontramos la del Diccionario Jurídico Mexicano: “Recurso: Del latín recursus, camino de vuelta, de regreso o de retorno. Es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un Juez o Tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgado, con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada.”¹⁰⁶

En relación al tema podemos citar la siguiente tesis: “RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE LOS.- No siendo manifiesta la improcedencia de los recursos administrativos, aún siendo opinable la cuestión, las autoridades deben de entrar a fondo de los asuntos que se les plantean, pues los recursos, juicios y medios de defensa en general, han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales de facilitar la defensa de sus derechos, por lo que al examinar su procedencia, no deben ser tratados con un rigorismo que los convierta en trampas procesales que en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de tales derechos. La intención del legislador no debe estimarse como la de crear un laberinto en el que

¹⁰⁶ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo P-Z, pp. 2702-2703.

se extravían los afectados por resoluciones administrativas, sino como medios para lograr, en un estado de derecho, la solución legal de los conflictos y controversias.”¹⁰⁷

Así, podemos resumir diciendo que es "el medio de defensa establecido en la ley a favor de los gobernados para obligar a que la Administración Pública revise un acto administrativo que ellos consideren ilegal, dictando en su caso la modificación, anulación o confirmación del mismo por medio de una resolución en la forma de un nuevo acto administrativo". Al respecto y reafirmando lo anterior, el maestro Andrés Serra Rojas nos dice que los elementos del recurso son; una resolución administrativa; el particular que interpone el recurso; debe estar establecido por la ley; la autoridad ante la que se interpone; plazo para interponerlo; requisitos de forma; procedimiento adecuado; obligación de la autoridad de dictar una resolución.¹⁰⁸

Existe una clasificación del recurso administrativo que lo enmarca dentro de tres líneas de procedimiento, Circular, Vertical u Horizontal:

a. Circular; el mismo funcionario que emitió el acto impugnado será quien conozca del recurso.

b. Vertical; será responsabilidad del superior jerárquico del autor de la resolución, dictaminar sobre la impugnación

¹⁰⁷ Tesis número 42, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de Primer Circuito, Apéndice de 1975 parte VI, página 75.

¹⁰⁸ Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo, p. 315.

c. Horizontal; existe la presencia de un órgano independiente especializado que cuente con la misma jerarquía del emisor, para que sea quien se encargue de conocer y resolver en materia de impugnación del acto administrativo.

En relación con el acto administrativo, la Suprema Corte de Justicia maneja el criterio de que es necesario agotarlo antes de recurrir al juicio de Amparo, excepto en los casos;

a. Que el gobernado o sus bienes corran un peligro inminente

b. Cuando sea contra una ley que el particular estime violatoria de la constitución

c. En los casos que se produzca un daño irreparable.

4.4.1 RECURSO DE REVOCACIÓN.

El Código Fiscal de la Federación nos habla en su Título V, Capítulo I Sección I del recurso de revocación, el cual en el artículo 116 nos establece: “contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer el recurso de revocación.”

Los casos en que procede dicho recurso se encuentra en el sucesivo: **Artículo 117.-** “el recurso de revocación procederá contra:

I. Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:

A) determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.

B) nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley.

C) dicten las autoridades aduaneras.

D) cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquellas a que se refieren los artículos 33-a, 36 y 74 de este código.

II. Los actos de autoridades fiscales federales que:

A) exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que estos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 de este código.

B) se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que este no se ha ajustado a la ley.

C) afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este código.

D) determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 de este código.”

Asimismo el mismo ordenamiento jurídico nos indica el carácter optativo de dicho recurso, es decir, existe la opción de interponerlo antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El escrito de interposición del recurso de revocación debe presentarse ante autoridad competente en razón al domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación (artículo 121). Los requisitos de dicho escrito se encuentra señalados en el artículo 122 que a la letra dice: “el escrito de interposición del recurso deberá satisfacer los requisitos del artículo 18 de este código y señalar además:

I. La resolución o el acto que se impugna.

II. Los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado.

III. Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

Cuando no se expresen los agravios, no se señale la resolución o el acto que se impugna, los hechos controvertidos o no se ofrezcan las pruebas a que se refieren las fracciones i, ii y iii, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que dentro del plazo de cinco días cumpla con dichos requisitos. Si dentro de dicho plazo no se expresan los agravios que le cause la resolución o acto impugnado, la autoridad fiscal desechará el recurso; si no se señala el acto que se impugna se tendrá por no presentado el recurso; si el requerimiento que se incumple se refiere al señalamiento de los hechos controvertidos o al ofrecimiento de pruebas, el promovente perderá el derecho a señalar los citados hechos o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, respectivamente. Cuando no se gestione en nombre propio, la representación de las personas físicas y morales, deberá acreditarse en términos del artículo 19 de este código.”

La improcedencia del recurso de revocación se encuentra señalada en el artículo 124 y 126: “**Artículo 124.** Es improcedente el recurso cuando se haga valer contra actos administrativos:

I. Que no afecten el interés jurídico del recurrente.

II. Que sean resoluciones dictadas en recurso administrativo o en cumplimiento de sentencias.

III. Que hayan sido impugnados ante el tribunal federal de justicia fiscal y administrativa.

IV. Que se hayan consentido, entendiéndose por consentimiento el de aquellos contra los que no se promovió el recurso en el plazo señalado al efecto.

V. Que sean conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.

VI. En caso de que no se amplíe el recurso administrativo o si en la ampliación no se expresa agravio alguno, tratándose de lo previsto por la fracción II del artículo 129 de este código.

VII. Si son revocados los actos por la autoridad.

VIII. Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inicio con posterioridad a la resolución que resuelve un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el tribunal federal de justicia fiscal y administrativa.

IX. Que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido

solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.”

“**Artículo 126.** El recurso de revocación no procederá contra actos que tengan por objeto hacer efectivas fianzas otorgadas en garantía de obligaciones fiscales a cargo de terceros.”

4.4.2. JUICIO DE NULIDAD.

Este juicio se promueve ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (antes Tribunal Fiscal de la Federación) a petición de la persona afectada por aquellos actos de autoridad que sean contrarios a derecho, con la intención de determinar y resolver la validez y legalidad de dichos actos, y en su caso obtener la nulidad de los mismos. Esto es, la resolución de una controversia legítima, por violación o desconocimiento de un derecho, entre los particulares y las autoridades fiscales federales, el cuál determina a quién le asiste la razón y el derecho, mediante lo señalado por las leyes. Se dice que el juicio de nulidad es la instancia que procede al recurso administrativo, pudiendo ser o no agotado en los casos que la ley lo señala como optativo; siendo importante destacar que tratándose de la legalidad de los actos administrativos, si es necesario agotar el juicio de nulidad, antes de llegar a interponer el amparo, por el principio de definitividad.

Las partes en el juicio son de acuerdo con el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación: **a)** El demandante o el actor: persona física o moral a quien lesiona la

resolución administrativa impugnada. La acción de interponer dicho juicio se le concede tanto a los gobernados como a la autoridad.

b) Los demandados:

I. La autoridad que dictó la resolución impugnada.

II. El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

c) El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada.

d) El Tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el juicio de nulidad procede: “El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

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

II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.

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

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

V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones. Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios

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

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

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

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

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

X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 Bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

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

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

XIII. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

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

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

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia. También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la

Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias. No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.”

No procede el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los casos, por las causales y contra los actos siguientes:

- Que no se afecten los intereses jurídicos del demandante.
- Cuya impugnación no corresponda conocer al citado Tribunal.
- Que sean materia de sentencia emitida por el Tribunal Fiscal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, a pesar de que las violaciones alegadas sean diversas.
- Respecto de las cuales hubiere consentimiento. Existe consentimiento cuando no se promovió en tiempo algún medio de defensa, o juicio ante el Tribunal Fiscal.

- Que sean materia de un recurso o juicio pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el Tribunal.

- Que puedan impugnarse utilizando algún recurso o medio de defensa, excepto de aquellos cuya interposición sea optativa.

- Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.

Se entiende que hay conexidad, cuando las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.

- Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

- Contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente.

- Cuando no se hagan valer conceptos de impugnación.

- Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado.

- Que se pueda impugnar conforme a lo establecido por el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no hubiese transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando ya haya sido ejercida.
- Dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión surgida de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior.
- En los demás casos en que la improcedencia surja de alguna disposición del Código o de las leyes fiscales especiales.
- Dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Por otro lado, el sobreseimiento, el cual se define como “la finalización de un juicio antes de su conclusión normal por faltar alguno de sus elementos constitutivos, lo que origina la extinción de la acción, de tal forma, que más adelante no será posible legalmente iniciar un nuevo juicio sobre la misma acción”¹⁰⁹, puede ser parcial o total y procederá en los siguientes casos:

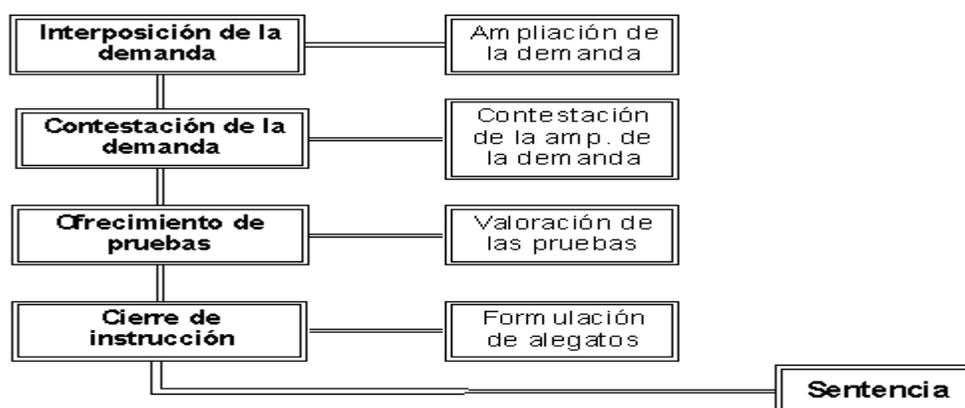
¹⁰⁹ Carrasco Iriarte, Hugo, Diccionario de Derecho Fiscal, p. 534.

- El demandante por voluntad propia renuncia a continuar con el proceso.
- Durante el juicio aparece o sobreviene alguna de las causales de improcedencia.
- Por muerte del demandante durante el juicio : Si su pretensión es intransmisible, si su muerte deja sin efectos el acto impugnado.
- La autoridad deja sin efectos el acto impugnado.
- Los demás casos en que por disposición legal haya impedimento de emitir resolución en cuanto al fondo.

De esta forma, el juicio contencioso administrativo se inicia cuando se presenta la demanda. El particular cuenta con cuarenta y cinco días hábiles para interponer la demanda y en el caso de la autoridad, ésta cuenta con un término de cinco años para hacerlo. La demanda se debe presentar en la Sala Regional competente que será aquella donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante, excepto en los supuestos establecidos por la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. La demanda se podrá enviar por correo certificado con acuse de recibo, en los siguientes casos:

- Cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde se encuentre la Sala,
- Cuando la sala se ubique en el Distrito Federal y el domicilio fuera de él, siempre que el envío se lleve a cabo en el lugar en que resida el demandante.

En cuanto al procedimiento del juicio contencioso administrativo, a continuación se presenta un esquema del proceso.



Por otro lado, el escrito de demanda debe contener:

- El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la sala regional competente.
- La resolución que se impugna. Es el acto u omisión administrativa lesiva a los intereses de los particulares, quienes al impugnarlos, pueden dar lugar a la

contienda de carácter administrativo, cuando el particular decide ejercitar sus derechos ante el órgano jurisdiccional competente.

Es importante señalar que sólo son impugnables aquellos actos que tengan naturaleza administrativa, es decir, que emanan de una autoridad y afectan los intereses de los particulares en una relación de supraordinación a subordinación. Esto es que existen otros actos que deben ser excluidos de esta jurisdicción como lo son los actos de gobierno y los que celebra el Poder Ejecutivo como persona de derecho privado (contratos de arrendamiento). Al respecto señala el Código Fiscal de la Federación en su artículo 238, que “Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

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

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

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

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

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

- La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

- Los hechos que den motivo a la demanda.

- Las pruebas que ofrezca.

En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

- Los conceptos de impugnación.

- El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

- Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

Se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

- Cuando se impugne una negativa ficta.
- Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.
- Contra actos no notificados o notificados ilegalmente.
- Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que no sean conocidas por el actor al presentar la demanda, pero que no cambien los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.
- Pruebas documentales.
- Documentos que contienen información confidencial o comercial reservada.

- Documentos que no obren en poder del demandante.

En cuanto a la contestación de la demanda esta debe efectuarse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación y dentro de veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación de la demanda. Cabe mencionar que la notificación surte efectos a partir del día siguiente de notificada la demanda o la ampliación.

Por otra parte, los incidentes en el juicio contencioso administrativo sólo serán de previo y especial pronunciamiento: la incompetencia del territorio; el de nulidad de notificaciones y el de interrupción por causa de muerte o disolución.

En los juicios que se tramitan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se admiten toda clase de pruebas como son: los documentos públicos, los documentos privados, los dictámenes periciales, el reconocimiento o inspección judicial, los testigos, las fotografías, escritos y notas taquigráficas y, en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y las presunciones. No se admitirán la confesión de las autoridades mediante absoluciones de posiciones, la petición de informes (salvo que se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades. En cuanto a las pruebas supervenientes sólo se pueden presentar antes de que se dicte la sentencia.

El magistrado instructor diez días después de concluida la sustanciación del juicio y de no haber cuestiones pendientes que impidan la resolución del mismo, notificará por lista a las partes para que en un término de cinco días formulen sus

alegatos por escrito. Los alegatos presentados en tiempo deberán considerarse al dictar sentencia.

Otro aspecto a destacar es cuando se presenta una omisión por parte de las autoridades administrativas ante la petición que le formula un particular, y se deja pasar algún tiempo sin contestar ni resolver la cuestión planteada, se constituye un presupuesto para entablar juicio contencioso administrativo y a la vez prueba la situación de que no siempre se someten a la jurisdicción administrativa resoluciones o actos de las autoridades administrativas, sino también omisiones. Al respecto el artículo 37 del Código Fiscal de la Federación dice: “Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales, deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte resolución , o bien esperar a que ésta se dicte.”

Por otro lado, existen recursos contra irregularidades dentro del procedimiento contencioso administrativo:

4.4.3 EL RECURSO DE RECLAMACIÓN Y EL RECURSO DE REVISIÓN.

a) El recurso de reclamación: procederá en contra de las siguientes resoluciones del magistrado instructor:

- Que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba;
- Las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o
- Aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero.

La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate. Cuando se interponga este recurso, el magistrado instructor ordenará que se dé aviso a la contraparte por el término de quince días para que exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámites dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de cinco días. En caso de desistimiento del demandante, cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, no será necesario dar aviso a la contraparte.

b) El recurso de revisión: procederá en contra de las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y sentencias definitivas. Podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica. Se interpondrá el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

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

- Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en el párrafo anterior, o de cuantía indeterminada. Para efectos de la admisión del recurso el recurrente deberá razonar dicha circunstancia.

- Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a:

- Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

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

- El recurso de revisión también procede en contra de sentencias o resoluciones dictadas por la Sala Superior o alguna de sus Secciones, en los casos en que se ejerce la facultad de atracción.

- En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por la de Hacienda y Crédito Público.

4.4.4 OTROS MEDIOS IMPUGNATIVOS.

Aunque no están señalados como recursos, se prevén tres procedimientos especiales de impugnación, relacionados con la actuación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

I. LA QUEJA.- Por incumplimiento de sentencia firme procede por una sola vez ante la sala del tribunal que dictó la sentencia, en los siguientes casos:

- a) Indebida repetición de un acto o resolución anulado lisa y llanamente.
- b) Exceso en el cumplimiento de la sentencia de anulación dictada para efectos.
- c) Defecto en el cumplimiento de la sentencia de anulación dictada para efectos.
- d) Omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia, una vez que transcurra el plazo previsto para tal efecto.

El artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación habla de la queja, la cual debe ser presentada por escrito dentro de los quince días siguientes a que surta efectos la notificación del acto o resolución que la provoca y dirigida al magistrado instructor. Sin embargo, en el caso de que exista omisión de cumplir la sentencia, el afectado podrá interponer la queja en cualquier tiempo “salvo que haya prescrito su derecho”.

Cabe mencionar que la incorporación de este medio de defensa ha obedecido al hecho de dotar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de un instrumento para obligar a las autoridades a cumplir sus fallos, aunque tal instrucción resulta insuficiente para tal fin, en virtud de que, por un lado, el tribunal carece de atribuciones de por sí y ante sí de ejecutar sus fallos y además, por tal instancia sólo puede hacerse valer una sola vez, lo cual implica que si la autoridad insiste en el incumplimiento del fallo, el particular únicamente cuenta con el juicio de amparo para obligar a la demandada a cumplir con la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.¹¹⁰

II) ACLARACIÓN DE SENTENCIA.- El artículo 239-C del Código Fiscal de la Federación nos habla de este medio que puede ser promovido por una sola vez, por la parte que estime contradictoria, ambigua u oscura la sentencia definitiva de las salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. De igual forma, se tramita por escrito, ante la Sala que dictó la sentencia, dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación. La interposición de este medio interrumpe el término para su impugnación.

¹¹⁰ Manuel Lucero Espinosa, Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, p. 279.

Recibido el escrito la Sala deberá resolverlo dentro de los cinco días siguientes a su recepción; la resolución que recae no admite recurso alguno, ya que se reputa parte integrante de la sentencia recurrida.

III) EXCITATIVA DE JUSTICIA.- Regulada por el artículo 240 del Código Fiscal de la Federación, procede por la inactividad del magistrado instructor o de la Sala, por no formular, dentro del término de ley, su proyecto de sentencia o por no emitirla respectivamente.

4.5 EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA PARA EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS DICTADAS POR EL TRIBUNAL.

El Juicio de Amparo es el procedimiento que establece nuestra Constitución, mediante el cual todas las personas podemos defendernos de un acto de la autoridad que afecten las garantías individuales que enumera la propia Constitución o cuando produzca una invasión de competencia. Por ejemplo, cuando un Estado ejerce una facultad que la Constitución reserva a la Federación o cuando ésta ejerce una facultad que corresponde a los Estados.

El Amparo es un juicio que ha sido adoptado por las legislaciones de muchos países a partir de la concepción de los abogados mexicanos Manuel Crescencio Rejón y Mariano Otero. En la Declaración Universal de los Derechos Humanos de la ONU se reconoce este Juicio como fundamental. Esto es, de acuerdo a la doctrina jurídica mexicana el juicio de amparo es un procedimiento de jerarquía constitucional, tendiente a conservar a los individuos en el disfrute de sus derechos fundamentales o

garantías individuales que consagra la Constitución Política del país; siendo su naturaleza conservar el principio de legalidad al que deben estar sujetos todos los actos de autoridad; es decir, un juicio autónomo que tiene como finalidad el control de la constitucionalidad. Este juicio es resuelto por juzgadores federales. Esto significa que los jueces de Distrito, los Magistrados de Tribunales Colegiados y los Magistrados de Tribunales Unitarios de Circuito, así como los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pueden conocer juicios de amparo. Entre las características del juicio de amparo más importantes están:

- Es un juicio federal. La naturaleza del juicio de amparo es constitucional, pues está previsto en la Constitución y en la Ley de Amparo, una ley federal expedida por el Congreso de la Unión.
- Es un juicio en contra de actos de la autoridad, no en contra de particulares. El juez, magistrado o ministro que conoce del juicio de amparo se limita a verificar si alguna autoridad violó o no las garantías individuales que nos otorga la Constitución.
- La sentencia de amparo no tiene efectos generales. En caso de que se otorgue el amparo y, por ende, la protección de la justicia federal, las sentencias sólo protegerá al particular que haya promovido este juicio. Esto significa que, aunque otras personas puedan encontrarse en una situación idéntica, sino acuden al juicio de amparo no serán beneficiadas por éste. Las sentencias de amparo no reforman las leyes pero sí protegen a las personas que, habiendo reclamado la inconstitucionalidad de algún precepto legal han obtenido el amparo de la justicia federal.

- Para que proceda en el amparo, deben agotarse todos los medios de defensa que preveen las leyes. Para que una persona pueda acudir ante un juez o magistrado a solicitar un amparo es indispensable que previamente se haya recurrido a todos los medios de defensa que las leyes establecen. Esta situación corresponde al llamado Principio de Definitividad. Por ejemplo, si una persona perdió un juicio y no tramitó la apelación (si está se encuentra prevista) y presenta una demanda de amparo, entonces el juez o magistrado desechará su demanda. En otras palabras, el juicio de amparo es el último medio que tiene una persona para defenderse de los actos de las autoridades.

- La demanda de amparo tiene un término para presentarse. En caso de que, una vez agotados todos los medios de defensa que prevé la ley no se haya presentado la demanda de amparo ante un juez o magistrado en un plazo de 15 días hábiles, ya no se podrá hacer valer este medio de defensa. El plazo tiene tres excepciones: a) el amparo contra leyes, en cuyo caso se tendrán 30 días para presentar la demanda a partir del día siguiente al de su publicación en su periódico oficial, si la ley afecta al gobernado desde que entra en vigor, si bien podrá hacerlo, asimismo, cuando se le aplique la ley dentro del término general de 15 días. b) contra actos que pongan en peligro la vida, la libertad personal, deportación o destierro, en cuyo caso, la demanda de amparo podrá interponerse en cualquier tiempo o cuando tengan o puedan tener por efecto, privar, total o parcialmente, en forma temporal o definitiva, de la propiedad, posesión ó disfrute de sus derechos agrarios a un núcleo de población sujeto al régimen ejidal o comunal. En este caso se tendrán también 30 días para promover el amparo. c) cuando una persona no haya sido citada a un juicio o procedimiento legal conforme a las formalidades que las leyes establece, si reside fuera de la República, en cuyo caso se tendrán, 180 días para presentar la demanda de amparo.

Existen dos tipos de Amparo.- **a) Amparo indirecto.-** Este procede cuando se impugnan por considerarse inconstitucionales, leyes, actos, de autoridades administrativas, de autoridades jurisdiccionales ejecutados fuera, dentro y después de concluido el juicio. Es decir, contra leyes o actos de autoridad dentro o fuera de un juicio, que no estén relacionados con una sentencia definitiva. Deben estar relacionados con alguna violación de las garantías individuales que otorga la Constitución o con la invasión de esferas de competencia. Los juzgados de Distrito conocen estos juicios en primera instancia, y podemos recurrir a ellos cuando consideremos que una autoridad no ha actuado según lo ordenan las leyes. Se llama “indirecto” porque el recurso de revisión procede contra la sentencia que se dicta ante un Tribunal Colegiado de Circuito y, en caso de gran importancia, ante la propia Suprema Corte de Justicia.

b) Amparo directo.- El cuál procede contra sentencias, laudos o resoluciones definitivas que pongan fin a un juicio de carácter civil, penal, administrativo o laboral. Los tribunales Colegiados de Circuito son los que conocen de estos juicios, y podemos recurrir a ellos cuando consideremos que un juez, tribunal u otra autoridad, en un acto jurisdiccional, o sea, el que decide una controversia, no ha dictado su sentencia conforme lo ordena la Constitución.

En términos generales el amparo indirecto en materia fiscal procede:

a) Contra leyes que por su sola expedición causen perjuicio al particular.

b) Contra actos de la autoridad fiscal que impliquen violación directa de garantías, en este caso el particular puede elegir entre acudir a los medios de defensa ordinarios o ir directamente al amparo, habida cuenta de que este juicio es el medio idóneo para la protección de las garantías individuales.

c) Contra los actos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa distintos de la sentencia definitiva. Es el caso de cualquier resolución interlocutoria dictada durante la tramitación del juicio de nulidad, es decir, resoluciones distintas de la sentencia que pone fin y resuelve el asunto, por ejemplo la resolución que desecha una demanda o la que sobresee el juicio.

Por lo que hace al juicio de amparo directo en materia fiscal este procede contra las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; esto con las reformas que se dieron en la Ley de Amparo en el año de 1968, conforme a las cuales las sentencias del entonces Tribunal Fiscal de la Federación quedaron equiparadas a las del Poder Judicial y, por tanto, impugnables en amparo directo.

En materia administrativa, cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha emitido una sentencia, será el juicio de amparo directo que se tendrá que interponer dentro de los quince días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que el particular considera le viola sus garantías, dicho escrito deberá ir dirigido al Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente en turno y donde se deberán mencionar los conceptos de violación que le causa la sentencia emitida por el tribunal administrativo.

Es importante hacer mención, que la autoridad demandada en el juicio de nulidad cuenta con un medio de defensa similar al juicio de garantías y que el Código Fiscal de la Federación en su artículo 248 lo establece, siendo es el recurso de revisión, dando oportunidad a que dicha autoridad impugne la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. El amparo en relación a la materia que nos ocupa, no constituye otra instancia que revise las sentencias de los tribunales estatales; aquél sólo resuelve si la sentencia violó garantías individuales, aplicó una ley inconstitucional o desconoció los principios federativos; en estos casos, así se declara y será el tribunal estatal quien dicte el nuevo fallo dentro de la esfera de su competencia. Es decir, el amparo vendrá a remediar sentencias injustas de los tribunales estatales influenciadas por presiones del Ejecutivo local; acudiendo a la autoridad judicial federal para reprimir tantos excesos...”¹¹¹

Con las reformas constitucionales de los artículos 104 y 107, publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 25 de octubre de 1967; en la fracción I del mencionado artículo 104 (ahora fracción XXIX-H del artículo 73), se estableció que las leyes federales podían instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal y los particulares. Por su parte, las fracciones III, V y VI del reformado artículo 107, ampliaron la procedencia del amparo directo en contra de las sentencias definitivas dictadas por los tribunales administrativos, lo que se vino a sumar a las sentencias de los tribunales judiciales y laborales que ya eran impugnables en esa vía. Estas reformas fueron trascendentales dentro de la materia que se relata. Por una parte, sirvieron de base para dar carta de autonomía al Tribunal Fiscal de la

¹¹¹ Raúl Rodríguez Lobato, Derecho Fiscal, p, 296.

Federación, había venido funcionando como tribunal de justicia delegada, por lo cual sus resoluciones se sometían al amparo indirecto y no al directo.

Indudablemente, el Tribunal Fiscal de la Federación (ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) fue un detonante de la justicia administrativa en México; que si hubiera fracasado tal vez hubiera retrasado muchos años el establecimiento de tribunales administrativos. Afortunadamente no fue así, y con base en la misma reforma del artículo 104 constitucional, se creó el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, sirviendo a su vez de ejemplo, para la creación, en los Estados, de tribunales de lo contencioso administrativo.

El mundo del amparo directo, por tanto, se ha venido ampliando constantemente, lo que ha requerido mayor número de Tribunales Colegiados de Circuito, así como la multiplicación de especializaciones. Ya no sólo se vienen resolviendo en dicha vía las acciones constitucionales en contra de sentencias definitivas de los tribunales judiciales estatales en materia civil y penal, sino también las emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (tanto por su Sala Superior como por sus Salas Regionales), las dictadas por el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, así como por los tribunales estatales de lo contencioso administrativo y los laudos de las Juntas de Conciliación y Arbitraje, tanto federales como locales, que ya habían sido consideradas como reclamables en amparo directo por interpretación jurisprudencial y que se incorporaron a la Ley de Amparo desde 1936 (158-III), siguiéndose el mismo criterio con los laudos del Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y sus Salas Auxiliares, así como con los laudos emitidos por los tribunales de conciliación y arbitraje de los Estados.

4.6 RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LA OMISIÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL.

Entendemos por responsabilidad la obligación que tiene el servidor público de responder por sus actos indebidos o ilícitos, según lo establezca la ley.

En 1982 se reformó el capítulo cuarto de la Constitución Mexicana en materia de responsabilidad de servidores públicos del artículo 108 al 114 y se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos como ley reglamentaria; en ella se establece las sanciones administrativas que se aplican sin importar el grado escalonario que ostenten los trabajadores y funcionarios de los entes públicos descentralizados, autónomos y desconcentrados cuando incurran en actos u omisiones que vayan en demérito de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia con que deben desempeñar sus empleos, cargos o comisiones. Así se contempla el apercibimiento privado y público, amonestación, la suspensión, inhabilitación temporal para desempeñar cargos públicos o destitución del cargo y multas.

Así, en cuanto a la omisión en el cumplimiento de la sentencia es importante señalar algunos casos tales como la Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero, donde se faculta al Tribunal para anular el acto impugnado, reformarlo y emitir sentencias de condena, así como para ejecutar sus resoluciones; esto es, que cuando haya causado ejecutoria una sentencia favorable al actor la sala competente la comunicará por oficio y sin demora alguna a la autoridad responsable, donde se le previene para que informen sobre el

cumplimiento que den a la sentencia respectiva. Si dentro del término de tres días siguientes a la notificación a esta autoridad o autoridades, la sentencia no queda cumplida, la Sala regional competente, actuando de oficio o a petición de parte, dará vista a dichas autoridades para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Será obligación de la Sala Regional resolver si la autoridad o servidor público cumplió con los términos de la sentencia, ya que de no hacerlo, estará facultada para requerirla sobre el cumplimiento, amonestándola y previniéndola que en caso de renuencia, le impondrá una multa hasta por la cantidad equivalente a sesenta días de salario mínimo vigente en la jurisdicción correspondiente. En el supuesto de que la autoridad o servidor público persistiere en su actitud, la Sala Superior ordenará a instancia de la Sala Regional, que solicite del titular de la dependencia Estatal, Municipal u Organismo a quien se encuentre subordinado, conmine al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del tribunal, sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario, la multa impuesta ó las medidas de apremio como lo son el arresto y auxilio de la fuerza pública. Si aún así el funcionario no da cumplimiento, la Sala Superior podrá decretar la destitución del servidor público responsable; pero si goza de fuero constitucional se formulará ante la legislatura del Estado en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, la excitativa de declaración de procedencia correspondiente.

El mismo caso encontramos en el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México ó en el del Distrito Federal, donde el juzgador tiene la posibilidad de establecer en la sentencia los términos en que la autoridad deba dictar una nueva resolución y donde el procedimiento es más breve para hacer cumplir sus sentencias ya que se suprime la notificación a la autoridad de que ha causado ejecutoria la sentencia solicitando informe de su cumplimiento.

En el caso del Estado de Sinaloa y Yucatán, se le otorga un plazo de quince días a la autoridad demandada para que rinda un informe y cumpla con la sentencia, de no ser así, se le impone una multa y se le informa a su superior jerárquico la actitud de desobediencia, quién podrá decretar la destitución del servidor público. Por otro lado, en el Estado de Veracruz, el plazo es de cinco días. En Hidalgo, el incumplimiento de sentencia se plantea en un recurso de queja, mientras que en Jalisco, Morelos y San Luis Potosí se introducen algunos elementos como : A) Se requiere a la autoridad demandada para que en un término de 24 horas cumpla con la sentencia, sino cumple y existe un acto material que ejecutar, lo hará el tribunal a través de alguno de sus secretarios; solamente si se trata de emitir una nueva resolución se hará uso de los medios de apremio. B) En el caso de Jalisco, se contempla la destitución del funcionario aunque goce de fuero constitucional en caso de incumplimiento de sentencia; lo que no ocurre en Morelos, ya que su ley no prevé la destitución de funcionarios responsables.

Sin embargo, en algunas entidades federativas no se contempla ningún procedimiento que tenga por objeto el cumplimiento y ejecución de las sentencias dictadas por los tribunales contenciosos administrativos.

4.7 VIABILIDAD O NO DE INCORPORAR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA AL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Para poder determinar la viabilidad de una reforma a la estructura de poderes en nuestro sistema o el mantenimiento de la ubicación de dichos tribunales dentro del

Poder Ejecutivo, se tomarán en cuenta diferentes opiniones que en torno a este planteamiento especialistas de la materia han exteriorizado.

Por una parte, Manuel Lucero Espinosa, sostiene la imposibilidad de que la administración exista sin la facultad o sin el poder de juzgar lo contencioso administrativo, porque conocer y decidir acerca de los actos de la administración es administrar; administrar corresponde al Poder Ejecutivo, y el Poder Ejecutivo no puede ejercerse por el Poder Judicial. Por ello, considera que al haberse ampliado la competencia del ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se desarticuló el sistema de justicia administrativa por la "circunstancia de que éste se encuentra escindido en tribunales de naturaleza esencialmente distinta, esto es, por un lado aquéllos que integran el Poder Judicial de la Federación y, por el otro, aquéllos que se ubican dentro de la esfera del Poder Ejecutivo". Además señala que con la ampliación competencial referida "ha resultado contrario a su naturaleza, ya que por un lado, fue perdiendo su especialización en la materia fiscal y, por el otro, debido a la ampliación de su competencia fue observando rezago en el dictado de sus resoluciones", lo cual "ha puesto en riesgo el principio constitucional de justicia pronta y expedita". Al respecto considero, que si bien como lo explica el autor el Poder Ejecutivo no puede ejercerse por el Poder Judicial; también es cierto que el Judicial no puede ejercerse por el Ejecutivo, situación que se hace presente al ubicarse un tribunal con actuación jurisdiccional dentro de la esfera del Poder Ejecutivo.

Cabe señalar que la evolución del antes Tribunal Fiscal de la Federación se dio de manera lenta, desde 1964 en que se presentaron los primeros intentos para transformarlo en un "Tribunal Federal de Justicia Administrativa", y desde esa fecha han existido por lo menos cinco anteproyectos que proponían su transformación. El

primero data de dicho año, y fue elaborado por una comisión integrada por los entonces magistrados del propio tribunal: Rubén Aguirre Elguezábal, Margarita Lomelí Cerezo y Dolores Heduán Virúes. El segundo anteproyecto fue elaborado en 1966 por el doctor Humberto Briseño Sierra, en la ponencia presentada en el Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal, celebrado en Zacatecas. El tercero data de 1973, que fue el origen de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978. El cuarto anteproyecto fue presentado por un funcionario hacendario, en 1981, ante la Comisión de Justicia Administrativa, integrada con motivo de la Consulta Nacional sobre Administración de Justicia y Seguridad Pública. El quinto anteproyecto fue presentado como ponencia del doctor Héctor Fix-Zamudio, durante los festejos del XLV aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, celebrado en la ciudad de México.¹¹²

Con la finalidad de incorporar al Poder Judicial de la Federación a los tribunales Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Agrarios y Federal de Conciliación y Arbitraje, encontramos al Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006, que en su capítulo 7, Área de Orden y Respeto, prevé como objetivo del Ejecutivo federal fortalecer al Poder Judicial de la Federación, en cuanto se considera como un "elemento fundamental para la vigencia de las garantías y derechos de la persona, para limitar el poder público que ejerce la autoridad..." La justificación que pretende darse a tal reforma consiste en la interpretación a la división de poderes, en el sentido de que "la función de juzgar o dirimir una controversia está encomendada exclusivamente al Poder Judicial", tal y como, se dice, lo establecía Montesquieu.

¹¹² Vázquez Alfaro, José Luis, Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1991, pp. 179 a 189.

Para el autor que nos ocupa, la citada justificación no constituye un razonamiento sólido que justifique el cambio, sobre todo si se toma en consideración que el contencioso-administrativo de corte francés, en nuestro país, tiene una antigüedad de casi setenta años: “El contencioso-administrativo francés surgió de la interpretación del principio de la división de poderes, que plantea la igualdad e independencia entre ellos, por lo que, al no quedar ninguno sometido al otro, el Poder Judicial sólo debe juzgar asuntos del orden común que planteen los particulares, sin inmiscuirse en materia de la administración, ya que si los asuntos de ésta quedaran sometidos a los tribunales judiciales, habría dependencia de un poder respecto de otro. En cambio, el sistema angloamericano o judicialista, con otra interpretación del referido principio, atribuye a los órganos judiciales la facultad de conocer y resolver las controversias entre los particulares y la autoridad administrativa, con lo que deja el control de la legalidad en el Poder Judicial, ya que considera que la función jurisdiccional debe ser realizada precisamente por este poder, ya que de lo contrario habría duplicidad de funciones”. Continúa diciendo: “Siendo ambas interpretaciones válidas en los sistemas jurídicos contemporáneos, aunque en rigor el sistema francés parece más adecuado, ya que el planteamiento de Montesquieu en su famosa teoría de la división de poderes, es que el Poder Judicial "castiga los crímenes o juzga los pleitos de los particulares", sin que haya mencionado que a dicho poder se le encomendara la función de resolver las controversias entre los particulares y la administración pública”¹¹³.

¹¹³ Lucero Espinosa, Manuel, Teoría y práctica del contencioso administrativo federal, 7a. ed., México, Ed. Porrúa, 2002, p. 18.

Para este autor, la amenaza al contencioso-administrativo no radica en el hecho de que los tribunales administrativos se incorporen al Poder Judicial, ya que al fin y al cabo, tanto el sistema francés como el angloamericano o judicial tienen la misma finalidad: la justicia administrativa. El problema radica en el hecho de que, al parecer, "la tendencia sería quitarle la competencia administrativa al ahora denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para regresarlo a su original materia fiscal, la cual según algunos "debió preservar siempre", y por lo tanto, devolverle su denominación primigenia, de Tribunal Fiscal de la Federación"¹¹⁴.

Sin embargo, Lucero Espinosa considera que el que dentro de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 2000-2006 se encuentre fortalecer al Poder Judicial federal, no implica que deba desaparecer el sistema de contencioso-administrativo de corte francés, pues también dentro de los objetivos de dicho plan está el "aliviar la carga de asuntos en los que debe intervenir el Poder Judicial federal", para lo cual es necesario, entre otras medidas, iniciar "reformas al marco legal tendientes a crear medios alternativos de resolución de conflictos, para favorecer el acceso a una administración de justicia expedita y aliviar la carga de trabajo de los órganos jurisdiccionales".

Otra opinión en razón al tema que nos ocupa es la de Jesús Pérez Cisneros, coordinador de la Comisión de Derecho Administrativo de la Barra Mexicana, Colegio de Abogados (BMA), quién organizó el seminario "Incorporación de los

¹¹⁴ Ibidem.

Tribunales Administrativos al Poder Judicial Federal”, con el objetivo de analizar y profundizar la viabilidad de que se integren todos los tribunales contenciosos y agrarios al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como lo señala la iniciativa de Ley elaborada por Diputados del Partido Acción Nacional (PAN). Jesús Pérez Cisneros manifestó que es improcedente que el poder judicial absorba otros organismos cuando son conocidos los vicios que prevalecen al interior del Tribunal de Justicia, donde, incluso, su transparencia fue puesta en tela de juicio por el informe de la ONU.

A su vez, Victoria Quiroz de Carrillo, presidenta del Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal, desechó la propuesta legislativa de incorporar a los tribunales administrativos y fiscales al Poder Judicial de la Federación por considerar que la adhesión le quitará la especialización del tribunal. Victoria Quiroz expresó que el personal de lo Contencioso se ha caracterizado no sólo por la autonomía de sus decisiones, sino también porque no se le ha comprobado ningún tipo de corrupción, como la que se dice existe en las áreas laborales, penales o civiles. Entonces, aseveró, esa propuesta no es válida porque las disciplinas son, por un lado, totalmente diferentes a las del Poder Judicial de la Federación y, por la otra, "sería tanto como infectar labores que están reconocidas como honestas, claras y autónomas".

Así las cosas, Jesús Pérez Cisneros, coincidió con Quiroz de Carrillo al señalar que esa autonomía y honestidad del personal de lo Contencioso representa "un plus" ante las autoridades y los ciudadanos, puesto que hay más confianza sobre sus resoluciones. Expresó que en los tribunales de lo Contencioso Administrativo y Fiscal se ventilan cerca de 20 mil casos en forma anual, de los que casi 90 por ciento de los veredictos favorecen a la ciudadanía, no a los gobiernos, local o federal.

En el mismo orden de ideas, la Magistrada María del Consuelo Villalobos Ortiz, puntualiza la permanente preocupación de los juzgadores del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de acatar los postulados constitucionales de justicia pronta, completa e imparcial, lo que obliga a observar el procedimiento con la puntualidad que establecen los plazos y términos legales; a la profundidad y suficiencia del análisis y a la decisión equilibrada, transparente y carente en lo absoluto de designio anticipado o de presunción a favor de una u otra parte. Así asegura que el hecho de que sean varios juzgadores los que intervienen en la decisión, razonablemente garantiza la emisión de resoluciones cuidadosamente estudiadas discutidas y supervisadas, de las cuales se responsabiliza el órgano colegiado como tal. Lo expuesto sin lugar a dudas es determinante de la calidad del acto de juzgamiento y por ende da confianza a las partes, lo que se traduce en factor total del prestigio del Tribunal, cobrando gran significación el hecho de que las resoluciones así tomadas sean discutidas en sesiones a las cuales tienen acceso todo público, tratándose específicamente de los juicios, recursos e instancias competencia de la Sala Superior, con lo cual se da pleno testimonio de la responsabilidad con la que se juzga; del conocimiento y capacidad de los juzgadores; de su objetividad e imparcialidad; de su compromiso institucional, profesional y personal y sobre todo de la transparencia y honestidad en la forma de emisión de los fallos. “Es innegable que esta publicidad de las decisiones jurisdiccionales hace confiable el actuar transparente del órgano juzgador, lo que evidentemente se traduce en el prestigio de éste, como una institución al servicio de la sociedad, del país y del estado de derecho.”¹¹⁵

Asimismo, continúa diciendo: “que la función jurisdiccional del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se ha venido consolidando al ser reconocido por el Poder Legislativo, su importancia al habersele otorgado la

¹¹⁵ Página Electrónica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. <http://www.tff.gob.mx>

competencia material que incluye casi todas las controversias que el quehacer administrativo suscita, ya que con las reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación los días 19 de abril y 30 de mayo de 2000, modificó la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, para establecer en su artículo 83 la posibilidad de que los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que ponen fin a un procedimiento, a una instancia administrativa, o resuelvan un expediente, podrían impugnarse vía recurso de revisión o la vía jurisdiccional correspondiente, lo que conllevó a determinar a este tribunal a través de diversos fallos, que las vías judiciales excluían al juicio de amparo ya que se refiere a controversias de tipo constitucional, por lo que únicamente podría hablarse de procedimientos o procesos ante un órgano judicial dentro de los cuales se encuentra el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Lo anterior fue confirmado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al determinar en vía jurisprudencial que los asuntos en los que se vislumbraba la posibilidad de aplicar la Ley Federal del Procedimiento Administrativo debían ser resueltos por este órgano jurisdiccional, equiparando el juicio de nulidad a la “vía judicial correspondiente”. Todo lo cual demuestra que el prestigio y la experiencia de este órgano jurisdiccional, ha logrado que se le otorgue la competencia necesaria para estructurarse como un autentico Tribunal Federal que imparte Justicia Administrativa.”¹¹⁶

De acuerdo a la encuesta que realice a los Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que actualmente lo componen y donde les cuestione si es viable o no la incorporación de dicho tribunal al Poder Judicial de la Federación obtuve las siguientes respuestas:

¹¹⁶ Ibidem.

Por un lado, el Magistrado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Presidente de la primera sección de la sala superior, expuso: “Mi opinión es en contra, de acuerdo a la ponencia elaborada en ese sentido. “Incorporación de los tribunales administrativos, agrarios y laborales al Poder Judicial” donde dio a conocer que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en el año 2004 resolvió 87,249 juicios (24,787 en Salas Metropolitanas y 52,683 en Salas foráneas), cifra que representan un incremento del 12.6% de las controversias resueltas en el año anterior. Así mismo señaló, en razón del tema que nos ocupa, que de las 87,249 sentencias de referencia, fueron combatidas en amparo o en recurso de revisión ante el Poder Judicial 7,408, es decir, menos del 10%; y sólo se modificaron 4,677, con lo que se mantuvo en 95% el criterio sustentado por este órgano jurisdiccional, por lo que considera que este Tribunal es identificado como un adecuado instrumento para la consecución de uno de los fines del Estado, y particularmente para alcanzar la justicia administrativa.

Así también expone: “Muchas veces se ha mencionado que por razón natural los órganos que juzgan deben estar ubicados dentro del Poder Judicial, como única posibilidad natural de esta función, pretendiendo desconocer la existencia de las otras posibilidades que el mundo occidental nos muestra; es más, se ha dicho con insistencia que asignar actividades jurisdiccionales a órganos externos al Poder Judicial es un tremendo error, afirmación que por su realidad no sería compartida por la mayoría de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo de Europa, en donde sólo España, Suiza y Chipre, además de Inglaterra, tienen Tribunales ubicados dentro del Poder Judicial. Concluyendo, el Magistrado manifestó: afirmar que lo correcto sería la concentración de los Tribunales en el Poder Judicial, implica calificar de errónea la realidad de una abrumadora mayoría de tribunales, que funcionan con eficiencia tanto a nivel nacional como internacional, lo que permite concluir que, más que concentrar los tribunales de lo contencioso administrativo dentro del Poder

Judicial, lo más conveniente sería fortalecerlos para alcanzar la justicia administrativa.”¹¹⁷

La Magistrada Ma. Guadalupe Aguirre Soria, por su parte comentó: “La viabilidad de un proyecto requiere que primero se determine su conveniencia, es decir el por qué?; después se analicen los términos en que debe efectuarse o concretarse - cómo y cuándo. Si el proyecto conviene, si es oportuno y si son factibles las acciones que requieren, es viable. En el caso, desconozco en que se basa o cómo se resuelve la conveniencia hoy por hoy de la incorporación de referencia. Qué se ha considerado se requiere para efectuarla y por tanto no puedo darte mi opinión.” Al respecto, cabe mencionar que es precisamente el objetivo del presente trabajo de investigación y que en la Materialización de la Propuesta (punto 4.7.1) se podrá dar respuesta a su cuestionamiento.

Por último el Magistrado Luis Carballo Balvanera contestó: “El significado de la palabra viable, atenta la segunda acepción que señala el Diccionario de la Lengua Española, se refiere a un asunto "que, por sus circunstancias, tiene probabilidades de poderse llevar a cabo". De ello se sigue que la incorporación tiene probabilidades de realizarse, atendiendo a la existencia de planteamientos formulados por algunos legisladores, dado que para ello se requerirían las reformas constitucionales correspondientes, que como es de su conocimiento, exigen el voto mayoritario calificado de las dos terceras partes de los individuos presentes en las dos Cámaras del Congreso de la Unión y, además, la aprobación de cuando menos 16, de las Legislaturas de los Estados, como dispone el artículo 135 de la Constitución.”

¹¹⁷ Magistrado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, Ponencia “Incorporación de los tribunales administrativos, agrarios y laborales al Poder Judicial”

Sin embargo, existen otros criterios que justifican la creación de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa pero dentro del marco del Poder Judicial; esto es, juristas mexicanos como Serra Rojas, Heduan Virues, Armienta Calderón, Nava Negrete, entre otros, argumentan la creación de un órgano administrativo de carácter judicial con un poder supremo para decidir acerca de las controversias planteadas entre particulares y la Administración Pública en México.

Entre las opiniones mas firmes en torno al tema mencionaremos al autor Ramón Martínez Lara, quien en su libro el Sistema Contencioso Administrativo en México, propone un agregado al artículo 94 Constitucional: “Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación, en una Suprema Corte de Justicia, en tribunales de circuito, en colegiados en materia de apelación y en juzgados de distrito, así como en un tribunal Federal de justicia administrativa, cuyo funcionamiento, atribuciones, organización y requisitos necesarios para ser miembros (magistrados) de él se explicarán en la respectiva ley orgánica que al efecto se expida.”

Sobre el mismo punto comenta: “De encuadrar este tribunal dentro del Poder Judicial, implicaría sin duda terminar con la imprecisión que ha existido en el país en cuanto a la ubicación de los tribunales administrativos.” Continúa diciendo: “Existe una verdadera confusión en cuanto a la organización, funcionamiento y atribuciones de los órganos de justicia administrativa en México, lo cual influye en la imprecisión de las relaciones de estos organismos con los tribunales ordinarios, cuando los primeros no pertenecen al Poder Judicial. Por ello, se propone su adscripción al mismo, amén de restarles poder político administrativo a los poderes Ejecutivo y

Legislativo, regulando así el equilibrio de poderes que debe existir en un Estado de Derecho.”¹¹⁸

Por su parte, HeduanVirues expresa que una corriente doctrinal ha opinado que los tribunales, para dirimir controversias entre los particulares y las autoridades administrativas, podrían ser incorporados al Poder Judicial conforme a los siguientes razonamientos:

- Mientras subsista la separación de poderes como fórmula de organización gubernamental, sus atribuciones formales deberán coincidir con las que se les asigne materialmente: uno que legisle, uno que administre y otro que juzgue.
- Como órganos judiciales, estarían en franca posición de condenar al demandado y de hacer cumplir o ejecutar sus fallos.
- Su jerarquización haría posible que el dirimente de cualquier conflicto de competencia, entre esos y otros órganos del mismo Poder Judicial, fuese el superior de ambos. El Código Fiscal de la Federación ordena que, sin trámite previo alguno, se sobresea el juicio promovido ante el Tribunal Fiscal contra actos administrativos que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.”¹¹⁹

¹¹⁸ Ramón Martínez Lara, El Sistema Contencioso Administrativo en México, 1997, 245-276.

¹¹⁹ Dolores Heduan Virues, Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación, México, ps. 7-26.

Como se advierte, existe una división de opiniones respecto al tema del presente trabajo: la viabilidad de la incorporación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial de la Federación; sin embargo, en la búsqueda de una solución con el fin de lograr la instalación de un verdadero órgano de justicia administrativa en México, que cumpla con los principios de un Estado de Derecho, con los principios de Supremacía Constitucional (artículo 17) y de la División de Poderes (artículo 49); no obstante, de los obstáculos de tipo político que se deben vencer para llegar al objetivo, considero que lo realmente importante es aportar vías de solución factibles a los problemas que actualmente nos afectan con la finalidad no de destruir sino de construir, lo cual es lo que necesita nuestro país y lo cual es la finalidad del presente trabajo de investigación.

4.7.1 MATERIALIZACIÓN DE LA PROPUESTA.

Conforme al estudio realizado, considero que resulta necesario establecer un Tribunal Federal Administrativo con plena jurisdicción ubicado dentro del Poder Judicial para así detener al Ejecutivo que cada día adquiere mayor poder en el ámbito de los particulares al cumplir con su función pública. El maestro Serra Rojas expresa al respecto: “el derecho administrativo del futuro requiere un cambio de estructuras administrativas y jurisdiccionales...”¹²⁰

Acorde a lo anterior, dicha propuesta puede ser presentada ante la Comisión de Asuntos Ciudadanos de la Cámara de Diputados para ser analizada y en su caso ser considerada como una iniciativa de ley que pase por el proceso legislativo señalado en los artículos 71 y 72 de nuestra Carta Magna, misma que consistiría en:

¹²⁰ Ibid, p. 334.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sería un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía, entendiéndose lo anterior como una libertad para emitir sus resoluciones, sin ulterior recurso, con la facultad de condenar a las autoridades en caso de que proceda una vez terminado el procedimiento a anular los actos ilegales y señalando a la 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, procederá contra la autoridad remisa a cumplir el fallo hasta el grado de destitución del funcionario respectivo. Esto es, tendría la facultad de imperio que debe gozar un tribunal con autonomía para hacer y ejecutar sus determinaciones. Por ello, sus resoluciones serían definitivas y firmes para todos los efectos legales, tanto para los particulares como para las autoridades, en aplicación al principio de economía procesal y de mayor celeridad al proceso, firmeza, trascendencia y definitividad a los fallos que dicte dicho tribunal. Este tribunal incorporado al Poder Judicial con autonomía orgánica y plena jurisdicción para emitir sus resoluciones y poder ejecutarlas en caso de incumplimiento, estaría integrado por magistrados nombrados por el Consejo de la Judicatura Federal con el fin de salvaguardar la independencia en las decisiones judiciales y administrativas de los órganos jurisdiccionales respecto de la influencia del Poder Ejecutivo como en la actualidad acontece.

En cuanto a su marco jurídico, el **artículo 73 fracción XXIX-H.** de la Constitución Política Federal que actualmente dice: “para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones, y” quedaría derogado ya que pasaría a formar parte del Poder

Judicial, por consiguiente el **artículo 94** del mismo ordenamiento jurídico referente a la integración de dicho poder y que señala: “Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, y en un Consejo de la Judicatura Federal”, quedaría: “Se deposita el ejercicio del Poder Judicial de la Federación en una Suprema Corte de Justicia, en un Tribunal Electoral, en Tribunales Colegiados y Unitarios de Circuito, en Juzgados de Distrito, en un Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y en un Consejo de la Judicatura Federal.”

En la parte conducente al **Párrafo cuarto** señala: “La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en pleno y salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta Constitución establece”, quedaría: “La competencia de la Suprema Corte, su funcionamiento en pleno y salas, la competencia de los Tribunales de Circuito, de los Juzgados de Distrito, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y del Tribunal Electoral, así como las responsabilidades en que incurran los servidores públicos del Poder Judicial de la Federación, se regirán por lo que dispongan las leyes, de conformidad con las bases que esta constitución establece. “

El **Artículo 97** señala: “Los magistrados de circuito y los jueces de distrito seran nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Duraran seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuáles, si fueran

ratificados o promovidos a cargos superiores, solo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.”

Quedaría: “Los magistrados de circuito, los jueces de distrito y los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa serán nombrados y adscritos por el Consejo de la Judicatura Federal, con base en criterios objetivos y de acuerdo a los requisitos y procedimientos que establezca la ley. Duraran seis años en el ejercicio de su encargo, al término de los cuáles, si fueran ratificados o promovidos a cargos superiores, solo podrán ser privados de sus puestos en los casos y conforme a los procedimientos que establezca la ley.”

El **Artículo 101** dice: “Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, los jueces de distrito, los respectivos secretarios, y los consejeros de la Judicatura Federal, así como los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.”

Quedaría: “Los ministros de la Suprema Corte de Justicia, los magistrados de circuito, los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los jueces de distrito, los respectivos secretarios, y los consejeros de la Judicatura Federal, así como los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, no podrán, en ningún caso, aceptar ni desempeñar empleo o encargo de la Federación, de los Estados, del Distrito Federal o de particulares, salvo los cargos no remunerados en asociaciones científicas, docentes, literarias o de beneficencia.”

En cuanto al **Artículo 104 fracción I-B** que dice: “Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: **I-B.-** de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción xxix-h del artículo 73 y fracción iv, inciso e) del artículo 122 de esta constitución, solo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito, se sujetaran a los tramites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá juicio o recurso alguno”

Quedaría: “Corresponde a los tribunales de la Federación conocer: **I-B.-** los recursos de revisión, de los cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetaran a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno”

Por su parte, la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa quedaría derogada y en su lugar, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación se reformaría en su artículo 1 quedando así: “El Poder Judicial de la Federación se ejerce por:

I.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación;

II.- El Tribunal Electoral;

III.- Los Tribunales Colegiados de Circuito;

IV.- Los Tribunales Unitarios de Circuito;

V.- Los Juzgados de Distrito;

VI.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

VII.- El Consejo de la Judicatura Federal;

VIII.- El Jurado Federal de Ciudadanos, y

IX.- Los Tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.

Asimismo, se agregaría un capítulo en dicha ley donde se haga referencia a la integración y funcionamiento, atribuciones y competencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En suma, en nuestro país (como quedó acentuado en capítulos anteriores) la solución de controversias administrativas ha tenido un desarrollo sui generis, ya que la inicial concepción judicialista se fue transformando hacia un sistema con tribunales administrativos que han ampliado su competencia y sus poderes, transformándose de tribunales especializados en materia exclusivamente fiscal, en órganos de amplia competencia administrativa; de una jurisdicción sólo de anulación, a tribunales también de condena. Esto es que el contencioso administrativo mexicano se ha organizado al amparo de las doctrinas angloamericana y francesa, por lo que el continuar con esta naturaleza produce una incertidumbre sobre la debida ubicación de los tribunales administrativos, los cuáles siendo autónomos, sus resoluciones son revisadas por el orden supremo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y

enmarcados dentro de la esfera de competencia de la administración pública, la cuál se convierte en juez y parte dentro del procedimiento jurisdiccional, esto es, ir en contra del principio de igualdad procesal de las partes.

En contraste, de llevarse a cabo la integración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial de la Federación se respetaría la garantía consagrada en el artículo 17 Constitucional donde se señala la obligación de las leyes federales y locales de establecer los medios necesarios para que se garantice la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones, y del artículo 49 del mismo ordenamiento, donde se plasma el principio de la división de poderes: donde al legislativo le corresponde legislar, al ejecutivo administrar y al judicial impartir justicia; por ello es que considero la conveniencia de incorporar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial de la Federación, donde además de la reubicación de dicho tribunal se buscaría:

- a) La especialización de los jueces en materia fiscal y administrativa.
- b) Delimitar las características técnicas y políticas que debe reunir la Administración.
- c) El procedimiento jurisdiccional administrativo debe ser más rápido, menos formal, más flexible y con mayor libertad de apreciación para los jueces de los hechos y pruebas presentadas por las partes y por el propio órgano jurisdiccional.

d) Lograr mayor desenvolvimiento y precisión de los conceptos y jurisprudencia en el caso de la justicia administrativa.¹²¹

e) 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 los 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.

f) 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; lo anterior con la finalidad de eliminar la duplicidad de procedimientos y el que la Administración, por medio de sus órganos se convierta en juez y parte; sino por el contrario que sea una cuestión de juzgamiento meramente objetivo.

¹²¹ Jorge Carpizo, Bases Constitucionales de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, 1982, ps. 27 y 54.

CONCLUSIÓN

A través de la realización del presente trabajo de investigación se ha dado contestación al cuestionamiento inicial del mismo: la viabilidad de incorporar el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial de la Federación; para ello fue necesario el conocer porque en la actualidad nuestro Estado de Derecho queda inmerso dentro del concepto del Estado Moderno, es decir, hoy podemos decir que somos una institución jurídico-política dotada de personalidad, con una estructura, organización y fines que persiguen el beneficio de la nación, pero lo más importante, que ha sido creado por decreto constitucional; esto es, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es quien nos rige.

Asimismo he constatado que como en todo Estado Moderno de Derecho, existen tres funciones primordiales en concordancia con el principio de la división de poderes (artículo 49 Constitucional): la función ejecutiva, la función legislativa y la función judicial. Donde a la primera se le ha encomendado administrar, la segunda legislar y a la tercera “la impartición de justicia”; esto es, la función jurisdiccional consiste en la aplicación de la norma general, abstracta e impersonal al caso concreto, resolviendo las controversias que se suscitan entre particulares, o entre el Estado y particulares a través de un proceso, además a dicha función le corresponde también el control de constitucionalidad sobre los actos de los otros Poderes; es por ello que dicha función no puede ni debe ser invadida en su esfera por las otras funciones del Estado de Derecho (teoría respaldada por Locke y

Montesquieu). En suma, podemos decir que la función jurisdiccional del Estado Mexicano ejercida por el Poder Judicial de la Federación, representa el guardián de nuestra Constitución y el protector de los derechos fundamentales, donde el principio rector de “La Independencia Judicial”, asegura una plena independencia del órgano impartidor de justicia y de esta forma se garantiza una situación real de “Estado Democrático de Derecho”. Lo antepuesto queda sustentado a través de las garantías de legalidad y seguridad jurídica que en los artículos 14, 16 y 17 nuestra Constitución Política Mexicana nos otorga y donde el principio de legalidad se convierte en la base general para la actuación del poder público, esto es, con el que se justifica la existencia de un control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública.

En torno a este control jurisdiccional es que surge el concepto de “Justicia Contenciosa Administrativa”. Sin embargo, diversas son las tendencias encaminadas a determinar la clase de órgano jurisdiccional que ha de conocer y dirimir el conflicto administrativo; entre ellos, el sistema angloamericano o judicialista, donde los tribunales dependientes del Poder Judicial deciden sobre las cuestiones en esta materia. En contraste, encontramos al sistema francés o administrativista, donde los juicios en el que la administración pública sea parte, debe ser solucionado por un organismo jurisdiccional especial que está dentro de la misma administración. Por otro lado, encontramos el sistema independiente o alemán, donde la solución de las controversias generadas por la actuación de los órganos del gobierno, que afecten la esfera jurídica de los particulares, se atribuye a tribunales especializados que no se encuentran adscritos a ningún poder en particular. En base a estos sistemas, se observa que el contencioso administrativo mexicano

se organiza al amparo de las doctrinas angloamericana y francesa, esto es, se conserva un sistema mixto de tribunales administrativos enmarcados dentro de la esfera de competencia de la administración pública como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (doctrina francesa), pero cuya resoluciones son revisadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de la esfera del Poder Judicial de la Federación (doctrina angloamericana).

Lo anterior nos lleva a determinar la naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como *sui generis*, ya que es precisamente la Constitución Política (artículo 73 fracción XXIX-H) quien le otorga plena autonomía y carácter jurisdiccional, pero colocándolos fuera del Poder Judicial (a quien se le ha encomendado la función de carácter jurisdiccional), originando con esto una confusión sobre la independencia y colaboración de los tres poderes de la Unión. Es por ello que a mi juicio, para lograr la plena jurisdicción del Tribunal resulta necesario su reubicación dentro del Poder Judicial de la Federación, con lo cual se dotaría a dicho órgano de una verdadera facultad de imperio para ejecutar sus propias resoluciones, en concordancia con los principios de legalidad y de división de poderes, pilares fundamentales en nuestro Estado de Derecho.

Así mediante las técnicas de investigación utilizadas, se ha dado a conocer las diferentes posturas que en torno al cuestionamiento inicial de este trabajo: Viabilidad de incorporar el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al Poder Judicial de la Federación, se han planteado tanto a

favor (en opinión de Ramón Martínez Lara) o en contra (la ponencia del Magistrado Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez) por mencionar solo algunas.

En suma, considero haber alcanzado los objetivos planteados en el proyecto de esta investigación, ya que durante su realización pude ratificar mi posición consistente en la conveniencia de integrar dicho Tribunal al Poder encargado por mandato Constitucional de impartir justicia, dando a conocer las acciones factibles que se requieren para que sea considerada como viable dicha propuesta, planteando los términos en que podría efectuarse y aún más concretarse la misma.

BIBLIOGRAFÍA

LEGISLACIÓN.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Décima sexta edición, México, Ed. Sista, 2003, pp. 374.

- Código Fiscal de la Federación, Ed. Sista, México, 2003, p.76.

- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Quincuagésima Edición, México, Edit. Porrúa, 2002, pp. 875.

- Reglamento de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Jurisprudencia número VII.2º. J/24, Sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado del Octavo Circuito, Visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Febrero de 1999, página 455: “SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CUANDO LA VIOLACIÓN ADUCIDA IMPLICA UN ESTUDIO DE FONDO, LA NULIDAD SERÁ LISA Y LLANA, EN CAMBIO, CUANDO SE TRATA DE VICIOS FORMALES, LA NULIDAD SERÁ PARA EFECTOS.”

Tesis número 42, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de Primer Circuito, Apéndice de 1975 parte VI, página 75: “RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE LOS.-”

Tesis: P.CXLVIII/97. Novena época. Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Tomo: VI, Noviembre de 1997. Página: 78 Materia: Administrativa, Constitucional: “LEGALIDAD TRIBUTARIA. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE RESERVA DE LEY.”

LIBROS DE CONSULTA.

ACOSTA ROMERO, Miguel, “Compendio de derecho administrativo; parte general”, Editorial Porrúa. México; 1996.

AGAPITO SERRANO, Rafael de, “Libertad y división de poderes. El contenido esencial del principio de la división de poderes a partir del pensamiento de Montesquieu”, Tecnos. España; 1989.

ARELLANO GARCÍA, Carlos, “El juicio de amparo”, 6ª edición. Porrúa. México; 2000.

ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, “El proceso tributario en el derecho mexicano”, Ed. UNAM. 1992.

ARRIOJA VIZCAÍNO, Adolfo, “Derecho fiscal”, 5ª edición. Editorial Themis. México; 1989.

ARTEAGA NAVA ELISUR, “Derecho Constitucional”, Volumen 2. Editorial Harla, México, 1999.

BÁEZ MARTÍNEZ, Roberto, “Manual de derecho administrativo”, Editorial Trillas. México; 1990.

BAQUERA OLIVER, José María, “Derecho administrativo” 10ª edición. Edit. Civitas. España; 1996.

BOBBIO NORBERTO, “La teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político”, traducido por José Fernández Santillán. Fondo de cultura económica. México; 1992.

BRISEÑO SIERRA, Humberto, “Derecho procesal fiscal”, Editorial Miguel Ángel Porrúa. México; 1990.

BURGOA ORIHUELA, Ignacio, “Derecho constitucional mexicano”, 14ª edición. Edit. Porrúa. México; 2001, 997 pp.

CARRANCO ZÚÑIGA, Joel, “Poder judicial”, Editorial Porrúa. México; 2000.

CARRASCO IRIARTE, Hugo, “Diccionario de Derecho Fiscal”, Ed. Oxford, 1º edición, 1998, Pp. 543.

CARRILLO FLORES, Antonio, “La justicia federal y la administración pública”, 2ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 1973.

CASTILLO VELASCO, José María del, “Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano”, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México; 1994.

COSSÍO DÍAZ, José Ramón, “Las atribuciones no jurisdiccionales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación”, Editorial Porrúa. México; 2000.

CUEVA, Arturo de la, “Derecho fiscal”, Edito. Porrúa. México; 1999.

FERRER MAC- GREGOR, Eduardo, “La acción constitucional de amparo en México y España”, 2ª edición. Porra. México; 2000.

FIX ZAMUDIO, Héctor, “Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano”, El colegio Nacional. México; 1983.

FIX ZAMUDIO, Héctor y **VALENCIA CARMONA**, Salvador, “Derecho constitucional y mexicano comparado”, Porra. Y UNAM. México; 1999.

FRAGA, Gabino, “Derecho administrativo”, 38ª edición. Porrúa. México; 1998.

GAMAS TORRUCO, José, “Derecho constitucional mexicano”, Porra y UNAM. México; 2001.

GONZÁLEZ COSÍO, Arturo, “El poder público y la jurisdicción en materia administrativa en México”, 2ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 1982.

GONZÁLEZ GRANDA, Piedad, “Independencia del juez y el control de su actividad”, Editorial Tirant Lo Blanch. España; 1993.

GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, “Procedimiento administrativo federal”, 2ª edición. Edit. Porrúa. México; 1997.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNAM, “Diccionario Jurídico Mexicano”, Ed. Porrúa, México; 2002. P.p. 3272.

KELSEN, Hans, “Teoría Pura del Derecho”, 8º Edición, México, 1995.

LÓPEZ RÍOS, Pedro, “La justicia administrativa en el sistema federal mexicano”, Universidad de Guanajuato. México; 1995.

LUCERO ESPINOSA, Manuel, “Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación”, Ed. Porrúa, 1995, pp. 402.

MARGAIN MANAUTOU, Emilio, “De lo contencioso administrativo; de anulación o de ilegitimidad”, 8ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 1999.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I, “Diccionarios jurídico temáticos. Vol. 3. Derecho administrativo”, Harla. México; 1999.

MARTÍNEZ LARA, Ramón, “El Sistema Contencioso Administrativo en México”, Editorial Trillas, 1990, Pp. 468.

NAVA NEGRETE, Alfonso, “Derecho administrativo mexicano”, Fondo de Cultura Económica. México; 1996.

OLVERA TORO, Jorge, “Manual de derecho administrativo”, 7ª edición. Porrúa. México; 1997.

PÉREZ DE LEÓN, Enrique, “Notas de derecho constitucional y administrativo”, 10ª edición. Editorial Porrúa, S.A. México; 1989.

SÁNCHEZ GÓMEZ, Narciso, “Primer curso de derecho administrativo”, Editorial Porrúa, S.A. México; 1998.

SERRA ROJAS, Andrés, “Derecho administrativo. Primer curso”, 18ª edición. Porra. México; 1997.

SOBERANES FERNÁNDEZ, José Luis, “El poder judicial Federal en el siglo XIX”, 2ª edición. Porrúa, México; 1992.

OTRAS FUENTES.

DIEZ PICAZO, LUIS MARÍA. Revista Española de Derecho Constitucional. Notas de Derecho Comparado sobre la Independencia Judicial. Año 12. Número 34. Enero-Abril 1992.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1995.

Página Electrónica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:
<http://www.tff.gob.mx>