

Contenido

INTRODUCCIÓN	5
CAPÍTULO I.- EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.	12
1.1 Concepto de contencioso administrativo.....	14
1.2 Elementos del contencioso administrativo.	15
1.3 Clasificación del contencioso administrativo	20
1.3.1 EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN	21
1.3.2 EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCIÓN O CONTENCIOSO PLENO..	23
CAPÍTULO II.- EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FRANCÉS.	40
2.1 La importancia del contencioso administrativo en el Derecho Francés.	42
2.2 La noción del juez administrativo	43
2.3 La noción francesa de recurso contencioso	48
2.4 El recurso por exceso de poder.....	52
2.5 La teoría del ministro juez.	59
2.6 La reforma de 1953	60
2.7 LA REFORMA DE 1987	68
CAPÍTULO III.- EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MEXICANO	85
3.1 Antecedentes históricos del contencioso administrativo en México.	85
3.1.1 Reseña histórica de lo contencioso Administrativo, desde la época precolombina hasta el año de 1853	85
3.2 La reforma constitucional de 16 de diciembre de 1946.	103
3.3 La Reforma de 1978.	104
3.4.- LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, DE 1º DE DICIEMBRE DE 2005.	119
CAPÍTULO IV.- LA DIVISIÓN DE PODERES Y LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.	124
4.1.- La división de poderes.....	125
4.2 El Juicio de Amparo en Materia Administrativa.....	130
4.2.1 El Juicio de Amparo Indirecto en Materia Administrativa.	132
4.2.2.- El Amparo Directo en Materia Administrativa.....	136
4.3 El recurso de revisión conferido a las autoridades demandadas, como medio para impugnar las sentencias y resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, anteriormente Tribunal Fiscal de la Federación.....	138
4.4.- EL RECURSO DE REVISIÓN Y LA DIVISIÓN DE PODERES.	167
CONCLUSIONES	175
BIBLIOGRAFÍA	179
LEGISLACION	187

UNIVERSIDAD PANAMERICANA

FACULTAD DE DERECHO

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE DOCTOR EN DERECHO

PRESENTA:

JOSÉ SERGIO MARTÍNEZ ROSASLANDA

ASESORA: DRA. MARGARITA BEATRIZ LUNA RAMOS

MÉXICO, D. F.

2010

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO I.- EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.	11
1.1 Concepto de contencioso administrativo.	13
1.2 Elementos del contencioso administrativo.	14
1.3 Clasificación del contencioso administrativo.	19
1.4 El contencioso administrativo de anulación.	28
1.5 El contencioso administrativo de plena Jurisdicción	36

CAPÍTULO II.- EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FRANCÉS.	39
2.1 La importancia del contencioso administrativo en el Derecho Francés.	41
2.2 La noción del juez administrativo.	42
2.3 La noción francesa de recurso contencioso.	46
2.4 El recurso por exceso de poder.	50
2.5 La teoría del ministro juez.	57
2.6 La reforma de 1953.	58
2.7 La reforma de 1987.	66

CAPÍTULO III.- EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MEXICANO.	83
3.1 Antecedentes históricos del contencioso administrativo en México.	83
3.2 La reforma constitucional de 16 de diciembre de 1946.	101
3.3 La reforma de 1978.	102
3.4 La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, de 1° de diciembre de 2005.	117

CAPÍTULO IV.- LA DIVISIÓN DE PODERES Y LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.	123
4.1 La división de poderes.	123

4.2	El juicio de amparo en materia administrativa.	128
4.2.1	El amparo indirecto en materia administrativa.	130
4.2.2	El amparo directo en materia administrativa.	134
4.3	El recurso de revisión conferido a las autoridades demandadas, como medio de para impugnar las sentencias y resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, anteriormente Tribunal Fiscal de la Federación.	136
4.4	El recurso de revisión y la división de poderes.	165
	CONCLUSIONES.	173
	BIBLIOGRAFÍA.	177
	LEGISLACIÓN.	182

INTRODUCCIÓN

El contencioso administrativo mexicano está inspirado en el francés, con el cual tiene grandes similitudes, pero algunas diferencias irreconciliables, particularmente por lo que hace a la impugnación de las sentencias definitivas.

En mi opinión, la coincidencia más importante entre los contenciosos mexicano y francés la constituye la salvaguarda de la división de poderes. En efecto, pues el contencioso francés fue instituido como un medio de defensa de los particulares, en contra de actos de la Administración Pública, ante un órgano formalmente administrativo, pero materialmente jurisdiccional.

Así, los principios conocidos como "juzgar por la administración es también administrar" *juger l'administration, c'est encore administrer*¹ y "el contencioso administrativo no viola el principio de la división de poderes, sino que lo salvaguarda", constituyen los pilares del conocido como sistema francés. ¿Por qué se afirma que el contencioso administrativo no viola el principio de la división de poderes, sino que lo salvaguarda?

La respuesta a esta interrogante -según la doctrina francesa- la encontramos en la justificación consistente en que someter los litigios entre la Administración Pública y los particulares a los Tribunales del Poder Judicial,

crea un desequilibrio a favor de este último, pero en detrimento del Poder Ejecutivo.

1 LA CONCEPTION DE LA JUSTICE ADMINISTRATIVE.

¿La justificación anterior es válida para el caso del contencioso administrativo mexicano?

Desde mi punto de vista, la respuesta es afirmativa.

La presente tesis de posgrado pretende demostrar que el contencioso administrativo mexicano no viola el principio de la división de poderes sino que, a semejanza de su fuente de inspiración, lo salvaguarda.

Sin embargo, tal pretensión se ve seriamente amenazada con la existencia del recurso de revisión previsto en los artículos 248 del Código Fiscal de la Federación cuya ultravigencia se sustenta en el artículo cuarto transitorio de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, y en el diverso 63 de esta ley.

Lo anterior obedece a que, si bien en nuestro país, desde el establecimiento del contencioso administrativo -a partir de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, sin olvidar la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853, conocida como Ley Lares, la cual no dejó huella de aplicación práctica- se estableció el principio de cosa juzgada relativa a las sentencias del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, al constituir cosa juzgada la sentencias favorables a los particulares, pero no aquellas que les fueran adversas, al ser éstas susceptibles de impugnarse a través del juicio de amparo, mecanismo inexistente en Francia, debido fundamentalmente al control constitucional a priori existente en ese país, al menos por lo que toca a la constitucionalidad de las leyes.^{1 bis}

Le principe *juger l'administration, c'est encore administrer*.- Par l'institution du Conseil d'Etat et des conseils de préfecture, c'est toute une conception de la justice administrative qui s'est trouvée concrétisée: une conception qui est spécifiquement française, et qui procède de la considération et de la conviction qu'un juge administratif doit être, non pas et sans plus un juge spécialisé en matière administrative, mais un juge ayant *l'esprit de l'administrateur*, un juge conscient que ses décisions doivent être *un complément de l'action administrative*.

Empero, tal justificación no es válida para el caso de la Administración Pública, al no gozar ésta de garantías individuales.

A pesar de lo anterior, a partir de 1946² se instituyó por vez primera una vía de acceso al Poder Judicial -si bien no a través del amparo- para impugnar las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Con la injerencia del Poder Judicial, en los litigios contencioso administrativos, se subordina a la Administración Pública a dicho poder.

Lo anterior es así, pues la esencia del contencioso administrativo, radica en que la Administración Pública se juzgue a sí misma, pero no por sí misma, sino a través de una figura que la doctrina conoce como "*la justicia delegada*".

EL CONCEPTO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

El principio juzgar por la administración es también administrar.- Por medio del Consejo de Estado y de los Consejos de Prefectura, cualquier concepto de la justicia administrativa se encuentra resumido, en un concepto que es típicamente francés, el cual procede de la consideración y de la convicción de que un juez administrativo debe ser, más que un juez especializado en materia administrativa, uno que tenga el espíritu del administrador, es decir, se trata de un juez consciente de que sus resoluciones deben ser un complemento de la acción administrativa.

(la traducción es nuestra)

Chapus, René. *Droit du Contentieux Administratif*. 7^a. Édition. Montchrestien. Paris. 1999, p. 36

¹ bis Martínez Rosaslanda, Sergio. *El Control Constitucional a Priori*. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXX Años de la Ley de Justicia Fiscal. T.II, México, 2006. p. 90.

²

Ley que crea un recurso ante la Suprema Corte, contra las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, de 30 de noviembre de 1946.

En ese orden de ideas, al haberse reiterado en los diversos códigos fiscales y en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo la existencia del recurso de revisión, medio privativo de la Administración Pública, la división de poderes se ve seriamente amenazada.

Con independencia de lo anterior, al conferirse el conocimiento del recurso de revisión al Poder Judicial, por conducto de los Tribunales Colegiados de Circuito, cuyas sentencias son inatacables, es decir, constituyen ejecutorias, priva a los particulares que hicieron valer el contencioso administrativo de la posibilidad de agotar el juicio de amparo, mecanismo extraordinario que tutela las garantías individuales.

En otras palabras, el recurso de revisión, no sólo atenta contra la división de poderes, sino que también vulnera las garantías constitucionales de los gobernados, al establecer mecanismos contradictorios en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, transgrediendo lo dispuesto en su artículo 1, el cual establece, en su primer párrafo, que *En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.*

Al respecto, como una situación excepcional, el artículo 29 de la propia Constitución establece los supuestos de suspensión de garantías.

Por su parte, el artículo 103, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que *Los Tribunales de la Federación* -en referencia obvia a los que integran el Poder Judicial- *resolverá toda controversia que se suscite:*

I.- *Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales;**

No obstante lo anterior, el artículo 104, fracción I-B de la Carta Magna establece que en contra de las resoluciones que fallen el recurso de revisión no procederá juicio o recurso alguno -es decir, ni siquiera el juicio de amparo-.

La contradicción de la Carta Magna, en nuestra opinión, salta a la vista, pues la sentencia dictada en el recurso de revisión al no provenir formalmente de un juicio de amparo, debería ser susceptible de impugnarse a través de dicho juicio.

Debe tenerse presente que el contencioso administrativo y el juicio de amparo no son mecanismos excluyentes, sino que se complementan.³

Sin embargo, la regulación del recurso de revisión, en la forma actual distorsiona no sólo al contencioso administrativo, sino también al juicio de garantías.

En consecuencia, la presente tesis persigue como objetivos demostrar que el contencioso administrativo mexicano, si bien de origen francés, tiene características propias, pues se desprenden de la existencia en nuestro marco jurídico del juicio de garantías.

* El subrayado es nuestro

³ Martínez Rosaslanda, Sergio. El Contencioso Administrativo es un medio de defensa ordinario, que se complementa con el juicio de garantías, por lo que debe mantenerse la estructura actual. Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y Coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano. Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2003.

Del mismo modo, que el referido contencioso administrativo, en general, y particularmente en el caso mexicano no sólo no viola el principio de la división de poderes, sino que lo salvaguarda.

Empero, el recurso de revisión, en su regulación prevista en el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y el artículo 104, fracción I-B de la CPEUM atentan contra la esencia del contencioso administrativo, pero sobre todo contra la división de poderes.

Constituye otro objetivo de la presente tesis, el consistente en demostrar que al confiar un medio de impugnación -que en su esencia es un recurso procesal- a un órgano distinto, en el caso los Tribunales Colegiados de Circuito, del que proviene la sentencia recurrida, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no sólo se distorsiona la homogeneidad de la secuela procesal juicio-recurso sino que se confiere a la Administración Pública el acceso a un mecanismo de impugnación, que por su naturaleza corresponde a los particulares, y, de paso, priva a éstos de la posibilidad de hacer valer el juicio extraordinario, conocido como juicio de amparo, para restablecer las violaciones a sus garantías constitucionales.

Para demostrar el sustento de mis objetivos he dividido el presente trabajo en cuatro capítulos.

El primero se intitula El Contencioso Administrativo. En dicho capítulo se desarrolla la figura del contencioso administrativo, desde el punto de vista doctrinal.

El segundo capítulo hace una referencia específica al contencioso francés, al ser éste el modelo inspirador de dicha figura no sólo en nuestro país, sino en el mundo. Dicho capítulo lo he intitulado El Contencioso Administrativo Francés.

Con el fin de observar una metodología rigurosa, el tercer capítulo se ocupa del caso específico de la figura del contencioso administrativo mexicano federal, inspirador a su vez, de los contenciosos locales, debido a ello lo intitulo El Contencioso Administrativo Mexicano.

Por último, a través del desarrollo del cuarto capítulo enfatizo la esencia de la doctrina de la división de poderes y la manera en que el contencioso administrativo, en general, y en particular, el caso mexicano, salvaguarda dicho principio.

Como resultado de todo lo anterior, en la parte final propongo las conclusiones respectivas, mismas que por una parte demuestran la problemática del desarrollo del contencioso administrativo mexicano y las propuestas de solución respectivas, las cuales son el resultado no sólo del estudio doctrinal que de la figura del contencioso administrativo mexicano he realizado, desde mi tesis de licenciatura, sino, sobre todo, de mi experiencia personal del desempeño de treinta años en la honrosa tarea de Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

CAPÍTULO I.- EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

La justicia administrativa tiene como figura más relevante al contencioso administrativo, complementado en nuestro medio jurídico con el juicio extraordinario de amparo.

Debido a lo anterior, los objetivos del presente capítulo tienen como propósito adentrar al lector en la figura del contencioso administrativo a través del estudio de sus elementos y características.

Ahora bien, desde el establecimiento formal del contencioso administrativo -gracias a la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853 y posteriormente a la Ley de Justicia Fiscal de 1936- se ha tildado a dicha figura de inconstitucional, al reunir en el Poder Ejecutivo no sólo la función de administrar, sino también la de juzgar; y, en el mejor de los casos, de innecesaria. En efecto, el ilustre Jacinto Pallares⁴ expresó que el contencioso administrativo, en nuestro medio, estaba suplido y con ventaja, por el juicio de garantías.

Tal afirmación, en mi opinión, es errónea, como lo demostraré en su oportunidad; sin embargo, desde ahora adelanto que el contencioso administrativo y el juicio de garantías no son figuras antagónicas, sino que se complementan.⁵

⁴ Pallares, Jacinto. El Poder Judicial, pp.14 y 55. Ed.Imprenta del Comercio de Nabor Chávez. México, 1874.

⁵ Martínez Rosaslanda, Sergio. Op. Cit. 3, p.12.

No obstante, estimaciones como la supracitada, del ilustre Pallares, obedecen a un desconocimiento de la figura objeto de nuestro estudio.

En consecuencia, el presente capítulo persigue las finalidades de proporcionar los conceptos que la doctrina dominante, tanto extranjera como nacional, ha acuñado sobre las nociones del contencioso administrativo, de sus elementos, de los criterios para su clasificación y, sobre todo, de sus ramas más importantes; a saber: los contenciosos de anulación y de plena jurisdicción.

En esa medida, estoy seguro que el conocimiento conceptual total de la figura del contencioso administrativo ayudará a su mejor comprensión y, por ende, a emitir un juicio objetivo sobre la pertinencia de su implantación en la cultura jurídica mexicana, y los servicios que le ha prestado a la justicia en general y, en particular, a la administrativa.

1.1 Concepto de contencioso administrativo

El contencioso administrativo puede definirse como la controversia que se suscita entre la Administración Pública y los administrados, por actos de la primera, cuyas características pueden resumirse de la siguiente manera:

- a) El contencioso administrativo es un proceso administrativo, esto significa que este medio de defensa de los particulares, es el conjunto de formalidades que comprende desde la presentación de la demanda hasta la emisión de la sentencia, dictada por Tribunales Administrativos, entendiéndose por estos últimos aquellos que aunque pertenecientes al Poder Ejecutivo, realizan funciones materialmente jurisdiccionales.
- b) Un segundo elemento de lo contencioso administrativo consiste en que este medio de defensa es generalmente promovido por los administrados y sólo excepcionalmente por la propia Administración Pública.
- c) Otro elemento del contencioso administrativo consiste en que el acto controvertido en el juicio respectivo, emana siempre de la autoridad administrativa.

A su vez, el acto administrativo como núcleo de la contienda administrativa debe reunir los siguientes requisitos:

- a) Existencia previa de un acto administrativo.
- b) Que el acto administrativo sea definitivo, es decir, que se hayan agotado en su contra todos los recursos administrativos de impugnación, legalmente establecidos en forma obligatoria.
- c) El contencioso administrativo, como regla general sólo controla los actos emanados del órgano administrativo, no

así los que realizan los órganos Legislativo y Judicial.

d) A nuestro juicio, un último elemento de lo contencioso administrativo, dada la naturaleza de este medio de defensa, conlleva su conocimiento ante órganos jurisdiccionales; a este respecto conviene mencionar que el órgano jurisdiccional en materia contenciosa es el tribunal del Poder de la jurisdicción administrativa.⁶

De acuerdo con lo anterior podemos afirmar que el contencioso administrativo, como figura jurídica, presenta en esencia las mismas características tanto en el Derecho Francés como en el Derecho Mexicano, lo cual es explicable, puesto que este último se inspiró en aquél. Sin embargo, los contenciosos francés y mexicano presentan algunas modalidades, fundamentalmente por lo que hace a la naturaleza de los mismos. En efecto, hoy en día se puede afirmar que el contencioso administrativo francés presenta las características de la plena jurisdicción, en tanto que el contencioso administrativo mexicano es en principio un contencioso administrativo de anulación con matices de plena jurisdicción.⁷

El presente trabajo tiene por objeto resaltar las peculiaridades propias, así como las diferencias existentes entre ambos contenciosos.

1.2 Elementos del contencioso administrativo.

El contencioso administrativo es un control jurisdiccional de los actos de la administración pública, por tribunales administrativos.

Las características del contencioso administrativo son las siguientes:

a) Es un proceso administrativo.

⁶ Martínez Rosaslanda, Sergio, El Contencioso Administrativo, en Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años al Servicio de México. Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1982, T. II. pp.-17 y 18.

⁷ Martínez Rosaslanda, Sergio. Análisis Comparativo del Contencioso Francés con el Mexicano. Ars Iuris. Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana, Número 14, pp. 157 y 55. México, 1995.

b) Es un medio de defensa, generalmente promovido por los administrados y excepcionalmente por la propia administración pública, cuando se configura el juicio de lesividad; y cuando dicha administración actúa como administrada o contribuyente.

c) El acto administrativo, núcleo del contencioso administrativo, emana siempre de la autoridad administrativa.

El propio acto administrativo, arriba citado, debe ser un acto administrativo definitivo y que cause además un agravio en materia administrativa, dentro de la cual queda inmersa la materia fiscal.

Algunos tratadistas consideran que la expresión contencioso administrativo, en sentido amplio, designa a los litigios que pueden nacer de la actividad de la administración pública, así como los procedimientos que permitan las resoluciones de estos litigios, así como el conjunto de reglas jurídicas que regulan vía jurisdiccional los litigios administrativos.

A juicio de Nava Negrete⁸ los elementos que él denomina orgánicos del contencioso administrativo son los siguientes:

1.- Sujetos, dentro de los que engloba a la Administración Pública y a los administrados.

2.- Contienda administrativa.

En nuestra opinión la contienda administrativa es un litigio

de derecho público entre la Administración Pública y los administrados y excepcionalmente entre entes que conforman la propia Administración

⁸ Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. p.118. Porrúa, México, 1958.

Pública; por ejemplo los litigios que se suscitan entre las Dependencias y los entes públicos, es decir, entre las Secretarías de Estado y los organismos descentralizados, o entre estos últimos.

3.- Organismo jurisdiccional.

En relación con el organismo jurisdiccional debe entenderse al Tribunal de lo Contencioso Administrativo, es decir de un organismo ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo, sin pertenecerle y sobre todo dotado de plena autonomía.

4.- Procedimiento.

En relación con el procedimiento debe considerarse la existencia de uno o varios ordenamientos legales o reglamentarios reguladores del procedimiento que conforma el proceso contencioso administrativo.

El contencioso administrativo francés actualmente se encuentra regulado por el Código de los Tribunales Administrativos y las Cortes Administrativas de Apelación.

Por su parte, el contencioso administrativo mexicano se encuentra actualmente regulado por el título VI del Código Fiscal de la Federación, para aquellos asuntos cuya demanda se presentó a más tardar el 31 de diciembre de 2005; y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para aquellos asuntos cuya demanda se presentó, a partir del 1º de enero de 2006.

Por otra parte, conviene tener presente que recientemente se

ha introducido en la figura del contencioso administrativo, la existencia de la tramitación de procedimientos administrativos, cuya naturaleza no se aviene al referido juicio, sino que es propia de la competencia de la autoridad administrativa. Me refiero particularmente a los procedimientos establecidos en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado de 14 de diciembre de 2004, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004, en cuyo artículo 17 se establece que los procedimientos de responsabilidad patrimonial de los entes públicos federales se iniciarán por reclamación de la parte interesada.

Por otro lado, el artículo 18 de la Ley supracitada previene que la parte interesada podrá presentar su reclamación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conforme a lo establecido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Este último ordenamiento legal constituye un conjunto de normas reguladoras de los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, el cual es igualmente aplicable a los organismos descentralizados de la administración pública Federal Paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva, así como a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el propio Estado.

De su lado, el artículo 19 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado establece que dicho procedimiento deberá ajustarse, además de lo dispuesto por dicha ley, a lo previsto por el Código Fiscal de la Federación, en la vía jurisdiccional, es decir el Título Sexto del Código Fiscal de la Federación y actualmente (año de 2009) la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Otro ordenamiento regulador de un procedimiento administrativo, cuyo conocimiento compete al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo constituye la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Al respecto, el artículo 34 de dicha ley establece que el Servicio de Administración Tributaria, órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, será responsable del pago de los daños y perjuicios causados por sus servidores públicos con motivo del ejercicio de las atribuciones que les correspondan.

El propio precepto en cita establece que el cumplimiento de la responsabilidad del Servicio de Administración Tributaria será exigible ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en sustitución de las acciones que los particulares puedan ejercer de conformidad con las disposiciones del derecho federal común.

El precepto en mención concluye que las sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en materia de responsabilidad deberán, en su caso, declarar el derecho a la indemnización, determinar el monto de los daños y perjuicios y condenar al Servicio de Administración Tributaria a su pago.

Por último, para la tramitación de los juicios contenciosos administrativos y de los procedimientos administrativos, anteriormente reseñados, resulta igualmente aplicable la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, particularmente en lo concerniente a las facultades de los Magistrados Instructores, pertenecientes a las Salas Regionales del tribunal últimamente mencionado, dado que dichos juzgadores tienen a su cargo la instrucción de los juicios y la tramitación de los procedimientos administrativos de referencia.

La experiencia histórica ha demostrado la eficacia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, motivo por el cual, en mi opinión, recientemente fue reformada la Constitución Política de los estados Unidos Mexicanos, el 19 de febrero del 2008, en cuyo artículo 79, ubicado en la Sección V, intitulada De la Fiscalización Superior de la Federación, fue adicionado en su fracción IV con un último párrafo el cual previene lo siguiente:

Las sanciones y demás resoluciones de la Entidad de Fiscalización Superior de la Federación podrán ser impugnadas por las Entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante la propia entidad de fiscalización o ante los tribunales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de dicha Constitución, conforme a lo previsto en la Ley. Dichos tribunales en la materia federal no son otros, sino el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.⁹

1.3 Clasificación del contencioso administrativo

Según la naturaleza de las controversias llevadas ante el juez, el contencioso administrativo comprende cuatro ramas:

- 1.- El contencioso de anulación.
- 2.- El contencioso de plena jurisdicción.
- 3.- El contencioso de interpretación y apreciación de la legalidad; y
- 4.- El contencioso de represión.

El interés de esta clasificación no es principalmente

pedagógico, sino práctico siguiendo la naturaleza del contencioso, la misión y los poderes del juez son diferentes.

⁹ Martínez Rosaslanda, Sergio. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como un Tribunal de Cuentas. Obra Conmemorativa, en prensa con motivo de la Celebración de los Cincuenta Años de Don Alfonso Nava Negrete, como catedrático de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

Se puede condenar pecuniariamente a la Administración si se trata de la vía de la plena jurisdicción; por el contrario, sólo se puede pronunciar la anulación en el contencioso de anulación; en el contencioso de la apreciación de legalidad no se puede ni condenar pecuniariamente, ni anular, sino solamente constatar la ilegalidad.

En segundo lugar, el efecto de cosa juzgada es más o menos extendido según la rama de que se trate. El efecto de cosa juzgada que, según el derecho común, está restringido a las partes, en el contencioso de plena jurisdicción es al contrario extendido *erga omnes* para las sentencias de anulación.

Finalmente, las reglas de procedimientos son diferentes: la asistencia de abogado no es necesaria en el contencioso de anulación; por el contrario, en principio sí lo es en el contencioso de plena jurisdicción. Las reglas de cómputo del término, en materia de recursos contra las decisiones implícitas, no son las mismas en los dos contenciosos.

1.3.1 EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE ANULACIÓN

a).- Características

El objeto de los recursos de anulación es, con exclusión de

cualquier otro, la anulación de una decisión ejecutoria.

Los agravios en un recurso de anulación conducen a la ilegalidad *lato sensu* de la decisión atacada.

b) El recurso por exceso de poder.

El contencioso de anulación conduce esencialmente al recurso por exceso de poder, que será el objeto de un estudio especial.

a) El recurso de casación.

Una clasificación tradicional pretende que el recurso de casación forme parte del contencioso de anulación. El contencioso de anulación conlleva así el recurso por exceso de poder, permitiendo la anulación de las decisiones de la Administración activa y los recursos de casación permiten la anulación de los juicios emitidos por las jurisdicciones administrativas inferiores.

Esta clasificación es arcaica en relación con el estado de desarrollo del contencioso administrativo, sobre todo después de la reforma de 1953. En realidad, como la apelación, el recurso de casación es una vía de recurso y su clasificación debe operar en relación con el litigio a propósito del cual interviene. Un recurso de casación hecho valer en contra de la Corte de Cuentas no puede ser clasificado en la misma rama del contencioso, sino que se trata de un recurso de casación hecho valer contra un juicio del Consejo Superior de la Educación Nacional.

Es pues, el recurso por exceso de poder el que representa la esencia del contencioso de anulación.¹⁰

1.3.2 EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE PLENA JURISDICCIÓN O CONTENCIOSO PLENO.

a) Características.

¹⁰ Martínez Rosaslanda, Sergio, Op.Cit en nota 3, pp. 26 y 55.

Los recursos de plena jurisdicción o contenciosos plenos se oponen al contencioso de anulación por su objeto y por los medios que pueden ser invocados en su apoyo.

En lo que respecta a su objeto, los recursos contenciosos plenos pueden tender a obtener del juez cualquier decisión útil: una anulación (anulación de un contrato o de una elección, que, no constituye decisiones ejecutorias, no pertenecen al contencioso por exceso de poder); una condena pecuniaria; la proclamación de un candidato distinto de aquél, que por error, ha sido declarado electo, la reducción del monto de una cuota de imposición, entre otros.

Pero en ningún caso, el recurso no puede tender a obtener que el juez dirija una orden a la Administración; es una regla generalmente válida para todas las ramas del contencioso.

En apoyo de un recurso de plena jurisdicción, se pueden invocar todos los argumentos de derecho y las cuestiones de hecho que tengan una apariencia jurídica. Sin duda, se puede invocar la ilegalidad como en el contencioso por exceso de poder; pero se puede también invocar la ilegalidad como en el contencioso por exceso de poder; pero se puede

también invocar la violación de un contrato (medio no susceptible tratándose de un recurso por exceso de poder) la falta, que no es necesariamente una ilegalidad en el sentido preciso del término.

b) Variedad de los recursos de plena jurisdicción

El contencioso de plena jurisdicción es particularmente rico pues él encierra la mayoría de los otros recursos contenciosos, no comprendidos por el recurso por exceso de poder: todos los recursos de indemnización fundados sobre la responsabilidad, todos los recursos relativos a la validez o a la ejecución de los contratos administrativos, el contencioso electoral y el contencioso de impuestos pertenecen al contencioso de plena jurisdicción.

EL CONTENCIOSO DE INTERPRETACIÓN Y DE APRECIACIÓN DE LEGALIDAD O DE VALIDEZ

a) Características.

1º. OBJETO. A primera vista, esta rama del contencioso puede parecer híbrida puesto que ella reúne bajo el mismo patrón la interpretación y la apreciación de legalidad, que son dos supuestos diferentes. Interpretar una decisión, es darle el sentido; apreciar su legalidad, es determinar el valor jurídico. Sin embargo, otra de las razones históricas consiste en aproximar estas dos operaciones: en uno y otros casos, el juez administrativo no está obligado a tomar una decisión productora de efectos directos; está solamente obligado a sugerir los elementos de la decisión que tomará otro juez o fijar la apariencia de una decisión que él mismo ha emitido.

2°. LOS ARGUMENTOS. Los argumentos que pueden ser invocados en apoyo de un recurso de interpretación o de apreciación de legalidad varían, evidentemente, según se trate de uno u otros casos. En lo que respecta a la interpretación, todos los argumentos que sirvan a esclarecer la apariencia del acto a interpretar son admisibles. En lo que concierne a la apreciación de la legalidad, los argumentos son los mismos que los que podrían venir en apoyo de un recurso por exceso de poder.

b) Principales Hipótesis de Recursos de Interpretación o de Apreciación de Legalidad.

1°. RECURSO SOBRE REENVIO DE LOS TRIBUNALES JUDICIALES.

Se ha determinado mucho las hipótesis en las cuales los tribunales judiciales, en materia represiva o no represiva, no pueden proceder ellos mismos a la interpretación o a la apreciación de legalidad y deben reenviar las cuestiones prejudiciales así sometidas al juez administrativo. En estas hipótesis, el juez administrativo conoce por la o las partes del proceso durante y ante el tribunal en que se sobreseyó.

El juez administrativo debe de dar una respuesta a la cuestión de interpretación o de apreciación de legalidad que constituye la cuestión prejudicial.

Dicho juez está obligado a pronunciarse incluso cuando el reenvío haya operado por error en un caso o el juez judicial habría podido decidir él mismo.

El juez administrativo en casos parecidos no toma una decisión propiamente dicha. El declara que tal acto administrativo tiene tal sentido, que tal acto administrativo es ilegal (sin anularlo, a diferencia de lo

que pasa en el contencioso de anulación). Es el juez que ordenó el reenvío quien soporta las consecuencias de la declaración sobre el proceso que le fue sometido.

Es admisible que, en razón de la naturaleza objetiva de la cuestión que decide, una sentencia del juez administrativo que declara ilegal un acto administrativo tiene autoridad de cosa juzgada, incluso fuera de la instancia que dio lugar al recurso de apreciación de legalidad.

En el seno de la jurisdicción administrativa, en razón del principio según el cual el juez de la acción es juez de la excepción, en el juego del cual la separación de las autoridades administrativas y judiciales no opone, en este caso, ningún obstáculo, las cuestiones de apreciación de legalidad o de interpretación que se presentan accesoriamente a un litigio administrativo son resueltas, sin sobreseer, por el juez que conoció de la cuestión principal.

2º. RECURSO DIRECTO DE INTERPRETACIÓN.

En estos casos excepcionales es posible que el juez administrativo conozca de una acción tendiente simplemente a hacer fijar, independientemente de alguna otra cuestión, el sentido de un acto administrativo.

Sin embargo, en la inmensa mayoría de los casos el problema de la interpretación del acto no se presentará sino a propósito de una dificultad contenciosa principal. Si ella está sometida a un juez administrativo es este último quien procederá a la interpretación necesaria a la solución del litigio principal que debe resolver. Si el litigio a propósito del cual se sometió la cuestión de interpretación va ante el juez judicial, se lleva el problema precedente que debe ser resuelto según las reglas de la

sentencia *Septofonds* y de la sentencia *Avranches et Desmaret*.¹¹

3°. RECURSOS DE INTERPRETACIÓN DE JUICIOS ADMINISTRATIVOS.

Cuando un juicio es oscuro, es a la jurisdicción que resolvió,

¹¹ Martínez Rosaslanda, Sergio. *Ibidem*, p. 29.

a quien le pertenece interpretarlo. El recurso de interpretación no es admisible si no tiene realmente por objeto esclarecer una decisión que así lo amerite y no la de volver la jurisdicción sobre lo que definitivamente se juzgó.

La resolución recaída a un recurso de interpretación es susceptible de las vías de los recursos habituales, no porque el juez de apelación o de casación sabría mejor lo que el juez inferior quiso decir, sino porque debe controlar si el juez inferior no tiene una interpretación insuficiente, indebidamente revisó su decisión o no le dio un sentido crítico.

c) Competencia en materia de Interpretación y de Apreciación de Legalidad.

1°. Las reglas de competencia en materia de apreciación de legalidad son las siguientes:

a) La apreciación de legalidad pertenece siempre a un juez. La apreciación de legalidad realizada por la administración activa sólo tiene el valor de una opinión.

b) Los recursos de apreciación de legalidad sobre reenvió de

los tribunales judiciales son llevados ante la jurisdicción del orden administrativo que tendría competencia para pronunciarse sobre un recurso de anulación contra el acto impugnado.

2°. Por lo que toca a la interpretación, es necesario distinguir entre los actos administrativos y las resoluciones *jugements* o sentencias.

a) Para los actos administrativos, la interpretación no puede ser demandada de plano al juez. En virtud de la regla de la decisión previa (en nuestro medio, resolución definitiva) y salvo las excepciones que esta regla contiene, el recurso contencioso de interpretación no puede ser entablado contra la decisión de interpretación tomada por la administración activa, y es entonces llevada ante las jurisdicciones administrativas que sean competentes para conocer de recursos contra una decisión emanada de la autoridad que resolvió. Sin embargo, en el caso de reenvío del juez judicial al juez administrativo para la interpretación de un acto administrativo, la regla de la decisión previa es desestimada.

b) Para las resoluciones, el recurso de interpretación es tramitado ante el juez que emitió la resolución a interpretar, pero como se dijo anteriormente, se encarga, en caso necesario de apelación o del recurso de casación.

EL CONTENCIOSO DE REPRESIÓN

a) El sentido tradicional.

Las infracciones de caminos, es decir, ciertos atentados o daños, voluntarios o involuntarios, al dominio público eran hace tiempo denunciados a los Consejos de Prefectura, antecedentes de los actuales Tribunales Administrativos, en Francia, que podían conocer de las multas

tendientes a la reparación del daño causado.

El contencioso de represión designa tradicionalmente a las multas derivadas de las infracciones de tránsito de la competencia de los tribunales administrativos.

En nuestro país, puede identificarse como contencioso de represión el que permite impugnar multas por violación a normas administrativas; por ejemplo, las que impone la Procuraduría Federal del Consumidor.

1.3 El contencioso administrativo de anulación

Debe tenerse presente que corresponde al jurista Laferrière,¹² autor del Tratado de la Jurisdicción Administrativa y de los Recursos Contenciosos, la distinción entre los contenciosos de anulación y de plena jurisdicción.

La distinción anterior obedece fundamentalmente a las facultades del juzgador. Así, las facultades del juez en el contencioso administrativo de anulación consisten en constatar la legalidad del acto administrativo y, llegado el caso, a reconocer la validez de dicho acto o a declarar su nulidad.

Para Laferrière cuando la contienda versa acerca del reconocimiento de un derecho administrativo a favor del demandante, estamos en presencia del contencioso subjetivo o de plena jurisdicción. En cambio, cuando se dilucida si la autoridad obró o no dentro de sus facultades legales y para el fin que le fueron conferidas, estamos en presencia del contencioso objetivo, o de anulación.

En el contencioso subjetivo o de plena jurisdicción, se declarará el derecho del demandante.

¹² Laferrière, Edouard; Citado en nuestro ensayo El Fundamento Constitucional de la Jurisdicción Administrativa, publicado en Tribunal Federal Fiscal y Administrativa a los LXV Años de la Ley de Justicia Fiscal. México, 2001. p.69

Por el contrario, en el contencioso objetivo o de anulación, la sentencia se limitará a anular la resolución impugnada, sin la precisión de efecto alguno.

El contencioso de carácter objetivo es simplemente un recurso de anulación del acto administrativo contra el cual se interpone. Constituye una vía indirecta para que el administrado pueda evitar la lesión de su derecho o de su interés.

Dicho recurso ha constituido al Consejo de Estado francés en árbitro supremo de la regularidad de los actos administrativos.

Recibe en el Derecho Francés dicho recurso la denominación de recurso por exceso de poder cuando se interpone contra actos de autoridad administrativa, y el de recurso de casación ante el Consejo de Estado, cuando se interpone contra actos de jurisdicciones administrativas inferiores.

Precisa la existencia de un acto administrativo, un interés en el recurrente, que no haya otro recurso que pueda motivar el

restablecimiento del orden jurídico perturbado y que se interponga dentro de los plazos legales.

La violación del derecho tanto de las disposiciones legales como de los derechos de los administrativos, la incompetencia, el vicio de forma, son causa o motivos internos del recurso que ha adoptado también la denominación de desvío de poder cuando se discute si el administrador hizo uso del poder público que ejerce para objeto distinto de aquel para el que le fue concedido por la ley.

Como resultado de una evolución posterior, debida en gran parte a la jurisprudencia acerca de la distinción, puede señalarse las siguientes características:

a) Que se ha llegado a poner en tela de juicio lo acertado de la distinción; Alibert,¹³ por ejemplo, en su obra sobre el recurso por exceso de poder, negó la razón de ser de la clasificación a que nos hemos referido, y con posterioridad se ha intentado una nueva clasificación de los recursos en el contencioso administrativo.

b) Se ha abandonado en absoluto, desde hace mucho tiempo, la configuración del contencioso de anulación como subsidiario del de plena jurisdicción. Aquél, es un recurso ordinario, en opinión de la jurisprudencia del Consejo de Estado francés.

c) La distinción entre uno y otro, se hace en función de la naturaleza de los poderes del juez y subsidiariamente de las pretensiones del demandante; mientras que en el de anulación el órgano jurisdiccional debe limitarse a anular en el acto, en el de plena

jurisdicción puede adoptar cuantas medidas sean necesarias para satisfacer las pretensiones del demandante.

Concluye el autor de referencia, que en último término la doctrina suele hacer una distinción por materias, y que a esto ha venido a quedar reducida la famosa distinción de los contenciosos.

¹³ Alibert, citado por Gascón y Marín, José. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. Doctrina General. Madrid. C. Bermejo. Impresor. 1952.

Sin embargo, algunos connotados autores no comulgan con la conclusión expresada anteriormente, en el sentido de que la división de los contenciosos es obsoleta.

En efecto, en el mismo Derecho francés, por ejemplo, encontramos que Hauriou¹⁴ nos proporciona las bases de la distinción de los contenciosos de referencia, al decirnos que existen en el derecho administrativo de su patria, dos grandes categorías de recursos contenciosos, los recursos de anulación de las decisiones administrativas y los recursos de plena jurisdicción. Dichas bases son las siguientes:

1^a.- Los recursos de anulación, y el más importante de todos es el recurso por exceso de poder que tiene por objeto quebrantar por el juez el efecto ejecutivo de la decisión ejecutiva examinada en su validez; es un proceso referente al acto y esencialmente una cuestión de derecho en la cual la apreciación de los hechos no tendrá más que un débil lugar y alguna conclusión indemostrable u otra no puede ser añadida a las conclusiones con fines de anulación.

Desde el punto de vista del procedimiento, los recursos de anulación, especialmente el recurso por exceso de poder están

dispensados del patrocinio por parte de un abogado ante el Consejo de Estado de Francia y la administración representada por el ministro, no es parte de la causa.

¹⁴ Hauriou, Maurice, citado por Gascón y Marín, José, Tratado de Derecho Administrativo. T. I, Madrid, 1952.

2^a.- Los recursos contenciosos de plena jurisdicción, bien sean normalmente obligados en ocasión de una decisión contenciosa y bien que sean delimitados en cierta medida por el contenido de esta decisión, no son en realidad más que un proceso relativo al acto, pero un proceso hecho a la persona moral administrativa, de parte a parte.

En el contencioso de anulación la cuestión de derecho se encuentra en primer plano mientras que en el de plena jurisdicción es la cuestión de hecho la que está en primer plano y el derecho no está separado de la apreciación de los hechos.

Los recursos de plena jurisdicción producen efectos variados, pero todo supera la anulación de la decisión en ocasión de la cual han sido intentados; en principio esta decisión puede ser reformada, es decir que la operación intentada por ella puede estar reglada de nuevo por el juez, y que, particularmente éste puede conceder las indemnizaciones.

En América, precisamente en la República Argentina, Argañarás¹⁵ hace la distinción entre el contencioso subjetivo y objetivo y nos dice que encontramos al primero si se persigue el restablecimiento de un derecho subjetivo vulnerado por la autoridad administrativa; y el

segundo, si se persigue el restablecimiento de la legalidad alterada por dicha autoridad, es decir encontramos en el primer caso el contencioso de plena jurisdicción y en el segundo, el de anulación.

Ambos tienen diferencias substanciales:

¹⁵ Argañarás. Manuel J. Tratado de lo Contencioso Administrativo. pp. 19 y 20. Ed. TEA. Buenos Aires, 1955.

Primeramente, en cuanto a su finalidad, pues mientras el primero, o sea el subjetivo persigue el reconocimiento a la reparación de un derecho subjetivo vulnerado por el acto administrativo, el de anulación se da en protección del derecho objetivo a fin de restablecer la legalidad infringida por el acto administrativo.

Por otra parte, en cuanto al procedimiento para conseguir una u otra finalidad pues mientras el contencioso subjetivo requiere un régimen procesal análogo al del juicio civil ordinario, en el objetivo de anulación no es menester el juicio pleno; ni la autoridad administrativa, cuyo acto fue impugnado tiene la amplia participación que se le reconoce en el de plena jurisdicción y meramente declarativa en el de anulación.

En cuanto a los efectos del pronunciamiento jurisdiccional, señala el autor en cita que Gascón y Marín¹⁶ lo explica de acuerdo con la común doctrina, diciendo: “Los efectos de las sentencias dictadas por los tribunales de lo contencioso administrativo, serán distintas, según la índole de los recursos entablados. Si se trata de un recurso basado en un derecho particularizado preexistente, la sentencia producirá efecto de cosa juzgada tan solo en cuanto a los que han sido o podrían haber sido parte en el recurso y naturalmente respecto a la administración y sus órganos. Si el recurso es de nulidad y la sentencia

es confirmatoria, la cosa juzgada existiría sólo para el recurrente, y por el motivo que basó el recurso; si anula la resolución administrativa, el efecto de la cosa juzgada es *erga omnes*, pues anúlense los efectos producidos por la resolución”.¹⁷

¹⁶ Ibidem, 525 y 55.

¹⁷ Ibidem. p. 21.

Ya dentro del ámbito nacional, encontramos que nuestros autores, sí encuentran diferencias entre el contencioso de anulación, del de plena jurisdicción; y pensamos en lo personal que la división es acertada.

Así, Margáin Manautou,¹⁸ nos dice que conforme a nuestro sistema jurídico, podremos encontrar las siguientes diferencias entre el de plena jurisdicción y el de anulación, en los siguientes términos:

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, el efecto de la sentencia es interpartes; en el segundo, el efecto de la sentencia es general, o sea, *erga omnes*. En efecto en el contencioso de plena jurisdicción, la sentencia sólo produce efecto contra las autoridades señaladas como responsables; en cambio en el de anulación, la sentencia produce efectos aun contra autoridades que no fueron señaladas como partes.

El maestro Nava Negrete,¹⁹ refuerza con sus conceptos la división a que se ha hecho referencia, y al respecto afirma que el punto que ha servido tradicionalmente de apoyo para distinguir a los dos

recursos, es el diferente motivo que habilita su promoción: la violación por la autoridad de una ley administrativa, en el recurso por exceso de poder o contencioso de anulación.

¹⁸ Margáin Manautou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación, o de Ilegitimidad. Universidad de San Luis Potosí. México, 1969 p. 14.

¹⁹ Ibidem. p. 221.

La denominación de contencioso subjetivo, obedece, por tanto, a proteger una situación de derecho subjetivo; y contencioso objetivo, cuando se protege una situación jurídica objetiva, es decir la ley.

El mismo autor prosigue y afirma que es más afortunada la división basada en la distinta naturaleza y diversos efectos de la resolución del juez que conoce de cada recurso. Así *“en el recurso de plena jurisdicción, el juzgador una vez que constata la existencia y la violación del derecho subjetivo del administrado por un acto administrativo, procede a dictar su resolución anulando el acto impugnado y condenado a su progenitor, a quien obliga a que respete latu sensu el derecho subjetivo reclamado e inclusive, puede reformar o substituir el acto administrativo impugnado; esta decisión sólo produce sus efectos entre las partes contendientes, es decir, únicamente hace cosa juzgada interpartes. En el recurso por exceso de poder, el juzgador, después de constatar la inarmonía entre el acto administrativo y la ley, resuelve, limitándose a declarar la nulidad del acto en cuestión, o sea no condena a su autor; las consecuencias de esta sentencia declarativa no sólo alcanza a las partes litigantes sino a más, repercuten “erga omnes”.*

Concluyamos, pues, diciendo que el contencioso de plena jurisdicción es el propiamente dicho y en el cual el tribunal

administrativo ejerce facultades necesarias al examen del negocio, tanto respecto de los hechos cuanto del derecho y, si da lugar, substituye la decisión impugnada; y ejecuta sus resoluciones y sentencias y, en su caso, sanciona su incumplimiento. Mientras que en el de anulación llamado también por exceso de poder o por incompetencia, se otorga a dicho tribunal únicamente, la posibilidad de privar de efectos el acto de la administración, se está viciado o de legalidad, sin reemplazo con otra resolución como en el caso de la mayoría de las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

1.4 El contencioso administrativo de plena jurisdicción

Por otra parte, el juzgador del contencioso de plena jurisdicción, posee las facultades propias del de anulación, pero además está facultado para declarar, en su caso, la nulidad de la resolución impugnada, para determinados efectos; puede sustituir a la autoridad administrativa, sobre todo con el fin de evitar el reenvío cuando conoce de resoluciones recaídas a instancias administrativas, las cuales al resolverse no satisfacen plenamente la pretensión del administrado o contribuyente; puede hacer cumplir sus sentencias y sobre todo puede sancionar su incumplimiento.

19bis

El origen de las facultades del juez de plena jurisdicción se encuentra en la ley y en la jurisprudencia.

En el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, desde nuestro punto de vista, las facultades del juzgador las encontramos, en principio en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación y actualmente en artículo 52 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en los cuales se regulan las formas que pueden adoptar las sentencias dictadas por el referido tribunal. De dichos preceptos

se desprende que pueden reconocer la validez del acto administrativo, declarar la nulidad del mismo, declarar la nulidad del propio acto para determinados efectos, ordenando a la autoridad el cumplimiento de las omisiones formales en que se hubiere incurrido, la reposición del procedimiento, o bien la emisión de un nuevo acto administrativo, bajo determinados lineamientos.

19bis. Baldous, Benjamin. Les Pouvoirs du Juge de Pleine Jurisdiction. Presses Universitaires D'Aix-Marseille, 2000. pp.54 y 55.

La justificación de las facultades del juez de plena jurisdicción constituyen un elemento indispensable para su plena eficacia, particularmente las consistentes en la facultad para ejecutar sus fallos y para sancionar su incumplimiento.

La justificación de las facultades de plena jurisdicción radica en la necesidad de impartir una justicia plena, que satisfaga cabalmente las pretensiones de los demandantes, permitiendo al propio tribunal ejecutar sus fallos y sancionar su incumplimiento.

Al respecto, actualmente (2009) el artículo 58 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo contiene una regulación encaminada a asegurar el pleno cumplimiento de las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; sin embargo, dentro de dichas atribuciones no encontramos la que le confiera la facultad de ejecutar sus resoluciones y sentencias.

El juicio contencioso administrativo regulado tanto por el Título VI del Código Fiscal de la Federación, como por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo confieren al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los siguientes matices de plena jurisdicción.

1.- La figura de la queja.

2.- La posibilidad de pronunciarse sobre las resoluciones recurridas, cuando la resolución impugnada la constituyen aquella que se pronunció respecto de un recurso administrativo.

3.- La posibilidad de resolver en cuanto al fondo, evitando el reenvío, los juicios en los que se controvierta una resolución negativa ficta.

4.- El incidente de suspensión regulado en el artículo 208 bis del Código Fiscal de la Federación y el 28, fracción VI de la ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

5.- El establecimiento de la figura de las medidas cautelares, prevista en el artículo 24 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

6.- La posibilidad de impugnar en la vía contenciosa las notificaciones practicadas por las autoridades administrativas de actos administrativos susceptibles de controvertirse en el juicio contencioso administrativo.

Por último, si bien, como ya se ha expresado anteriormente, actualmente (2009) el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, está facultado para sancionar el incumplimiento de sus resoluciones y sentencias, carece de la atribución más importante de la plena jurisdicción, es decir, la consistente en la ejecución de dichas resoluciones y sentencias.

Estimamos pertinente modificar la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para mencionar expresamente que dicho tribunal está dotado de plena autonomía para dictar y ejecutar sus resoluciones y sentencias.²⁰

²⁰ Martínez Rosaslanda, Sergio. La Autonomía y la Plena Jurisdicción de los Tribunales Contencioso Administrativos. El caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Diagnóstico y Propuestas sobre los Sistemas de Impartición de Justicia en México. Barra Mexicana Colegio de Abogados. Colección Foro de la Barra Mexicana. Tomo I. Themis. México 2004.

CAPÍTULO II.- EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FRANCÉS.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS.

La noción de la expresión justicia administrativa denota una forma de distinguir a la impartida por un órgano distinto del Poder Judicial.

El origen del contencioso administrativo proviene de Francia. Es una consecuencia de La Revolución Francesa de 1789; o, en palabras de la maestra Patricia Galeana, expresadas en su programa radiofónico Temas de Nuestra Historia, simplemente La Revolución Francesa, sin necesidad de aludir a su referencia cronológica, como sucede en el caso de la Revolución Mexicana de 1910, que tampoco, en palabras de la maestra Galeana, mismas que comparto, requiere de su precisión cronológica.

Es también, el contencioso administrativo, una obra napoleónica, no militar, que junto con el Código Civil Francés de 1804, han influido en la cultura universal, particularmente en Europa y en

Latinoamérica.

Napoleón Bonaparte transformó al Consejo del Rey en el Consejo de Estado,^{20bis} cuya Sección de lo Contencioso, se encargó de dirimir las controversias entre la Administración Pública y los particulares, fuera del Poder Judicial, confiando en lo sucesivo tal tarea a un órgano ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo, pero dotado de autonomía, como una ^{20bis}

^{20bis} Massot , Jean et Girardot, Thierry. Le Conseil d'Etat. Les etudes de La Documentation Française. Paris,1999, p.13.

L'acte de naissance du Conseil d'Etat est-il le 25 décembre 1799. jour de la première séance.

El acta de nacimiento del Consejo de Estado es de 25 de diciembre de 1799, día de la primera sesión.

consolidación de la derrota del derecho divino de los reyes - el rey no rinde cuentas - y como la forma de salvaguardar el principio de la división de poderes, al no someter al Poder Ejecutivo al Judicial ²¹

Debido a lo anterior, para comprender y compenetrarse en la figura del contencioso administrativo, en mi opinión, el contencioso administrativo francés es una referencia no sólo obligada sino necesaria, pues en Francia, por razón natural, al ser su creador, es donde mayor desarrollo ha alcanzado nuestro tema de estudio.

Por tanto, el objetivo esencial del presente capítulo consiste en efectuar una referencia sobre los conceptos más sobresalientes del contencioso administrativo francés, tales como las nociones del juez administrativo; del recurso contencioso y, particularmente, del recurso por exceso de poder y la del ministro juez.

Otro objetivo del presente capítulo radica en reseñar las reformas más importantes que han impactado al contencioso francés,

ocurridas en 1953 y 1987. La primera transformó los denominados Consejos de Prefectura en Tribunales Administrativos Regionales. La segunda -de la cual fui testigo presencial de su discusión-²² creó las Cortes Administrativas de Apelación, para desahogar el rezago acumulado en la segunda instancia confiada a la Sección de lo Contencioso de El Consejo de Estado, en acatamiento a una recomendación de El Consejo Europeo de los Derechos Humanos, Tribunal Supranacional.

²¹ Martínez Rosaslanda, Sergio. El Consejo de Estado Francés. Su organización y competencia actuales. En Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Núm.170. Octubre de 1993, pp. 140 a 160.

²² Martínez Rosaslanda, Sergio. El Ingreso y el Ascenso en los Tribunales Administrativos y en el Consejo de Estado de Francia. En Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Marzo de 1988. México.

De estas reformas, más adelante, me ocupo así como de su posible influencia en la realidad mexicana.

2.1 La importancia del contencioso administrativo en el Derecho Francés.

Le terme de contentieux a un sens étroit: l'ensemble des litiges d'une certaine catégorie (par exemple le contentieux de la Sécurité sociale est confié à des juridictions spéciales. Il a un sens plus large: l'ensemble des règles d'organisation et de procédure relatives à la compétence du juge et à ses attributions.²³

Dentro de todas las ramas del Derecho el Contencioso es un elemento de primer plano. Pero es desligable con frecuencia del estudio de las reglas de fondo.

En el Derecho Administrativo, ello debe entenderse en otro sentido, a saber: las reglas de fondo del Derecho Administrativo no pueden ser desligables del Contencioso.

Ello es así en primer término porque la regla misma que da la existencia al Derecho Administrativo, es decir, la separación de las autoridades administrativas y judiciales, es una regla de contencioso, y en seguida, por que la mayor parte de los principios del Derecho Administrativo han sido dados por el juez y están, pues, ligados a las condiciones en las cuales el juez queda impedido y sin más autoridad.

²³ Vedel, Georges, Droit Administratif. Presses Universitaires de France. Quatrième Edition augmentée. Paris, 1968, p. 55.

El término contencioso en un sentido restringido, debe entenderse como el conjunto de litigios de una cierta categoría; por ejemplo, en el contencioso de la seguridad social, el cual está confiado a jurisdicciones especiales. En un sentido más amplio, es el conjunto de reglas de organización y de procedimiento relativas a la competencia del juez y a sus atribuciones.
(la traducción es nuestra)

2.2 La noción del juez administrativo

Nociones Generales:

En opinión de Vedel²⁴ se designa bajo el término genérico de “Juez Administrativo” al conjunto de jurisdicciones administrativas.

I.-¿Qué es una jurisdicción Administrativa?

II.- Las nociones de jurisdicción y acto jurisdiccional.

A) El Problema Doctrinal.

No hay una cuestión más estudiada que la de la definición de las nociones de jurisdicción y de acto jurisdiccional, y sin embargo, donde las soluciones sean más controvertidas.

La idea general aparece, sin embargo, bastante simple: mientras los diversos actos jurídicos, emitidos generalmente por los órganos del Estado especializados, los tribunales (excepcionalmente por los de los particulares: por ejemplo: el arbitraje), tienen por función la resolución de un litigio aplicando las reglas del derecho. Estos son los actos jurisdiccionales, o juicios y, cuando han adquirido un carácter definitivo, un valor jurídico especial, la autoridad de la cosa juzgada, que les está ligada.

Pero esta idea general no es una definición y las fórmulas que se acaban de ver no son absolutamente exactas, 1º.- No existe un nexo absoluto entre las nociones de litigio o de proceso por una parte y de juicio por la otra.

²⁴ Ibidem. p.403

Dos ejemplos harán comprender esto:

En numerosos casos, la regla de fondo aplicable está regida por la regla de competencia jurisdiccional. Si para los litigios nacidos de un contrato de la Administración, el Juez Civil es competente, se aplicará el Código Civil, si por el contrario el Juez Administrativo es competente, es la Teoría de los Contratos Administrativos, radicalmente diferentes de la Teoría Civilista, es este último quien juzgará.

Otro ejemplo: en Derecho Civil, la teoría de la validez de los actos jurídicos, por ejemplo, consentimiento, causa, objeto, puede ser estudiada independientemente de las nociones de procedimiento que rigen las acciones de nulidad. En Derecho Administrativo, por el contrario, ya sea que se pueda, en rigor, formular una teoría de la validez de los actos administrativos unilaterales, es normalmente por el desvío del estudio del “*recurso por exceso de poder*”, es decir, del procedimiento contencioso de

anulación, en el cual se aborda el problema de la validez de los actos administrativos. Es tal vez criticable desde un punto de vista lógico, pues es poco satisfactorio tratar a la anatomía como una apéndice de la patología. Pero prácticamente, las reglas de fondo concernientes a las nulidades de los actos administrativos están profundamente ligadas a la organización del recurso por exceso de poder, de donde resulta más cómodo examinar los vicios que puede contener el acto administrativo, y , por consecuencia, las condiciones de su validez. Sobre este punto de similitud notable con el sistema jurídico inglés, donde las nociones de fondo y las de procedimiento son prácticamente indisolubles, es mera coincidencia.²⁵

²⁵ Idem.

Ciertos contenciosos no dan nacimiento a una decisión jurisdiccional; como ciertas decisiones jurisdicciones no intervienen en materia contenciosa.

B) Interés de la distinción entre los actos jurisdiccionales y los actos administrativos.

Existen múltiples intereses ligados a la distinción entre actos jurisdiccionales y actos administrativos.

1º.- Una decisión jurisdiccional no puede ser tomada sino siguiendo las formalidades y según el procedimiento de los juicios, tal y como lo determinan los textos particulares o los principios generales. Por ejemplo, mención nominativa del juez del conocimiento, regla de la discusión contradictoria, obligación de motivar la decisión, secreto de la deliberación.

Las reglas son diferentes si se trata de una decisión administrativa y, por ejemplo la motivación no es en principio obligatoria, si no la prevé un texto:

2°.- La autoridad de cosa juzgada unida a los actos jurisdiccionales cuando ellos no son susceptibles de recurrirse. Por el contrario, los actos administrativos adquieren una simple autoridad de “*cosa decidida*”.

3°.- Las vías de los recursos contra las decisiones jurisdiccionales son la apelación, la oposición de terceros, el recurso de casación, el recurso de revisión o de rectificación de error material y no pueden ser llevados ante una jurisdicción.

Por el contrario, las decisiones administrativas pueden ser anuladas, reformadas, o abrogadas, por las autoridades administrativas y anuladas por el Juez Administrativo que conoce del recurso por exceso de poder.

2.- Distinción entre las Jurisdicciones Administrativas y las Autoridades Administrativas.- El epíteto “administrativo” puede, aplicarse a dos suertes de organismos. Los unos tienen la calidad de autoridades administrativas y toman o preparan las decisiones no jurisdiccionales, decisiones ejecutorias. Los otros son jurisdicciones administrativas y emiten actos jurisdiccionales o juicios. El conjunto de los primeros forma la Administración Activa (órganos de decisión y órganos de consulta); el conjunto de los otros, la jurisdicción Administrativa.

Esta distinción es relativamente reciente y hace tiempo hacia confundir las nociones que se acaban de distinguir.

Por otra parte, hay que repetir que el mismo organismo puede, algunas veces, decidir como autoridad y en otros casos como jurisdicción.

2.3 La noción francesa de recurso contencioso

II.-Distinción de los recursos administrativos y de los recursos contenciosos.

En un sentido más amplio, un recurso es una vía de derecho que permite obtener una decisión conforme a derecho. Hay que distinguir los recursos administrativos y los recursos contenciosos. El criterio de la distinción está en el hecho de que los recursos administrativos son promovidos ante una autoridad administrativa y culminan en una decisión ejecutoria, mientras, que los recursos contenciosos son promovidos ante un juez y culminan en una sentencia.²⁶

LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

A).- Recurso gracioso y recurso jerárquico.

Los recursos administrativos son graciosos o jerárquicos.

El recurso gracioso es tramitado ante la misma autoridad que emitió la resolución respecto de la cual se quiere obtener su modificación o anulación. La demanda promovida por un administrativo a un Presidente Municipal para pedirle la modificación de un reglamento municipal de la policía es un recurso gracioso. Debe aclararse que la expresión “recurso gracioso”, en Derecho Fiscal, tiene sentido diferente.

²⁶ Ibidem. p. 18

El recurso jerárquico es aquel que es tramitado ante una

autoridad superior a aquella que emitió el acto impugnado. Recurrir al Ministro contra una decisión del Prefecto, por ejemplo: el superior jerárquico puede emitir una resolución, por los motivos nuevos y pertinentes,

B).- Los argumentos que pueden ser invocados en un Recurso Administrativo.

Los recursos graciosos o jerárquicos pueden estar fundados en todo medio útil. Podrán evidentemente, fundarse en los medios jurídicos, alegando que la Administración no tenía el derecho de actuar como ella lo hizo: por ejemplo, un funcionario a quien se ha impuesto una sanción disciplinaria podrá, con apoyo en un recurso administrativo, hacer valer que los hechos que se aducen contra él no tenían un carácter de falta o son materialmente inexactos. Pero el recurrente puede invocar también motivos no jurídicos y, por ejemplo, en el caso anterior, pedir indulgencia.

C).- La decisión tomada por la autoridad administrativa en un recurso gracioso o jerárquico es una decisión de carácter no jurisdiccional.

LOS RECURSOS CONTENCIOSOS.

A).- Como se ha dicho, los recursos contenciosos son aquellos que son tramitados ante una jurisdicción. Pueden ser enderezados ya sea contra una decisión de la Administración Activa, ya sea un juicio (en este último caso, se trata de una “vía de recurso”).

B).- Los agravios que pueden ser invocados en apoyo de un recurso contencioso son, por definición, exclusivamente jurídicos. Sólo se puede invocar ante el Juez argumentos de derecho o de facto, susceptibles

de tener un alcance jurídico. En el ejemplo anterior, el funcionario a quien se le ha impuesto una sanción disciplinaria puede sostener ante el juez Administrativo que los hechos alegados contra él no eran faltas o eran materialmente inexactos; pero no podrá pedirle una medida humanitaria a favor.

C).- La resolución que decide sobre un recurso contencioso es una sentencia. Esta sentencia puede ser en su momento, en ciertos casos, el objeto de vías de recurso (apelación, casación) a falta o en el término de los cuales la cuestión sea resuelta con fuerza de cosa juzgada.

RELACIONES ENTRE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS Y LOS RECURSOS CONTENCIOSOS.

En principio, los recursos administrativos y los recursos contenciosos no se relacionan necesariamente puesto que se trata de recursos de naturaleza diferente, tramitados ante órganos diferentes que producen efecto no coincidente, obligatoriamente.

En tres casos, sin embargo, las relaciones entre los dos tipos de recursos deben ser tomadas en consideración.

1.- En ciertos casos, el recurso administrativo es el antecedente necesario del recurso contencioso. Esto se presenta en dos series de hipótesis.

a).- En virtud de la regla de la “decisión previa” (*décision préalable*), que en nuestro medio jurídico se conoce como la resolución definitiva. Como condición *sine qua non*, para promover el juicio contencioso administrativo ante el Consejo de Estado, actualmente, a partir de 1988, las

Cortes Administrativas de Apelación y los Tribunales Administrativos no pueden, salvo excepción, conocer de una resolución que no sea definitiva.

De donde se sigue que, todas las veces en que los recursos no tienden a la anulación de una decisión es necesario que el recurrente presente su escrito a la Administración para provocar una decisión de su parte, decisión contra la cual podrá dirigirse el recurso contencioso.

Una particular víctima de un perjuicio causado por la Administración no podrá presentar ante el juez administrativo su demanda de indemnización, sino después de haber presentado su solicitud ante la propia Administración y haber visto reenviar dicha solicitud en todo o en parte.

b).- Independientemente de esta regla, el legislador tiene, en ciertas hipótesis, expresamente subordinado el recurso contencioso a un recurso administrativo previo. Así las deliberaciones de los concejos municipales no pueden ser llevadas ante el juez Administrativo de exceso de poder, sino después de haber sido primero llevadas al Prefecto.

2.- Los recursos administrativos y el denominado recurso contencioso tienen relaciones estrechas, las cuales consisten en que el primero es el antecedente obligado del segundo, en la mayoría de los casos, con excepción de la posibilidad de hacer valer el denominado recurso contencioso que, en realidad constituye el juicio contencioso, cuando aquél es de naturaleza optativa.

3.- Por último cuando se trata de recursos optativos, en el mismo término establecido para intentar la vía administrativa, puede hacerse valer el juicio contencioso administrativo. En este último caso el término establecido para hacer valer dichos medios de defensa debe ser

idéntico.

2.4 El recurso por exceso de poder.

La noción francesa del recurso por exceso de poder tiene un origen histórico, pues en realidad el referido concepto de recurso, en este caso, debe entenderse en su acepción de medio de defensa y no de recurso administrativo, entendido este último como el medio de impugnación que tienen los particulares para controvertir los actos de la administración activa, ante la misma.

La referida expresión de recurso por exceso de poder, en realidad corresponde a la figura que hoy conocemos como el juicio contencioso administrativo, entendido en su acepción originalmente francesa y adoptada en todo el mundo que sigue la dualidad de jurisdicciones en oposición a la tradición judicialista anglosajona, la cual se caracteriza por confiar al Poder Judicial la solución de la totalidad de las controversias, incluidas las que se suscitan entre la Administración Pública y los particulares; y entre la propia Administración Pública y los entes públicos que actúan como administrados o contribuyentes.

Toca el mérito al maestro Alfonso Nava Negrete,²⁶ en su obra Derecho Procesal Administrativo, publicada en el año de 1958 introducirnos al mundo de la justicia administrativa y, particularmente, al del contencioso administrativo.

²⁶ Op. Cit. 8

En la referida obra el autor arriba mencionado nos introduce a los pormenores de la figura del contencioso administrativo, para lo cual se requiere, como referencia obligada, remitirse a los orígenes de dicha figura, los cuales como es de un amplio conocimiento provienen de Francia, particularmente al triunfo de la Revolución Francesa de 1789 y al genio, no sólo militar, sino administrativo, de Napoleón Bonaparte, quien aprovechó las instituciones del antiguo régimen y las transformó. Me refiero particularmente a sus obras más notables: El Consejo de Estado y El Tribunal de Cuentas.

Sin embargo, debo advertir al lector que la obra Derecho Procesal Administrativo, a que me he venido refiriendo, fue publicada en el año de 1958 y debido a ello, por razones lógicas, no se menciona en dicha obra algunas transformaciones sustanciales que ha tenido la figura del contencioso administrativo francés, a las cuales me referiré, en esta parte, de una manera breve.

En nuestra opinión, algunas de las transformaciones más importantes que ha tenido el contencioso francés son las consistentes en haber abandonado el empleo de la expresión recurso por exceso de poder, para referirse al juicio contencioso administrativo, utilizándose en adelante simplemente la expresión contencioso administrativo, lo cual implica que esta figura es diferente de la del recurso administrativo.

Corroboro lo anterior, a mi juicio, el contenido del artículo 1º del Código de los Tribunales Administrativos y de las Cortes Administrativas de Apelación de 7 de septiembre de 1988, el cual establece lo siguiente:

Les tribunaux administratifs et cours administratives d'appel

rendent leurs jugements au nom du peuple français.²⁷

Lo anterior denota el abandono del uso de la expresión recurso por exceso de poder, para referirse al contencioso administrativo.

La otra figura transformadora del contencioso administrativo en Francia, y a la que no alude el Maestro Nava Negrete, por razones cronológicas, es la consistente en la reforma de 31 de diciembre de 1987.

Dicha reforma consistió en la creación de las Cortes Administrativas de Apelación,^{27bis} como un órgano de segunda instancia, para conocer del recurso de apelación que tienen los contendientes, para controvertir las sentencias dictadas, en primera instancia, por los tribunales administrativos.

Debe recordarse que en Francia existe una pluralidad de jurisdicciones administrativas, si bien las más importantes las constituyen los Tribunales Administrativos Regionales, cuyo equivalente en nuestro país, *mutatis mutandi*, lo constituyen las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; y el Tribunal de Cuentas, el cual no tiene una institución equiparable en nuestro país; sin embargo, debe tenerse presente que, a partir del año de 2000, se otorgó competencia al Tribunal últimamente mencionado, para actuar, de manera atenuada, como un tribunal de cuentas, a inspiración del modelo francés.

²⁷ Los Tribunales Administrativos y las Cortes Administrativas de Apelación emiten sus sentencias en el nombre del pueblo francés. La traducción es nuestra.

^{27bis} Vid Isaia, Henri. Les Cours Administratives d'Appel. Approche critique. Ed.Económica. Paris, 1993, p.1 a 34.

Por último, como consecuencia de lo anterior, a partir de 1988, en que entró en vigor la reforma de 1987, el Consejo de Estado de Francia dejó de actuar como un órgano de segunda instancia, transfiriendo dicha función a las Cortes Administrativas de Apelación, conservando la función importante de seguir siendo el creador de la jurisprudencia.

Precisado lo anterior, a continuación me refiero a los antecedentes del recurso por exceso de poder, expresados magistralmente por Don Alfonso Nava Negrete.

Instituido expresamente el recurso por exceso de poder, por primera vez en la ley del 24 de mayo de 1872, es obra cabal de la jurisprudencia del Consejo de Estado. Hoy, aparte de que la Ordenanza de 31 de julio de 1945 (Art. 32) lo tienen previsto expresamente, el Consejo de Estado ha resuelto que el recurso por exceso de poder es un vía de recurso de derecho común que no tienen necesidad de estar prevista por una ley, que no quedará obstaculizada su promoción cuando una ley disponga, que no procede contra tal o cual decisión.*

El recurso por exceso de poder apareció con posterioridad al de plena jurisdicción y es fundamentalmente un producto jurisprudencial, como sucede con mucha frecuencia en Francia; el denominado recurso por exceso de poder fue evolucionando progresivamente adaptándose a las necesidades históricas correspondientes.

La naturaleza jurisdiccional del recurso por exceso de poder se remonta al año de 1872, en que dicho recurso se convirtió en un recurso semiadministrativo. Lo anterior es así, en virtud de que dicho * (Cons. d'Et. 17 fevr. 1950, Rec. Sirey, 1950. 3. 65).
recurso constituía una manifestación de lo que la doctrina francesa conoce

como la justicia retenida.

En efecto, la justicia retenida se caracteriza por ser un control jurisdiccional efectuado por la misma administración activa.

Lo anterior no impedía que el recurso por exceso de poder procediera en contra de las decisiones tomadas por la propia administración activa, ya fueran expresas o fictas, en este último caso cuando se actualizaba la figura del silencio administrativo, que en nuestro medio jurídico es conocida como la negativa ficta.²⁷

El recurso por exceso de poder establecía como supuesto de procedencia la existencia del interés personal y directo del promovente. Al efecto se acuñó la expresión *pas d'interêt, pas d'action*.

La evolución de la teoría del recurso administrativo en Francia es notable; y en el Derecho Procesal Administrativo de ese país se desarrolló la figura del recurso administrativo paralelo, que nosotros conocemos en nuestro medio jurídico como recurso optativo.

Ahora bien, en relación con el recurso por exceso de poder el Consejo de Estado estableció en sus sentencias de los años de 1863-1864 que no era posible admitir el recurso por exceso de poder, si existía un recurso equivalente por el cual el administrado podía obtener el mismo resultado.

Corresponde el mérito a la Ley del 24 de mayo de 1872 el inicio de la transformación del denominado recurso por exceso de poder,

²⁷ Martínez Rosaslanda, Sergio. La negativa ficta. Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta Años. Tomo VI, pp. 224

para transformarlo en un recurso jurisdiccional, es decir se abandona la referencia a la vía administrativa, por la de la jurisdiccional, carácter que en realidad le corresponde.

El propio Consejo de Estado reconoció la característica a que me he referido en el párrafo precedente.

Por su parte, los tratadistas Duguit y Hauriou, citados por Nava Negrete en su obra Derecho Procesal Administrativo, quienes se encontraban renuentes a reconocer el carácter jurisdiccional de dicho recurso, terminaron por aceptarlo.²⁸

La evolución del recurso por exceso de poder lo llevó a convertirse en un verdadero juicio, es decir apartado de la noción de recurso administrativo.

Al respecto se establecieron las formalidades para la procedencia del mismo y particularmente los términos para su interposición.

Como regla general, en relación con el término se estableció el de tres meses para su interposición, contados a partir del día siguiente en que fuera notificado el acto impugnado, en los términos del artículo 11 del Decreto de 22 de julio de 1806; sin embargo el Consejo de Estado estableció que en ciertos casos existía un término indefinido para promover el correspondiente recurso por exceso de poder.

²⁸ Ibidem. p.225.

Posteriormente, en el año de 1872 la jurisprudencia del Consejo de Estado suprimió la existencia de los términos indefinidos para promover el recurso por exceso de poder

A partir de la ordenanza de 1945 y del Decreto de 30 de septiembre de 1953 se establecieron plazos fijos para la interposición de la demanda, ya sea que ésta se interpusiera en contra de actos expresos o fictos, es decir para controvertir el silencio administrativo. Sobre este punto vale la pena tener presente que en la regulación del juicio contencioso administrativo mexicano, una vez configurado el silencio administrativo, cuya denominación legal en las materias de la competencia del entonces Tribunal Fiscal de la Federación y el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no existe un término para presentar la demanda respectiva.

En todo caso, la única limitante existente es que sobrevenga una resolución expresa, la cual aun cuando hubiere sido dictada fuera del término que la ley establezca para la configuración de la negativa ficta, si no se promovió el correspondiente juicio contencioso administrativo, entonces debe impugnarse la correspondiente resolución expresa dentro del término que como regla general establece la ley, es decir, de 45 días hábiles, contados a partir del día siguiente en que surta efectos la notificación del acto administrativo impugnado.

Una de las características sobresalientes del recurso por exceso de poder es su carácter objetivo.

El referido carácter objetivo se actualiza en atención a que el juez por exceso de poder sólo examinará la legalidad objetiva y no habrá en la resolución más que conclusiones de anulación o de reconocimiento de

validez y las resoluciones del juez producirán efectos *erga omnes*.

El recurso por exceso de poder establece como causales de ilegalidad las consistentes en la incompetencia del emisor o tramitador del procedimiento o acto impugnado; vicios de forma del acto administrativo impugnado; vicios de procedimiento del cual deriva el acto administrativo impugnado y el desvío de poder.

Como se advierte del enunciado anterior las causales de anulación establecidas al regular el juicio contencioso administrativo mexicano desde la Ley de Justicia Fiscal de 1936, hasta la actual Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, sin olvidar los Códigos Fiscales de 1938, 1966 y 1981,²⁹ han recogido en lo sustancial las causales de anulación establecidas en el recurso por exceso de poder, de ahí en nuestra opinión, la importancia no sólo histórica sino doctrinal de la figura del recurso por exceso de poder francés.

2.5 La teoría del ministro juez.

Si la distinción de los recursos administrativos y contenciosos es hoy en día muy conocida, sin embargo, hace tiempo no fue así.

²⁹ Textos de los artículos correlativos.

Ley de Justicia Fiscal de 1936, artículo 56.- Serán causas de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo:

a).- Incompetencia del funcionario o empleado que haya dictado el acuerdo o que haya tramitado el procedimiento impugnado;

b).- Omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente deba revestir la resolución o el procedimiento impugnado;

c).- Violación de la ley aplicada o que debió aplicarse al emitir la decisión; y

d).- Desvío de poder, tratándose de sanciones impuestas por infracción a las leyes fiscales.

Código Fiscal de la Federación de 1938, artículo 202.- Serán causas de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo:

Durante largo tiempo, se admitió que la decisión previa a

toda acción ante el Consejo de Estado era considerada como un recurso al Ministro, que hacía así la figura de primer grado de jurisdicción, de donde proviene la expresión “Ministro Juez”.

Esta teoría fue abandonada por una sentencia de 13 de diciembre de 1889, que reconoció al Consejo de Estado la calidad de Juez de Derecho Común y que limitó así el alcance del recurso al Ministro, al de un recurso administrativo ante una simple autoridad administrativa.³⁰

Más tarde, el Decreto de 30 de septiembre de 1953 transfirió la calidad de Juez de Derecho Común del Consejo de Estado a los Tribunales Administrativos, lo que se conoce como la célebre reforma de 1953, que transformó los Consejos de Prefectura en Tribunales Administrativos Regionales, a la cual me referiré en el apartado siguiente.

2.6 La reforma de 1953

LA ORGANIZACIÓN DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTERIOR A LA REFORMA DEL 30 DE SEPTIEMBRE DE 1953.

- a).- Incompetencia del funcionario o empleado que haya dictado el acuerdo o que haya tramitado el procedimiento impugnado;
- b).- Omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente deba revestir la resolución o el procedimiento impugnado;
- c).- Violación de la ley aplicada o que debió aplicarse al emitir la decisión; y,
- d).- Desvío de poder; tratándose de sanciones impuestas por infracción a las leyes fiscales.

Código Fiscal de la Federación de 1966, artículo 228.- Serán causas de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo:

- a).- Incompetencia del funcionario o empleado que haya dictado el acuerdo o que haya tramitado el procedimiento impugnado.
- b).- Omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente deba revestir la resolución o el procedimiento impugnado.
- c).- Violación a la disposición aplicada, o no haberse aplicado la disposición debida.
- d).- Desvío de poder, tratándose de sanciones.

³⁰ Vid. Les Recueils du Conseil d'Etat. Dalloz. Paris.

La ley del 24 de mayo de 1872 substituyó, en lo que concierne al Consejo de Estado, la justicia retenida en delegada. Durante algunos años se pensó que el Consejo de Estado era juez de apelación en relación con las decisiones que tomaron los ministros.

Esta confusión de los recursos administrativos y de los recursos contenciosos cesó con la sentencia “Cadot”, que reconoció al Consejo de Estado la calidad de juez de derecho común en materia contenciosa administrativa.

La organización de conjunto del contencioso administrativo era entonces la siguiente:

A).- Como juez de derecho común, el Consejo de Estado conocía directamente en primera y segunda instancias de todos los asuntos que ningún texto había atribuido de manera expresa a alguna otra jurisdicción administrativa.

Entre las jurisdicciones administrativas, algunas tenían un carácter netamente especializado: Corte de Cuentas, Consejo Superior de la Educación Nacional, Consejo de órdenes profesionales, en tanto que algunas de sus atribuciones fueran jurisdiccionales.

Código Fiscal de la Federación de 1981, artículo 238.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

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

II.- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al 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 trasciendan al 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 aplicadas o dejó de aplicar las debidas.

Sin embargo, entre todas las jurisdicciones administrativas, los Consejos de Prefectura, como jurisdicciones de atribución hasta la reforma de 1953, tenían una competencia extensa. Instituidos en el año VII en cada Departamento, los Consejos de Prefectura se transformaron en inter departamentales y vieron reducir su número en 1926, pero sus atribuciones fueron acrecentadas desde esta fecha por el juego de los textos sucesivos y (notablemente a partir de los decretos ley de 1934).

En la víspera de la reforma de 1953, los principales titulares de la competencia de los Consejos de Prefectura eran los siguientes:

1º. Litigios relativos a las obras públicas.

Esta competencia había sido largamente extendida en materia contractual y en materia extracontractual.

2º.- Litigios relativos a los impuestos directos, denominados tasas asimiladas y tasa sobre volumen de negocios, antecedentes del Impuesto al Valor Agregado.³¹

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

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

Los órganos arbitrales o paneles binacionales, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo de 4 de octubre de 2005, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de diciembre de 2006, en vigor el 1º de enero de 2007,

Artículo 51.- Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

³¹ Calle Saiz, Ricardo. El Impuesto sobre el Valor Añadido. Instituto de Estudios Fiscales. Madrid. 1969. pp. VIII y 55.

3°. Contenciosos electorales locales.

4°. Contencioso nacido de los contratos que soportaban la ocupación del dominio público.

5°. Contencioso de ventas patrimoniales del Estado.

6°. Una parte importante de los procesos atañían a las colectividades locales, es decir, a los Departamentos, Comunas y a los establecimientos públicos no nacionales y volvía a los Consejos de Prefectura. Ello era así por las acciones de responsabilidad nacidas de los contratos administrativos pasados por esas colectividades, para los litigios de orden individual que atañían a los funcionarios y agentes locales. Pero la enumeración siendo limitativa, una parte no menos importante del contencioso local volvía al Consejo de Estado, juez de derecho común,; por ejemplo, recurso por exceso de poder contra las resoluciones de policía de los Presidentes Municipales (*maires*), contencioso de las decisiones prefectorales alegando la nulidad de la deliberación de los Concejos Municipales.

B) Posteriormente el Consejo de Estado tuvo un triple papel jurisdiccional.

I.- Incompetencia del funcionario que la haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

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

III.- Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al 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 aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.

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

1°. Se erigió como juez de derecho común en primera y segunda instancias en todos los litigios que ningún texto tenía expresamente atribuido a alguna otra jurisdicción, y esto representaba la mayor parte del contencioso administrativo.

2°. Se erigió como juez de apelación en los casos previstos por la ley especialmente respecto de las resoluciones emitidas por los Consejos de Prefectura.

3°. Era juez de casación respecto de todas las resoluciones emitidas por jurisdicciones administrativas, resolviendo en última instancia, es decir, no sometidas a la vía de la apelación. El Consejo de Estado decidió que el recurso de casación estaba expedito sin texto, desde que la apelación no fuera posible y esto en jurisdicciones administrativas. La posibilidad del recurso de casación no podía ser limitada sino por la voluntad inequívoca del legislador.

C).- Así el Consejo de Estado era a la vez juez de derecho común y Suprema Corte. Todo litigio administrativo venía o podía venir ante él, ya sea directamente, si no había sido atribuido a alguna otra jurisdicción administrativa por un texto, ya sea por la vía de la apelación o, del recurso de casación, si había sido llevado primero, en virtud de un texto, ante alguna otra jurisdicción administrativa.

LA REFORMA DE 1953

Debido a razones de orden práctico se impulsó la reforma del contencioso administrativo. La gran masa de los litigios administrativos venían ante el Consejo de Estado, el cual era encumbrado a tal punto que, a

pesar de toda la diligencia de sus formaciones contenciosas, tenían demasiados años de retraso en la resolución de los negocios y recibía cada años dos veces más recursos que los que podía desahogar. O, la rapidez de la justicia es una condición de su eficacia.

En un cierto número de hipótesis, el retraso llevado a la resolución de los asuntos no dejaba en las sentencias sino una apariencia platónica.

La reforma fue realizada a través de decretos. La Ley del 11 de julio de 1953 tendiente a la reestructuración económica y financiera y extendiendo temporalmente la competencia reglamentaria disponía en su artículo 7º que el gobierno debería proceder por vía de los conflictos estando abandonada, no fue llevada por la reforma a la jurisdicción administrativa.

A). Los Textos.

El texto fundamental es el decreto de 30 de septiembre de 1953, que introdujo la reforma del contencioso administrativo.

Acompañado de un decreto del mismo día que contenía un reglamento de administración pública relativo al estatuto y a la carrera de los miembros de los tribunales administrativos (nueva denominación de los antiguos Consejos de Prefectura). Finalmente, el decreto del 28 de noviembre de 1953 contiene un reglamento de administración pública para la aplicación del primer decreto precitado y determina notablemente las reglas que rigen la competencia territorial de los tribunales administrativos.

B). Las Grandes Líneas de la Reforma.

1°.- La calidad de juez de derecho común pasó del Consejo de Estado a los antiguos Consejos de Prefectura, en los sucesivos denominados tribunales administrativos.

El Consejo de Estado no tiene más, como juez de primera y segunda instancias sino una competencia excepcional de atribuciones para ciertos negocios determinados. Como en el pasado, conocía como juez de apelación o de casación de las decisiones de todas las jurisdicciones administrativas.

2°. Un cierto número de reglas de procedimiento aplicables ante los tribunales administrativos están modificadas o instituidas.

3°.- El estatuto de los miembros de los tribunales administrativos establecidos por el segundo decreto del 30 de septiembre de 1953, tiende a mejorar la carrera y, por lo tanto, a facilitar el reclutamiento de magistrados. Unas disposiciones transitorias regularon la suerte de los expedientes en trámite a esta fecha ante el Consejo de Estado; los asuntos quedaban excluidos del Consejo de Estado, salvo el caso de los que estuvieran “vistos” (*en état*), es decir instruidos y listos a recibir una solución.

C) Posición posterior del Consejo de Estado en el Seno de la Jurisdicción Administrativa.

Como en el pasado, el Consejo de Estado, según los casos, conservó su función de juez de primera y segunda instancias, juez de apelación o juez de casación. En este último caso, conocía o puede conocer de todo litigio administrativo. La diferencia es que su competencia en primera y segunda instancias es el hecho de que ha perdido la calidad de

juez de derecho común excepcional.

D) Los Resultados de la reforma.

La reforma incuestionablemente ha tenido éxito en el sentido de disminuir al Consejo de Estado de asuntos que, en virtud de disposiciones transitorias, fueron transmitidos a los tribunales administrativos. Dicha reforma le evitó el flujo de negocios que seguramente habrían sido de su conocimiento. Por el contrario, los tribunales administrativos y notablemente el de París, han sido abrumados y algunas veces rebasados. El remedio habría sido fácil si se hubiera podido reclutar nuevos magistrados de calidad. Pero este reclutamiento se hizo muy lentamente y en condiciones detestables. El Ministerio del Interior que, contra toda lógica, se reservó el derecho de vigilar este reclutamiento persistió en ver en los tribunales administrativos una colección de puestos que permiten el poder de empleos de ciertos de sus funcionarios mal preparados en las difíciles funciones del juez. Por su parte, el Ministerio de Finanzas no otorgó el presupuesto suficiente.³²

³² (Piernet, Les premiers lendemains de la réforme du contentieux administratif, Act. Jur., No. 2; G Weill, Les premiers résultats de la réforme du contentieux administratif. EDCE, 1957; C.Heumann. Analyse des rapport présentés á l'Assablée des presidents de tribunaux administratifs, EDCE, 1959, p.185).

Piernet. Los primeros dias posteriores a la reforma del Contencioso Administrativo; actualidades jurídicas No.2; G. Weill. Los primeros resultados de la reforma del contencioso administrativos. EDCE, 1959, p.185). Análisis de los informes presentados a la Asamblea de los Presidentes de Tribunales Administrativos. EDCE, 1959, p.185.

(la traducción es nuestra)

2.7 LA REFORMA DE 1987

LA REFORMA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE 1987 EN FRANCIA.

Como se recordará, el Consejo de Estado fue creado en 1799 por Napoleón Bonaparte para ser a la vez consejero del Gobierno y el juez de la administración. El Consejo de Estado ha sido, desde el abandono en 1872 del sistema llamado de justicia retenida y hasta 1953, el juez de derecho común del contencioso administrativo en primera y última instancias. Sin embargo, desde esta época, no había en ciertas materias sino una competencia de juez de apelación o de casación. Por una parte, veintidós consejos de prefectura interdepartamentales juzgaban en primera instancia, bajo reserva de apelación ante el Consejo de Estado, los litigios concernientes a los impuestos directos, las obras públicas y el contencioso de los funcionarios de las colectividades locales. Por otra parte, las jurisdicciones especializadas tales como la Corte de Cuentas, la Corte de Disciplina Presupuestaria y el Consejo Superior de la Educación Nacional fallan en materia disciplinaria, pero las secciones disciplinarias de las órdenes profesionales, la comisión central de ayuda social y las cortes regionales de las pensiones no estaban sometidas al control del Consejo de Estado, sino por la vía del recurso de casación. Como juez de apelación, el Consejo de Estado juzgaba de nuevo el asunto en su conjunto, de derecho y de hecho. Como juez de casación, juzgaba solamente el apego al derecho de la decisión que le había sido sometida y si revocaba esta decisión, reenviaba el asunto para que fuera de nuevo juzgado por el juez de fondo.

En 1953, nos narra Bernard,^{32bis} con la autoridad que le confiere el haber sido miembro distinguido del gran cuerpo de la Administración Pública Francesa, en su calidad de Presidente de Sección del Interior, debido a que existía un aumento considerable del número de recursos, el Consejo de Estado no tenía los medios para hacer frente a su función tradicional de juez de derecho común del contencioso administrativo. Al 31 de diciembre de 1953 más de 25,000 asuntos estaban en trámite ante el Consejo de Estado, el cual no fallaba sino apenas no más de 4,000 por año y el rezago aumentaba en 1,500 asuntos por año.

Una reforma debió, pues, ser operada. Ella consistió en transferir del Consejo de Estado a los Consejos de Prefectura, los cuales conocían la apelación de los tribunales administrativos, la competencia como jueces de derecho común del contencioso administrativo. Sin embargo, el Consejo de Estado quedaba como juez en primera y última instancias de ciertos contenciosos particularmente importantes: tales como los recursos de anulación contra los decretos del Presidente de la República o del Primer Ministro, contra los actos reglamentarios de los ministros, contra los actos cuyo campo de aplicación se extiende más allá del ámbito de un tribunal administrativo, litigios relativos a la situación individual de los funcionarios nombrados por decreto (altos funcionarios, magistrados, oficiales del ejército). Por otra parte, el Consejo de Estado era juez de apelación de los fallos de los tribunales administrativos y conservaba sus competencias anteriores en casación.

^{32bis} Bernard, Michel. La Reforma de 1987 del Contencioso Administrativo en Francia. Traducción de Sergio Martínez Rosaslanda y Leopoldo Rolando Arreola Ortíz. Tribunal Fiscal de

La Reforma de 1953 produjo los efectos previstos. Más de 8,000 asuntos en trámite fueron inmediatamente transferidos a los tribunales administrativos. Hasta 1970 el número de los recursos registrados en el Consejo de Estado fue cada año inferior a aquel de las resoluciones emitidas y en 1970 el número de los asuntos en trámite descendió a 6,000, por alrededor de 4,000 asuntos resueltos, lo que hacía aparecer una duración media de 18 meses para la solución de los asuntos. En cuanto a los tribunales administrativos, ellos funcionaban de manera satisfactoria, emitiendo en términos razonables las sentencias de las cuales una de cada 7 solamente, era apelada ante el Consejo de Estado.

Pero a partir de 1970, el número de los recursos presentados ante el Consejo de Estado empezó a aumentar, llegando a 10,000 en 1980. Diversas medidas fueron tomadas para permitir un acrecentamiento del número de negocios fallados: nuevos juzgados compuestos de un menor número de miembros fueron instituidos; el Presidente de la Sección del Contencioso y los Presidentes de las Subsecciones fueron habilitados para resolver solos, mediante acuerdos que tienen naturaleza reglamentaria, los negocios más sencillos; la utilización de la informática ha sido desarrollada; la carga de trabajo de todos los miembros de la sección del contenciosos fue acrecentada. Gracias a esto, el número de los asuntos juzgados fue más del doble, pasando de 3590 en 1975 a 7,930 en 1985. pero esta progresión era inferior a la de las demandas presentadas y el rezago de los asuntos en trámite no cesaba, de crecer, llegando a 25,400 expedientes al 31 de diciembre de 1987. La duración media de fallo de un asunto ante el Consejo de Estado excedía de 3 años.

Desde finales de los años setenta apareció que unas reformas de estructura serían necesarias para hacer frente a esta situación, la cual no era aceptable y exponía a Francia a la censura de la Corte Europea de los Derechos del Hombre, cuya jurisprudencia exige que los procesos sean juzgados en un término razonable.

Un primer proyecto fue establecido en 1981. Instituí a unos consejos de urgencia reclutados de los cuerpos egresados de la Escuela Nacional de Administración, comisionados por 5 años al Consejo de Estado y encargados de asistir a la sección del contencioso para la solución de asuntos. Este proyecto fue abandonado pues apareció que la independencia de los consejeros de urgencia arriesgaba no ser garantía suficiente.

Un segundo proyecto, presentado en 1985 comprendía la creación cerca del Consejo de Estado de tres salas adjuntas, compuestas a la vez de miembros del Consejo de Estado y de miembros del cuerpo de los tribunales administrativos y competentes respectivamente para el contencioso fiscal, el de los mercados y las obras públicas y el de la función pública. Este proyecto no prosperó tampoco; le fue reprochado establecer una organización demasiado compleja, demasiado centralizada y que no aseguraba la igualdad entre los justiciables.

Después del fracaso de estos dos proyectos, apareció necesario reformar no solamente al Consejo de Estado, sino a la jurisdicción administrativa en su conjunto. Tal ha sido el objeto de la Ley del 31 de diciembre de 1987, la cual entró en vigor el 1º de enero de 1989 y que modificó a la vez la organización de la jurisdicción administrativa, la repartición de las competencias en su seno y los

procedimientos que les son aplicables.

LA NUEVA ORGANIZACIÓN DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

La organización de dos niveles de jurisdicción administrativa de derecho común (tribunales administrativos y Consejo de Estado), se sustituye por una organización de tres niveles, con la creación de las Cortes Administrativas de Apelación. Pero algunas medidas fueron tomadas para mantener e incluso reforzar la cohesión de la jurisdicción administrativa.

LA CREACIÓN DE LAS CORTES ADMINISTRATIVAS DE APELACIÓN

Estas cortes, inicialmente en número de cinco, están compuestas de miembros pertenecientes al mismo cuerpo que los miembros de los tribunales administrativos. Este cuerpo de tribunales y cortes se recluta principalmente, como el propio Consejo de Estado, de entre los alumnos egresados de la Escuela Nacional de Administración.

Sin embargo, para constituir las nuevas cortes, fue necesario proceder al reclutamiento excepcional de una centena de magistrados, por la vía de concursos especiales y de su formación, por medio de prácticas efectuadas en el Consejo de Estado.

Desde el mes de enero de 1989 las cortes fueron instaladas, emitiendo sus primeras sentencias.

EL REFUERZO DE LA COHESIÓN DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

Desde antes de la Ley de 31 de diciembre de 1987, existían lazos orgánicos entre el Consejo de Estado y las otras jurisdicciones administrativas. El Consejo de Estado estaba encargado, desde 1945, de una misión permanente de inspección de jurisdicciones administrativas. Un cierto número de nombramientos de consejeros de Estado y de Magistrados^{33*} estaban reservados a los miembros de los tribunales administrativos. Finalmente una Ley de 1986 había creado, bajo la Presidencia del Vicepresidente del Consejo de Estado, un Consejo Superior de los Tribunales Administrativos, encargado de vigilar la independencia del cuerpo, interviniendo por medio de opiniones o de propuestas en los procesos de reclutamiento, ascenso y sanción disciplinaria.

La Ley del 31 de diciembre de 1987, reforzó todavía más los lazos entre el Consejo de Estado, los tribunales administrativos y las cortes administrativas de apelación.

Sin embargo, los tribunales administrativos que habían sido administrados por el Ministerio del Interior, como los consejeros de prefectura a los cuales habían sucedido, la Ley de 1987 les transfirió su administración y confió la de las cortes administrativas de apelación al Consejo de Estado, el cual dispuso a este efecto de presupuestos inscritos en el presupuesto del Ministerio de Justicia, como lo son los del propio Consejo de Estado.

³³N.T. La estructura jerárquica del Consejo de Estado tiene en su base a los auditores de segunda clase, les siguen los auditores de primera clase, los magistrados *maître de requêtes* ponentes y finalmente los Consejeros de Estado.

* Al respecto consúltense El Ingreso y el Ascenso en los Tribunales Administrativos y el

La Ley confió, por otra parte, la Presidencia de las cinco cortes administrativas de apelación a consejeros de Estado.

Finalmente, el sistema informático de las cortes ha sido concebido para el servicio informático del Consejo de Estado, de manera que permita el intercambio de datos entre las cortes y el Consejo de Estado.

LAS TRANSFERENCIAS DE COMPETENCIAS AL SENO DE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA.

LAS TRANSFERENCIAS PROGRESIVAS DE COMPETENCIAS A LAS CORTES ADMINISTRATIVAS DE APELACIÓN.

En principio, las cortes administrativas de apelación son competentes para resolver las apelaciones contra las sentencias de los tribunales administrativos. Pero este principio conlleva algunas excepciones y su aplicación será progresiva.

Las excepciones concernientes a los litigios que necesitan por razones diversas una solución rápida, se acomodarían mal en un procedimiento que tuviera más de dos instancias de jurisdicción. El Consejo de Estado mantiene su competencia para resolver las apelaciones hechas valer contra las sentencias de los tribunales administrativos recaídas a los recursos de apreciación de legalidad, sobre los litigios relativos a las elecciones municipales y cantonales y sobre los recursos por exceso de poder hechos vales contra los actos reglamentarios.³⁴

³⁴ Para las elecciones regionales y europeas el Consejo de Estado es competente en primera y

última instancias y para las elecciones parlamentarias y presidenciales, lo es solamente el Consejo Constitucional.

Esta competencia residual del Consejo de Estado no concierne, sin embargo, sino a un número muy limitado de negocios y no podría ser cuestión de transferir sin transición a las jurisdicciones recientemente creadas la casi totalidad de la competencia del Consejo de Estado como juez de apelación, la cual correspondía en la víspera de la reforma en alrededor del 80% de los recursos entablados ante el Consejo de Estado. Habría sido en particular muy difícil en opinión de Bernard³⁵ reclutar un número demasiado importante de magistrados que poseyeran la experiencia necesaria para hacerse cargo de las jurisdicciones de apelación.

A ello se debe que se decidió que la transferencia de la competencia del Consejo de Estado a las Cortes Administrativas de Apelación sería progresiva. El 1º de enero de 1989, las cortes no habían recibido competencia sino sólo para el contencioso de plena jurisdicción, es decir, esencialmente para los litigios concernientes a los impuestos directos y al impuesto del valor agregado, los mercados públicos y contratos, la responsabilidad de la fuerza pública, lo que representaba en la víspera de la reforma un poco más de la mitad de los asuntos fallados en apelación por el Consejo de Estado. Las cortes no ejercerán su competencia en los recursos por exceso de poder que siguen modalidades que serán fijadas por decretos del Consejo de Estado, en un término no precisado por la Ley, la transferencia de esta competencia será ciertamente progresiva y no podrá ser considerada sino cuando las cortes hayan abatido el rezago de los recursos de plena jurisdicción que les fueron transferidos por el Consejo de Estado el 1º de enero de 1989.

EL MANTENIMIENTO DE LA FUNCIÓN REGULADORA DEL CONSEJO DE ESTADO

A pesar de la transferencia a las cortes de una gran parte de su competencia, el Consejo de Estado está facultado para continuar ejerciendo su función reguladora de la jurisprudencia administrativa, ya sea como juez de primera y última instancias, o de apelación, sea como juez de casación, sea dando opiniones a las cortes y tribunales administrativos.

En primer lugar, incluso cuando las transferencias de competencia a las cortes hayan sido terminadas, el Consejo de Estado conservará sus competencias anteriores para más del 20% de los asuntos de los cuales él había sido juez en la víspera de la reforma. Conservará, como se ha señalado, una competencia residual como juez de apelación y conservará todas sus competencias en primera y última instancias. En esa virtud continuará como juez no sólo de derecho, sino de hecho. No será pues confinado a un control de pura legalidad y podrá continuar a hacer progresar el control de hecho por el juez.

En segundo lugar, además de su competencia tradicional de juez de casación de las resoluciones de las jurisdicciones administrativas especializadas, el Consejo de Estado será juez de casación de todas las sentencias de las cortes administrativas de apelación. Esta extensión considerable de la competencia del Consejo de Estado en casación, se acompañó de dos innovaciones importantes concernientes al procedimiento del recurso de casación destinadas a evitar un uso abusivo de esta vía de recurso y de un alargamiento

excesivo de los litigios.

Finalmente, una competencia enteramente nueva se le atribuyó al Consejo de Estado. Antes de resolver sobre una nueva demanda, sobre una cuestión de derecho, que presente una seria dificultad y que se refiera a numerosos litigios, el tribunal administrativo o la corte administrativa de apelación puede, con un fallo que no es susceptible de ningún recurso transmitir el expediente del asunto al Consejo de Estado, el cual examinará en un término de tres meses la cuestión sometida, por la cual no remitirá ninguna resolución respecto al fondo del asunto, sino hasta obtener la opinión del Consejo de Estado o, en defecto, hasta la expiración de ese término.

Estas solicitudes de opinión estaban destinadas a ser excepcionales y han sido de hecho poco numerosas: 7 en 1989 y 1 en 1990. Ellas no son menos útiles pues permiten hacer fijar rápidamente la jurisprudencia sobre cuestiones nuevas, de acrecentar la seguridad jurídica, de prevenir juicios contenciosos y eventualmente corregir rápidamente ciertas deficiencias legislativas. Esta innovación pareció tan interesante que viene a ser extendida por una ley reciente a las jurisdicciones del orden judicial, las cuales estarán autorizadas a solicitar opinión a la Corte de Casación, jurisdicción suprema de este orden.

Puede parecer singular –en opinión de Bernard-³⁶ que una jurisdicción suprema se limite a dar opiniones a jurisdicciones subordinadas, pero esta anomalía aparente se explica por la preocupación de no privar a las partes de una o dos instancias de jurisdicción. Por otra parte, hay lugar a pensar que como esto ha sido el caso hasta el presente, estas opiniones serán siempre observadas.

³⁶ Ibidem.

LA INSTITUCIÓN DE NUEVOS PROCEDIMIENTOS

La creación de las Cortes Administrativas de Apelación no es sino uno de los medios puestos en marcha para enfrentar el aumento incesante del número de recursos ante el Consejo de Estado y las otras jurisdicciones administrativas. La cual está completada por la institución de procedimientos de prevención del contencioso y por una reforma del procedimiento de casación.

LA PREVENCIÓN DEL CONTENCIOSO

La Ley del 31 de diciembre de 1987 previó que los decretos del Consejo de Estado determinarían las condiciones en las cuales los litigios contractuales concernientes al Estado, a las colectividades territoriales y a sus establecimientos públicos, así como las acciones que ponían en juego su responsabilidad extra-contractual serían sometidos, antes de cualquier instancia contenciosa, a un procedimiento previo de recurso administrativo o de conciliación.

Ningún decreto había sido emitido todavía para la aplicación de esta disposición; un proyecto al respecto, realizado en 1990 no fructificó. La organización de los procedimientos de amigable composición que sean a la vez eficaces, rápidos y poco costosos es en efecto difícil, pero constituye un complemento indispensable de la reforma de las jurisdicciones y es deseable que tales procedimientos puedan ser rápidamente instituidos.

LA REFORMA DEL PROCEDIMIENTO DE CASACIÓN.

Dos innovaciones importantes fueron introducidas en el procedimiento de casación. Ellas se aplican tanto a las demandas dirigidas contra las sentencias de las cortes administrativas de apelación, como a las que están dirigidas contra las resoluciones de las jurisdicciones sometidas desde antes de 1987 al control de casación del Consejo de Estado.

Para evitar un abuso del recurso de casación, el cual comprometía el éxito de la reforma, fue instituido un procedimiento previo de admisión de las demandas de casación. La demanda es desechada por resolución jurisdiccional si la misma es improcedente o no está fundada en ningún agravio serio. El desechamiento es pronunciado por una comisión de admisión de demandas de casación, compuesta de dos consejeros de Estado y de algún otro miembro del Consejo de Estado, ponente. La comisión resuelve en sesión pública, sin instrucción previa mediante resolución brevemente motivada, en la cual se enuncia el motivo de improcedencia de la demanda o se hace anotar que los agravios de la misma, no presentan un carácter serio. Una resolución jurisdiccional no es necesaria sino en caso de desechamiento. En caso contrario la demanda es simplemente transmitida por la comisión, su Presidente o uno de sus asesores al Presidente de la Sección del Contencioso para que se proceda a su instrucción en las condiciones ordinarias.

Este procedimiento de admisión de demandas de casación ya probó su eficacia. El número de las resoluciones de desechamiento había sido de 120 en 1989 y de 592 en 1990, sobre 740

y 1,546 demandas de casación registradas, respectivamente.

Bajo la concepción clásica, según Bernard,³⁷ el juez de casación no juzga sino el derecho, tiene solamente el poder de revocar y anular la resolución que le ha sido sometida. Debe, en caso de revocación, reenviar el asunto a la jurisdicción que había emitido la resolución anulada o a una jurisdicción de la misma naturaleza, para que esta jurisdicción emita una nueva resolución sobre el fondo del litigio.

Este reenvió obligatorio es lógico. Pero entraña el riesgo de un alargamiento excesivo de la duración de los litigios y es bastante controvertible en el caso particular del Consejo de Estado, el cual falla como juez del fondo cuando ejerce su competencia en primera instancia o en apelación.

Ello se debe a que la Ley del 31 de diciembre de 1987 previó que si se pronuncia la anulación de una resolución, el Consejo de Estado puede, ya sea reenviar el asunto a la misma jurisdicción resolviendo en alguna otra forma, ya sea reenviar el asunto a alguna otra jurisdicción de la misma naturaleza, ya sea solucionar el asunto en cuanto al fondo si el interés de una buena administración de la Justicia lo justifica. En la práctica, el Consejo de Estado usa con mucha frecuencia esta última posibilidad.

Cuando el asunto es objeto de una segunda demanda de casación, el Consejo de Estado no tiene ni siquiera la posibilidad de reenviar, tiene la obligación de resolver definitivamente en cuanto al fondo.

³⁷ Idem. p.145

Finalmente, el Consejero Bernard, concluye sus comentarios, de la siguiente manera:

La reforma del contencioso administrativo operada por la Ley del 31 de diciembre de 1987 desde ahora ya produjo los efectos correspondiente a lo que de ella se esperaba.

La Ley habiendo previsto que el Consejo de Estado conservara su competencia para fallar en todos los asuntos en trámite hasta antes del 1º de enero de 1989, solamente 5,500 expedientes de los 27,800 en trámite en el Consejo de Estado a esta fecha han sido transferidos a las Cortes Administrativas de apelación, las cuales no habrían tenido los medios para resolver en términos razonables un rezago mayor. Pero desde 1989 y por primera vez después de 20 años el Consejo de Estado ha juzgado más asuntos que los que se le han presentado (8,437 contra 8205). Desde 1990 las cortes administrativas de apelación han solucionado definitivamente un poco más de los asuntos que se les han presentado (4,660 contra 4,270).

El éxito de la reforma exigirá sin duda que nuevas medidas, sobre todo en personal, sean atribuidas a los tribunales administrativos y a las cortes administrativas de apelación, más aún si la tendencia constante del incremento del número de recursos se mantiene. Pero las estructuras operadas desde el 1º de enero de 1988 hacen posible la utilización de estos medios sin que nuevas medidas legislativas sean necesarias. Impuesta por el rezago en el Consejo de Estado, la reforma del contencioso administrativo operada por la Ley del 31 de diciembre de 1987 no es, por tanto, una simple reforma circunstancial, ella confiere al conjunto de la jurisdicción administrativa una fisonomía nueva, la cual debería ser durable. Desconcentrando la mayor parte de

juicios de hecho hacia los tribunales administrativos y las cortes administrativas de apelación, se aproxima la Justicia al justiciable, permitiendo al Consejo de Estado continuar cumpliendo su función de regulador de la jurisprudencia, la cual es complemento de la función reguladora cumplida simultáneamente por sus formaciones administrativas con motivo de las opiniones que ellos dan en los proyectos de Ley y de decretos preparados para el Gobierno.

Por nuestra parte, estimamos que la reforma de 1987, que se estudia en el presente capítulo de nuestro trabajo presenta las siguientes características.

En primer lugar demuestra que aun en los países desarrollados, como Francia, los Tribunales y particularmente los administrativos, se ven rebasados por el número abrumador de negocios que los particulares promueven en contra de los actos de la administración pública.

Lo anterior puede obedecer a que la propia administración pública, al emitir los actos administrativos que posteriormente son controvertidos, no se ajuste a la legalidad; o bien, a la cultura jurídica de los habitantes de cualquier país que al ver transgredidos sus derechos actualicen los correspondientes medios de defensa; es decir, se trata de una auténtica lucha por el derecho, parafraseando al autor alemán Ihering. (Vid. La lucha por el Derecho)

Por otro lado, la referida reforma demuestra la sensibilidad de la administración pública francesa, que la llevó a modificar una estructura bicentenaria del Consejo de Estado Francés, el cual es considerado como uno de los grandes cuerpos de dicha

administración.

En efecto, pues la creación de las denominadas Cortes Administrativas de Apelación, en principio sustrajo de la competencia del referido Consejo el conocimiento de la última instancia de los asuntos contencioso administrativos.

En otras palabras, en nuestra opinión, *mutatis mutandi*, se siguió el mismo camino que en nuestro país al crearse los Tribunales Colegiados de Circuito, los cuales permitieron desahogar de manera considerable el número de asuntos confiados a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Conviene destacar que tanto en nuestro país como en Francia, a pesar de la creación de los Tribunales Colegiados de Circuito y de las Cortes Administrativas de Apelación, respectivamente, los referidos altos tribunales conservaron la facultad de atracción y fundamentalmente de establecer los criterios jurisprudenciales relevantes, los cuales son de naturaleza obligatoria para los Tribunales sujetos a dichas altas jurisdicciones.

Finalmente, estimamos pertinente destacar la existencia en Europa de un Tribunal supranacional al cual los gobernados pueden recurrir, me refiero particularmente a la creación de la Corte Europea de los Derechos del Hombre, cuya jurisprudencia exige que los procesados sean juzgados en un término razonable, lo que en buena medida propició la reforma que se ha venido comentando y que estimamos trascendental.

Por último, deseamos destacar, aun cuando de manera anecdótica, que fuimos testigos presenciales de las deliberaciones de dicha reforma en el Consejo de Estado de Francia,

durante nuestra estancia (*stage*) en el año de 1987 en dicho cuerpo administrativo, como consecuencia del intercambio institucional entre el referido Consejo y el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al cual me honro en pertenecer, desde hace más de treinta años.

CAPÍTULO III.- EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MEXICANO

El presente capítulo persigue adentrar al lector en los antecedentes y desarrollo del contencioso administrativo en nuestro país.

3.1 Antecedentes históricos del contencioso administrativo en México.

3.1.1 Reseña histórica de lo contencioso Administrativo, desde la época precolombina hasta el año de 1853

Esta figura jurídica no fue conocida en la época precolombina. Hemos encontrado en el capítulo de la administración de la justicia del imperio azteca, que a la cabeza de dicha administración estaba el rey y que este pueblo no conocía más división de poderes que la que imponía la necesidad de repartir el trabajo. Después del rey seguía el cihuacóatl, gemelo mujer, especie de doble del monarca. Sus funciones era de gobierno, de hacienda y de justicia; sus sentencias no admitían apelación, ni aun ante el monarca mismo, aunque no se sabe exactamente cuáles casos caían abajo su jurisdicción.³⁸

Puede afirmarse, por nuestra parte, que si no se admitía ningún tipo de apelación no podían desarrollarse tampoco las reclamaciones de los gobernados frente a la administración contra actos de esta última y no existiendo división de poderes, no puede hablarse del ejercicio de una función jurisdiccional por parte del ejecutivo, como lo presupone el contencioso administrativo.

³⁸Esquivel Obregón, Toribio. Apuntes para la Historia del Derecho en México. Editorial Polis, México, 1937, p. 385.

Tampoco en la época colonial existió esta figura jurídica, pues fue una etapa en la que la confusión de poderes daba lugar a que la justicia

administrativa no encontrara aún plena autonomía, pues incluso la Constitución de Bayona reunió en el Consejo de Estado, en su artículo 57, las funciones de administrador y juzgador, modelo de una justicia retenida que, según Carrillo Flores, fue el primer cuerpo legal que señala entre nosotros la existencia de los contencioso administrativos.³⁹

A partir del inicio del movimiento insurgente, en 1808, con la caída del virrey Iturrigaray, hasta la fecha de la consumación con la entrada del ejército trigarante a la ciudad de México; en este lapso histórico no se conoció la institución que nos ocupa y las disposiciones legales que surgieron en esa época no tuvieron aplicación.

Así, encontramos que la Constitución de 1812, jurada en España el 30 de septiembre de ese año, llamada también de Cádiz, por haber sido promulgada en dicha ciudad, era una ley española de aplicación en las colonias de la Corona, pero dicha aplicación nunca se llevó a cabo en la Nueva España y dicho ordenamiento no daba cabida al contencioso administrativo, pues admitía la separación de poderes con severas prohibiciones, pues en su artículo 242 disponía que: *“Ni las cortes ni el Rey podrán ejercer en ningún caso las funciones judiciales (prohibición tajante), avocar causas pendientes, ni mandar abrir los juicios fenecidos”*.

De la prohibición tajante del mismo texto constitucional, se desprende la imposibilidad jurídica de reclamar a la Administración sus actos por medio del contencioso administrativo.

³⁹ Carrillo Flores, Antonio. La Defensa Jurídica de los particulares frente a la Administración Pública en México. Porrúa. México, 1939, p. 193,

El maestro Carrillo Flores,⁴⁰ nos dice, respecto de la

Constitución de 1812, que si bien creó el Consejo del Rey, para ser oído, entre otros asuntos, en los gubernativos, no marcó el procedimiento que debiera seguirse en los contencioso-administrativos.

En estos preceptos se dijo que la monarquía española era moderada y que la potestad de las leyes residía en las Cortes con el Rey; la de promulgarlas únicamente a éste y la de ejecutarlas a los tribunales y si ocurriese algún caso extraordinario, el Rey nombraría jueces para que juzgasen, verificándose siempre que por sí no juzga, sí sólo por medio de los tribunales.

Posteriormente, en el año de 1814, ya con una constitución nacida en América con el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana, sancionada en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, que en su artículo 2º reconocía la división de poderes y prohibía que el ejercicio de todos ellos se hiciese por una corporación o persona; prohibición que en tales términos no daba lugar a un tribunal con residencia en el poder ejecutivo y consiguientemente, no era posible el desarrollo del contencioso administrativo.

Por otra parte, se prohibía al Supremo Gobierno *deponer a los empleados públicos, ni conocer en negocio alguno judicial, avocarse causas pendientes o ejecutoriadas, ni ordenar que se abran nuevos juicios* (Art. 167) y además que *Estos tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por una sola persona, ni por una sola corporación* (Art. 12), preceptos éstos que hacían imposible la existencia de un tribunal radicado en el Poder Ejecutivo⁴¹

⁴⁰ Ibidem. p. 194.

⁴¹ Op.Cit. 8

Consumada la Revolución de Independencia, aparecen las

Bases Constitucionales de 1824, en las cuales se estableció en su quinta base: *No contraviniendo queden reunidos el poder legislativo, ejecutivo y judicial, declara el Congreso que se reserva el ejercicio del poder legislativo en toda su extensión, delegando interinamente el poder ejecutivo en las personas que componen la actual regencia, y el judiciario en los tribunales que actualmente existen, o que se nombrasen en adelante, quedando unos y otros cuerpos responsables a la nación por el tiempo de su administración con arreglo a las leyes.*

En 1823 se establece en el Reglamento Político y Provisional del imperio en su artículo 23, que repite el artículo 12 de la Constitución de 1814, y se establece que: *el sistema del gobierno político del imperio mexicano, se compone de los poderes legislativo, ejecutivo y judicial, que son incompatibles en una misma persona o corporación. Quedaba desterrada toda hipótesis de un tribunal sito en el Poder ejecutivo, pues La facultad de aplicar las leyes a los casos particulares que se contravienen en juicio, corresponde exclusivamente a los tribunales erigidos por el rey (Art. 55, sección quinta, del poder Judicial).*

En el Plan de la Constitución Política de la nación mexicana de 16 de mayo de 1823, se estableció lo siguiente:

1º. *La nación ejerce sus derechos por medio: 1, de los ciudadanos que eligen a los individuos del cuerpo legislativo, 2 del cuerpo legislativo que decretan las leyes, 3 del ejecutivo que las hace cumplir a los ciudadanos, 4 de los jueces que las aplican en las causas civiles y criminales, 5 de los senadores que las hacen respetar a los primeros funcionarios.*

2º. *El cuerpo ejecutivo se compone de tres individuos ceñirse a sus atribuciones y no ejercer en caso alguno las legislativas ni judiciales.*

En los preceptos de esta Constitución, encontramos plasmado el principio de la división de poderes en su artículo 1º y después la prohibición terminante de conceder al ejecutivo las funciones legislativas, ni judiciales; preceptos éstos que por su naturaleza impiden la aparición de lo contencioso administrativo.

La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Esta constitución consagraba en su título II, en su artículo 6º lo siguiente: *“Se divide el supremo poder de la federación para su ejercicio en legislativo ejecutivo y judicial”*.

Con este enunciado se impedía la posibilidad del desarrollo de los contenciosos administrativos, tramitados ante tribunales administrativos pues se plasmaba el principio de la división de poderes y en el mismo texto constitucional no se establecían excepciones que favorecieran el desarrollo de tribunales administrativos que conocieran de lo contencioso administrativo.

No obstante lo anterior, en su Sección Tercera, denominada “De las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia se señalan las siguientes:

Conocer:

De las causas de almirantazgo, presas de mar y tierra, y contrabandos; de los crímenes cometidos en alta mar; de las ofensas contra la nación de los Estados Unidos Mexicanos; de los empleados de hacienda y justicia de la federación; y de las infracciones de la Constitución y leyes

generales, según se prevenga por la ley”.

En opinión del maestro Nava Negrete,⁴² al establecerse en el precepto anterior que sería una de las atribuciones de la Corte, conocer de las infracciones a la Constitución y leyes generales, se entregaba a ésta la solución de la materia contenciosa administrativa.

Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente
el 15 de diciembre de 1835.

Artículo 14.- Una ley sistematizará la hacienda pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón, organizará el tribunal de revisión de cuentas y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa en este ramo.

En el siguiente precepto se instituía el contencioso fiscal, en los siguientes términos:

El tribunal que se organizará para conocer de los negocios contenciosos del ramo de la hacienda pública quedaría comprendido en la órbita del Poder Judicial, consecuencia sacada del artículo 4º de las Bases: El ejercicio del supremo poder nacional continuará dividido en el legislativo, ejecutivo y judicial, que no podrá reunirse ni por ningún pretexto. Se establecerá además un arbitrio suficiente para que ninguno de los tres poderes pueda traspasar los límites de sus atribuciones.

42 Idem

Esta constitución centralista no respetaba el supuesto de

instituir un tribunal administrativo encuadrado en la esfera del Poder Ejecutivo. Entre las atribuciones que esta ley prohíbe al Congreso General, está, conforme al artículo 45 fracción VI *Resumir en sí o delegar en otros, por vía de facultades extraordinarias, dos o los tres poderes, legislativo, ejecutivo y judicial.*

Ofrece el proceso contencioso administrativo cabida en el Poder Judicial, instaurando el contencioso administrativo (strictu sensu) y el contencioso fiscal.

Se plasmaba el proceso contencioso administrativo, en la siguiente forma:

Artículo 12.- Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son:

(. . .)

Fracción VI.- Conocer de las disputas judiciales que se muevan sobre contratos o negociaciones celebradas por el Supremo Gobierno o por su orden expresa.

En otro precepto se consagraba la existencia del contencioso fiscal, en los términos siguientes:

Quinta Ley. Del Poder Judicial de la República Mexicana.

Artículo 1.- El Poder Judicial de la República se ejercerá por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los Departamentos, por los de Hacienda que establecerá la ley de la materia y por los juzgados de primera instancia.

Conforme a este precepto se dio especial trato al

contencioso fiscal, organizándose juzgados de primera instancia en juicio escrito, y cuando no tuviere lugar la apelación, y de las de vista que causen ejecutoria (Art. 12 fracción. III de la Ley Quinta), se dejó que la Suprema Corte de Justicia resolviera en definitiva los asuntos fiscales en los siguientes términos:

Artículo 12.- Las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia son:

(. . .)

XI.- Conocer de los recursos de nulidad que se interpongan contra las sentencias dadas en última instancia, por los tribunales superiores de tercera de los departamentos.

Se reguló posteriormente la facultad económica coactiva por la Ley de 20 de enero de 1837, la cual establecía en su artículo primero lo siguiente:

Se declaran autorizados los ministerios de la Tesorería General de la República, los jefes principales de Hacienda de los departamentos, los administradores, y en general todo empleado encargado de la cobranza de las rentas, contribuciones y rentas del erario, con responsabilidad directa pecuniaria, para ejercer las facultades económico-coactivas, a fin de hacer efectiva su recaudación y el cobro de los créditos pendientes o que en adelante se causaren, sin ingerirse por esto en la jurisdicción contenciosa que corresponde a los jueces que hasta aquí la han ejercido, o la ejerzan en los sucesivo legalmente.

Por otra parte, aclaraba lo siguiente:

Artículo 2.- Para evitar dudas sobre los límites a que se sujeta la facultad coactiva, se declara que sólo se entenderán por contencioso

aquellos puntos en que fundadamente se dude la aplicación de la ley al caso particular que se vea, o en que sean forzosas las actuaciones judiciales, como en las causas de contrabando y en las que se disputa la paga o adeudo de una cantidad que por su origen, por la cuota o por la variación de tiempos y circunstancias ofrezca motivo fundado de dudar sobre la aplicación de la ley, no debiendo por consiguiente calificarse los asuntos de contencioso sólo porque las partes contradigan o resistan el pago, lo que se hace muchas veces con el único objeto de dilatarlo.

Nos explica el maestro Nave Negrete,⁴³ en relación con esta ley, que para llevar el contencioso fiscal al conocimiento de los jueces era necesario asegurar el interés económico de la Hacienda Pública ya fuere mediante el depósito de la cantidad discutida o el embargo de bienes suficientes.

En esta misma ley, el Fisco bien podía ser actor o demandado en el proceso contencioso fiscal: se regulaba la contención derivada del ejercicio de la facultad económico-coactiva.

Las diferencias entre centralistas y federalistas por motivo de la Constitución de 1836, no creaban buenos augurios para el desarrollo de esta Ley Fundamental, aunada la penuria de la Constitución centralista de las Siete Leyes.

El proceso de Reforma de 1840, proclamaba en su artículo 6º que *El ejercicio del Supremo Poder Nacional continuará dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.*

⁴³ Op. Cit. 8, p. 270.

Se instituía el contencioso fiscal en su Título Séptimo llamado.

De la Hacienda Nacional, Sección Única; artículo 157, que una ley sistamará la Hacienda Pública en todos sus ramos: establecerá el método de cuenta y razón; organizará el Tribunal de revisión de cuentas y arreglará la jurisdicción económica y contenciosa de este ramo.

El Consejo de ocupaba inmediatamente de proponer el proyecto de dicha ley al Presidente de la República, y en los sucesivos las mejoras que la experiencia indique, para que dirija al Congreso Nacional las iniciativas que tenga a bien, sin perjuicio de las demás que se hagan con el mismo objeto.⁴⁴

En este proyecto descolla como algo valioso el voto particular del diputado José Fernando Ramírez, quien por primera vez propuso el control de la constitucionalidad de las leyes a cargo de la Suprema Corte de Justicia.

Los Proyectos de Constitución de 1842

Las bases de Tacubaya no resolvían, sino sólo aplazaban para el próximo constituyente las diferencias que en cuanto a la forma de gobierno separaban a los federalistas de los unitarios.

Un nuevo Congreso Constituyente abrió sus sesiones el 10 de junio de 1842. El 26 de agosto de ese año se presentaron dos proyectos de Constitución. Uno elaborado por la mayoría compuesta de cuatro diputados de la Comisión de la Constitución, que no se votó y regresó a la misma Comisión, otro el de la minoría, tres diputados, de la Comisión, que fue así un voto particular, en noviembre de 1842 la Comisión constituyó un segundo proyecto de Constitución.

⁴⁴ Op.Cit. 8, p. 270 y 55.

Conforme al texto del primer proyecto de Constitución no era factible la institución de un tribunal administrativo de tipo francés.

Tal afirmación se desprende del texto del artículo 5º, pues el mismo establecía que *el ejercicio del Poder público se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que dos o más de estos poderes puedan reunirse en una sola corporación o persona, ni el Legislativo depositarse en un solo individuo.*

Por otra parte, en el capítulo de *Restricciones* en su artículo 96 establecía que: *no puede el Presidente:*

IV.- Ejercer ninguna de las atribuciones o facultades reservadas al Congreso, Poder Judicial o autoridades de los Departamentos”

Este proyecto no desconocía, al decir del maestro Nava Negrete, la materia contenciosa administrativa y distribuía su conocimiento entre la Suprema Corte de Justicia y la Cámara de Senadores.⁴⁵

Tales afirmaciones se desprenden de los textos de los siguientes preceptos:

Título V Del Poder Judicial, Corte Suprema de Justicia; Atribuciones y Restricciones.

Artículo 112.- Son atribuciones de la Corte de Justicia:

III.- Conocer en todas las instancias, de las disputas que se promuevan, y que se propongan en tela de juicio sobre contratos o negociaciones celebradas por el Gobierno Supremo, o por su orden.

⁴⁵ Op.Cit. 8, p. 273.

IV.- Conocer de la misma manera, de las demandas judiciales

que en un Departamento intentare contra otro, o los particulares contra un Departamento cuando reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso.

V.- Conocer de las infracciones de la Constitución y leyes según se prevengan por una ley.

Por lo que respecta al senado, se establecía en el artículo 177 que: *Corresponde al Senado:*

I.- Declarar la nulidad de los actos del Poder Ejecutivo o Judicial, se mandarán los datos consiguientes al tribunal respectivo, para que sin necesidad de otro requisito ni declaración, proceda luego a formar la correspondiente causa a los infractores, hasta pronunciar la última sentencia.

Habiendo quedado integrada ya la comisión de Constitución por Antonio Díaz Guzmán, Joaquín Ladrón de Guevara, José Fernando Ramírez, Pedro Ramírez, Juan José Espinosa de los Monteros, Mariano Otero y Octavio Muñoz Ledo, el 26 de agosto se dio lectura en el Congreso al proyecto de Constitución, así como el voto particular que formulaban los tres últimos miembros de la comisión.

El voto aludido, siguiendo a los cuerpos legales hasta aquí expuestos dividía el ejercicio del Poder Supremo de la Nación, de la siguiente manera:

Del Poder Supremo de la Nación

Artículo 27.- El Poder Supremo de la Nación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que jamás se puedan reunir dos o más de estos poderes en uno, ni delegar alguno de ellos al otro sus

facultades.

Tal separación, también se imponía al Poder Público de los Estados, en los siguientes términos:⁴⁶

De los Estados de la Federación.

Artículo 23.- Los estados organizarán su administración, bajo los principios del sistema de gobierno republicano, representativo popular, adoptado por la Nación, sin que jamás se puedan unir en uno solo, dos o más de los tres poderes en que se divide el público, ni concederse a éstos otras facultades que las ordinarias consignadas en sus respectivas Constituciones.

Entregaba, este proyecto, en forma exclusiva a la competencia de la Suprema Corte de Justicia, la solución de la materia contenciosa administrativa y la fiscal (si por fiscal se entiende toda controversia a que den origen los ingresos del erario federal)

Así el artículo 73 establecía lo siguiente:

Las atribuciones de la Suprema Corte de Justicia son las siguientes:

IV.- Conocer:

1º.- Las diferencias de los Estados entre sí y de las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otros, siempre que la reduzcan a un punto contencioso, en el que deba recaer formal sentencia.

⁴⁶ Tena Ramírez, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Porrúa, México, 1957.

2º.- De los juicios en que se trate de contratos hechos por el Gobierno Supremo o de su orden.

3º.- De los negocios en que el erario federal se interese por más de diez mil pesos.

Sin embargo, nos dice el maestro Nave Negrete,⁴⁷ que el valor principal de este voto y que los distingue de los cuerpos o proyectos constitucionales examinados es lo dispuesto en el artículo 74 pues en él se hacía referencia a los tribunales especiales, pero sin precisarse cuáles, en los siguientes términos:

Una Ley organizará la manera y forma en que la Suprema Corte debe desempeñar sus atribuciones, y la misma podrá para las primeras instancias de los negocios de que hablan las fracciones II, V, VI y VIII. De la 4ª atribución, erigir tribunales especiales o facultades a los de los Estados.

Cabe hacer notar que existe, a este respecto, una aclaración en la obra del maestro Nava Negrete,⁴⁸ que indica, que *es de advertirse que por una deficiencia de redacción, al hablarse de fracciones II, IV, VI y VIII, debió decir fracción IV, incisos 1º, 4º, y 8º que bien se corresponden a la redacción del artículo 73.*

Afirma el mismo autor que para los negocios contenciosos administrativos y fiscales, en el precepto anotado, se está autorizando crear un tribunal que se encargaría en forma especial de resolver, tales negocios, y que sólo por ello bien se podría llamar tribunal administrativo, aunque por

⁴⁷ Op.Cit. 8, p. 274

⁴⁸ Idem.

la separación estricta de poderes a que alude el artículo 27 precitado, se ubicara en el poder judicial y exclusivamente como un tribunal de primer

instancia cuyas resoluciones estarían sujetas a la revisión de la Suprema Corte de Justicia.

Además, la fracción I del artículo 81, establecía el control constitucional de todos los actos del Ejecutivo y el Legislativo de los Estados que ofendan las garantías previstas por la Constitución (proyectada), así vemos que:

Artículo 81.- Para conservar el equilibrio de los Poderes públicos y precaver los atentados que se dirijan a destruir su independencia o confundir sus facultades, la Constitución adopta las siguientes medidas:

I.- Todo acto de los Poderes legislativo o ejecutivo de alguno de los Estados que se dirijan a privar a una persona determinada de alguna de las garantías que otorga esta Constitución, puede ser reclamado por el ofendido ante la Suprema Corte de Justicia..

En el segundo proyecto de este mismo año no hubo cambios dignos de tomarse en consideración, por lo que a nuestro tema de estudio se refiere.

El texto del artículo 5º del primer proyecto, pasó de ser el 33, con sólo ligeras modificaciones de redacción, pero no de fondo y quedó como sigue:

El poder público se distribuye en general y departamental, en la manera que establezca esta Constitución; y tanto el uno como el otro, se dividen para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, sin que jamás se puedan reunir dos o más de estos Poderes, en uno, ni delegar alguno de ellos al otro sus facultades.

El artículo 177 del primer proyecto, pasó a ser el 167, llegando a un hermetismo censurable y quedó reducido en el 147, como a

continuación se expresa:

Declarar la nulidad de algún acto del Poder Ejecutivo o Judicial, se mandarán los datos consiguientes a la autoridad que corresponda para los efectos a que hubiere lugar.

Ya bajo el funesto López de Santa-Anna, se promulgaron las *Bases de Organización Política de la República Mexicana.*

Esta Constitución nada nuevo aportó en relación con la doctrina de la división de poderes, tan íntimamente relacionados con la institución jurídica que nos ocupa.

Así, estableció en su artículo 5° que:

La suma de todo el poder público reside esencialmente en la nación y se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No se reunirán dos o más poderes en una solo corporación o persona, ni se depositará en Legislativo en un individuo.

La materia contenciosa administrativa, quedó bajo la Suprema Corte de Justicia y en el artículo 118 se expresaba:

Son Facultades de la Suprema Corte de Justicia:

(. . .)

IV.- Conocer en todas instancias de las disputas que se promuevan en tela de juicio sobre contratos autorizados por el Supremo Gobierno.

V.- Conocer de la misma manera de las demandas judiciales que en un Departamento intentare contra otro, o los particulares contra un Departamento cuando se reduzcan a un juicio verdaderamente contencioso.

La disposición más importante relacionada con nuestro objeto de estudio, estaba plasmada en el artículo 115, como sigue:

Subsistirán los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería mientras no se disponga otra cosa por las leyes”. Términos estos que en opinión de José María Quintana y el maestro Nava Negrete,⁴⁸ no creaban tribunales, sino sólo autorizaban a que subsistieran los ya existentes de hacienda.

Cabe hacer notar que en el proyecto de Mariscal de la Ley de Amparo de 1852, existía una mera posibilidad de la existencia de una ley que regulara lo contencioso administrativo que, en opinión del maestro Nava Negrete, constituye un antecedente valioso de nuestro tema de estudio.

Dicho antecedente se encuentra plasmado en la iniciativa de una ley reglamentaria del artículo 25 del Acta de reformas de 18 de mayo de 1847, presentado al Congreso de la Unión por la Secretaría de Justicia, en febrero de 1852, en los siguientes términos:

Artículo 15.- Una ley arreglará los términos en que se deba impartir esta protección en los negocios contencioso-administrativos.

⁴⁸ Op.Cit. 8, p. 275.

Como se ha visto, todas las constituciones que ha tenido nuestro país, han consagrado el principio de la división de poderes, pero sin mencionar de manera expresa o tácita, la posibilidad de la existencia del

contencioso administrativo.

Por ello, no fue sino hasta la reforma constitucional de 1946 cuando se legitimó la existencia de un tribunal administrativo, para resolver conflictos que surgieran por la actividad de la administración y que lesionaran los derechos de un particular, dándose así cabida con ellos a una preservación del principio de la división de poderes, aun cuando dicha doctrina, pensamos, no es tajante, o no es posible concebirla como se expresa, ni aceptar conclusión de sus postulados, por lo menos, en nuestro medio, pues encontramos que nuestra Constitución vigente, de 1917, si bien consagra la división de poderes en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y establece la colaboración entre ellos por dos medios principales: haciendo que para la realización de un mismo acto, se necesite la participación de dos poderes; por ejemplo, ratificaciones de nombramientos, por parte del Senado, de algunos que otorga el Ejecutivo, concretamente magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, u otorgando a uno de los poderes facultades que no sean peculiares de ese poder, por ejemplo, la facultad reglamentaria concedida al Ejecutivo en la fracción I del artículo 89 constitucional.

Podemos concluir, junto con Tena Ramírez, que aunque el primer párrafo del artículo 49 constitucional, no hace excepciones a la división de los poderes federales, es posible deducir de la organización constitucional toda entera que esa división no es rígida, sino flexible o atenuada, y que no hay dislocamiento, sino coordinación de poderes.

Por tanto, es de colegirle que cuando surge un conflicto motivado por un acto de la Administración que daña o causa perjuicio al interés privado, el particular afectado puede acudir ante la misma Administración y ésta a través de un tribunal administrativo, puede resolver las cuestiones controvertidas, juzgándose a sí misma, sin que pueda afirmarse con razón, que tal proceder está al margen de la Constitución, o

que es violación del principio de la división de poderes.

3.2 La reforma constitucional de 16 de diciembre de 1946.

La figura del contencioso administrativo inspirada en el contencioso francés instaurada formalmente en nuestro país gracias a la Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo de 1853, antecedente remoto que no llegó a tener vigencia; posteriormente secundada en la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, creadora del Tribunal Fiscal de la Federación, fueron tildadas de inconstitucionales.

Al respecto cabe hacer notar que después de una minuciosa búsqueda no encontramos ninguna tesis jurisprudencial del Poder Judicial Federal que declarara la inconstitucionalidad de dichos ordenamientos.

No obstante lo anterior y a pesar de los esfuerzos doctrinarios que en su momento se expresaron para justificar la constitucionalidad del contencioso administrativo en México, no fueron suficientes.

Por tanto, el constituyente permanente reformó el artículo 104, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para adicionarla con una fracción I-B, en la cual se hizo referencia por vez primera a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, con lo cual de una interpretación casi literal, se puede decir que a partir de esa fecha se puso fin a la controversia relacionada con la inconstitucionalidad de la figura que nos ocupa.

En nuestra opinión, si bien es relevante la reforma en mención, el verdadero fundamento constitucional de la figura del contencioso administrativo no se ubica exclusivamente en el referido

artículo 104-1-B de la Carta Magna, sino en el artículo 49 de dicho ordenamiento, en el cual se establece la división de poderes.

Lo anterior es de esta manera, pues como lo hemos expresado en el curso de nuestro presente trabajo, y desde hace varios años, el contencioso administrativo no solamente no viola el principio de la división de poderes, sino que lo salvaguarda.⁴⁹

3.3 La Reforma de 1978.

El Tribunal Fiscal de la Federación debe su existencia formal y real a la Ley de Justicia Fiscal, de 27 de agosto de 1936, debida a la iniciativa del Presidente, excepcional, por sus muchos atributos, de la República Mexicana General Lázaro Cárdenas del Río.

La ley supracitada en su artículo 1º, literalmente expresaba:

1º. Se crea el Tribunal Fiscal de la Federación con las facultades que esta ley le otorga

El referido tribunal estuvo compuesto originalmente de cinco salas, integradas por tres magistrados cada una (artículo 2 de la ley).

⁴⁹ Martínez Rosaslanda, Sergio. El nuevo contencioso administrativo. Tesis Profesional, para obtener el título de Licenciado en Derecho. Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, p, 67. México, 1970.

En la exposición de motivos de la ley en mención, se dijo

que el Tribunal que se creaba era un tribunal de lo contencioso administrativo de anulación.

En nuestra opinión, las características más sobresalientes de la regulación del contencioso administrativo en dicha ley eran las consistentes en las causales de anulación (artículo 56)* que coinciden con las previstas para el recurso por exceso de poder, del contencioso francés; y el establecimiento del principio de cosa juzgada relativa. (artículo 57)**

El entonces Tribunal Fiscal de la Federación conservó su estructura original, que data del año de 1936, como se dijo anteriormente, hasta el mes de junio de 1978.

Esta última fecha marca el fin de una primera época del referido tribunal que se caracterizó por ser un órgano inicialmente de única instancia y posteriormente, con el establecimiento del recurso de revisión, el cual quedaba a cargo del pleno del propio tribunal , el cual era competente para resolver la segunda instancia, consistente en el referido recurso de revisión.

*Artículo 56.- Serán causas de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo:

- a).- Incompetencia del funcionario o empleado que haya dictado el acuerdo o que haya tramitado el procedimiento impugnado;
- b).- Omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente deba revestir la resolución o el procedimiento impugnado.
- c).- Violación de la ley aplicada o que debió aplicarse al emitir la decisión; y
- d).- Desvío de poder, tratándose de sanciones impuestas por infracción a las leyes fiscales.

** Artículo 57.- Los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación tendrán fuerza de cosa juzgada. Se fundarán en ley y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos. En sus puntos resolutivos expresarán con claridad los actos o procedimientos cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca.

Hasta el año de 1978 los integrantes del Tribunal Fiscal

de la Federación actuaban como órgano de primera instancia cuando realizaban sus funciones jurisdiccionales en cualquiera de las siete salas, hasta dicha fecha, y como integrantes del órgano de segunda instancia, es decir, el Pleno del propio Tribunal, cuando se encargaban de resolver el recurso de revisión, es decir cuando actuaban como parte integrante del órgano de segunda instancia.

La estructura anterior se vio modificada con la promulgación de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978, en vigor a partir del 1º de julio de dicho año.

La referida reforma puso fin a la estructura anteriormente mencionada; y en adelante el Tribunal Fiscal de la Federación se vio modificado tanto en su estructura, como en la ampliación de su competencia, con una serie de reformas sucesivas, tanto a sus posteriores leyes orgánicas, así como consecuencia de la promulgación de nuevos ordenamientos legales que ampliaron su competencia, particularmente en el ámbito administrativo. La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley del Servicio de Administración Tributaria, la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y recientemente la Ley de Fiscalización Superior de la Federación han dotado al referido tribunal de dicha competencia.

Por otra parte, la denominación de Tribunal Fiscal de la Federación, fue modificada en el año de 2000, por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, para denotar la nueva

competencia que en materia administrativa adquirió el referido tribunal, particularmente la derivada de los ordenamientos mencionados en el párrafo precedente.

La reforma de 1978 que se comenta en el presente apartado consistió sustancialmente en la modificación de la estructura del hasta entonces Tribunal Fiscal de la Federación, para componerse en lo sucesivo de Salas Regionales y de una Sala Superior, conformada por dos secciones, de cinco miembros cada una y un magistrado de la propia Sala Superior, quien fungiría como presidente de dicha Sala, así como de todo el Tribunal Fiscal de la Federación.

También como consecuencia de la reforma de 1978 se modificó la competencia territorial del mismo, para surtirse en lo sucesivo en función del domicilio de la autoridad ordenadora o ejecutora de la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo.

La estructura anterior también dotó de autonomía al órgano de segunda instancia, ya que fue sustituida la figura del pleno, por la de la Sala Superior del referido Tribunal.

Como consecuencia de la estructura anterior surgieron nuevas figuras, si bien existentes en los procesos locales y federales, hasta entonces no se habían presentado en el juicio contencioso administrativo federal, por la naturaleza concentradora del referido tribunal.

En efecto, desde 1936 hasta el 30 de junio de 1978 todas las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación tuvieron su sede en la Ciudad de México, Distrito Federal y tenían competencia material y territorial para conocer de todas las controversias, en relación con las

cuales el referido tribunal tuviera competencia, sin considerar ni el domicilio fiscal, social, o el señalado para oír notificaciones por los demandantes, ni tampoco el domicilio de las autoridades ordenadoras o ejecutoras.

En suma, en todos los casos el Tribunal Fiscal de la Federación era competente para conocer de toda la materia contencioso administrativa, a través de sus siete salas, radicadas en el Distrito Federal.

En la referida reforma de 1978 que se comenta, influida, tal vez, por la desconcentración administrativa, particularmente la operada en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con el establecimiento de las Administraciones Locales Regionales y las Subprocuradurías Fiscales Regionales, surgió el fenómeno, que denomino, la regionalización del Tribunal Fiscal de la Federación.

La referida regionalización del Tribunal Fiscal de la Federación consistió en la creación y establecimiento de salas en lugares distintos del Distrito Federal, es decir, en las entidades federativas, particularmente en regiones que comprendían a más de una entidad federativa, para efectos de su competencia territorial.

Como consecuencia de la regionalización del Tribunal Fiscal de la Federación correspondió a las regiones denominadas de Occidente, Noreste y Norte-Centro, el mérito de ser las sedes de las primeras Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación.

La Sala Regional de Occidente, con sede en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, tenía una competencia territorial en las entidades de Jalisco, Colima y Nayarit.

La Sala Regional del Noreste, con sede en la Ciudad de Monterrey, Nuevo León, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas. En relación con esta Sala, tuve el honor de ser, en unión de otros colegas, Magistrado fundador de la misma, la cual inició sus funciones el 1º de enero de 1979.

Por último, la Sala Regional del Norte Centro, con sede en la Ciudad de Torreón, Coahuila con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.

La referida regionalización se vio incrementada con el establecimiento de sucesivas Salas Regionales, hasta cubrir todo el territorio nacional.

En la exposición de motivos de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978, se adujo como razones fundamentales de dicha reforma los siguientes motivos.

En ejercicio de la facultad que otorga al Ejecutivo Federal la fracción 1 del artículo 71 de la Constitución General de la República, someto al H. Congreso de la Unión, por el digno conducto de ustedes, la presente iniciativa de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, que se apoya en la siguientes consideraciones:

El programa de reforma administrativa que lleva a cabo mi Gobierno ha tomado muy en cuenta el crecimiento del país en todos los órdenes, especialmente en el demográfico, así como la congestión que padece el Valle de México y la necesidad de tomar medidas para restablecer el equilibrio entre el desarrollo de la zona metropolitana y el avance del resto de la Nación.

Como consecuencia, se han establecido las bases de la

organización regional de las distintas Secretarías y Departamentos Administrativos con el objeto de acercar la autoridad a los lugares donde lo exija la atención de los asuntos, y de elevar el nivel de eficiencia de la función pública, al mismo tiempo que se promueve el desenvolvimiento de las regiones del interior del país.

Siguiendo estos lineamientos, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, está llevando a cabo un proceso de regionalización en que mediante la creación de unidades administrativas regionales a las que se delegan facultades decisorias para ser ejercidas en circunscripciones territoriales, y la coordinación con las autoridades fiscales estatales a fin de que se ejerzan en sus respectivos territorios las atribuciones señaladas en los convenios celebrados respecto de diversos impuestos federales, se ha logrado un avance importante en la desconcentración de sus funciones.

Al efecto, se ha demarcado al país en once regiones fiscales, en cada una de las cuales se encuentra ya operando una Administración Fiscal Regional a la que se ha dotado de atribuciones para la determinación de los créditos fiscales a cargo de la mayoría de los contribuyentes.

También están operando Delegaciones regionales de Inspección Fiscal, del Registro Federal de Automóviles y de la Tesorería de la Federación y están instalándose órganos regionales de la Procuraduría Fiscal de la Federación, facultados para imponer las sanciones administrativas a que haya lugar por infracciones a las leyes fiscales, así como para resolver los recursos administrativos interpuestos por los particulares contra los actos de las autoridades hacendarias regionales, y defender en juicio los intereses del Fisco Federal.

Por consiguiente, los causantes domiciliados en la circunscripción territorial de las unidades administrativas regionales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pueden interponer en sus propias regiones los recursos administrativos en contra de las resoluciones dictadas por ellas y por los fiscos locales coordinados o que actúen por delegación.

Ahora bien, terminada la fase oficiosa, el particular puede acudir en defensa de sus derechos al juicio contencioso administrativo que se ventila ante el Tribunal Fiscal de la Federación, el cual durante más de cuarenta años de vida institucional ha sabido vencer el escepticismo y recelo con que fue recibida su creación, logrando, en cambio, el respeto y la confianza tanto de las autoridades como de los particulares sujetos a su jurisdicción, y labrándose un merecido y sólido prestigio por la imparcialidad de sus fallos, por la integridad de sus funcionarios y la especialización profesional de los mismos, todo lo cual se ha demostrado con el aumento constante de su competencia jurisdiccional a lo largo de las últimas décadas.

Sin embargo, la estructura actual de este valioso órgano de control jurisdiccional de los actos de la Administración

Fiscal no puede permanecer inalterable frente al avance en la regionalización a que se ha llegado en los asuntos fiscales de la competencia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los que constituyen la materia de la mayor parte de los juicios promovidos ante el propio tribunal.

Esta circunstancia hace aconsejable y conveniente la creación de Salas Regionales del mismo órgano, a fin de complementar con la fase contencioso administrativa el sistema regional de defensa, al mismo tiempo que se consigue acercar la justicia administrativa a los lugares donde surgen los conflictos y lograr que el control de legalidad que el Tribunal ejerce se realice en forma más inmediata al contribuyente.

Con este propósito se adopta el criterio de la sede de la autoridad ordenadora de la resolución cuya nulidad se demande, al fijar la competencia territorial de las Salas Regionales, y de esta manera se cumple con el principio de inmediatez, puesto que en la misma región se seguirán

*el subrayado es nuestro.

los procedimientos en la fase administrativa que

comprenden los de auditoría, verificación, determinación del crédito, ejecución y recursos administrativos, así como el proceso de la fase contenciosa ante la Sala Regional, beneficiándose con ello al contribuyente en la defensa de sus derechos.

Además al establecerse las Salas Regionales del Tribunal Fiscal en las demarcaciones fiscales a que antes se ha aludido, los particulares podrán impugnar los fallos de aquéllas ante los Tribunales del Poder Judicial Federal que se encuentren ya establecidos en los circuitos de amparo del interior de la República, completándose así el sistema de descongestionamiento del centro, ya que sólo quedará centralizado el recurso de revisión promovido por las autoridades contra resoluciones de las Salas Regionales, del cual conocerá un órgano central y de segundo grado al que se denomina Sala Superior y que será el competente para examinar la legalidad del fallo.

Las consideraciones anteriores fundan la necesidad de una nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, para dar cabida a su nueva estructura, siendo oportuno promover su expedición en el presente período de sesiones del H. Congreso de la Unión.

En efecto, se ha observado un considerable incremento de los asuntos que se ventilan en las Salas y en el Pleno del Tribunal, y la reestructuración que se propone permitirá apuntar soluciones al problema del rezago que se ha venido formando durante los últimos años en la resolución de los recursos ante el Pleno, ya que la Sala Superior que sustituirá a éste, se ocupara solamente de tales recursos, pudiendo sesionar diariamente, y aumentando en esta forma su capacidad de resolución.

La nueva organización que se propone dar al Tribunal consiste en una Sala Superior integrada por nueve magistrados designados especialmente para constituir la, que realizará las atribuciones actualmente encomendadas al Pleno, y las Salas Regionales que tendrán igual competencia que las actuales Salas del Tribunal, la que ejercerán en las circunscripciones en que se ha dividido el territorio nacional para efectos de regionalización del propio Tribunal.

La Sala Superior actuará como órgano coordinador y unificador del criterio del Tribunal en su conjunto, al ejercitar sus atribuciones de resolver las contradicciones existentes entre las sentencias de las Salas Regionales y los conflictos de competencia entre ellas, fijar la jurisprudencia en los demás casos señalados por el Código Fiscal, establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas Regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial; nombrar a los magistrados visitadores que le darán cuenta del funcionamiento de las Salas Regionales y dictar las medidas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal.

Se propone al H. Congreso de la Unión el establecimiento de una Sala Regional integrada por tres magistrados en cada una de las regiones fiscales, con excepción de la Metropolitana donde habrá tres Salas, tomando en consideración que el número de juicios originados en esta última región así lo exige.

Como se ha dicho anteriormente, para la distribución de asuntos por razón de territorio se sigue el criterio de tomar en consideración la sede de la autoridad ordenadora, entendiendo por ésta la que dicte u ordene la resolución impugnada o tramite el procedimiento en que aquélla se produzca.

Para la integración de la Sala Superior y de las Salas Regionales, se prevé que el Ejecutivo a mi cargo, con ratificación del Senado, nombrará cada seis años a los magistrados del Tribunal, señalando al hacer la designación si ésta es para Sala Superior o para las Salas Regionales, y que también designará magistrados supernumerarios, quienes suplirán las ausencias de los magistrados de estas últimas y, sólo excepcionalmente, cuando sea necesario para integrar el quórum, las de los miembros de la Sala Superior.

Cabe hacer notar que en este sistema de designación se ha suprimido la propuesta del Secretario de Hacienda y Crédito Público, con la finalidad de dar mayores garantías de independencia y autonomía a los integrantes del Tribunal y de imparcialidad a sus funciones

jurisdiccionales.

Otras innovaciones que se proponen consisten en el establecimiento del cargo de Oficial Mayor, al que corresponderá la coordinación y supervisión de los servicios administrativos a fin de facilitar el mejor funcionamiento del Tribunal con el carácter de funcionarios del mismo, facultados para intervenir en los juicios como terceros en el caso de discordia, o en rebeldía de las partes, y para asesorar a los magistrados en caso necesario.

Esta última modificación al sistema anterior, se funda en el hecho de que los peritos tienen el carácter de auxiliares de la administración de justicia y como en los litigios fiscales su actuación es fundamental para dictaminar sobre cuestiones técnicas, es conveniente que su función en el proceso se encuentre garantizada más efectivamente por la idoneidad e imparcialidad de los peritos terceros, confiriéndoles el carácter de funcionarios públicos sujetos a la autoridad de las salas del Tribunal y a las disposiciones que regulan las responsabilidades de los mismos, y remunerando los servicios que prestan, mediante el pago de sueldos autorizados en el presupuesto del Tribunal.

En cuanto al régimen transitorio que se establece en la presente Iniciativa de Ley, se toma en consideración, en primer lugar, la necesidad de que haya un lapso suficientemente amplio entre la fecha en que se apruebe por el H. Congreso de la Unión y la fecha en que entre en vigor, con objeto de preparar, en sus diversos aspectos, la transformación de la estructura del Tribunal y la eficaz operación de los nuevos órganos. Con tal motivo se expresa que la ley que se propone entrará en vigor en los 180 días siguientes al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

De esa manera se dará oportunidad para que las otras unidades administrativas y organismos fiscales autónomos sujetos a la jurisdicción del Tribunal adapten sus estructuras y competencias a la nueva Ley, para que se prepare con la debida oportunidad todos los actos necesarios para implantar integralmente el sistema regional y para que se examine el caso de los asuntos

locales del Distrito Federal.

En segundo lugar se ha estimado necesaria la instalación inmediata de la Sala Superior, que es el órgano fundamental de la nueva organización, con el propósito de que se encargue de dictar las medidas y realizar los actos necesarios para la implantación paulatina del sistema regional.

Al entrar en vigor la nueva Ley Orgánica, se instalarán seis Salas Regionales con sede en el Distrito Federal, que tendrán en forma transitoria jurisdicción en todo el territorio nacional a fin de permitir la realización de los actos preparatorios a la iniciación de actividades de varias Salas Regionales del interior de la República.

Para ese fin, las actuales Salas Primera a Sexta del Tribunal Fiscal de la Federación se constituirán en las citadas Salas Regionales con residencia en el Distrito Federal, continuando el procedimiento de los juicios que se hubieran iniciado ante ellas y conocerán también de los asuntos promovidos ante la Séptima Sala del actual Tribunal, que se distribuirán por partes iguales.

Se ha considerado conveniente que la nueva estructura del Tribunal se vaya adaptando a las cargas reales de trabajo constituidas por los juicios de que conocerán las Salas Regionales, ya que los datos estadísticos disponibles indican que aún existe una concentración mayoritaria de asuntos de las autoridades fiscales que tienen su sede en el Distrito Federal, y que en tres regiones, a saber, las del Norte Centro, Noreste y Occidente, el número de juicios promovidos contra actos de las autoridades fiscales regionales, asciende ya al 37% de los juicios de origen regional, lo cual sumado a su probable aumento, exigen el pronto establecimiento de Salas Regionales.

Por estas razones, se propone que a partir del primero de enero de 1979, inicien sus actividades las Salas Regionales correspondientes a dichas circunscripciones territoriales, turnándoseles en esa fecha los juicios promovidos ante el Tribunal Fiscal de la Federación en que aún no se hubiere iniciado la audiencia de ley y en los que se controviertan resoluciones dictadas por

autoridades ordenadoras con sede en tales regiones.

Una vez que inicien actividades las Salas Regionales del Norte Centro, Noreste y de Occidente, las Salas con sede en el Distrito Federal reducirán su jurisdicción al propio Distrito y a las demás regiones diversas de aquéllas.

A fin de ir logrando gradualmente la implantación completa de la nueva estructura regionalizada del Tribunal, cuando el aumento de juicios que se promuevan contra las resoluciones dictadas por las autoridades ordenadoras que tengan su sede en otras regiones distintas a las del Norte Centro, Noreste y Occidente lo haga necesario, el Presidente de la República, a solicitud de la Sala Superior, podrá dictar acuerdo para trasladar hasta tres de las seis Salas Regionales con sede en el Distrito Federal, a otras tantas regiones debiendo publicarse el acuerdo respectivo, señalando la región a que se traslade la sala y la fecha de iniciación de actividades, en el Diario Oficial de la Federación.

Los asuntos pendientes ante las salas que permanezcan en el Distrito Federal, que correspondan a la competencia de las salas que se trasladen y en los que aún no se hubiera iniciado la audiencia de ley, se turnarán a las salas trasladadas, las que, a su vez turnarán a las que sigan actuando en el propio Distrito, los juicios de la competencia territorial que en el momento del traslado correspondan a éstas.

El último paso del sistema de implantación paulatina de la nueva estructura regionalizada del Tribunal, se relaciona con las cuatro Salas Regionales que no se instalarán al entrar en vigor la Ley y respecto de las cuales el Presidente de la República a solicitud de la Sala Superior, dictará el acuerdo de iniciación de actividades, señalando la región a que cada una corresponda, para lo cual tomará en cuenta el número de juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades ordenadoras regionales, que justifique la conveniencia de la medida.

A la sala o salas que se instalen de acuerdo con este

procedimiento, a partir de la fecha de iniciación de sus actividades, les serán turnados los asuntos de su competencia territorial de que estuviesen conociendo las Salas Regionales que conserven su sede en el Distrito Federal y en los que no se hubiere iniciado la audiencia de ley.

Al concluirse el procedimiento de instalación de las Salas Regionales antes detallado, según el cual en cada una de las diez regiones fiscales del interior de la República, haya quedado instalada Sala Regional correspondiente, la jurisdicción de las salas que conserven su sede en el Distrito Federal, se limitará a la Región Metropolitana.

Por otra parte, en las disposiciones transitorias restantes se determina que la jurisprudencia establecida por el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación antes de la fecha en que la Ley comience a regir, conservará su vigencia, pero podrá ser modificada en los casos y términos previstos por las leyes; que la propia Sala Superior queda facultada para dictar las medidas necesarias para el mejor cumplimiento del régimen transitorio y todas las que estime oportunas para el mejor funcionamiento de las Salas Regionales que se instalen de acuerdo con el mismo, y que el actual archivo del Tribunal pasará a formar parte del de la Sala Superior, disposiciones todas que son necesarias para resolver las situaciones transitorias que se producen por el cambio de organización del cuerpo colegiado de que se trata.

En virtud de ser indispensable que esta nueva estructura del Tribunal Fiscal de la Federación concuerde con otras disposiciones legales, procede la modificación de algunos preceptos del Título Cuarto del Código Fiscal de la Federación, que regula el procedimiento contencioso ante el mismo Tribunal, a cuyo efecto presento por separado a ese H. Congreso de la Unión, por el digno conducto de ustedes, la iniciativa que comprende las reformas necesarias para el fin señalado.

Por lo antes expuesto, ruego a ustedes CC. Secretarios, se sirvan dar cuenta a la H. Cámara de Diputados para los efectos constitucionales correspondientes, de la presente

Desde luego, comparto plenamente los motivos expuestos en la exposición supratranscrita; pero me permito comentar lo siguiente:

La regionalización del Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa constituye, a mi juicio, una transformación en la mecánica del juicio contencioso administrativo, de particular importancia, pues como consecuencia de la misma se acercó la justicia administrativa a los particulares y se difundió la cultura fiscal por todo el territorio nacional.

En mi opinión, la referida regionalización es un fenómeno similar al ocurrido en Francia en 1953, cuando los Consejos de Prefectura fueron sustituidos por los Tribunales Administrativos Regionales.

Con independencia de lo anterior, la referida regionalización ha contribuido a distribuir de manera, más o menos proporcional, la carga de trabajo en todas las Salas Regionales del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

No quiero pasar por alto la oportunidad de expresar que en razón de la regulación de la competencia territorial deberá encontrarse un punto de equilibrio, puesto que la regla del domicilio de la autoridad ordenadora o de la ejecutora y su correlativa del domicilio fiscal del demandante, aplicadas de manera tajante no contribuye sustancialmente a la distribución equitativa de los negocios jurídicos en todo el territorio nacional.

Lo anterior es así, en virtud de que con independencia de

la aplicación de cualquiera de las dos reglas, es innegable que en la denominada zona metropolitana que comprende el Distrito Federal y el Estado de Morelos se provoca una gran concentración de negocios, debida en gran parte a la centralización de las actividades políticas, económica, culturales, educativas y de todo tipo en la Ciudad de México. Sin embargo, sin desconocer dicha situación deberá buscarse un punto de equilibrio que coadyuve a la distribución de los negocios jurídicos, con las referidas ventajas.

Actualmente existen dos figuras que no coadyuvan con la referida distribución equitativa de los asuntos, me refiero a la facultad de atracción y a la concentración de negocios jurídicos relativos a la materia de la propiedad intelectual, las cuales corren a cargo de la Sala Superior y de la Sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con competencia material y territorial en toda la república, pero con sede en la ciudad de México.

3.4.- LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, DE 1º DE DICIEMBRE DE 2005.

La competencia material del actualmente denominado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha evolucionado constantemente.

En efecto, pues sin olvidar que originalmente la Ley de Justicia Fiscal de 1936, confería al entonces Tribunal Fiscal de la Federación exclusivamente competencia para conocer de la materia fiscal la cual fue adicionada posteriormente y paulatinamente a alguna

materia administrativa, particularmente la concerniente a la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas y a las pensiones civiles y militares, dicho Tribunal ha visto incrementada de manera incesante su competencia material, sobre todo a partir de la promulgación de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, de 1º de diciembre de 2005.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo es un ordenamiento aplicable a los actos, procedimientos y resoluciones de la administración pública federal centralizada, en principio.

Dicho ordenamiento es igualmente aplicable a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

El ordenamiento en mención excluye de su aplicación a las materias de carácter fiscal, la responsabilidad de los servidores públicos, la justicia agraria, la justicia laboral, las funciones constitucionales del Ministerio Público y en relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales de comercio internacional y financiera, únicamente les resulta aplicable el título tercero A.

Por último, para los efectos de dicha ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.

Como se advierte de lo anterior todos los procedimientos administrativos llevados a cabo por la administración centralizada, así

como los que están a cargo de los organismos descentralizados que realizan funciones de autoridad, así como de aquellos que prestan servicios que le corresponden al Estado de manera exclusiva y a los contratos que los particulares puedan celebrar con el mismo se encuentran regulados en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Ahora bien, dicho ordenamiento establece como el procedimiento administrativo de impugnación de los actos dictados con apoyo en dicha ley, el recurso de revisión previsto en el artículo 83 de la misma.

El artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo establece que los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin a procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer dicho recurso de revisión o intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

El precepto supracitado igualmente establece que en los casos de actos de autoridad de los organismos descentralizados federales, de los servicios que el Estado presta de manera exclusiva a través de dichos organismos y de los contratos que los particulares sólo pueden celebrar con aquellos, que no se refieran a las materias excluidas de la aplicación de dicha ley, el referido recurso también será aplicable.

El recurso en mención presenta como una de sus características doctrinales la consistente en ser un medio de defensa optativo, entre la vía administrativa y el juicio contencioso administrativo.

Lo anterior se desprende de la afirmación contenida en el

artículo 83, primer párrafo, de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en la parte que establece que el recurso se podrá interponer o intentar la vía jurisdiccional que corresponda.

En opinión, casi unánime, la expresión vía jurisdiccional que corresponda ha sido interpretada en el sentido de que dicha vía corresponde al juicio contencioso administrativo.

En otras palabras, el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo es de naturaleza optativa, de tal suerte que el interesado puede hacer valer dicho recurso o el juicio contencioso administrativo, a su elección.

En la práctica, dadas las ventajas de objetividad, profesionalización y el prestigio acumulado por el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa provocan que en un porcentaje, casi absoluto, los interesados elijan la vía contenciosa administrativa.

Lo anterior ha incrementado notablemente la competencia material del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo cual si bien mucho le honra a dicho tribunal, también le provoca una carga excesiva de trabajo, misma que no siempre es posible desahogar de la manera más pronta posible, como lo exige el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La competencia administrativa en mención, según hemos expresado anteriormente, no ha cesado en incrementarse.

Al respecto cabe mencionar que se ha dotado al Tribunal

Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con la competencia consistente en la tramitación de procedimientos administrativos, los cuales por su naturaleza, deberían asignarse a las propias autoridades administrativa. Me refiero al procedimiento administrativo de reclamación previsto en el artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.

Del mismo modo, el procedimiento administrativo previsto en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Por último, es digno de destacarse la competencia que ha conferido al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación, para conocer de las controversias que se susciten entre dicho ente, los entes fiscalizados y los servidores públicos responsables.

Dicha competencia fue elevada a rango constitucional a través de la reforma de 19 de febrero de 2008, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de mayo siguiente.

Al respecto el artículo 79 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ubicado en la Sección V, intitulada De la Fiscalización Superior de la Federación fue adicionado en su fracción IV con un último párrafo el cual establece lo siguiente:

Las sanciones y demás resoluciones de la entidad de fiscalización superior de la federación podrán ser impugnadas por las entidades fiscalizadas y, en su caso, por los servidores públicos afectados adscritos a las mismas, ante la propia entidad de fiscalización o ante los tribunales a que se refiere el artículo 73, fracción XXIX-H de

esta Constitución conforme a lo previsto en la ley.

Los Tribunales a que alude la fracción supracitada, o mejor en singular, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el único Tribunal de lo Contencioso Administrativo Federal que puede conocer de dicha materia.

Esta nueva competencia ha transformado al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en un Tribunal de Cuentas, inspirado en el Tribunal de Cuentas de Francia cuya existencia data de hace más de doscientos años.⁵⁰

⁵⁰ Martínez Rosaslanda, Sergio. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como un Tribunal de Cuentas. Universidad Nacional Autónoma de México. Obra en prensa.

CAPÍTULO IV.- LA DIVISIÓN DE PODERES Y LOS MEDIOS DE

IMPUGNACIÓN EN EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

4.1.- La división de poderes.

El artículo 49, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que el Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en legislativo, ejecutivo y judicial.

Este precepto consagra la teoría de la división de los tres poderes.

En palabras de Felipe Tena Ramírez,⁵¹ mismas que comparto, la división de poderes no es meramente un principio doctrinario, logrado de una sola vez y perpetuado inmóvil, sino una institución política, proyectada en la historia.

Desde Aristóteles hasta Montesquieu todos los pensadores a quienes preocupó la división de poderes, dedujeron sus principios de una realidad histórica concreta.

Aristóteles diferenció la asamblea deliberante, el grupo de magistrados y el cuerpo judicial.

Locke⁵² y Montesquieu⁵³ son los autores de la teoría moderna de la división de poderes.

⁵¹ Tena Ramírez, Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. Porrúa, S. A., México, 1990. pp. 211 a 216.

⁵² Locke, John. Ensayo sobre el Gobierno Civil. Ed. Calypso, S.A. México, 1983, pp. 110 y 111.

⁵³ Montesquieu. Del Espíritu de las Leyes. Porrúa. México. 1980, p.104.

A partir de Locke el motivo para fraccionar el poder público **pasa a ocupar un lugar secundario**; entonces, surge como

razón superior de dividir el poder, la necesidad de limitarlo, a fin de impedir su abuso.

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

Según Montesquieu: *para que no pueda abusarse del poder, es preciso que, por disposición misma de las cosas, el poder detenga al poder.*

Prosigue Montesquieu: *cuando se concentran el poder legislativo y el poder ejecutivo en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados no hay libertad; no hay tampoco libertad si el Poder Judicial no está separado del Poder Legislativo y del Ejecutivo; todo se habrá perdido si el mismo cuerpo de notables, o de aristócratas, o del pueblo, ejerce estos tres poderes.*

Corresponde a Montesquieu reencarnar la teoría de la división de poderes.^{53bis}

En suma, el principio de la división de poderes se sustenta en la idea fundamental de un sistema de contrapesos, conforme al cual ninguno de los tres poderes debe prevalecer sobre alguno de los demás.

^{53bis}. Idem.

Ahora bien, la figura del contencioso administrativo constituye una institución jurídica conforme a la cual las controversias

entre la administración pública y los particulares deben dilucidarse ante un órgano, el cual si bien debe ubicarse en el ámbito del Poder Ejecutivo, dicho órgano es independiente del propio Poder Ejecutivo, pues de otra manera no tendría razón su existencia y el propio poder estaría supeditado al ejecutivo.

Por otra parte, la institución jurídica del contencioso administrativo pretendió crear un medio de defensa para los particulares, en contra de los actos de la administración pública, el cual debería dilucidarse fuera del ámbito del Poder Judicial.

Lo anterior obedece a la idea consistente en que si las controversias en mención se dilucidaran ante el Poder Judicial, éste tendría una supremacía sobre el Poder Ejecutivo, lo cual redundaría en una violación al principio de la división de poderes.

El contencioso administrativo, es una institución jurídica encaminada a salvaguardar el principio de la división de poderes, que se sustenta en el principio consistente en que *juzgar por la administración es también administrar*, el cual se complementa con el principio consistente en que *el Poder Judicial no debe juzgar los actos del Poder Ejecutivo, so pena de transgredir dicho principio*.

El principio de la división de poderes juega un papel preponderante en la evolución del Derecho Procesal Administrativo y particularmente de la figura del contencioso administrativo. En nombre de dicho principio se adoptó el sistema de jurisdicción retenida, por entender que implicaba un atentado contra el mismo la posibilidad de impugnar actos de un poder del Estado – el Ejecutivo – ante otro poder distinto –el Judicial– pero también se esgrimió, en defensa de la

posición contraria, por entender que no podían confiarse funciones jurisdiccionales a poder distinto del judicial, así como para defender otras posturas intermedias.

Por tanto, no tiene que extrañar que aquel principio, unido al argumento de la especialización del personal que ha de integrar los órganos jurisdiccionales encargados de examinar y decidir acerca de las pretensiones fundadas en preceptos de Derecho Administrativo, haya servido para justificar los sistemas que confían la jurisdicción administrativa a tribunales independientes de los restantes poderes del Estado.

Por otra parte, existe un sistema contencioso administrativo confiado a una jurisdicción especial, esto es, a un conjunto de órganos jurisdiccionales diferenciados de los demás integrados por magistrados reclutados en forma distinta a aquellos que integran los órganos de la jurisdicción ordinaria. Esos órganos jurisdiccionales, en vez de estar encuadrados en la administración, y en vez de ser independientes de la organización judicial y administrativa, están encuadrados en la propia organización judicial. Se trata de órganos que forman parte de la organización judicial; pero el personal que integra estos órganos no procede, al menos totalmente de la carrera judicial, sin que se siga un sistema diverso.⁵⁴

⁵⁴ Martínez Rosaslanda. Sergio. Op.Cit. 6, p. 15.

Los principios anteriores no han sido universalmente aceptados desde su origen, ni particularmente en nuestro país.

Al respecto conviene recordar que la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853, conocida como Ley Lares fue tildada de inconstitucional y voces sobresalientes se convirtieron en críticas acerbas de dicha figura, pues al respecto se dijo que el contencioso administrativo estaba suplido en nuestro medio, y con ventaja, por el juicio de garantías.

En nuestra opinión tal afirmación es equivocada, pues la experiencia histórica ha demostrado que las figuras del contencioso administrativo y del juicio de amparo no se contraponen, sino que se complementan.

4.2 El Juicio de Amparo en Materia Administrativa.

En nuestra opinión la justicia administrativa en México se integra por las figuras de la instancia administrativa, los recursos administrativos y el juicio contencioso administrativo.

Las figuras anteriores se actualizan ante la administración pública y en el caso concreto del contencioso administrativo, éste está confiado a un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, de inspiración francesa, con facultades de anulación y preponderantemente de plena jurisdicción, sin incluir la más importante de dichas facultades, es decir, la consistente en la ejecución de sus sentencias.

Para algunos autores la justicia administrativa constituye el conjunto de los medios de defensa que tienen los particulares para defenderse del actuar de la administración pública, dentro del cual consideran al juicio de amparo.

En nuestra opinión, la justicia administrativa excluye a la figura del juicio de amparo, pero desde un punto de vista práctico dicho medio de defensa está al alcance de los particulares para defenderse en última instancia de las resoluciones jurisdiccionales dictadas por un Tribunal administrativo, el cual en rigor forma parte de la administración pública, particularmente porque está ubicado en el marco del poder ejecutivo, sin pertenecerle.

En consecuencia, sea cual sea la postura doctrinal que se adopte debe incluirse dentro de los medios de defensa que los

particulares tienen a su alcance, para defenderse del actuar administrativo, la figura del juicio de amparo.⁵⁵

El referido juicio de amparo en materia administrativa goza de los mismos principios rectores del juicio de amparo en general, con las peculiaridades consistentes en la figura del estricto derecho, que excluye como regla general la suplencia de la deficiencia de la queja.

El propio juicio de amparo en materia administrativa a su vez puede subdividirse en amparo administrativo y en amparo fiscal. Esta distinción es de naturaleza teórica, pues en la práctica en el ámbito del poder judicial federal los juzgado de distrito especializados en materia administrativa, los tribunales unitarios y colegiados de circuito igualmente especializados en materia administrativa, conocen de los amparos que se hacen valer tanto en la materia administrativa como en la fiscal.

En todo caso, la distinción doctrinal entre la materia administrativa y la fiscal, radica en que en el caso de esta última el acto administrativo objeto de la controversia es de naturaleza fiscal, es decir, se encuentra referido a la obligación fiscal, al crédito fiscal, al crédito fiscal exigible, a las infracciones y sanciones de la misma naturaleza y a las exenciones fiscales, en suma, al agravio fiscal.

El propio juicio de amparo en materia administrativa a su vez se subdivide en amparo indirecto y amparo directo.

⁵⁵ Op.Cit. 3, p. 12

4.2.1 El Juicio de Amparo Indirecto en Materia Administrativa.

El juicio de amparo indirecto en materia administrativa, dentro de la cual queda comprendida la materia fiscal, se rige por los principios propios del amparo indirecto en las demás materias.

En opinión de Arturo Iturbe Rivas la procedencia del amparo indirecto es bastante amplia, sobre todo en materia administrativa que comprende tanto el amparo contra leyes como el amparo contra actos del poder ejecutivo.⁵⁶

El amparo indirecto es procedente contra actos de tribunales administrativos, entre otros ejecutados fuera de juicio o después de concluido; dictados dentro del proceso siempre y cuando impliquen una ejecución de imposible reparación; o que afecten a personas extrañas al juicio.

Los actos de los tribunales que se consideran emitidos fuera de un juicio, son aquellos que no forman parte del desenvolvimiento de un proceso contencioso, es decir se trata de actuaciones de los órganos jurisdiccionales que, por no tener lugar dentro de un proceso son, más bien materialmente administrativas, como los medios preparatorios a juicio, las diligencias de jurisdicción voluntaria y las relacionadas con nombramientos, adscripciones y responsabilidades de funcionarios.

⁵⁶ Iturbe Rivas, Arturo. Elementos de Derecho Procesal Administrativo. Porrúa, México, 2004, p.293.

La categoría de actos dictados después de concluido el juicio, en opinión de Iturbe Rivas,⁵⁷ comprende a los que se pronuncian en ejecución de la sentencia y tratándose de las emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es claro que son de esta especie las resoluciones de queja a que aludía el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación y que actualmente se encuentra prevista en el artículo 58, fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En nuestra opinión, el juicio de amparo indirecto en contra de resoluciones dictadas por el magistrado instructor o por las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, las Secciones y el Pleno de la Sala Superior del propio Tribunal susceptibles de impugnarse a través de un juicio de amparo indirecto, son, en principio, por exclusión aquellas que no son susceptibles de ser impugnadas a través de un juicio de amparo directo, es decir, resoluciones distintas a las sentencias definitivas, las resoluciones de sobreseimiento y a aquellas que ponen fin al juicio.

Para ilustrar lo anterior, puede afirmarse que procede el juicio de amparo indirecto en materia administrativa en contra de resoluciones definitivas dictadas por las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que resuelvan recursos o incidentes, así como en contra de las omisiones en que incurran los magistrados instructores para acordar las promociones presentadas por las partes.

Conviene aclarar que los magistrados ponentes que integran las secciones de la Sala Superior no realizan la instrucción de los juicios que corresponde resolver ya sea a las referidas Secciones o al

Pleno de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; por tanto, como regla general no procede el juicio de amparo en contra los magistrados ponentes que integran la Sala Superior, salvo por su omisión o retraso en formular el proyecto de resolución correspondiente.

Considero también importante mencionar que son facultades del Pleno (artículo 18, fracción XII de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) ordenar que se reabra la instrucción cuando se amerite en términos de las disposiciones aplicables, hipótesis en la cual, en mi opinión, procedería el juicio de amparo indirecto.

De la misma manera, es facultad de las Secciones de la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ordenar que se reabra la instrucción, cuando se amerite en términos de las disposiciones aplicables, conforme a lo dispuesto en el artículo 23, fracción IV de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; por tanto en ese supuesto también procedería hacer valer el juicio de amparo indirecto en contra de dicho acto.

Por último, vale la pena mencionar que las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no traen aparejada ejecución y en esa medida no es válida la opinión expresada en el sentido de que la categoría de actos dictados después de concluido el juicio, comprende a los que se pronuncian en ejecución de la sentencia.

En todo caso, las resoluciones dictadas al resolver la figura de la instancia de queja prevista actualmente en el artículo 58, fracción II de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso

Administrativo, puede considerarse como una resolución dictada después de concluido el juicio.

Es igualmente importante destacar que las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al resolver la instancia de queja, cuando son favorables a los particulares constituyen cosa juzgada relativa, puesto que las autoridades que fungieron como demandadas no pueden hacer valer el recurso de revisión previsto actualmente en el artículo 63 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

4.2.2.- El Amparo Directo en Materia Administrativa.

En los términos del artículo 158 de la Ley de Amparo el juicio de amparo directo procede contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio dictadas por tribunales administrativos, entre otros, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificadas o revocadas, ya sea que la violación se cometa en ellas o que, cometida durante el procedimiento, afecte a las defensas del quejoso, trascendiendo al resultado del fallo, y por violaciones de garantías cometidas en las propias sentencias o resoluciones indicadas.

Para los efectos de dicho artículo sólo será procedente el juicio de amparo directo contra sentencias definitivas y resoluciones que pongan fin al juicio, dictadas por tribunales administrativos, entre otras, cuando sean contrarias a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica o a los principios generales de derecho, a falta de ley aplicable, cuando comprendan acciones, excepciones o cosas que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión, o negación expresa.

Finalmente, establece dicho precepto que cuando dentro del juicio surjan cuestiones que no sean de imposible reparación, sobre constitucionalidad de leyes, tratados internacionales, o reglamentos, sólo podrán hacerse valer en el amparo directo que procede en contra de la sentencia definitiva, laudo o resolución que ponga fin al juicio.

El juicio de amparo directo en materia administrativa comprende, tanto a la materia administrativa, como a la materia fiscal, con las características y salvedades que anotamos cuando nos referimos

al juicio de amparo indirecto.

El juicio de amparo directo procede en contra de sentencias definitivas dictadas por las Salas Regionales, la Sala Especializada en Materia de Propiedad Intelectual, las Secciones o el Pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Igualmente procede en contra de las resoluciones de sobreseimiento dictadas por dichos órganos colegiados, que sean adversas a los intereses de los demandantes.

En relación con la figura del sobreseimiento en el juicio contencioso administrativo, conviene tener presente que el referido sobreseimiento puede ser dictado por el magistrado instructor o por las Salas Regionales, Secciones o el Pleno, es decir, por un órgano unitario, como es el caso del magistrado instructor de las Salas Regionales o de la Especializada. O por el órgano colegiado tratándose de las Salas Regionales, las Secciones o el Pleno.

Ahora bien, en los términos del artículo 38, fracción V de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo los magistrados instructores tendrán, entre otras atribuciones, la consistente en sobreseer los juicios antes de que se cierre la instrucción, cuando el demandante se desista de la acción o se revoque la resolución impugnada, así como en los demás casos que establezcan las disposiciones aplicables. En este supuesto el medio de impugnación al alcance de la parte afectada lo constituye el recurso de reclamación previsto en el artículo 59 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, el cual previene que procede el referido recurso en contra de las resoluciones del magistrado instructor, entre otras las que decreten o nieguen sobreseimiento del juicio antes del

cierre de instrucción.

De lo anterior, se desprende que cuando la resolución de sobreseimiento proviene del órgano colegiado, es decir, las Salas Regionales, la Especializada, las Secciones o el Pleno, cuando éstas son adversas a los demandantes estamos en presencia de una resolución que pone fin al juicio y por ende, susceptible de ser impugnada a través del juicio de amparo directo.

Las resoluciones de sobreseimiento dictadas por el pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que sean adversas a las autoridades demandadas son susceptibles de impugnarse a través del recurso de revisión, previsto en el artículo 63 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo.

4.3 El recurso de revisión conferido a las autoridades demandadas, como medio para impugnar las sentencias y resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, anteriormente Tribunal Fiscal de la Federación.

EL RECURSO DE REVISIÓN COMO MEDIO PARA IMPUGNAR LAS RESOLUCIONES DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

El juicio de nulidad que se tramitaba ante el Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa –expresión máxima en nuestro medio del contencioso administrativo, de influencia francesa- se caracterizaba fundamentalmente por la desigualdad procesal, derivada de la presunción de legalidad de los actos de las autoridades administrativas y la diversidad de medios de

defensa con que contaban las partes para impugnar los actos que las agraviaban.

Por lo que toca a la segunda de las características antes enunciadas, encontramos como medios de impugnación, recursos comunes para todas las partes y medios privativos de sólo una de ellas. Ejemplo de los primeros lo constituyen los recursos de reclamación y queja, previstos en el Código Fiscal de la Federación de 1966, a través de los cuales cualquiera de los contendientes podía impugnar, en el primer caso, los autos del Magistrado Instructor por medio de los cuales se admitiera o desechara ya sea la demanda, la contestación de la demanda, la ampliación de la demanda y la contestación de la ampliación de la demanda, así como el desechamiento de las pruebas ofrecidas, ya fuese en la demanda o en la contestación, en la ampliación a la demanda o en la contestación a la ampliación de la misma, y el sobreseimiento del juicio, como los casos más sobresalientes. Por lo que toca al recurso de queja previsto en el mismo ordenamiento, los contendientes podían hacer valer las violaciones a la jurisprudencia sustentada, primero por el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación y a partir del 1º de agosto de 1978, de la sustentada por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación.

Como medio de impugnación privativo de los particulares, encontramos el juicio de amparo, en sus dos vías: directa e indirecta y por parte de las autoridades demandadas los recursos de revisión y revisión fiscal.

El presente apartado se ocupará única y exclusivamente del recurso de revisión que los distintos Códigos Fiscales han establecido a favor de las autoridades demandadas, para impugnar las resoluciones emitidas por los órganos de primera y segunda instancias, y que se encontraban representadas por las Salas Regionales y por la Sala Superior, respectivamente.

Debo advertir que en el concepto anterior queda comprendido el recurso de revisión fiscal, hoy abrogado, el cual era un medio privativo de las autoridades que fungían como demandadas en el juicio de nulidad para impugnar las resoluciones de segunda instancia emitidas por el Pleno o la Sala Superior, según el momento histórico correspondiente.

1.- LOS RECURSOS EN LA VIA CONTENCIOSA.

Los recursos en la vía contenciosa constituyen un medio de defensa al alcance de las partes en el juicio –actor, demandado y tercero– con el objeto de impugnar las resoluciones del Magistrado Instructor que les causen una lesión jurídica, siempre que tal supuesto se encuentre expresamente previsto como requisito de procedibilidad del recurso respectivo, con la finalidad de que se revoque o, al menos se modifique el acto recurrido.

En el Código Fiscal de la Federación de 29 de diciembre de 1966, en vigor a partir del 1º de abril de 1967, antecedente directo del Código Fiscal de la Federación de 1981 se encontraban previstos como recursos contenciosos los siguientes: el recurso de reclamación, el recurso de queja y los recursos de revisión y revisión fiscal, a los cuales me referiré someramente.

El recurso de reclamación, medio de defensa común para actores, demandados y terceros era procedente para impugnar las resoluciones del Magistrado Instructor, previstas en las fracciones I, II, III y IV del artículo 199 de dicho ordenamiento, las cuales establecían lo siguiente:

ARTÍCULO 199.- Las demandas se distribuirán en las Salas de manera que corresponda igual número a cada Magistrado, quien tendrá la calidad de Instructor respecto de las que le sean turnadas, con las siguientes facultades y obligaciones:

I.- Dar entrada a las demandas, prevenir al actor que las aclare, corrija o complete cuando proceda, o desecharlas si no se ajustaran a la ley.

III.- Admitir o rechazar la intervención del coadyuvante o del tercero.

IV.- Tener por formulada la contestación a la demanda, o desecharla, en su caso; y,

V.- Sobreseer en los juicios antes de la audiencia en los casos de desistimiento del actor o de revocación administrativa de la resolución impugnada, salvo que ésta haya generado derechos en favor de tercero, sea o no parte en el juicio.

El propio artículo 234 del Código Fiscal de la Federación en relación con el contenido de la fracción I del artículo 199, exceptuaba del recurso de reclamación las resoluciones que previnieran al actor, para que aclarare, corrigiera o complementara su demanda.

Por otra parte, en el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación en mención se establecía como otro recurso contencioso el de queja, el cual al igual que el anterior era un recurso común para todos los contendientes. Este recurso era procedente en contra de las resoluciones de las Salas, violatorias de la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Por último, los artículos 240 y 242 del Código Fiscal de la Federación, establecían los recursos de revisión y revisión fiscal, ambos

recursos eran privativos de las autoridades demandadas. El primero era procedente para impugnar las resoluciones de las Salas que decretaran o negaran sobreseimiento y las que pusieren fin al juicio. Por otra parte, el segundo era procedente para impugnar las resoluciones del Tribunal en Pleno, es decir, las emitidas al resolver el recurso de revisión.

El Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1981, en vigor a partir del 1º de octubre de 1982, conservó los recursos de reclamación, queja, revisión y revisión fiscal y sólo presentó como innovación, la procedibilidad del recurso de reclamación en contra del desechamiento de las pruebas.

Sin embargo, mediante el Decreto de 26 de diciembre de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1988, en vigor a partir del 15 de enero de mismo año, por el que se reforma, adiciona y deroga (sic) disposiciones del Código Fiscal de la Federación, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y de la Ley Federal de Instituciones de Fianzas, modificó en primer término el recurso de reclamación. Este recurso siguió manteniendo su carácter de común para todas las partes –actor, tercero y demandado-, pero limitó su procedibilidad a las resoluciones del Magistrado Instructor que desechen la demanda, la contestación o alguna prueba, decreten el sobreseimiento del juicio o aquellas que rechacen la intervención el tercero.

Para controvertir la admisión de la demanda, la contestación, la intervención del tercero perjudicado o alguna prueba, en lo sucesivo se creó la figura de la objeción contemplada en el artículo 228 Bis, último párrafo introducida en la Reforma antes mencionada, la cual desde luego no tienen el carácter de recurso y sólo puede ser considerada genéricamente como un medio de defensa común a los contendientes.

Por lo que toca al recurso de queja, a través del mencionado Decreto se derogó el precepto que lo contenía, desapareciendo para las partes la posibilidad de impugnar a través de este medio específico de defensa común, las violaciones a la jurisprudencia.

En el Decreto en mención se encargó a la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación velar no sólo por el cumplimiento de la jurisprudencia sustentada por la misma, sino sancionar su violación, en los términos del artículo 261 del Código Fiscal de la Federación.

LOS RECURSOS DE REVISIÓN Y REVISIÓN FISCAL.

De acuerdo con la clasificación inicial que hemos hecho de los recursos contenciosos, en comunes y privativos, los recursos de revisión y revisión fiscal constituían recursos exclusivos de las autoridades demandadas para impugnar las resoluciones de las Salas Regionales y de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, respectivamente.

Conforme a lo previsto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación de 1966, tanto las resoluciones de las Salas Regionales que decretaren o negaren sobreseimientos, como las sentencias definitivas, serían recurribles por las autoridades ante la Sala Superior, cuando el asunto fuere de importancia y trascendencia, a juicio del titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u Organismo Descentralizado a que el asunto correspondiera. Dicho precepto agregaba que también serían recurribles las sentencias de las Salas Regionales por violaciones procesales cometidas durante el procedimiento, que afectaren las defensas del recurrente y trascendieran al sentido del fallo.

En relación con este recurso conviene destacar que presentaba como requisito de procedibilidad, que el asunto se tratara de importancia y trascendencia, a juicio del recurrente, pues incluso llegó a sostenerse por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación que resultaba irrelevante realizar la manifestación de que el asunto era de importancia y trascendencia.

Al efecto se sustentó la jurisprudencia 132, que a la letra dice:

REVISIÓN.- RESULTA IRRELEVANTE EL ESTABLECER QUIEN REALIZA LA MANIFESTACIÓN DE QUE EL ASUNTO ES DE IMPORTANCIA Y TRASCENDENCIA.- Si bien de acuerdo con el artículo 240 del Código Fiscal, el recurso de revisión sólo procede cuando el asunto sea de importancia y trascendencia a juicio del Titular de la dependencia definida de la Suprema Corte, no es necesario que tales consideraciones figuren en el escrito por el que se interpone el recurso respectivo, para que opere la procedencia del mismo; por lo tanto mucho menos podrá la Sala Superior condicionar dicha procedencia al estudio de si quien realizo dicha manifestación sobre la importancia y trascendencia del asunto, fue el Titular citado o quien lo suplió en su ausencia, ya que tal situación es irrelevante desde el momento en que no existe obligación de manifestar, de manera expresa, en la instancia, que se realizo la citada consideración.

Revisión 588/80.- Resuelta en sesión de 8 de enero de 1981, por la mayoría de 6 votos y 1 en contra.- Magistrado Ponente: Mariano Azuela Güitrón.- Secretaria: Lic. Diana Bernal Ladrón de Guevara.

Revisión 95/81.- Resuelta en sesión de 20 de octubre de 1981, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretaria: Lic. Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

Revisión 1485/80.- Resuelta en sesión de junio de 1982, por unanimidad de 8 votos.- Magistrado Ponente: Alfonso Cortina Gutiérrez.- Secretaria: Lic. Ma. Estela Ferrer Mac Gregor Poisot.

*(Texto aprobado en sesión de 9 de julio de 1982)*⁵⁷

Por otra parte, el artículo 250 del Código Fiscal de la Federación de 1966, establecía el recurso de revisión fiscal, para impugnar las resoluciones de la Sala Superior al resolver el recurso de revisión previsto en el artículo 249 del mencionado ordenamiento. Dicho recurso debía interponerse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; y en dicho recurso debían exponerse las razones que determinarían la importancia y trascendencia del asunto de que se trataba. Se agregaba que si el valor del negocio excedía de 40 veces el salario mínimo elevado al año, conforme a la regla específica en el artículo 3 Bis de la Ley de Amparo, se consideraría que tenía las características requeridas para ser objeto de recurso.

Del estudio comparativo de los recursos de revisión y revisión fiscal, a que nos venimos refiriendo en el presente apartado, podemos colegir las siguientes conclusiones: se trataba de recursos contenciosos privativos de las autoridades demandadas; el primero era el medio de defensa idóneo para impugnar las resoluciones de las Salas Regionales, en tanto que el segundo lo era para controvertir las emitidas por la Sala Superior al resolver el recurso de revisión y por lo que toca a su procedibilidad, en el primero la calificación de la importancia y trascendencia, quedaba a juicio del recurrente; en tanto que en el segundo, dicha calificación quedaba a cargo del órgano encargado de resolver el recurso, en el caso, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por último, en el mencionado Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de 5 de enero de 1989, se derogaron los artículos que establecían los recursos de revisión y revisión fiscal,

⁵⁷ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación. 2ª Época, Año IV, No.31, Julio de 1982, p. 681.

creándose un nuevo recurso, también denominado de revisión en el artículo 248 del referido ordenamiento, del cual me ocuparé en forma exhaustiva en el siguiente apartado.

II.- EL RECURSO DE REVISIÓN

1.- ANTECEDENTES:

El recurso de revisión, como medio privativo de las autoridades para impugnar las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación, no existió ni en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, ni en el Código Fiscal de 1938 y hace su aparición en el Código Fiscal de la Federación de 1966, en cuya exposición de motivos se estableció lo siguiente

"Como una innovación indispensable para proteger los intereses nacionales, se crea un recurso que pueden hacer valer las autoridades contra las sentencias de las Salas y de la que debe conocer el Tribunal Fiscal en Pleno. El recurso debe interponerse sólo cuando se trate de asuntos de importancia y trascendencia a juicio de los Titulares de la Secretaría, Departamento o de los Organismos Autónomos, quienes expresamente deberán autorizar dichos recursos, o en su ausencia los funcionarios que legalmente deban sustituirlos".

"La revisión de las resoluciones dictadas por el Tribunal Fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se regula en el proyecto proponiendo que las autoridades tengan la facultad de interponer el recurso contra las sentencias que dicte el Tribunal Fiscal en Pleno respecto de los asuntos de importancia y trascendencia llevados a su

*conocimiento, en virtud de recursos interpuestos por las autoridades contra las sentencias de las Salas. Se considera que la solución propuesta limita de manera muy efectiva el número de negocios que pueden someterse al más alto Tribunal, puesto que la capacidad de decisión del Tribunal Fiscal en Pleno no excede de 300 asuntos por año. De este número los casos en que habrá de interponerse el recurso ante la Suprema Corte de Justicia seguramente serán en cantidad reducida y ello aliviará de manera importante la situación que ha venido registrándose y que en parte ha contribuido al rezago por el que atraviesa la propia Suprema Corte de Justicia"*⁵⁸

Por otra parte, en el Informe razonado al Secretario de Hacienda y Crédito Público, rendido por la Comisión Redactora del Código Fiscal vigente en 1989 sobre el tema que nos ocupa se expresó lo siguiente:

“SECCION III

De la Revisión.

ARTÍCULO 240.- Existen casos de pequeña cuantía que no obstante son de importancia y trascendencia, mientras que otros de cuantía elevada pueden serlo. Se estableció, por tanto, la posibilidad de que sean revisables las resoluciones dictadas por las Salas del Tribunal Fiscal, que pongan fin al juicio, en aquellos asuntos de importancia y trascendencia, a juicio del titular de la Secretaría o Departamento de Estado a que el asunto corresponda o de los Directores o Jefes de organismos descentralizados, en su caso.

⁵⁸ Código Fiscal de la Federación y Legislación Conexa. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Estudios Hacendarios (Servicio Permanente de Modificaciones que proporciona la Secretaría a sus Diversas Dependencias, Remesa No. 7, de 29 de enero de 1972), México, 1972, p. A-11 y A-12, Remesa No. 5.

En virtud de que la capacidad de resolución del Tribunal en pleno es limitada, no se consideró conveniente conceder el recurso de revisión también a los particulares pues se crearía en el pleno del Tribunal Fiscal un rezago. El particular, en todo caso, tiene a su alcance el juicio de garantías que señalan los artículos 103 y 107 de la Constitución Política y que regula la ley reglamentaria de dichos artículos.

ARTÍCULO 241.- Para limitar de manera efectiva el número de casos en que se interponga el recurso ante el Tribunal en pleno, como requisito de procedibilidad se dispone que el escrito debe ser firmado precisamente por el titular de la Secretaría o Departamento de Estado, o por los Directores o Jefes de los Organismos Descentralizados, según corresponda, y en caso de ausencia de dichos funcionarios, por quienes legalmente deban sustituirlos. El Presidente del Tribunal Fiscal, y este último en pleno, no están facultados para calificar la importancia y trascendencia del asunto que, en estos casos, es apreciada sólo por la autoridad que interpone el recurso.

ARTICULO 242.- Después de la reforma realizada en 1946, al artículo 104, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dos leyes crearon un recurso de revisión fiscal ante la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación contra sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación. Estas leyes se derogan en el artículo segundo transitorio del Código. Al reconocer la Constitución Política, ya reformada, la posibilidad de recurrir ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación en contra de fallos de tribunales administrativos, se establece un recurso limitado en contra de las resoluciones del Tribunal en pleno, dictadas en la revisión a que se contraen los artículos 240 y 241, abandonándose parcialmente el criterio de la cuantía.

De la misma manera que en la revisión ante el Tribunal en

pleno, sólo podrá ser interpuesto este recurso de revisión fiscal por las autoridades y procede únicamente en contra de fallos del Tribunal en pleno dictados con motivo de una revisión. El escrito debe ser firmado por los titulares indicados, quienes deben exponer las razones que determinen la importancia o trascendencia del asunto cuando la cuantía sea hasta de \$ 499,999.99, pues la ley considera que si el valor del negocio es de \$ 500,000.00 ó más, el asunto tiene las características de importancia y trascendencia necesarias para que proceda el recurso y deba ser admitido por la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación, sin que la Segunda Sala pueda hacer las calificaciones a que se refiere el artículo 244.

Al señalar en el proyecto los requisitos para la procedencia del recurso ante el Tribunal Fiscal en pleno y posteriormente para que también proceda la revisión por la Suprema Corte de Justicia, se usaron los conceptos "importancia y trascendencia".

La Comisión consideró que esos requisitos podrán ser una base razonable pero al propio tiempo que se estableciera una limitación en el número de asuntos objeto de los recursos, éstos no dejaran de ser utilizados en los casos en que los intereses públicos requieran la protección que deriva del conocimiento de las controversias por las jerarquías superiores de la administración de justicia.

En el proyecto se estableció que debía estimarse de importancia y trascendencia un caso, cuando su valor alcanzara la cantidad de \$ 500,000.00. Pero en otros negocios, para determinar si se reúnen los requisitos de "importancia y trascendencia", se consideró que habría de entenderse no sólo a la cuantía del problema concreto sino a las consecuencias que la decisión judicial pueda tener en el caso diverso. Estimó la Comisión que la simple repercusión de un criterio sentado en una

resolución judicial, por sí solo, no podría ser fundamento para considerar llenados dichos requisitos, dado que pueden existir las repercusiones, por ejemplo, sobre interpretaciones de la ley en materias procesales que no representan perjuicios apreciables para los intereses a cargo de las autoridades administrativas; o bien, otras repercusiones que afecten en valor a determinados negocios, pero que no lleguen a significar un sensible perjuicio para los intereses del Estado. En cambio, si una interpretación consignada en un fallo en asunto de poca cuantía ha de tener la consecuencia de sentar el precedente en un número de casos, individualmente de poca cuantía, pero de alto valor en conjunto parece indudable que sí se reunieran los requisitos para catalogar como de "importancia y trascendencia" el asunto que contenga la resolución.

ARTÍCULO 243.- Se adopta la misma regla contenida en su antecedente de la "Ley que Crea un Recurso ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación", de 30 de diciembre de 1946, con cambio de redacción. No se menciona en este artículo el órgano que debe interponer el recurso, porque ya se definió en el precepto que precede que el facultado es únicamente el titular.

ARTÍCULO 244.- Como una novedad en nuestro medio jurídico, pero que tiene antecedentes en otras legislaciones, se incluyó este artículo en el Código Fiscal. Nuestro más alto tribunal debe conocer únicamente de los asuntos realmente de importancia y trascendencia y en el procedimiento que se eligió garantizará, asimismo, que la Suprema Corte de Justicia de la Nación no se encuentre con más asuntos de los que su capacidad le permita resolver"

Por otra parte, en relación con el tema, en la Conferencia

sustentada en el mes de marzo de 1979 BIS, el Ministro Mariano Azuela Güitrón ⁵⁸ se preguntaba: "¿Qué fue lo que motivó su implantación?"

Para contestar dicha interrogante el Ministro Azuela se refiere a su vez a los comentarios que le formuló el Maestro Antonio Carrillo Flores y que hizo consistir en lo siguiente:

"El Tribunal Fiscal de la Federación había demostrado a tal grado su autonomía, que la Secretaría de Hacienda de pronto se había asustado cuando advirtió que un porcentaje elevado de juicios que se promovían ante el Tribunal Fiscal se resolvían en su contra; se dio cuenta de que mientras el particular tenía siempre la vía del amparo para que se cuestionara una sentencia que le fuera desfavorable, la Secretaría (de Hacienda y Crédito Público) tenía que aceptar el fallo más opuesto a sus intereses".

En relación con el comentario del Maestro Carrillo Flores, el Ministro Mariano Azuela expresó a su vez:

"Curiosamente este fenómeno que en un examen superficial llevaría a suponer que condujo a la creación de un recurso para disminuir la autonomía del Tribunal Fiscal de la Federación, según la interpretación de Don Antonio Carrillo Flores, vino a ser el reconocimiento claro de la fuerza e importancia de este órgano jurisdiccional, porque advirtió la Secretaría de Hacienda que tenía que contar dentro de la propia Ley con algún medio que le permitiera impugnar las sentencias que le perjudicaran. Si el Tribunal Fiscal, no hubiera reflejado su autonomía en determinaciones que demostraban su completa independencia, no se habría visto la necesidad del primitivo recurso de revisión fiscal ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, recurso de revisión —y esto probablemente demuestra que no eran pocos los fallos desfavorables a la autoridad hacendaría— que influyeron notablemente en la creación del rezago que por muchos años se fue acumulando en esa Sala. Cuando en el año de 1967, el 1º

⁵⁸ Código Fiscal de la Federación y Legislación Conexa. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Dirección General de Estudios Hacendarios (Servicio Permanente de Modificaciones que proporciona la Secretaría a sus Diversas Dependencias, Remesa No. 7, de 29 de enero de 1972), México, 1972, p. A-11 y A-12, Remesa No. 5.

de abril, entró en vigor el actual Código Fiscal de la Federación (1966), se estableció el recurso de revisión ante el Pleno del Tribunal Fiscal sustituyendo prácticamente aquel antiguo recurso de revisión fiscal...”

2.- SU REGULACIÓN EN LOS DIVERSOS CÓDIGOS FISCALES.

El artículo 240 del Código Fiscal de la Federación de 1966, estableció el recurso de revisión en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 240.- Las resoluciones dictadas por las Salas del Tribunal Fiscal que pongan fin al juicio, serán recurribles por las autoridades ante el Tribunal en pleno, cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, a juicio del titular de la Secretaría o del Departamento de Estado a que el asunto corresponda, o de los directores o jefes de los organismos descentralizados, en su caso”.

Posteriormente en la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones relativas a diversos Impuestos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1968, se reformó el artículo 240 del Código Fiscal de la Federación, quedando en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 240.- Las resoluciones de las Salas del Tribunal Fiscal que decreten o nieguen sobreseimientos, y las que pongan fin al juicio, serán recurribles por las autoridades ante el Tribunal en pleno, cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, a juicio del titular de la Secretaría o del Departamento de Estado a que el asunto corresponda, o del jefe del departamento del Distrito Federal, o de los directores o jefes de los organismos descentralizados en su caso”.

El texto anterior se conservó sin modificaciones hasta el 2 de agosto de 1978.

En el Decreto por el que se Reforma y Adiciona el Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 2

de Febrero de 1978, se reformó el artículo 240 del citado Código, el cual entró en vigor a partir del 3 de agosto de 1978, quedando dicho artículo en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 240.- Las resoluciones de las salas regionales del Tribunal Fiscal de la Federación que decreten o nieguen sobreseimientos, y las que pongan fin al juicio, serán recurribles por las autoridades ante la Sala Superior, cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, a juicio del titular de la Secretaría o del Departamento de Estado a que el asunto corresponda, o del jefe del departamento del Distrito Federal, o de los directores o jefes de los organismos descentralizados en su caso”.

En la Ley que Reforma, Adiciona y Deroga diversas Disposiciones Fiscales, publicadas en el Diario Oficial de 29 de diciembre de 1978 se adicionó con un párrafo final el artículo 240 del Código Fiscal de la Federación, el cual entró en vigor el 1º de enero de 1979, el cual quedó como sigue:

“ARTÍCULO 240.- Las resoluciones de las Salas Regionales del Tribunal Fiscal que decreten o nieguen sobreseimientos, y las que pongan fin al juicio, serán recurribles por las autoridades ante la Sala Superior, cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, a juicio del titular de la Secretaría o del Departamento de Estado a que corresponda, o del Jefe del Departamento del Distrito Federal, o de los directores o jefes de los organismos descentralizados en su caso. También serán recurribles las sentencias de las salas por violaciones procesales cometidas durante el procedimiento que hayan afectado el resultado del fallo”.

Por su parte, el recurso de revisión fiscal, se estableció originalmente en los siguientes términos:

ARTÍCULO 242.- Contra las resoluciones del Tribunal en pleno a que se refiere el artículo anterior, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del Plazo de 10 días siguientes al en que surta efectos las notificación respectiva, mediante escrito dirigido al Presidente de la Suprema Corte de Justicia que deberá ser firmado por el titular de la Secretaría, Departamento de Estado o por los directores o jefes de los organismos autónomos, según corresponda. En dicho escrito deberán exponerse las razones que determinen

la importancia y trascendencia del asunto de que se trate. Si el valor del negocio es de \$ 500,00.00 ó más, se considerará que tiene las características requeridas para ser objeto del recurso”.

Dicho texto se conservó sin modificaciones hasta el año de 1968.

En la Ley que Establece, Reforma y Adiciona las Disposiciones Relativas a Diversos Impuestos, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1968, se reformó el artículo 242 del Código Fiscal de la Federación, el cual entró en vigor el 1º de enero de 1969 quedando dicho artículo como sigue:

“ARTÍCULO 242.- Contra las resoluciones del Tribunal en pleno a que se refiere el artículo anterior, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro del Plazo de 10 días siguientes al en que surta efectos la notificación respectiva, mediante escrito dirigido al Presidente de la Suprema Corte de Justicia, que deberá ser firmado por el titular de la Secretaría o Departamento de Estado o por el jefe del Departamento del Distrito Federal o por los directores o jefes de los organismos autónomos, según corresponda. En dicho escrito deberán exponerse las razones que determinen la importancia y trascendencia del asunto de que se trata. Si el valor del negocio es de \$500,000.00 o más, se considerará que tienen las características requeridas para ser objeto del recurso”.

El texto anterior se conservó sin modificaciones hasta el 2 de agosto de 1978.

A través del Decreto por el que se Reforma y Adiciona al Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de 2 de febrero de 1978, se reformó el artículo 242 del citado Código, el cual entró en vigor a partir del 3 de agosto de 1978, quedando dicho artículo de esta manera:

“ARTÍCULO 242.- Contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el artículo anterior, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro del plazo de 10 días siguientes al en que surta efectos la notificación respectiva, mediante escrito dirigido al Presidente de la Suprema Corte de Justicia, que deberá ser firmado por el titular de la Secretaría o Departamento de Estado o

por el Jefe del Departamento del Distrito Federal o por los directores o jefes de los organismos autónomos, según corresponda. En dicho escrito deberán exponerse las razones que determinen la importancia y trascendencia del asunto de que se trata. Si el valor del negocio es de \$500,000.00 ó más, se considerará que tiene las características requeridas para ser objeto del recurso”.

El texto anterior se conservó sin modificaciones hasta el año de 1986, en el cual se modificó el referido artículo 250 agregándose el último párrafo, para quedar en los siguientes términos:

“Artículo 250.- Contra las resoluciones de la Sala Superior a que se refiere el artículo 249 de este Código, las autoridades podrán interponer el recurso de revisión fiscal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del plazo de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva, mediante escrito dirigido al Presidente de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que deberá ser firmado por el titular de la Secretaría de estado, Departamento Administrativo u organismo descentralizado, y en caso de ausencia, por quien legalmente deba sustituirlo. En dicho escrito deberán exponerse las razones que determinen la importancia y trascendencia del asunto de que se trate. Si el valor del negocio excede de cuarenta veces el salario mínimo elevado al año, conforme a la regla especificada en el artículo 3º. Bis de la Ley de Amparo, se considerará que tiene las características requeridas para ser objeto del recurso.

Cuando se trate de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos de inferiores a un año, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo de que se trata y multiplicar el cociente por doce”.⁵⁹

⁵⁹ Ley que Establece, Reforma, Adiciona y Deroga diversas Disposiciones Fiscales, publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1985, en vigor a partir del 1º de enero de 1986.

3.- EL RECURSO DE REVISIÓN IMPLANTADO EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, POR MEDIO DE LA REFORMA DE 27 DE DICIEMBRE DE 1987.

El recurso de revisión procedente para impugnar las resoluciones de las Salas Regionales, jugó un papel histórico trascendental dentro del ámbito de la Justicia Administrativa, puesto que constituyó la fuente directa de la creación de la jurisprudencia sustentada por el Tribunal Fiscal de la Federación.⁶⁰

Sin embargo, a través de la reforma que se menciona en el presente apartado, se derogó el recurso de revisión, con lo cual la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación dejó de conocer en lo sucesivo de la competencia de este recurso. Igualmente derogó el recurso de revisión fiscal, del cual conocía la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y sólo se conservó este medio de defensa respecto de aquellos asuntos que aún obraban en poder de la Sala Superior y que se interpusieron con anterioridad a la reforma. Al respecto debe hacerse notar que si bien para estos últimos asuntos subsistió el recurso de revisión fiscal, el órgano competente para resolverlo fue un Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa.

Es probable que a esta duplicidad de recursos, en esa época existentes, se deba la denominación genérica de “revisión fiscal”, con que invariablemente los Tribunales Colegiados de Circuito en Materia Administrativa, se refieren a los recursos de revisión que se hacen valer en

⁶⁰ De Alba Alcántara, María Luisa. La Función Interpretativa e Integradora de la Jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación y su Influencia en la Legislación Administrativa. En revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 3ª. Época, año II, No. 19, julio de 1989, p. 53 a 74. En este artículo se denominó Segunda Época del Tribunal Fiscal de la Federación, al periodo que abarca desde el 1º de agosto de 1978 al 4 de enero de 1988.

contra de las resoluciones emitidas por las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

EL RECURSO DE REVISION, EN LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 1º de diciembre de 2005, en vigor al día 1º de enero de 2006 derogó el Título VI del Código Fiscal de la Federación y los artículos que comprenden del 197 al 263 de dicho ordenamiento, de acuerdo con lo dispuesto en sus artículos Primero y Segundo Transitorios.

Por otro lado, el artículo Cuarto Transitorio de la Ley supracitada estableció que los juicios que se encuentren en trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, al momento de entrar en vigor dicha ley, se tramitarán hasta su total resolución conforme a las disposiciones legales vigentes en el momento de presentación de la demanda.

De acuerdo con lo anterior, en la fecha de la redacción del presente trabajo (enero de 2009) el juicio contencioso administrativo federal se tramita bajo dos ordenamientos; a saber: el Código Fiscal de la Federación, para los asuntos cuya demanda se presentó a más tardar el 31 de diciembre de 2005; y bajo la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, para aquellos cuya interposición se realizó del día 1º de enero de 2006, en adelante.

De esta manera en lo concerniente al recurso de revisión que

ambos ordenamientos confieren a favor de las autoridades demandadas en el juicio contencioso administrativo, resultan aplicables los ordenamientos arriba mencionados, atendiendo a la fecha en que se inició el juicio respectivo.

En esa virtud, damos por reproducido lo concerniente al recurso de revisión previsto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, del cual nos hemos ocupado en los apartados que anteceden.

Por tanto, a continuación nos ocupamos del referido recurso, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ahora bien, el precepto arriba mencionado literalmente establece:

Artículo 63.- Las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6° de esta Ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los siguientes supuestos:

I. Sea de cuantía que 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.

En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

II. Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

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

a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.

b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.

c) Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.

d) *Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.*

e) *Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.*

f) *Las que afecten el interés fiscal de la Federación.*

IV. *Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.*

V. *Sea una resolución dictada en materia de comercio exterior.*

VI. *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 o sobre cualquier aspecto relacionado con pensiones que otorga el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.*

VII. *Sea una resolución en la cual, se declare el derecho a la indemnización, o se condene al Servicio de Administración Tributaria, en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria.*

VIII. *Se resuelva sobre la condenación en costas o indemnización previstas en el artículo 6º de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.*

IX. *Sea una resolución dictada con motivo de las reclamaciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.*

En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las entidades federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso podrá ser interpuesto por el Servicio de Administración Tributaria, y por las citadas entidades federativas en los juicios que intervengan como parte.

Con el escrito de expresión de agravios, el recurrente deberá exhibir una copia del mismo para el expediente y una para cada una de las partes que hubiesen intervenido en el juicio contencioso administrativo, a las que se les deberá emplazar para que, dentro del término de quince días, comparezcan ante el Tribunal Colegiado de Circuito que conozca de la revisión a defender sus derechos.

En todos los casos a que se refiere este artículo, la parte que obtuvo resolución favorable a sus intereses puede adherirse a la revisión interpuesta por el recurrente, dentro del plazo de quince días contados a partir de la fecha en la que se le notifique la admisión del recurso, expresando los agravios correspondientes; en este caso la adhesión al recurso sigue la suerte procesal de éste.

Este recurso de revisión deberá tramitarse en los términos previstos en la Ley de Amparo en cuanto a la regulación del recurso de revisión.

Del precepto anterior se advierte que las autoridades que fungieron como demandadas en el juicio contencioso administrativo pueden promover el recurso de revisión para controvertir las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales y la Especializada que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos de los artículos 34 de la Ley del Servicio de Administración

Tributaria y 6° de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes, siempre que se den cualquiera de los siguientes supuestos:

En primer lugar, cuando el asunto tenga una cuantía, ésta exceda de 3500 veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

En el caso de que se impugnen contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar dicha cuantía se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el periodo que corresponda y multiplicar el cociente por doce.

Cuando la cuantía del negocio sea inferior a la señalada en la fracción I o de cuantía indeterminada el propio asunto sea de importancia y trascendencia, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.

En esta última hipótesis, como se advierte, corresponde al recurrente razonar la importancia y trascendencia del asunto, quedando en poder del Tribunal Colegiado determinar si en el caso se acredita dicha importancia y trascendencia.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Servicio de

Administración Tributaria, órgano desconcentrado de dicha Secretaría, y las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales podrán interponer dicho recurso, cuando en la resolución dictada por las mismas se refieran a:

a).- La interpretación de leyes o reglamentos, en forma tácita o expresa.

b).- La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.

c).- La competencia de las autoridades ordenadoras o tramitadoras de la resolución impugnada o del procedimiento administrativo del que deriva el ejercicio de las facultades de comprobación;

d).- Las violaciones procesales cometidas durante el juicio que afecten las defensas de la recurrente y trasciendan al sentido del fallo,

e).- Las violaciones, sin que se precise de qué tipo, cometidas en las propias resoluciones o sentencias; y por último

f).- Las que afecten el interés fiscal de la Federación.

Como se advierte del enunciado anterior las autoridades hacendarias reciben un tratamiento específico, que denominaría privilegiado, que les permite promover el recurso de revisión de que se trata, pues bastaría alegar las violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias, lo que hace innecesaria toda la descripción contenida en los incisos que conforman la fracción III del referido artículo 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

En lo concerniente a los actos administrativos dictados en materia de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, el recurso es procedente en todos los casos; y lo mismo sucede tratándose de las resoluciones dictadas en materia de comercio exterior.

En suma, el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo presenta sustancialmente las mismas características propias del denominado recurso de revisión fiscal, cuando dicho recurso era de la competencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su entonces Segunda Sala, es decir, la Sala Administrativa.

En todo caso, los asuntos que no son susceptibles de recurrirse de manera incondicional, son aquellos que no rebasan la cuantía a que alude dicho precepto, o de los que carecen de la misma, pues en estas últimas hipótesis los recurrentes deberán acreditar la importancia y trascendencia del asunto, que haga procedente el recurso intentado y la calificación de dichos supuestos quedará a cargo del Tribunal Colegiado de Circuito que conozca del asunto.

Las resoluciones dictadas por los Tribunales Colegiados de Circuito, al resolver el recurso de revisión que se estudia en el presente apartado son inatacables; y en el caso de los particulares y de los entes públicos que hayan acudido como actores en el juicio contencioso administrativo, no podrán hacer valer el juicio de amparo, tal y como lo establece el artículo 104, fracción I-B, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En esa medida el actual recurso de revisión, regulado en los términos anteriores constituye un retroceso en la figura del contencioso administrativo mexicano.

Lo anterior es de esta manera, pues no sólo ha desaparecido la característica de cosa juzgada relativa, de que gozaba dicho juicio, bajo la Ley de Justicia Fiscal de 1936, que no confería medio de defensa alguno a las autoridades demandadas en el juicio, sino que se priva a los particulares y a los entes públicos actores en dicho juicio de la posibilidad de hacer valer el juicio de garantías, como un mecanismo extraordinario de defensa, previsto en el artículo 103 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En otras palabras, no obstante el prestigio ganado por el desarrollo del contencioso administrativo mexicano, a partir de su regulación en la Ley de Justicia Fiscal de 1936, hasta nuestros días por la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo y la correspondiente Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debida en gran parte al funcionamiento del otrora Tribunal Fiscal de la Federación y del actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sucesor de aquél, se mantiene la contradicción contenida en nuestra Carta Magna consistente en dotar por una parte a los gobernados de la garantía constitucional de hacer valer el juicio de amparo, como medio de defensa extraordinario, en todos los casos; y restringir dicha posibilidad en las materias administrativa y fiscal, de la competencia del Tribunal últimamente mencionado.

En nuestra opinión, para reparar dicha contradicción constitucional debe suprimirse el recurso de revisión que nos ocupa, con sus características actuales, restableciendo su conocimiento, a través de un órgano de segunda instancia, al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuyas resoluciones constituyan cosa juzgada para las autoridades demandadas.

De acuerdo con lo anterior, debe igualmente restablecerse la

posibilidad de los administrados y contribuyentes de controvertir las resoluciones y sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que les sean adversas, en última instancia, a través del juicio de amparo.

Del mismo modo debe restablecerse uno de los principios sustentadores de la figura del contencioso administrativo consistente en que *juzgar por la Administración es también administrar*.

Lo anterior significa que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo al juzgar a la administración, hacen que la propia administración administre, con lo cual se salvaguarda el principio de la división de poderes, al no someter a la Administración Pública al Poder Judicial Federal

4.4.- EL RECURSO DE REVISIÓN Y LA DIVISIÓN DE PODERES.

El artículo 63 de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo establece que las resoluciones emitidas por el Pleno, las Secciones de la Sala Superior o por las Salas Regionales que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que dicten en términos del artículo 34 de la Ley del Servicio de Administración Tributaria y 6° de dicha ley, así como las que se dicten conforme a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado y las sentencias definitivas que emitan, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica o por la entidad federativa coordinada en ingresos federales correspondiente, interponiendo el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede del Pleno, Sección o Sala Regional a que corresponda, mediante escrito que se presente ante la responsable, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta sus efectos la notificación respectiva, siempre que se refiera a cualquiera de los supuestos que en el propio precepto se enumeran.

El Recurso de Revisión supracitado, que igualmente se encuentra previsto en los Códigos Fiscales de la Federación de 1981 y de 1966 constituye una de las mayores distorsiones del juicio contencioso administrativo.

Lo anterior es de esta manera, en virtud de que si bien el juicio contencioso administrativo presenta como una de sus características la desigualdad procesal, propia de la contienda entre la administración pública y los particulares, según ha quedado reseñado

en la parte inicial de la presente tesis, el referido recurso no sólo ahonda dicha desigualdad sino que, a mi juicio, viola el principio de la división de poderes, por una parte y, por la otra transgrede los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los cuales establece como garantía constitucional la posibilidad de que los administrados o contribuyentes puedan hacer valer el correspondiente juicio de garantías.

Al respecto, el artículo 103, fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece:

Artículo 103.- Los Tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que viole las garantías individuales.

Por su parte, el artículo 107 del ordenamiento supremo antes mencionado, establece los principios rectores del juicio de amparo.

Como se advierte de la regulación del recurso de revisión fiscal⁶¹ establecido originalmente en el año de 1946 y posteriormente incrementado con el recurso de revisión, medios privativos de las autoridades demandadas, para controvertir las sentencias y resoluciones de sobreseimiento adversas a dichas autoridades, cuyo conocimiento de este último fue conferido a la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, a partir del año de 1978 se modificó su tratamiento, para conferir a partir de 1988 el conocimiento de dicho recurso al Poder Judicial Federal, a través de los Tribunales Colegiados de Circuito.

⁶¹ Azuela Güitron, Mariano. Recursos en el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la

El mecanismo anterior causa desde el punto de vista procesal un conjunto de distorsiones de la figura del juicio contencioso administrativo, como lo demuestro a continuación.

El tratamiento legal que recibe el recurso de revisión confiere su conocimiento al Poder Judicial Federal, en los términos antes anotados, lo cual redundaría en conceder a las autoridades demandadas el acceso al Poder Judicial Federal, lo cual en principio en nuestro régimen constitucional sólo está permitido, de manera general a los particulares.

Dicha característica repercute, en primer término en privar a los particulares de hacer valer el juicio de garantías en las materias fiscal y administrativa, como último medio de defensa, cuando ha mediado la tramitación del juicio contencioso administrativo.

En efecto, pues en los términos del artículo 104, fracción I-B, corresponde a los tribunales de la Federación conocer, entre otros de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de dicha Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes.

Conforme al precepto que se cita las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de dicha constitución fije para la revisión en amparo indirecto.

La conclusión más sobresaliente de lo concerniente a dicho recurso es la consistente en que en contra de las resoluciones que se dicten en el referido recurso por los Tribunales Colegiados de Circuito, no procederá juicio o recurso alguno.

La conclusión anterior es tajante, de tal manera que no deja dudas de que en contra de las resoluciones recaídas al recurso de revisión no procede el juicio de garantías, ni ningún otro juicio o recurso alguno.

La regulación anterior provoca, a mi juicio, una contradicción en la propia Constitución, pues por una parte en los artículos 103 y 107 de la propia Constitución se establece como garantía individual la posibilidad de accionar el juicio de garantías, en todas las materias y en todos los casos. Sin embargo, en el caso de las materias administrativas y fiscal, cuando media el juicio contencioso administrativo así como la interposición del recurso de revisión que se comenta, se priva a los gobernados de la posibilidad de hacer valer el juicio de garantías, lo que a mi juicio es inequitativo.

Con independencia de todo lo anterior, el establecimiento de un medio de defensa a favor de las autoridades demandadas, para controvertir las sentencias y resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo y, particularmente las emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, distorsiona y desnaturaliza a la figura del contencioso administrativo.

Esto es así, pues debe tenerse presente que el contencioso administrativo es un medio de defensa conferido a los particulares, para controvertir los actos y resoluciones de la

administración pública, ante un órgano de la propia administración pública, pero dotado de autonomía para emitir sus fallos, es decir, los tribunales de lo contencioso administrativo.

Afirmo que el recurso de revisión que comentamos distorsiona la figura del contencioso administrativo, al romper con la esencia de dicho medio de defensa, la cual, a mi juicio, consiste en dirimir la controversia entre la administración pública y el particular ante la propia administración pública, por conducto de un tribunal de lo contencioso administrativo.

En todo caso, si bien las autoridades demandadas deben contar con medios de impugnación para controvertir las sentencias y resoluciones de los tribunales de lo contencioso administrativo, particularmente las dictadas en primera instancia, debe conferirse la posibilidad de conocer de dicha impugnación a un órgano de segunda instancia, pero ubicado dentro de la propia estructura contencioso administrativo.

Al respecto vale la pena recordar la reforma del contencioso administrativo en Francia, llevada a cabo en el año de 1987, la cual consistió en la creación de un tribunal de segunda instancia encargado de conocer de las impugnaciones en contra de las sentencias y resoluciones de los tribunales contencioso administrativos, que en ese país constituyen una pluralidad, dentro de los que sobresalen los tribunales administrativos regionales, encargados de conocer de las controversias entre la administración pública y los particulares, en las materias administrativa y fiscal, y la Corte o Tribunal de Cuentas, encargada de revisar el ejercicio a posteriori del presupuesto de egresos, fincar la responsabilidades respectivas y dirimir en primera instancia

las controversias entre la administración pública y los servidores públicos afectados.

La referida reforma dio lugar a la creación de las Cortes Administrativas de Apelación, como un órgano de segunda instancia, el cual a su vez contribuyó a descargar la carga excesiva de asuntos que pesaba sobre el Consejo de Estado.

En mi opinión, para subsanar todas las distorsiones y desnaturalizaciones anteriormente anotadas, debe restablecerse el principio de cosa juzgada relativa que se desprende de la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

Es decir, las resoluciones y sentencias dictadas por los tribunales de lo contencioso administrativo y particularmente por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, agotadas, en su caso, la primera y la segunda instancias deben constituir cosa juzgada para las autoridades.

Por el contrario, las referidas sentencias y resoluciones, cuando sean adversas a los particulares deben ser susceptibles de impugnarse, en todos los casos, a través del juicio de garantías establecido en los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por otra parte, el recurso de revisión del cual nos hemos venido ocupando viola el principio de la división de poderes.

Como hemos expresado en el curso de nuestro presente trabajo y tomando en cuenta el pensamiento de Aristóteles hasta

Montesquieu la doctrina de la división de poderes consiste sustancialmente en una separación de atribuciones y que en lo referente al Poder Ejecutivo o Administrativo, le confiere la facultad de ejecutar las leyes.

Por su parte, debe tenerse presente que la figura del contencioso administrativo tiene su fundamento en el principio consistente en que *juzgar por la administración, es también administrar*.

En otras palabras, corresponde a la administración pública, a través de los tribunales de lo contencioso administrativo, dirimir las controversias entre la propia administración pública y los particulares, sin la intervención del Poder Judicial Federal, pues de otra manera se rompe el equilibrio de los poderes al conferir al Poder Judicial Federal, a través del recurso de revisión juzgar los actos de la administración pública y de los tribunales de lo contencioso administrativo.

En todo caso, la participación del Poder Judicial Federal sólo es idónea cuando conoce del juicio de garantías en contra de los actos de la propia administración pública, dentro de la cual queda inmersa la existencia de los tribunales contencioso administrativo.

Conviene recordar que los tribunales de lo contencioso administrativo si bien se encuentran ubicados dentro del Poder Ejecutivo, de lo cual puede desprenderse una cierta pertenencia, también debe tenerse presente que dichos tribunales desde el punto de vista doctrinal y en nuestro medio, sobre todo, constitucional, gozan de autonomía, respecto de la administración pública y de cualquier otra autoridad, para dictar sus sentencias y resoluciones.

Esta última característica, es decir, la autonomía distingue a los tribunales de lo contencioso administrativo de cualquier otro ente encargado de resolver controversias dentro del seno de la propia Administración Pública, lo que me permite afirmar que el recurso de revisión que he venido comentando implica una transgresión al principio de la división de poderes.

Para respetar el espíritu y letra del artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos el cual consagra la división de poderes, debe suprimirse el recurso de revisión previsto en la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, con sus características actuales y restablecerlo como una atribución propia de los tribunales de lo contencioso administrativo, para restablecer a su vez la posibilidad de los particulares del acceso, en todos los casos, al juicio de garantías.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- La Revolución Francesa es un acontecimiento histórico de trascendencia universal, vinculado al contencioso administrativo, a través de la transformación napoleónica del Consejo del Rey, en el célebre Consejo de Estado, en cuyo seno se ubica la Sección de lo Contencioso, fuente de inspiración de los tribunales de lo contencioso administrativo en el mundo y, en nuestro país, del Tribunal Fiscal de la Federación, y de su sucesor, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

SEGUNDA.- La Revolución Mexicana es también un acontecimiento histórico universal y uno de los presidentes de la República representativo de los postulados de dicho movimiento, es un político excepcional: el General Lázaro Cárdenas del Río, expropiador del petróleo y creador de la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

TERCERA.- La Ley de Justicia Fiscal de 1936, es un ordenamiento que sustenta el origen real de la figura de lo contencioso administrativo, en nuestro país.

CUARTA.- El contencioso administrativo, según la doctrina dominante, es un litigio de Derecho Público, entre la Administración Pública y los particulares, como regla general, y de manera excepcional entre entes públicos, por actos de la propia Administración Pública.

QUINTA.- Los Tribunales de lo Contencioso Administrativo son órganos formalmente administrativos, pero materialmente jurisdiccionales, ubicados dentro del marco del Poder Ejecutivo, pero sin pertenecerle, dotados de plena autonomía, para dictar sus fallos.

SEXTA.- El contencioso administrativo rompe con la tradición judicialista, al ser un mecanismo específico encargado de dirimir las controversias entre la Administración Pública y los particulares, sin la injerencia del Poder Judicial.

SEPTIMA.- El contencioso administrativo no viola el principio de la división de poderes; por el contrario, es su garante.

OCTAVA.- El contencioso administrativo tiene su sustento en el principio “juzgar por la Administración es también administrar”.

NOVENA.- El contencioso administrativo mexicano fue elevado a rango constitucional, a través de la reforma de 1946, al artículo 104, Constitucional, con la adición de la fracción I-B.

DÉCIMA.- El Tribunal Fiscal de la Federación, y su sucesor, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, han contribuido con su actuación, a generar un reconocimiento a las bondades de la institución jurídica del contencioso administrativo.

DÉCIMA PRIMERA.- El desarrollo del contencioso administrativo mexicano le ha hecho evolucionar, en su regulación de un contencioso administrativo de anulación, en sus orígenes, a un contencioso de plena jurisdicción, con la excepción de la facultad de ejecutar sus fallos.

DÉCIMA SEGUNDA.- El principio de cosa juzgada relativa, que se desprendía de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, era acorde con la esencia del contencioso administrativo, al no permitir el acceso a las autoridades demandadas al Poder Judicial.

DÉCIMA TERCERA.- El recurso de revisión fiscal, de la competencia de la entonces Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vino a trastocar a la figura del contencioso administrativo

DÉCIMA CUARTA.- El recurso de revisión de la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito, similar en cuanto a su esencia, al recurso de revisión fiscal, igualmente trastoca al contencioso administrativo

DÉCIMA QUINTA.- El recurso de revisión previsto en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación de 1981, y el previsto en el diverso 63 de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, en su regulación actual, impiden a los particulares hacer valer el juicio de amparo, como un medio de defensa extraordinario.

DÉCIMA SEXTA.- Los artículos 103 y 104 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, son contradictorios, pues el primero consagra, como garantía constitucional, el derecho de acudir a los Tribunales de la Federación, es decir, a los del Poder Judicial de la propia Federación; en tanto que el segundo, limita dicho derecho cuando media la interposición del recurso de revisión conferido a las autoridades demandadas, en el juicio contencioso administrativo.

DÉCIMA SÉPTIMA.- En consecuencia, debe desaparecer dicha contradicción, restableciendo la posibilidad de hacer valer en las materias fiscal y administrativa, de la competencia de los tribunales administrativos y particularmente, del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el juicio de amparo, como un medio extraordinario.

DÉCIMA OCTAVA.- Debe suprimirse del conocimiento del Poder Judicial, a través de los Tribunales Colegiados de Circuito, el conocimiento del recurso de revisión y restablecerlo para los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

DÉCIMA NOVENA.- El juicio de amparo y el contencioso administrativo, no son instituciones jurídicas contradictorias, sino que se complementan, permitiendo salvaguardar la división de poderes.

BIBLIOGRAFÍA

- ARGAÑARÁS, Manuel, J. Tratado de lo Contencioso Administrativo. Ed. TEA. Buenos Aires, 1955.
- AZUELA GÜITRON, Mariano. Recursos en el Juicio de Nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Academia de Derecho Fiscal de Nuevo León, Monterrey, N. L. 1979.
- BALDOUS, Benjamin. Les Pouvoirs du Juge de Pleine Juridiction. Presses Universitaires D'Aix- Marseille, 2000.
- BERNARD, Michel. La Reforma de 1987 del Contencioso Administrativo en Francia. Traducción de Sergio Martínez Rosaslanda y Leopoldo Rolando Arreola Ortiz, Tribunal Fiscal de la Federación. 55 años, Tomo I. México.
- CALLE SAIZ, Ricardo. El Impuesto sobre el Valor Añadido. Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1969.
- CARRILLO FLORES, Antonio. La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración Pública en México. Porrúa, México, 1939.
- CHAPUS, René. Droit du Contentieux Administratif. 7^é. édition. Montchrestien. Paris. 1999.
- ESQUIVEL OBREGON, Toribio. Apuntes para la Historia del

- Derecho en México.
Editorial Polis, México, 1937.
- GASCÓN Y MARIN, José. Tratado de Derecho Administrativo.
T. 1, Madrid, 1952.
- HEUMANN, C. Analyse des Rapports Présentés á
l'Assamblee des Presidents de
Tribunaux Administratifs.
EDCE. 1959.
- ISAIA, HENRI. Les Cours Administratives d'Appel.
Approche critique. Ed. Económica.
Paris, 1993.
- ITURBE RIVAS, Arturo. Elementos de Derecho
Procesal Administrativo.
Porrúa. México, 2004.
- LOCKE, John. Ensayo sobre el Gobierno Civil.
Ed. Calypso, S.A. México, 1983.
- MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de
Anulación o de Ilegitimidad.
Universidad Autónoma de San Luis
Potosí, México, 1969.
- MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio. El Control Constitucional a Priori.
Tribunal Federal de Justicia Fiscal y
Administrativa, a los LXX Años de

Justicia Fiscal. T. II. Cuestiones Constitucionales Control de Legalidad de los Actos de la Administración Pública y nuevas Perspectivas para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. México, 2006.

...

El Contencioso Administrativo es un medio de defensa ordinario, que se complementa con el juicio de garantías, por lo que debe mantenerse la estructura actual.

...

Consulta Nacional sobre una Reforma Integral y coherente del Sistema de Impartición de Justicia en el Estado Mexicano.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. México, 2003.

...

El Contencioso Administrativo. Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y Cinco Años al Servicio

de México. Tribunal Fiscal de la
Federación.

T. II, México, 1982.

Análisis Comparativo del Contencioso
Francés con el Mexicano.

Ars Iuris. Revista del Instituto de
Documentación e Investigación Jurídicas
de la Facultad de Derecho de la
Universidad Panamericana.

Núm. 14. México, 1995.

... La Autonomía y la Plena Jurisdicción de
los Tribunales Contencioso
Administrativos. El caso del Tribunal
Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
Diagnóstico y Propuestas sobre los Sistemas
de Impartición de Justicia en México.

Barra Mexicana Colegio de Abogados.

Colección Foro de la Barra Mexicana.

Tomo I. Themis. México 2004.

... El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y
Administrativa, como un Tribunal de
Cuentas. Obra Conmemorativa, en
prensa, con motivo de la celebración de

los Cincuenta Años de Don Alfonso Nava Negrete, como catedrático de la Facultad de Derecho, de la Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2008.

... El Fundamento Constitucional de la Jurisdicción Administrativa. En Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a los XXV años de la Ley de Justicia Fiscal, México, 2001.

... El Consejo de Estado Francés. Su Organización y Competencia Actuales. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Núm. 170. Octubre de 1993, México.

... El Ingreso y el Ascenso en los Tribunales Administrativos y en el Consejo de Estado de Francia. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, México, marzo de 1988.

...

La Negativa Ficta.

Obra Conmemorativa. Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta Años, México, T. VI.

....

El Nuevo Contencioso Administrativo. Tesis Profesional, para obtener el título de Licenciado en Derecho.

Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. 1970.

...

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como un Tribunal de Cuentas. Universidad Nacional Autónoma de México.

Obra en prensa.

....

El Recurso de Revisión como medio para impugnar las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación.

Jurídica. Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. Núm. 20, México, 1990-1991.

MASSOT, Jean et GIRARDOT, Thierry. Le Conseil d'Etat. Les études de La Documentation Française. Paris, 1999.

MONTESQUIEU. Del Espíritu de las Leyes. Porrúa. México. 1980, p.104.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Porrúa. México, 1958.

PALLARES, Jacinto. El Poder Judicial. Ed. Imprenta del Comercio de Nabor Chávez. México, 1874.

PIERMET Les Premiers Lendemain de la Reforme du Contentieux Administratif. Act. Jur. No. 2.

- TENA RAMÍREZ, Felipe. Leyes Fundamentales de México. Porrúa. México, 1957.
- ...
- VEDEL, Gorges. Droit Administratif. Quatrième Edition augmentée. Presses Universitaires de France. Paris, 1968.
- WEILL Les Premiers Resultats de la Reforme du Contentieux Administratif. EDCE, 1957.

Ω Ω Ω

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
- Ley de Justicia Fiscal de 1936.
- Código Fiscal de la Federación de 1938.
- Código Fiscal de la Federación de 1966.
- Código Fiscal de la Federación de 1981.
- Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.
- Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa,
- Ley del Servicio de Administración Tributaria.
- Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.
- Ley de Fiscalización Superior de la Federación.
- Ley de Amparo.
- Code des tribunaux administratifs et des cours administratives d'appel.

Ω Ω Ω