



300609  
19  
24

**UNIVERSIDAD LA SALLE**

**ESCUELA DE DERECHO**

**INCORPORADA A LA U. N. A. M.**

**“FACTIBILIDAD EN LA CREACION DE UN TRIBUNAL FISCAL DE LA  
FEDERACION DE PLENA JURISDICCION”**

**TESIS PROFESIONAL**

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :**

**LICENCIADO EN DERECHO**

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

**CARLOS FERNANDO PORTILLA ROBERTSON**

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

**México, D. F., Febrero 3 de 1986**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# TESIS CON FALLA DE ORIGEN

FACTIBILIDAD EN LA CREACION DE UN TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION DE  
PLENA JURISDICCION

I N D I C E

Página

INTRODUCCION .....	I
--------------------	---

CAPITULO PRIMERO

NOCIONES GENERALES

I. ESTADO: CONCEPTO Y FIN .....	1
a) Estado de Derecho .....	11
II. SOBERANIA .....	15
III. JUSTICIA .....	20

CAPITULO SEGUNDO

JUSTICIA ADMINISTRATIVA

I. CONCEPTO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA .....	25
II. DIVISION DE PODERES .....	30
III. BREVE INTRODUCCION AL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO .....	36

CAPITULO TERCERO

DIVERSOS SISTEMAS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

I. SISTEMA CONTINENTAL EUROPEO O FRANCÉS .....	43
a) Contencioso de plena jurisdicción .....	49
b) Contencioso de anulación .....	51
c) Contencioso de interpretación .....	52
d) Contencioso de represión .....	53
II. SISTEMA ANGLOSAJON O JUDICIAL .....	54
III. SISTEMA MIXTO O ECLECTICO .....	57

## CAPITULO CUARTO

## HISTORIA Y ANTECEDENTES EN GENERAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

I. HISTORIA DE LA ORGANIZACION DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA .....	58
II. HISTORIA DE LA ORGANIZACION DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN FRANCIA .....	60
III. HISTORIA Y ANTECEDENTES EN MEXICO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO .....	65
a) Cultura Azteca .....	65
b) Epoca Colonial .....	69
c) De la Independencia a nuestros días .....	73

## CAPITULO QUINTO

## DIFERENTES TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN MEXICO

I. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION .....	82
a) Concepto y naturaleza .....	
b) Competencia y organización .....	89
c) Procedimiento .....	95
d) Sentencia y recursos .....	116
II. TRIBUNAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL	
a) Concepto y naturaleza .....	127
b) Organización y competencia .....	131
c) Procedimiento .....	135
d) Sentencia y recursos .....	150

## CAPITULO SEXTO

## ESTUDIO DE FACTIBILIDAD PARA LA CREACION DE UN TRIBUNAL FISCAL DE PLENA JURISDICCION.

I. INTRODUCCION Y ANALISIS .....	156
II. COMENTARIOS EN CUANTO A SU COMPETENCIA, ORGANIZACION, PROCEDIMIENTO Y SENTENCIA .....	162

	Página
CONCLUSIONES .....	166
BIBLIOGRAFIA .....	171

## C A P I T U L O I

### NOCIONES GENERALES

I). ESTADO: Concepto y Fin.

a). Estado de Derecho.

II). SOBERANIA.

III). JUSTICIA.

## CAPITULO I

### NOCIONES GENERALES

#### 1). ESTADO.

De una manera general, podemos decir que el concepto de Estado surgió en la antigüedad. Pero su principio nos hace pensar que no fue por una casualidad sino por una necesidad humana.

Al respecto Bertrand Russell en su obra "autoridad e individuo" hace un análisis del Estado y dice que "los primeros hombres debieron de haber vivido en pequeños grupos de cincuenta a cien individuos"(1)

Agrega, que entre estos grupos había cooperación y éstos-- se mostraban hostiles con los de la misma especie; y su contacto con -- otros grupos solía ser ocasional. Teniendo cada uno su propio territorio y los conflictos sólo se producían en las fronteras.

Así, si un grupo crecía de tal manera que su territorio resultara insuficiente, lo más fácil era que entrara en conflicto con algún vecino, de tal suerte que cualquier ventaja biológica que un grupo hubiese adquirido sobre el otro le diera a aquél la victoria.

---

(1). Bertrand Russell. Autoridad e Individuo. Edit. Fondo de Cultura Económica. México 1949. 5a. Edición, Pág. 11 y 12.



Estos grupos se guiaban por un mecanismo instintivo: el doble mecanismo de la amistad dentro de su propia tribu y la hostilidad hacia todas las demás.

La familia era y sigue siendo, el más fuerte y el más compulsivo de todos los grupos sociales siendo ésta en la mayoría de los grupos de un carácter patriarcado, ya que era a éste al que le tocaba la tarea - más difícil de la caza.

Así las cosas, vemos que la cohesión social empezó con la lealtad hacia un grupo, reforzada por el miedo a los enemigos transformándose, hasta llegar a las vastas aglomeraciones que conocemos como naciones.

En cierta etapa tuvo lugar un nuevo desarrollo. Las guerras que primitivamente fueron guerras de exterminio, se transformaron gradualmente en guerras de conquista, y así los vencidos, en lugar de ser exterminados eran sometidos a la esclavitud y a trabajar para sus conquistadores.

Así surgían dentro de la comunidad dos tipos de miembros, - los originarios que eran los únicos libres y los sometidos que obedecían.

A través de todas las culturas en todo el mundo, se fue dando la idea del Estado, aunque éstas no fueron lo que actualmente forma un Estado moderno por carecer de ciertos requisitos, como lo es por decir uno un orden jurídico.

Estas ideas del Estado como hecho social, se caracterizan

por tener una comunidad humana formada por la obtención del bien más importante para las sociedades, el bien común. Esto se caracterizó además por la presencia en el núcleo social de un fenómeno de poder, de una distinción entre gobernantes y gobernados.

Esta idea fue discutida por Aristóteles, quien dice que "el hombre es un ente social por naturaleza y que, por lo tanto, el fin del Estado radica precisamente en la naturaleza humana misma," agrega que "el Estado es una asociación necesaria."(2).

A través de la historia se desarrolla la idea del Estado, así se denota que en Asia Oriental existieron sociedades humanas de gran esplendor. Por ejemplo: en China nacieron sociedades políticas gobernadas por un monarca, esta monarquía era de carácter hereditario, dando así a las ya conocidas dinastías imperiales de los siglos VIII A. de J., famosas a través de la historia, por haber sido fuente de grandes opulencias unas veces, crueldades otras, ó también brindando cultura. En relación a esto dice Walther Goetz que la idea china del emperador se fundaba en una base religiosa, que suponía que el emperador era un representante del cielo y por ello señor absoluto de todos los hombres, con un ilimitado poder ante lo terrenal.

Posteriormente aparece en China el Feudalismo, dividiendo el poder, en varios individuos llamados señores Feudales. En esta época se

---

(2). Aristóteles, Política; versión española de P. Simón, Abril, libro 1. capítulo 22. Pág. XXVII.

sabe por pensadores como lo fueron Confucio y su contemporáneo Lao Tse, - se vivió un clima de corrupción y decadencia del orden moral, a lo cual - estos filósofos trataron de combatir, mediante sus doctrinas y pensamientos filosóficos.

'Al término de este periodo feudal, viene de nuevo el absolutismo de sus monarcas, sabemos que en estos pueblos el poder soberano - era representante del divino y sólo a éste se encontraba subordinado, -- fue en parte que por ello se le llamó a esta época del antiguo oriente - como "Estado de Despótico o Estado Teocrático", este despotismo no significaba la ausencia del orden jurídico, pues se conoce la existencia del derecho griego, sino que recibió este término por su forma de gobierno - tirano.(3)

Aunque no es mi meta hacer un estudio a fondo del Estado, - me propongo hacer un breve análisis histórico de éste, para ver su desarrollo nanorámico hasta llegar a nuestros días, viendo de una forma breve el fin y objeto del Estado moderno.

Este estudio, se hace con el autor Fustel Coulanges, quien en su libro "La Ciudad Antigua", nos muestra dos organizaciones políticas importantes para entender al Estado moderno, las Civitas Romanas y la Polis Griega, las cuales se contemplan brevemente.(4)

LA POLIS GRIEGA. La organización política se caracterizó -

(3). Jellinek, George. Teoría General del Estado, Libro I. Investigaciones preliminares Edit. Albatros, Buenos Aires 1943. Pág. 18.

(4). De Coulanges, Fustel. La Ciudad Antigua, Edit. Iberia, Barcelona - - 1952 P. 132.

por su omnipotencia absoluta sobre el individuo, ya que las leyes una vez elaboradas se imponían a los individuos de manera tal que no les dejaban esfera alguna de libertad, es decir al ciudadano de esa época no se le reconoce valor alguno individual, sino sólo en comunidad.

"La libertad en la Polis Griega, consistía en que el ciudadano podía participar en el poder de la sociedad política, sólo podía sujetarse a las reglas de la misma en su esfera interna."(5)

En el siglo V, el poder político se vió debilitado a consecuencia de la corrupción existente en la esfera de lo ético, ya que su fuerza se desviaba en buscar un provecho, para la fracción que ocupaba el mismo poder político, debilitándose el Estado en su parte-económica y social.

En esta época, la evolución de la antigua Polis llegó a su más alto extremo, viéndose la libertad en dos sentidos; participación del individuo en la vida de la Polis, y libertad en relación con el organismo político. Fue entonces cuando surge el derecho privado como elemento de protección, ejemplo de ésto tenemos Derechos para la protección de la propiedad; Protección de la sucesión, etc... quedando atrás la idea del Estado despótico.

Nacen grandes filósofos, como lo fueron los sofistas, que fueron pensadores que se dedicaron a impartir sus enseñanzas a la juventud, entre otros enunciamos a Sócrates, Platón, etc...

---

(5). Constant Benjamín. Teoría General del Estado, Edit. Labor. Madrid -- 1934 Pág. 223.

De estos podemos mencionar en primer término a Platón, filósofo del siglo 429-347 A.J.C. En su principal obra "La República", da las bases de estructuración de un Estado Ideal, en el que habría de prevalecer 'la justicia como valor supremo'; el pensaba que 'el Estado debía abolir la propiedad privada'; y creía que el filósofo debía ser el gobernante. (6), - Platón es considerado por los economistas modernos como el fundador de la idea comunal, base del sistema de Carlos Marx.

LA CIVITA ROMANA. En aquellos primeros tiempos, la forma de gobierno fue la monarquía hereditaria. Existían dos clases sociales, la -- principal formada por "los Patricios" que eran ciudadanos con todos los de rechos y la otra "la Plebe" que no tenía derechos políticos. Fue un régimen aristocrático, donde existió un senado constituido por trescientos Patri- cios. "Esto nos demuestra que no todo hombre tuvo la calidad de persona y - menos aún igualdad de derechos." (7).

Con el tiempo los plebeyos reclamaron sus derechos y aparecieron los tribunales de la plebe y poco a poco se les fue concediendo más derechos, pero con excepción de los esclavos que eran considerados cosas, es decir "aliene juris."

A fines del siglo II A de C. termina la república y empieza a surgir el imperio con Octavio Augusto, en donde se concentró; por prime-

---

(6). Platón La República. Edit. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1951. 2 tomos.

(7). Janet, Paul, Historia de la Ciencia Política Nueva España México 1938 Pág. 435.

ra vez en una sola persona la totalidad de los poderes.

A fines de la Edad Media se hicieron esfuerzos para lograr la unidad del Estado, y no fue sino hasta el Renacimiento que surgió la concepción del Estado Moderno, en Italia.

Esta unidad de Estado Moderno es diferente de la que existió en las organizaciones del mundo antiguo, ya que al individuo se le reconoció una esfera de derechos individuales.

Es de mencionarse que para llegar a esta unidad hubo que desentrañarse algunas crueles guerras y largas debido al dualismo que prevalecía entre el Rey por un lado y el Papa o el poder espiritual por otro, terminando como lo demuestra la historia con el triunfo del monarca político.

Estas guerras, que continuaron en Europa en tiempos modernos, contribuyeron a particularizar más a los Estados, y a traer consigo la unidad, que a su vez trajo como consecuencia la aparición de nuevas características que especifican al Estado Moderno, y que se pueden clasificar en tres:

1. Unidad.
2. Organización Constitucional.
3. Autolimitación del Estado frente a los individuos.

En efecto en un Estado Moderno, se defiende la existencia del individuo con derechos personales, y por ello sometido al poder del Estado.

Esta subordinación es de manera limitada, ya que en forma generalizada se plasman en los derechos humanos consagrados en las constituciones, medios de defensa o mejor dicho garantías individuales para todo hombre sea ciudadano o no.

El origen de la palabra Estado dice el maestro Porrúa Pérez en su obra "Teoría del Estado", "se remonta a la época del Renacimiento en Italia en donde para distinguir una comunidad de otra, se empezó a usar la palabra Estado para toda comunidad política, así fuere una monarquía, una república, etc!".(8)

De acuerdo con Heller "el Estado se nos aparece, pues, de primera intención como un algo; como una realidad; como un hacer humano-inescesantemente renovado", así pues vemos que el Estado es un algo que se encuentra en nuestra vida social.(9)

Por su parte el maestro Porrúa Pérez en su obra antes citada, define al Estado y dice "es una sociedad humana establecida en el territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, que es creado, definido y aplicado por un poder soberano; para obtener el bien público temporal, formando una institución con personalidad moral y jurídica."(10)

---

(8). Porrúa Pérez. Teoría del Estado, Edit. Porrúa México 1979. Pág. 79.

(9). Heller Herman. Teoría del Estado, Secc. III parte III. Fondo de Cultura Económica. México 1942.

(10). Porrúa Pérez. op. cit. Pág. 22.

Concluimos en base a lo anterior que los elementos del Estado principalmente son tres:

1. La Población.
2. El Territorio.
3. La Autoridad.

La población se puede definir como el conglomerado humano -- establecido en el territorio de un Estado, mientras que, por pueblo, se entiende como aquella parte de la población que tiene derechos civiles y políticos plenos.

"El territorio forma parte de la esencia del Estado, sin el cual este Estado no podría actuar, no es un imperium o soberanía ya que ésta se ejerce sobre las personas no sobre las cosas. En sí el territorio es un espacio geográfico en donde el Estado ejerce un derecho de propiedad privada. De ahí que se deba de hablar de una soberanía personal y no territorial."

(11)

Por último, la autoridad. Esta no se limita al gobierno, sino que también se manifiesta por medio de la administración. Esta administración en forma general organiza los intereses, servicios, etc., la administración se dirige a las cosas, mientras que el gobierno a las personas. Por tal la autoridad tiene una dualidad de función la de gobierno y la de administración.

---

(11). González Uribe Héctor, Naturaleza, Objeto y Método de la Teoría General del Estado. Edit. Jus México, 1950, Pág. 9 a 23.



## FIN DEL ESTADO

El Estado debe buscar para su población el bien público, - este bien público perseguido debe traer consigo o desembocar siempre en - un bien común, es decir su actividad debe ser benéfica, no lucrativa, por tal el Estado no debe de estar por encima de los individuos y de las agrupaciones, sino que debe de respetarlas y dirigir las.

Este bien público tiene tres elementos, los cuales nos lo señala Porrúa Pérez en su obra "Teoría del Estado" y son: (12)

1. Necesidad de orden y paz
2. Necesidad de coordinación.
3. Necesidad de ayuda

Estos tres elementos juntos traen como consecuencia la -- justicia, equidad y seguridad, en donde no es de discutirse que los gobernantes sólo deben actuar en nombre del Estado y para el bien de la población, ya que son quienes depositan en ellos el poder de gobernar para obtener conjuntamente el fin de todo Estado, que se traduce en el bien común y es este bien común, la justificación de la existencia y actividad del Estado. Gabino Fraga define la actividad del Estado "como el conjunto de actos materiales y jurídicos, operaciones y tareas que realiza en virtud de las atribuciones que la legislación positiva le otorga." (13)

---

(12). Porrúa Pérez. Pág. 279 op. cit. Pág. 8.

(13). Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. México 1982. Pág. 13.

Por medio de la legislación positiva se adecua la forma de organización y desempeño de la actividad del Estado para lograr su fin primordial. Asimismo, podemos santisfacer esa actividad estatal, bajo diferentes facetas, ya sea desde una manera naturalista, positivista o ecléctica, y es por ello que aún cuando nuestro sistema jurídico se dice formal, podemos considerarlo como un sistema ecléctico, ya que, el Estado reconoce los derechos del hombre que le son reconocidos y respetados por las leyes o normas.

#### a. ESTADO DE DERECHO

Rafael de Pina (14), define al Estado de Derecho como "aque-  
l cuyo poder se encuentra determinado por preceptos legales, de tal modo que  
no puede exigir de sus miembros, ninguna acción u omisión que no tenga su  
fundamento en la existencia de una norma jurídica preestablecida."

Así como existen leyes que regulan la conducta de los gober-  
nados, existen normas a las que el Estado debe sujetarse también, en este  
orden de ideas, un "Estado de Derecho" equivale al de Estado Constitucio-  
nal, sujeto siempre al orden legal, es decir que se encuentra garantizado-  
por una Constitución sagrada, sin cortapizas que lo regule y lo organice,  
por sí y mediante un cuerpo jurídico preestablecido.

A raíz de la Revolución Francesa, el clima jurídico impe-  
rante en Europa, dá surgimiento al "Estado de Derecho", no como una teoría  
de algún grupo político, sino como una verdadera necesidad social, ya que  
estaba fuera de toda discusión, que en esa época, no existía ningún poder

y por ende ninguna norma, que limitara las funciones en forma tajante y -- real del monarca, de ahí también que el cristianismo en su momento, dividió las lealtades en dos: la de Dios, y la del César, distinguiéndose así lo temporal de lo eterno.

Al estudiar la soberanía se apreciará de manera objetiva, -- los límites existentes que provienen de la misma naturaleza del Estado, -- que se derivan de su fin y de su misión.

Estos límites, son establecidos precisamente por el derecho al cual el Estado se encuentra sujeto. Este derecho es el que constituye -- la rama del derecho público, que norma la actividad, función y organiza -- ción de la autoridad. Es de tomarse en cuenta, que el Estado y Derecho son ingredientes esenciales en la comunidad política y que el orden jurídico -- es en realidad aquello que rige las actividades de la sociedad humana.

En esta forma la soberanía se encuentra sometida al derecho y es ésta quien le marcará su esfera de competencia, es por ésto que el -- Estado no puede rebasar el terreno de lo temporal y lo público, por lo -- que no puede inmiscuirse en la esfera individual y espiritual.

Como se ha dicho anteriormente el Estado, debe tener siem -- pre como fin último el bien público, por ello para obtenerlo, no puede ex -- tralimitarse en sus funciones, teniendo que estar estas funciones bien de -- finidas y limitadas por el orden legal.

Para José Lóñez Portillo "todo Estado es de derecho", el --

Estado es productor de derecho, en el cual se instituyen los derechos individuales, la representación política, la división de poderes y la personalidad jurídica del Estado, todo lo cual conduce a la legitimidad de su soberanía y a su responsabilidad interna o internacional."(15)

De acuerdo a lo anterior es de tomarse en cuenta, que este "Estado de Derecho", ha sido la consecuencia de un lento proceso que se ha expresado, se ha complicado y ha entrado en crisis, ya que existen situaciones contradictorias a éste, como lo son el estado de clase, el de raza o cualquier otro que contradiga o sustituya al Estado de Derecho.

Es de observar que Hans Kelsen coincide al derecho y por identificación formal también al Estado como "un orden coactivo de conducta humana, ontologiza sólo al sistema normativo o sea a la estructura lógica que confiere un sentido jurídico al acontecer vital!"(16)

Así las cosas derecho y Estado constituyen una sola forma de vida, una sola realidad cultural, puesto que se identifican en un único y universal sistema lógico-normativo, pero sin embargo, cabe mencionar que difieren cada uno de ellos según una modalidad diversa o una función existencial.

---

(15). José López Portillo. Génesis y Teoría General del Estado de Derecho Edit. Direc. de Publicaciones Iepes PRI. México 1976, Pág. 60 a 64.

(16). Kelsen H. La Teoría Pura del Derecho. Edit. Lozada. Bs. Aires 1946. Pág. 35.

Puede pues, caracterizarse al "Estado de Derecho," como - - aquella organización jurídico-potestativa de una comunidad humana, tendiente a concretar en modo sistemático y efectivo la ordenación de la vida social, dentro de un ámbito legal determinado.

Cabe agregar que el "Estado de Derecho" a sido confundido - en múltiples ocasiones con el constitucionalismo, y eso es a causa de que- constitucionalismo significa "el ordenamiento jurídico de una sociedad política, mediante una constitución escrita, cuya supremacía significa la -- subordinación a sus disposiciones de todos los actos emanados de los poderes constituidos que forman el gobierno ordinario."

Por eso, al fin de cuentas, la historia del constituciona- lismo es la historia de la República Democrática, con la cual se identifica en gran forma al "Estado de Derecho!"

En resumen, puedo afirmar que la expresión "Estado de Dere- cho", significa que la comunidad humana se halla sometida toda ella, sin - excepción a normas fundamentales y al cuerpo jurídico regulado, cuya vigencia excluyen, a la arbitrariedad y abuso. De lo anterior se desprende, que tal cosa no puede ocurrir si estas normas aparecen escritas, pues sólo és- ta les dá la exactitud y fijeza indispensables para su conocimiento y aplicación uniforme, con fuerza igual sobre todos los miembros de la sociedad.

Hay quienes como A.U. Dicey reivindican para Inglaterra y -

para la tradición inglesa la exclusividad del "reinado o imperio de la ley" que es el rasgo principal del "Estado de Derecho"(17).

Por último cabe mencionar que la era del constitucionalismo excluye la posibilidad de reconocer la existencia de un Estado que no sea "Estado de derecho." Es decir comunidad de hombres libres, organizada, política y jurídicamente bajo el imperio de una ley fundamental que traza la órbita dentro de la cual una nación desarrolla moralmente su actividad interna y externa.

## II. SOBERANÍA.

Para entender lo que es soberanía, se puede estudiar al autor Jean Bodin que vivió en pleno siglo XVI. El definió a la soberanía "como un poder supremo sobre ciudadanos y súbditos no sometidos a la ley". También la definió como "la facultad de crear y derogar las leyes con potestad suprema". (18).

De tal suerte él entendía a la soberanía como un poder supremo, el cual no estaba sometido a la ley positiva, ya que el mismo poder podría derogar esas leyes o crearlas. Lo único que Bodin consideraba estaba por encima del poder supremo es el derecho natural y las costumbres de los pueblos.

---

(17). A.U. Niccy. Introducción al 'Etude Du Droit Constitutionnel. París - 1902. Pág. 167.

(18). Bodin Jean. Six Books of the Common Wealth. Edit. Basil Blackwell Oxford. 1947. pág. 171.

"En un sentido científico, la palabra Estado debe reservarse para denominar la organización política a la que le corresponde soberanía plena, y no a la de entidades federativas.

Entendiendo a las entidades federativas como "la agrupación humana, que tiene personalidad jurídica y económica propias, que se asocian sin perder su autonomía en lo que les es peculiar para formar un sólo estado para realizar en común los fines característicos de esta institución"- (19).

Fue en el siglo XIX, donde surgió la idea de que la existencia de la soberanía o del poder público, hacía necesaria la existencia de un derecho especial que regulara las actividades entre el Estado y el particular, ya que al tratarse de dos sujetos distintos, uno más poderoso que el otro, no se podía regir por el derecho privado. En relación a lo anterior el maestro Gabino Fraga, en su obra "Derecho Administrativo" habla de los dos diversos actos que el Estado realiza: "uno de gestión y el otro de autoridad, partiendo de este hecho, dice que los actos de gestión es cuando la autoridad actúa como gobernante, imponiéndose al particular!"(20).

Sostiene este autor, que la autoridad nunca va a actuar en iguales condiciones que el particular, ya que actúa cumpliendo o ejecutando leyes o reglamentos y gozando de privilegios que el particular no tiene.

---

(19). Rafael de Pina. Diccionario de Derecho. Edit. Porrúa. México 1981. - Pág. 266.

(20). Gabino Fraga Derecho Administrativo. Pág. 20 on. cit. Pág. 10.

Han existido distintos autores que niegan o afirman la existencia de la soberanía. De acuerdo a Duquít "ésta no existe, ya que no es aceptable a un individuo por encima de los demás, siendo que todas las voluntades humanas son iguales y dice además que tampoco la soberanía se deriva de una potestad divina, ya que no fue él quien la creó, es decir no fue el poder divino quien creó la soberanía" (21).

Contra las ideas de este autor surgen otros que consideran que aún cuando es cierto que todas las voluntades son iguales y que no fue Dios quien la creó, la soberanía en realidad de donde proviene es de los hechos, pues afirman que existe en la realidad y es un ingrediente propio de la comunidad.

Existe otra diferenciación de criterios, en cuanto a establecer quién, es quien debe detectar la soberanía, sobre esto existen tres criterios.

1. Primer grupo. Afirman que la soberanía corresponde a los gobernantes.
2. Segundo grupo. Estos afirman que es el pueblo quien detenta la soberanía. Grupo al cual se apega el Artículo 39 de la Constitución Política Mexicana.
3. La tercera doctrina que es la alemana, sostiene que el sujeto de la soberanía es el Estado, mismo en su unidad e indivisibilidad.

En apoyo al segundo grupo, que sostiene que la soberanía la

---

(21) Jellinek George. Teoría General del Estado. op. cit. Pág. 37.



detenta el pueblo el artículo 39 constitucional indica "la soberanía nacional reside esencial y originariamente en el pueblo, todo poder público dimana del pueblo y se instituye para beneficio de éste. El pueblo tiene en todo tiempo el inalienable derecho de alterar o modificar la forma de su gobierno."(22).

Por tanto, la soberanía es una característica del Estado, inherente a su ser mismo, es decir el Estado, en este sentido, no tiene un derecho de soberanía, sino que es soberano.

Duguit niega los supuestos derechos de soberanía y de poder público y afirma lo anterior al indicar que sólo existe el Estado para -- servir a la causa de solidaridad social, o sea la actividad del Estado no debe confundirse sino que debe de comprenderse de dos formas UNA dando órdenes y OTRA prestando servicios.

El principio de soberanía nacional afirma Martínez Marina - que existía en la Edad Media en España se prueba con el hecho de que el monarca tenía limitado su poder por un cuerpo representativo nacional cuya estructura era parecida a las del Congreso de Cadiz.'(23).

Cabe concluir este estudio, con el análisis realizado por Sabino Alvarez-Gendin, el cual afirma:

---

(22). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(23). Martínez Marina. Prólogo del Ensayo histórico-crítico sobre la legislación y principales cuerpos legales. pág. LIV. Madrid, 1974. Pág. LIV.

"1. La soberanía es tan antigua como los Estados aunque fueran llamados gens o ciudades.- Si así no fuera no lucharían los hombres organizados políticamente en la antigüedad contra otros pueblos organizados. Se someterían sino unos a otros, hasta dominar el que más fuerte aparentase o el que se creyese pueblo escogido por Dios.

Pero ni el hebreo pretendió este dominio, escogido por Dios porque de entre él surgiría el Mesías.

Sin embargo, doctrinalmente hasta el siglo XII no surge la idea de soberanía, al atribuir a la autoridad pública la plenitud potestates.

En este sentido los glosadores Baldo y Bartolo, dicen:

La soberanía de facto, radica de ordinario en el Rey, quien la transmite por herencia, haciéndole divisible en la Edad Media, por influencia de las doctrinas patrimoniales y feudales; pero después de que Altusio la hizo radicar en el pueblo se consideró inalienable e imprescriptible.

Sin embargo, nuestro Suárez, hace derivar el poder mediatamente de Dios, pero inmediatamente de la voluntad de los hombres libres que lo transmiten en cuanto constituyen en Corpus, la República, en el Príncipe o en el Cuerpo Aristocrático o democrático, perenemente.

No hay razón, según Suárez, para que uno mande más que otro. Nadie puede adquirir lo que no tiene juntamente con semejantes que carecen también de poder. (23 bis).  
2 Cap. XIII."

Se debe identificar de la misma forma, la fusión del Estado, ya que se deben analizar dos conceptos: Lo que puede hacer el Estado y lo que debe hacer el mismo.

Lo anterior, es facultado por el sistema jurídico, por lo que si actúa en contravención a éste, o sin seguir sus lineamientos se con

---

(23 bis). Sabino Alvarez Gendin. Tratado General de Derecho Administrativo, Editorial Bosch, Barcelona 1958.

sidera que este acto carece de validez, o que éstos sean desproporcionales o injutos, y es aquí cuando los actos pueden dar lugar a conflictos.

### III. JUSTICIA.

Remontándonos a la historia de todos los países, notamos - que uno de los temas más debatidos por filósofos, políticos, lo ha sido - el tema de "La Justicia", en cada época y cada pensador ha tratado de definir la de desentrañar su verdadero significado, ha sido ésta, un algo -- que ha venido debatiéndose dependiendo del Estado, de las Circunstancias, así como de las costumbres.

Tal parece que, lo que en una parte es justicia en otras - parece no serlo, más aún, habiendo dos tipos de regimenes que en esencia son distintos, uno de ellos, el credo del comunismo y el otro al que se puede llamar "la vida norteamericana", los dos con grandes injusticias, -- y regimenes en los cuales, cierta acción u omisión puede ser justa. Pero considero sin embargo, que la justicia no debe ser condicionada a ninguna cultura o circunstancia económica, política o social, pues ello puede traer como consecuencia una verdadera injusticia.

Antiguamente la justicia, afirma Eduardo Pallares en su - obra diccionario filosófico, tenía un matiz religioso, lo cual se prueba en Homero y Hesiodo donde la justicia está representada por Themis, -

que es una divinidad, ministro de Zeus, de ahí que todos los fallos de los reyes se les llamaba "Themistes", pues se creían respaldados por los dioses!"(24).

"Heráclito la consideraba como una modalidad de la necesidad física que gobierna al universo y mantiene a todas las cosas en un orden y lugar!"(25).

Sócrates, se refería a la justicia, como la observancia de las leyes que rigen las mutuas relaciones de los hombres. De ahí su frase "no existen leyes injustas, sino las hacen injustas los hombres que la -- aplican".(26).

Las leyes de la partida dicen que la justicia es "la fuente, de donde emanan los derechos." Y agrega que la justicia quiere decir las cosas en que se encierran todos los derechos así natural que sean.

Una de las definiciones que muchos autores creen es la más exacta es la de Ulpiano que dice "Es la voluntad constante y perpetua de dar a cada uno lo que se merece."(27).

En las leyes romanas, la palabra justicia se usaba primera mente para expresar lo que es bueno y justo y después lo que era útil a la sociedad.

---

(24). Citado por Eduardo Pallares. Diccionario de Filosofía. Edit. Porrúa. México 1964.

(25). Citado por Eduardo Pallares. ob. cit. Pág. 344 a 349.

(26). ob. cit. Pág. 344 a 349.

(27). ob. cit. Pág. 344-a 349.

Aristóteles divide a la justicia en distributiva y conmutativa. La distributiva es virtud a la voluntad que distribuye los empleos, así como impone penas y suplicios a los criminales según la atrocidad y circunstancias de sus crímenes, la justicia conmutativa es la que nos enseña a -- una completa igualdad en los contratos y en los negocios que celebran los particulares y que no permite obtención de utilidad alguna en perjuicio de otro.

Aristóteles se preocupa en un grado superior por el tema de -- la justicia y a ésta le dio tal importancia que no vaciló en referirse a -- ésta como que "de todas las virtudes la justicia es la más grande", y al -- indicar que "la justicia es la madre del derecho."

Justiniano, al hablar de justicia se basó en los estudios de Aristóteles en los legados que éste dejó.

Para Platón existen en la mente ciertas nociones inmutables y anteriores a toda percepción particular. Platón dice que estas nociones pueden llamarse ideas y que éstas más que ser creadas por la experiencia, son despertadas por ella.

Aristóteles en lugar de estudiar las nociones, ideas o arquetipos de las cosas, estudia la naturaleza de las cosas en las cosas mismas, o sea parte de la observación de los hechos, de la comparación entre las diversas opiniones, para llegar a lo universal.

Por lo que al concepto de lo justo y de lo injusto se refiere

re Platón y Aristóteles concuerdan en lo siguiente, ambos consideran la justicia como uno de los aspectos de la virtud sin distinguir todavía lo justo de lo honesto o como se diría el derecho de la moral.

Lo anterior prueba que las ideas de lo justo y de lo honesto, formaron primero un concepto único, el cual era de los buenos y sólo más -- tarde fueron separadas y distinguidas.

Volviendo al gran autor Aristóteles, el es el primero que al hablar de la justicia, la equipara a lo honesto y a la equidad. Considera a lo justo y equitativo como idénticos en la esencia y frente a la justicia - considerada en si misma; lo cual nos lleva a pensar que no quita que en la aplicación de la justicia legal y escrita éstos dos términos estén llama-- dos a cumplir un oficio diferente. En efecto, la ley, por su propia natura leza debe ser general, comprender todo lo que generalmente sucede o puede suceder y que el legislador omitió. En este caso de la justicia aparece - la equidad como un complemento de la justicia considerada en si misma.

## C A P I T U L O I I

### JUSTICIA ADMINISTRATIVA

- I. CONCEPTO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.
- II. DIVISION DE PODERES.
- III. BREVE INTRODUCCION AL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO.

C A P I T U L O I I

## JUSTICIA ADMINISTRATIVA

## I. CONCEPTO

Para abordar el tema de "Justicia Administrativa" y tratar de entender debidamente su significado e importancia se hizo necesario -- realizar el análisis contenido en el capítulo que antecede, de diversos -- conceptos como lo son el Estado, La Justicia, la soberanía, entre otros.

Resultaron de previo y especial pronunciamiento, ya que -- como señalan diversos tratadistas "si la esencia del Estado es el poder, -- su fin es la Justicia". Por lo que es necesario tener una idea general -- del concepto de la Justicia a fin de estar en posibilidad de entender a -- la administrativa.

De igual modo se contempló al "Estado de Derecho", ya que -- en principio el Estado Constitucional por definición está sometido al sis -- tema y orden jurídico lógico-normativo, que regule su actividad.

En otras palabras, El Estado debe su existencia al estable -- cimiento de su primera constitución, sea o no escrita, es decir con la -- aparición del máximo estatuto que ha provisto a la colectividad de órganos -- que aseguran su voluntad y que se traduce en la creación de figuras como -- la que habremos de llamar "Justicia Administrativa", que otorga un conjun -- to de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de --



que disponen los particulares, para hacer frente al poder público, a fin de mantener y hacer respetar sus derechos.

Algunos autores, usan las expresiones de justicia administrativa o contencioso-administrativa como sinónimos, pero cabe aclarar que estas dos acepciones no lo son, pues la expresión contencioso-administrativa comprende fenómenos o circunstancias más amplios que no están comprendidos dentro del término motivo de este estudio. Considero que la justicia administrativa es parte y fin del contencioso-administrativo, visto éste como un todo.

Es decir dentro de lo "contencioso-administrativo" dice el maestro Carrillo Flores, "debe comprenderse incluso el proceder propio de la administración activa, cuando interviene, para decidir un punto contencioso trayendo como consecuencia que los recursos administrativos formarían parte de éste."(1)

En cambio la "justicia administrativa", señala "se refiere a la intervención jurisdiccional que tiene como materia o como antecedente una acción administrativa, pero que no se desarrolla por órganos directos de la administración pública activa, sino por órganos que frente a la administración han alcanzado la autonomía indispensable para ser considerados como jueces, como tribunales."

El Licenciado Serra Rojas al respecto en su obra Derecho Ad

---

(1). Carrillo Flores Antonio. La Justicia Federal y la Administración Pública. Edit. Porrúa. México. pág. 141.

ministrativo, define a la Justicia Administrativa como "el conjunto de - - principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que dis- ponen los particulares para mantener sus derechos."(2)

Desde tiempos atrás, la Justicia Administrativa ha tenido - un cambio dinámico en nuestro sistema, por ello soy partidario de la idea de que, "es preferible interpretar a la justicia como un Estado hacia el - cual está orientada la ley, es decir como un proceso dinámico que tiene lu- gar en un tiempo y que está dominado o regido por fuerzas que luchan den- tro del marco general del orden público, a fin de hacerse efectivas de rea- lizarse."(3)

La aseveración anterior en el sentido de que la "Justicia - Administrativa existió desde aquellos tiempos, se demuestra con el estudio realizado por Don Juan Solorzano, en su libro Política Indiana", al narrar que... "... de todos los Virreyes y Gobernadores que proveyeran a título - de gobierno, está ordenado que si alguna parte se sintiere agraviada pueda apelar y recurrir a las audiencias reales de las Indias, así como en España se apela y recurre al Consejo de Justicia de los que se provee en el de la Cámara, y allí oídos judicialmente los interesados, y se confirman, revo- can y moderan los autos decretos de los Virreyes y Gobernadores, a quienes está mandando. que por ningún modo impidan o estorben este recurso."(4)

- 
- (2). Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo. Edit. Porrúa. México 1972 pág. 1248.
- (3). Friedrich J. Carl. La Filosofía del Derecho. Fondo de Cultura Económi- ca. México 1969. pág. 275.
- (4). Citado por el Lic. Antonio Carrillo Flores. Pág. 167 Op. Cit. Pág. 262.

Es de recordarse, que en aquellos tiempos, los Virreyes y Gobernadores eran las autoridades administrativas, y se puede decir que en forma vaga existía la justicia administrativa, al dar la oportunidad a los gobernados para reclamar justicia de los actos de los gobernantes -- que les causaran agravios, ésto confirma las tesis de aquellos autores -- que opinan del dinamismo de este término que a través de los años a cambiado su acepción y contenido.

Regresando con todos aquellos pensadores que intentan definir este término tenemos A. Merkul quien en su obra "Teoría General del Derecho Administrativo" trata de explicar este concepto y dice acerca de la justicia administrativa, que "ésta no expresa una justicia que proceda de la administración, sino una justicia que tiene por objeto la administración, es decir no una justicia en la que actúe la administración, sino una justicia que la administración deberá dejar actuar sobre ella. Semejante justicia nresumone la actividad de la administración y de esta actividad, de este acto administrativo se ocupa la justicia."(5)

La anterior definición, considero que es una de las más -- exactas que se hayan elaborado, de la cual se desprende el verdadero sentido de lo que es la justicia administrativa, su fin, consistente en depurar o perfeccionar todos aquellos actos administrativos, que nacen viciados e imperfectos y que por su simple ejecución podrá causar un verdadero daño a los administrados. Es decir, resalta a la justicia administrativa como el fin último una defensa jurídica del particular contra actos de la

---

(5). A. Merkul. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Revista de Derecho Privado. Madrid 1955. pág. 465.

administración pública que le causen agravios, en perjuicio de sus derechos.

En estas condiciones, el empleado, servidor y funcionario público, tiene como punto de partida y límite de su actividad, lo prescrito por el sistema legal imperante. Con lo anterior todo acto administrativo debe emanar del cumplimiento de una ley, y sujetarse a ésta.

Siendo así lo anterior, es obvio el derecho que tienen los particulares, a que los órganos o autoridades administrativas, se sujeten a la ley y se cumplan cada uno de los elementos propios del acto administrativo, ordenados por el sistema o procedimiento legal, que a fin de cuentas daría las funciones y atribuciones propias de su natural actividad.

Cabe citar al Lic. Carrillo Flores que define a la justicia administrativa como "Aquel control jurisdiccional que posee el administrado a fin de protegerse mediante un procedimiento que le marque el sistema legal imperante en un lugar y tiempo definido, buscando como fin último, limitar la actividad del Estado y anular un acto que le cause un agravio."

(6)

Del mismo modo el Lic. Nava Negrete en su libro "Derecho Administrativo, opina que "la justicia administrativa es un control jurisdiccional que abarca los recursos administrativos con los cuales el administrado tiene la oportunidad de obtener un acto de justicia en un campo admi

nistrativo de una autoridad administrativa y con apoyo en el derecho administrativo.(7)

De esta definición, se puede decir, que los derechos del administrado, necesitan protegerse en forma tal, que den a su titular los medios legales para obtener la reparación debida en caso de violación.

"Para conseguir este propósito existen un sinnúmero de sistemas, amonta el Lic. Gabino Fraga, y que dentro de ellos existen medios indirectos y medios directos para proteger los derechos de los particulares a la legalidad administrativa.(8)

Dentro de los medios indirectos se podría hablar de la eficiencia de la autoridad, el control que las autoridades superiores tienen sobre las que les están subordinadas.

De los medios directos, el Lic. Gabino Fraga, se refiere en realidad al recurso que tiene el particular de quejarse ante la autoridad o solicitarle en su caso, la revisión del acto mismo, que considera el particular le causa agravios, dentro de este grupo se consideraría a los re cursos y acciones ante los tribunales administrativos.

Con lo anterior, ya tenemos una idea clara de lo que es Justicia Administrativa y para nosotros en términos generales serán los prin-

---

(7). Nava Negrete Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa México 1959. pág. 110.

(8). Gabino Fraga. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa México 1982. - pág. 435.

cipios que tiene el particular para hacer valer sus derechos, es decir es un control jurisdiccional, que ajusta los actos impugnados de la administración, a los preceptos legales establecidos en los ordenamientos jurídicos.

Por último, considero que los recursos administrativos, son los medios con que cuenta el particular como defensa en contra de todos -- aquellos actos de autoridad que le causen un agravio, a fin de buscar una justicia administrativa. Cabe mencionar, que en nuestro sistema jurídico-fiscal, éstos recursos administrativos, deben agotarse antes de iniciarse el procedimiento contencioso-administrativo, propiamente dicho.

## II. DIVISION DE PODERES

El problema de la "Justicia Administrativa" históricamente ha tenido ligas con el de la "División de Poderes", pero puede plantearse, como se hará y varias doctrinas lo hacen, desvinculado de este último.

Históricamente, la liga de la división de poderes con la -- justicia administrativa, se manifiesta en los sistemas clásicos que a manera enunciativa son el llamado sistema "Continental Europeo" ó sistema "Francés", que se extiende después en Europa, y el llamado sistema "Anglo-sajón". El primero de ellos, considera que la "División de Poderes" obliga al poder judicial a no interferir en la obra de la administración y que ésta debe -- juzgarse por sí misma, el otro por el contrario estima que la teoría de la división de poderes, expresa el propósito político de que un poder limite a otro poder y éste lo será el judicial a la administración, es decir que no

exista interferencia del poder ejecutivo en el judicial, siendo este último el presunto encargado de la repartición de justicia y el encargado de frenar su actividad.

El problema a definir, es el de considerar ¿qué entes son los encargados de impartir la justicia administrativa? es entonces cuando surge la idea de un órgano árbitro en las controversias originadas en materia administrativa, surgiendo así la duda ¿quién es el encargado de impartirla? si un órgano ubicado en el propio Poder Ejecutivo o en el Organismo Judicial.

Para llegar a la conclusión descrita, es menester estudiar y comprender el problema de la División de Poderes, en aquellos sistemas jurídicos que se encuentren divididos en varios, la organización del Estado, como es el caso de nuestro país:

En efecto, por lo que respecta a nuestro sistema de gobierno, éste se encuentra organizado política y jurídicamente por nuestra Constitución Política vigente, así las cosas, el artículo 49 dice: "El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial."

El maestro Vera, en relación a lo anterior manifiesta: "La manera de asegurar tan loable empeño fue que se buscó inicialmente definir los derechos fundamentales de los individuos y organizar el Estado en tres poderes con atribuciones diferenciadas, consagradas en la ley fundamental de cada país." (9)

(9). Vera Martínez, Rogelio. Nociones de Derecho Administrativo, Editorial Banca y Comercio. México 1972. pág. 32.

El Lic. Rafael de Pina, define a la División de Poderes "como el reparto de las atribuciones que corresponden al Estado entre órganos distintos, con el propósito de impedir su concentración en uno sólo de ellos, situación que, lo incline a convertirse en tiránico; como sucede siempre en aquellos Estados en que un sólo órgano detente más de uno, es decir que el poder Legislativo, Judicial y Ejecutivo se localicen en un sólo órgano, como nos lo ha dado a entender la experiencia de los siglos."(10).

Por ello considero que "El fenómeno de la división de poderes es la característica típica del Estado moderno."(11).

Uno de los principales expositores de la "División de Poderes" fue Montesquieu quien dijo en su libro "Espíritu de las leyes" "La libertad sólo puede hallarse allí donde no se abuse del poder; pero una experiencia eterna nos enseña que todo hombre investido de autoridad, propende a abusar de ella, no deteniéndose sino hasta que se encuentra límites. Por ello es importante que por la disposición de las cosas, el poder refrene al poder."(12).

La teoría de Montesquieu, habla en que en todos los Estados, existen tres poderes: El Legislativo; El de ejecutar lo que depende del derecho de gentes y el de ejecutar lo que depende del Derecho Civil. El primero el príncipe o magistrado hacen leyes. Por el segundo hace la paz o la

---

(10). Rafael de Pina. Diccionario de Derecho. Edit. Porrúa. México 1981. pág. 235.

(11). José López Portillo y Pacheco Genesis y Teoría General del Estado Moderno. Edit. IEPES. PRI. México. pág. 599.

(12). Estado Moderno. Edit. Iepes. PRI. México pág. 599 citado por José López Portillo. Opus cita. pág. 690.



guerra asimismo recibe embajadas, vela por la seguridad, previene las invasiones. Por el tercero castiga los crímenes o juzga los pleitos. Este último sería el Judicial, el segundo el Ejecutivo.

Como se observa, nuestra legislación admite la clásica División de Poderes de Montesquieu, pero no con la rigidez con que la concibió este pensador ya que "Del análisis de los preceptos legales aplicables, encontramos no una independencia y autonomía completa entre los diversos poderes, sino una colaboración de funciones entre ellos, que sirve para hacer realizabile y práctico un orden jurídico."(13).

En un sistema de gobierno como el nuestro es necesario esa colaboración de poderes, esta colaboración no significa que se rompa el principio de División de Poderes; cuando por ejemplo el poder legislativo llegue a realizar actos administrativos o jurisdiccionales como es el caso del desahucio.

Al respecto la segunda parte del Artículo 49 Constitucional, consigna que "no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo salvo el caso de facultades extraordinarias para legislar."(14).

Esta teoría considera José López Portillo "No la invento Montesquieu, pues se le descubre en la Constitución Inglesa y se le oye decir

---

(13). Vera Martínez, Rogelio Pág. 38 Op. cit. Pág. 31.

(14). Caso aplicable al poder ejecutivo, con facultades extraordinarias en el caso previsto por el Art. 29 de la Constitución. Ejemplo en Guerra o Crisis.

alegremente a John Locke."(15)

Sin embargo, considero que si no fue él quien la inventó, sí fue Montesquieu uno de los que realiza un estudio a fondo. Por otra parte, considero que para estar en posibilidad de ubicar a las instituciones jurídicas encargadas de impartir la justicia administrativa en México, de acuerdo a la tradicional "División de Poderes", es necesario recapitular sobre los siguientes principios;

1. La existencia de un Orden Constitucional Supremo, que entre sus fines estén los principios de preservar las libertades del hombre.

2. La teoría de la "División de Poderes", dividiéndose éstos de la siguiente manera:

a). Derecho Legislativo o Derecho de la Organización y Funcionamiento del Poder Legislativo Federal, encargado del proceso a que debe someterse una ley para que tenga tal característica. "En el moderno proceso legislativo, existen seis diversas etapas, para la elaboración, promulgación y la publicación e iniciación de vigencias de las leyes".(16)

b). Derecho administrativo o derecho de la Organización y Funcionamiento del Poder Legislativo Federal. Al respecto Herbert A. Simón lo define como "las actividades de las ramas ejecutivas de los gobiernos na

---

(15). José López Portillo. Pág. 600 Op. Cita. Pág. 32.

(16). García Maynes, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Edit. Porrúa, México 1965, pág. 53.

cional, estatales y locales; de las juntas independientes y de las comisiones que establece el congreso a las legislaturas estatales; de las corporaciones o empresas gubernamentales y de algunas otras dependencias de carácter especializado."(17)

c). 'Organización y Funcionamiento del Poder Judicial de la Federación o existencia de un poder que actúa de acuerdo con las normas adjetivas y encausa los procesos y procedimientos y resuelve en último término los conflictos legales.'(18)

3. Un régimen de garantías y defensas administrativas encaminadas a mantener el principio de legalidad, a fin de lograr la Justicia Administrativa íntegramente.

Con lo anterior es claro y me anego a la idea del Lic. Sabino Alvarez-Gendin, el cual afirma que "la División de Poderes no es propiamente tal división, sino más bien distribución de facultades de las instituciones de órganos jerarquizados del Estado, poder o soberano."(19) y que deben revestirse y organizarse de acuerdo a los principios básicos antes mencionados, a fin de ubicar en uno de ellos a la justicia administrativa.

En este sentido el concepto estricto de la división de poderes se resquebraja porque considero que más bien existe una Distribución -

---

(17). Herbert A. Simon, Smithburg W. Donald Administración Pública. Editorial de la Universidad de Puerto Rico. pág. 25.

(18). Serra Rojas Andrés. Pág. 247 op. cit. Pág. 26.

(19). Sabino Alvarez-Gendin. Tratado General de Derecho Administrativo. -- Edit. Bosch. Barcelona 1958. Tomo I. pág. 17.

de Poderes", (término que podríamos considerar apropiado para denominar -- este fenómeno Constitucional). A través de la historia se ha demostrado que existe esta distribución de poderes y no una división propia y estricta, y al respecto nos dice Faustel de Coulanges "que es en las Repúblicas griegas, donde se encuentra un ejemplo viviente de la distribución de poderes ya que el Estado se instituyó en dos: El Rey y el Senado."(20)

### III. BREVE INTRODUCCION A LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

En este apartado, se analizará el concepto de lo "contencioso-administrativo", tratando de definir sus elementos, así como la función e importancia que guarda en un Estado de Derecho moderno.

Se inicia el tema con la definición del Lic. Santamarina de Paredes, quien define a lo contencioso administrativo, como "la reclamación que se interpone después de agotada la vía gubernativa, contra una resolución dictada por la administración pública, en virtud de sus facultades reguladas y en la cual vulnera un derecho de carácter administrativo, establecido anteriormente en favor del reclamante por una ley, un reglamento u otro precepto administrativo."(21)

Interesante resulta también, la opinión del Lic. Rafael de Pina, quien define al contencioso-administrativo como "el conflicto surgi-

---

(20). Fustel de Coulanges. La Ciudad Antigua Trad. Española. Madrid 1876. pág. 280.

(21). Santamarina de Paredes. Derecho Administrativo. Edit. Porrúa México 1978 pág. 825.

do entre la administración pública y el administrado, llamado a ser resuelto por un recurso administrativo, denominado también contencioso-administrativo."(22)

Cabe mencionar, la definición dada por el Lic. Linares Quintana, sobre lo contencioso-administrativo, que además de ser completa es interesante. El define este concepto diciendo:

"La palabra contencioso encierra la idea de contradicción, desacuerdo en la valoración de un acto, de un hecho o de una omisión. Caracterizado así el término contencioso, cabe determinar el significado de administrativo que nos ocupa. No puede ser otro que el perteneciente o relativo a la administración pública. Es decir que contencioso-administrativo, en su sentido primario y gramatical, equivale a pleito perteneciente a la administración pública, en el sentido de que es parte en una situación de contienda jurídica entre la administración pública y los administrados." "En un sentido estricto, lo contencioso-administrativo puede ser definido desde dos puntos de vista diferentes. En abstracto significa un sistema de garantías que el Estado acuerda a los particulares en sus relaciones con la Administración. En concreto designa el recurso, acción o litigio trabado entre un individuo y la Administración a consecuencia de la violación de un derecho o de un interés legítimo."(23)

En relación a lo anterior, considero necesario que esta noción Contenciosa-Administrativa, debe ser definida bajo dos puntos de vista más, y consistentes en:

a). Punto de vista material. Lo podemos definir en razón de

(22). Rafael de Pina. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, México 1981, pág. 174.

(23). Linares Quintana. Gobierno y Administración de la República Argentina Edit. M. Garrido. Buenos Aires 1946. Tomo II. pág. 405.

la materia, o sea habrá Contencioso-Administrativo, cuando hay una controversia entre un particular y una autoridad, por un derecho vulnerado.

b). Formal. Desde este punto de vista, se define en razón de los órganos competentes para conocer las controversias que provoca la actuación administrativa.

Este punto de vista, es lo que ha dado a un sinnúmero de criterios, problemas y opiniones entre los diversos sistemas a un nivel mundial, ya que en algunos Estados o países se sigue el criterio de que los actos administrativos, deben de ser conocidos por un tribunal ordinario - mientras que en otros países, como el nuestro, se sigue el sistema de que, sean tribunales administrativos especiales los competentes para el conocimiento de las controversias entre el particular y la autoridad.

De las definiciones estudiadas, la que consideramos más -- exacta y completa para definir lo contencioso-administrativo, es la aportada por el Maestro Linares Quintana, quien toma en consideración al realizarla, primero una idea que encierra contradicción y desacuerdo de un acto y después el de la administración como responsable y encargada de -- dictar el acto en cuestión, relacionando estos dos términos a fin de llegar al concepto de contencioso-administrativo. Sin embargo tanto esta definición como todas las demás coinciden al considerar al contencioso, como un conflicto que surge entre el Estado y el particular, a fin de resolverse algún recurso o derecho de carácter administrativo.

Cabe decir, que el Estado cumple con sus obligaciones y sus

facultades ya sean éstas de decisión, ejecución, representación o mixtas, por medio de una institución que conocemos con el nombre de Administración Pública, concepto que Nava Negrete define como "el conjunto de órganos mediante los cuales el Estado, las Entidades de la Federación, los Municipios y los Organismos Descentralizados, atienden a la satisfacción de las necesidades generales, que constituyen el objeto de los servicios públicos." (24)

Es decir, la función de la administración pública, actuando en el plano de autoridad, en múltiples ocasiones está sujeto a tener funcionarios que ejerzan actos en nombre de la autoridad, violando en perjuicio de los particulares, algunas de las garantías jurídicas de éstos; estando así el particular frente a la posibilidad de defender su derecho implementando una defensa accionada por el contencioso-administrativo, como resultado un perjuicio a los particulares, originándose así, el momento en el que principia el procedimiento contencioso-administrativo, -- donde el particular tiene la oportunidad de defenderse, mediante la interposición de algún recurso, del acto en cuestión.

Por lo que se puede pensar, que si éstos actos no pudieran combatirse, es claro que los particulares estarían frente a un estado de indefensión, así como ante un gobierno totalitario, fuera de la necesidad y concepción de un Estado moderno.

Es por ello, que en múltiples casos, en que la autoridad -

---

(24). Nava Negrete Alfonso. Op. Cit. pág. 130.

comete actos que traen aparejado un perjuicio o daño al particular, ya sea por desvío de poder, ignorancia de la ley, falta de fundamentación o motivación, el particular tiene derecho a combatir dicho acto, buscando su anulación.

Para lograr el fin anterior, el Estado por ser éste de Derecho, y por tener que cumplir con ciertas normas, para no dejar en un estado de indefensión al particular, respetando los medios de defensa que realizan una doble función; control de los actos de autoridad y restitución de los derechos legítimos violados.

De todo lo anterior, se desprende que, para la existencia de una controversia que dé origen al procedimiento contencioso-administrativo, es forzoso que exista un acto administrativo a impugnar, que tenga su origen en aquellas actividades del Estado que se manifiestan por algún tipo de acto originario de su facultad de decisión, ejecución, representación o mixtos, que hayan violado un derecho de algún gobernado.

Ahora que hemos indicado la importancia de la existencia de un acto administrativo, para dar origen al procedimiento contencioso, es importante mencionar que el Lic. Gabino Fraga, al realizar un estudio de los actos administrativos elabora una división de éstos, atendiendo a diversas causas, por ejemplo a manera enunciativa, los clasifica desde el punto de vista de la naturaleza, también, atendiendo a las voluntades de su creación, etc.

Se mencionó la importancia de la existencia del acto admi--



nistrativo, como esencial para que, en caso de causar un agravio al particular, origine el procedimiento contencioso de acuerdo a lo anterior es importante definir el acto administrativo. Por lo que adoptaremos la opinión del Lic. Rafael de Pina, quien lo define como "la declaración de voluntad de un órgano de la administración pública, de naturaleza regulada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa."(25)

Por último, cabe mencionar de manera sencilla los requisitos que deben reunir todo acto administrativo, para que éste sea impugnabile en un procedimiento contencioso-administrativo de acuerdo a la ley vigente:

1. Que el acto de molestia sea definitivo; entendiéndose como definitivo, aquél acto de autoridad que agravie los derechos de los particulares y al ser combatido se agoten todo tipo de recursos o medios de defensa que la misma ley señala, como previos para estar en posibilidad de acudir a la vía contenciosa-administrativa. Cabe señalar que la intervención que tiene la autoridad sólo es de revisión y no jurisdiccional, puesto que la revisión, es la actividad que realiza la administración para corregir los errores en que ella haya incurrido, revisión que se accionará por medio de los recursos que señala la ley, y que se han establecido como defensa y protección de los particulares en contra de aquellos actos de la autoridad que le causen un agravio o violen un derecho.

---

(25). Rafael de Pina, Pág. 50 Op. Cit. Pág. 37.

2. Que el acto en comento debe de haber sido dictado por -- una autoridad competente, competencia que le será atribuida por las disposiciones legales.

3. Un tercer requisito, es que el acto en estudio se -- haya originado en base a la actuación de la autoridad, con la facultad de imperio es decir con el carácter de poder público y no sujeta a la jurisdicción de la legislación común ó civil.

4. Por último, que la actuación de la autoridad cause una -- violación o un agravio a un derecho del particular ya sea por interpretaciones erróneas, exceso de cumplimiento de sus funciones o arbitrariedades de los funcionarios encargados de aplicarlas.

El problema principal que surge ahora, es definir y establecer quien será el encargado de resolver las controversias que surgan entre el particular y la autoridad, es decir a que poder se le encargará esta -- exhaustiva tarea, si al Poder Judicial o al Poder Ejecutivo.

## C A P I T U L O I I I

### DIVERSOS SISTEMAS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

#### I. SISTEMA CONTINENTAL EUROPEO O FRANCÉS.

- a) Contencioso de plena jurisdicción.
- b) Contencioso de anulación.
- c) Contencioso de interpretación.
- d) Contencioso de Represión.

#### II. SISTEMA ANGLOSAJÓN O JUDICIAL.

#### III. SISTEMA MIXTO O ECLECTICO.

### CAPITULO III

#### DIVERSOS SISTEMAS DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

Hemos analizado el concepto de la "Justicia Administrativa" estudiando también el concepto de la "División de Poderes", siendo ahora turno de definir el poder al que le corresponde la impartición de la justicia administrativa, de acuerdo al problema que surge con la teoría de la "División de Poderes."

Existen diversos sistemas clásicos y fundamentales, que es menester estudiar previamente, contemplando la evolución que han sufrido - cada uno de ellos, sistemas que se dividen en tres:

- I). SISTEMA ADMINISTRATIVO CONTINENTAL-EUROPEO O FRANCES.
- II). SISTEMA ANGLOAMERICANO O JUDICIAL.
- III). SISTEMA ECLECTICO O MIXTO.

#### I). SISTEMA ADMINISTRATIVO CONTINENTAL-EUROPEO O FRANCES

Este sistema es definido por Nava Negrete, como "el tribunal que conoce de la jurisdicción administrativa y que se sitúa en el marco del Poder Ejecutivo o poder administrador, pero sin formar parte de éste. Está en, pero no es poder administrativo. En el segundo sistema o sea el Angloamericano, el tribunal está y es parte del Poder Judicial."(1)

---

(1). Nava Negrete, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo; Editorial Porrúa. México 1959, pág. 163.

Con este sistema administrativo "Continental-Europeo o Francés", se inicia la llamada "Justicia Delegada, que no es, sino la decisión de los casos contenciosos hechos por órganos directos de la administración activa, pero independientes a éstos."(2)

Este sistema se creó por la desconfianza hacia el Poder Judicial, ya que como se verá en el capítulo tercero, en los tribunales imperantes anteriores a la Revolución Francesa, los magistrados judiciales imponían trabas y cometían abusos e injusticias, en contra de los intereses de los subordinados.

Con este sistema nacido en Francia, se busca establecer una medida de protección para la administración y el gobierno, contra las intrusiones de los tribunales judiciales corruptos en la propia esfera administrativa.

Completando esta idea, Bonnard afirma que "desde el principio de la Revolución Francesa, se manifiesta una extrema desconfianza respecto de los tribunales judiciales, en lo que concierne a su actitud frente a la administración, por lo que se crean los tribunales administrativos."(3)

Este sistema, llamado también de la jurisdicción administrativa, se basa en que todo juicio en que la administración pública sea -

---

(2). Nava Negrete, Alfonso. Op. cit. pág. 169.

(3). Pedro Guillermo Altamira, Principios de lo Contencioso-Administrativo. Madrid 1972, pág. 52.

parte debe ser de conocimiento de un organismo jurisdiccional especial, - que forme parte de la administración misma, pero autónomo en su funcionamiento.

A favor de este sistema está León Duguit, quien afirma que "toda cuestión de competencia se reduce a ésto: la administración: ¿es o no demandada en razón de un acto que se refiere al funcionamiento de un servicio público? si lo es, la competencia es administrativa; si no, es judicial."(4)

Por lo que al proceso administrativo en general se refiere el maestro Altamira, en su obra de Derecho Administrativo, defiende la teoría de que sean Tribunales Administrativos los competentes, al indicar: "es administrativo, todo proceso que plantea una cuestión relativa al funcionamiento de un servicio público, todo asunto de este género, corresponde a la competencia de los tribunales administrativos. No es necesario distinguir, si nació de un acto unilateral o contractual; de una operación material o de un acto de auto de autoridad o de gestión!"(5)

Debemos entender por Servicio Público el complejo de elementos personales y materiales, coordinados por los órganos de la administración pública y destinados a atender una necesidad de carácter general, que no podría ser adecuadamente satisfecha por la actividad de los particulares, dados los medios de que éstos disponen normalmente para el desarrollo

---

(4). León Duguit "Las Transformaciones del D. Público" Traducción de Adolfo Posada. Madrid 1926, pág. 218.

(5). Altamira Pedro, Guillermo. opus cita pág. 69.

de la misma.

Al inicio de este apartado se mencionó a la Justicia Delegada, como elemento constitutivo de este sistema francés, así lo confirma la idea de el maestro Manuel J. Orgañaras, quien dice, "en otros países - como Francia, la jurisdicción contencioso-administrativa está atribuida a organismos administrativos, siendo ese Consejo de Estado y Tribunales Departamentales, ejerciendo éstos una Justicia Delegada." (6)

Agrega este autor (nág. 22) al definir a la Justicia Delegada que "al instituirse esta jurisdicción contenciosa-administrativa - - (sistema Francés), como distintiva y separable de la ordinaria (sistema Judicial), se ha querido sustraer al conocimiento de los órganos judiciales encargados de juzgar las contiendas de derecho entre los particulares el conocimiento y diludación de los conflictos entre el poder administrador y los administrados, entre éstos y las entidades con autarquía territorial o funcional."

En cuanto a tribunales administrativos se refiere, se les ha dado por llamarse también de lo contencioso-administrativo, debido a - que resuelven contiendas que nacen por el obrar de la administración pública y por la impropiedad oportuna que de dicha actuación haga el administrado.

Cabe agregar al hablar de éstos tribunales administrativos,

---

(6). Manuel J. Orgañaras. Tratado de lo Contencioso-Administrativo. Edit. Tipográfica Argentina, Buenos Aires 1955, pág. 24.

que se debe distinguir la "materia contencioso-administrativa", de la "jurisdicción contencioso-administrativa", entendiéndose por la primera a las controversias entre la administración y los particulares, por la violación de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, a través de un acto de autoridad dictado en uso de sus facultades no discrecionales.

La jurisdicción contencioso-administrativa implica la existencia, dentro del poder ejecutivo, de órganos de decisión que conozcan y decidan sobre la materia contenciosa.

Apoyando este tipo de sistema es decir, que sea un órgano perteneciente a la administración pero a su vez independiente de éste, quien resuelva las controversias suscitadas con un particular, al considerar que este acto le ha causado algún agravo, se puede nombrar al maestro Apletón, quien recoge una serie de opiniones de otros autores y menciona que "en aquellos países en que los tribunales han podido ejercer un control sobre la administración, (control jurisdiccional) su acción general ha sido desfavorable al progreso de las instituciones mismas del Derecho Público, y viceversa, donde han sido investidas las funciones jurisdiccionales a la administración, o donde lo contencioso-administrativo ha sido practicado por la propia administración, como sucede en Francia, se destaca el progreso de estas instituciones jurídico-administrativas." (7)

Aunado a lo anterior y en relación al pensamiento de Apletón, el maestro Sabino Alvarez-Gendín, afirma "el resultado óptimo, cree--

---

(7). Apletón L. Tratado Elemental de lo Contencioso-Administrativo, Francia 1927. pág. 18.



mos, será compaginar la separación de la administración, de la jurisdiccional, pero especializando a los magistrados que pertenecerán a los tribunales administrativos.(8)

Por último, cabe indicar las notas del Lic. Carrillo Flores, quien manifiesta "la justicia administrativa, se refiere a la intervención jurisdiccional que tiene como materia o como antecedente una acción administrativa, pero que no se desarrolla por órganos directos de la administración Pública Activa, sino por órganos que frente a la administración han alcanzado la autonomía indispensable para ser considerados como jueces, como tribunales."(9)

En referencia a la autonomía del proceso administrativo -- del poder judicial la mayoría de los autores consultados, coinciden en -- que esta autonomía debe de existir ya que, afirman, esta es lo que dá la pausa para que el juzgado intervenga sin ningún interés, sino simplemente procurando resguardar una justicia administrativa.

Para el jurista Bielsa, la administración pública se integra por dos aspectos trascendentales, a saber: a). administración activa, que es la acción administrativa continua, y b) la administración pasiva, que es la declaración del derecho, que como actividad, no es permanente.

Siguiendo este orden de ideas cuando los actos de la Ad-

---

(8). Sabino Alvarez - Gendin. op. cit. pág. 125.

(9). Carrillo Flores. op. cit. pág. 142.

ministración Activa se ajustan a los ordenamientos jurídicos, no existe problema alguno, pero si la actuación de quienes encarnan a la Administración Pública activa no se ajustan a dichos ordenamientos, surge entonces la posibilidad jurídica de impugnar dicha actuación ante dos sistemas de control jurisdiccional.

a). Control administrativo, un tipo de Justicia Retenida - con el cual se combate dicho acto por medio de algún recurso, es decir -- donde los órganos encargados de expedir justicia son los mismos o dependientes a quienes emitieron el acto a combatir.

b). Control jurisdiccional, un tipo de justicia delegada - en que intervienen los tribunales especializados para juzgar dichos actos.

En resumen se puede definir el sistema llamado de lo contencioso-administrativo, como aquel en el cual, todo juicio en que la Administración Pública sea parte, es de conocimiento de un organismo jurisdiccional especial, que forme parte de la administración misma.

Se expuso anteriormente, y en el siguiente capítulo se estudiará como el origen de lo contencioso-administrativo a la doctrina francesa, la que acepta cuatro formas de manifestación de lo Contencioso-Administrativo, y que son:

1. Contencioso de plena jurisdicción.
2. Contencioso de anulación.
3. Contencioso de interpretación.
4. Contencioso de represión.

## a). CONTENCIOSO DE PLENA JURISDICCION.

En esta manifestación de lo contencioso, el tribunal juzga de los hechos y sobre el derecho, son jueces de derecho, no de conciencia, pues resuelven sobre el fondo del litigio y su decisión constituye la declaración o constitución de un derecho.

El Tribunal de Plena Jurisdicción será aquel tribunal administrativo que no sólo revoca o anula el acto combatido sino que resuelve en su lugar.

El maestro Manuel Waline, afirma que "los Tribunales de Plena Jurisdicción son las antítesis de los tribunales de anulación; ya que - los de plena jurisdicción, revocan, modifican o reforman ya sea total o parcialmente el acto combatido y la autoridad que emitió el acto recurrido, deberá acatar la sentencia, incluso cuando ésta sea totalmente diferente al - acto impugnado, es decir la sentencia del tribunal de plena jurisdicción puede constituir un acto nuevo, que se debe a la autoridad jurisdiccional y no a la administrativa, y que substituye al acto impugnado, reemplazándolo."(10)

Por su parte el Lic. Nava Negrete lo define como "el imperio o potestad para usar la fuerza pública u otros medios para hacer cumplir sus sentencias."(11)

En resumen se puede decir que las sentencias que emita el --

(10). Citado por Andrés Serra Rojas. Pág. 497 op. cit. pág. 26.

(11). Artículo del Lic. Nava Negrete, tomado de la Revista del Tribunal Contencioso-Administrativo. pág. 58 y 59.

Tribunal de Plena Jurisdicción, pueden modificar, reformar y emitir una nueva resolución y aún condenar a la autoridad responsable en el fallo dictado y con medios suficientes para hacer cumplir sus sentencias.

El maestro Jaime Almazán agrega que "este tipo de tribunales de plena jurisdicción pueden tener un imperio tan completo, que sus resoluciones no pueden verse sometidas a la jurisdicción de otros tribunales o del propio Poder Judicial", (12) como ejemplo de lo anterior se puede nombrar al Consejo de Estado Francés.

Por último, creemos que definitivamente este tipo de tribunales deberán ser autónomos e independientes de cualquier otra autoridad, ejerciendo la llamada "justicia delegada", entendiéndose por ésta, como aquella que por disposición de la ley, se encomienda a un órgano independiente de toda jerarquía administrativa y por ende de la administración activa, para la resolución de controversias administrativas.

#### b). CONTENCIOSO DE ANULACION

El tribunal de simple anulación será aquel Tribunal Administrativo que conozca y resuelva las controversias surgidas entre la administración y los administrados, encargado de dictar sentencia, que en caso de ajustarse las pretensiones del actor a derecho y si éstas son reales y fundadas, se anula el acto administrativo combatido.

---

(12). Tomado de la revista Tres Cuartos de Siglo, Artículo del Lic. Jaime Almazán Delgado, pág. 7.

El Lic. Andrés Serra Rojas, opina que "este tribunal hace análisis con el contencioso de plena jurisdicción". Este tribunal no tiene los poderes habituales del juzgador, ya que no puede pronunciar más que la anulación del acto que le es presentado, pero sin poder reformarlo, es decir sin modificarlo. (13)

Por su parte, el maestro Pedro Guillermo Altamira afirma "El procedimiento aplicable en los litigios administrativos son análogos a los que rige en la vía judicial, en el sentido de que, una decisión de un tribunal inferior puede ser objeto de un recurso o de una acción o recurso por exceso de poder tendiente a obtener la anulación del acto." (14)

Cabe señalar que este tipo de tribunales no cuenta con los medios propios para hacer cumplir sus resoluciones, aún cuando estos tribunales gozan de autonomía, entendida ésta como una justicia delegada y no retenida, sólo se puede declarar la nulidad de la resolución impugnada, Es decir este tribunal no podrá dar instrucciones a la autoridad demandada sobre la forma en que lo debió o debía dictar. Es importante señalar que la resolución de este tribunal llegan a producir efectos aún en contra de autoridades que no hubiesen sido señaladas en el procedimiento.

#### c). CONTENCIOSO DE INTERPRETACION

Este tipo de tribunal lo constituye el conjunto de reglas --

---

(13). Andrés Serra Rojas. pág. 497. op. cit. pág. 26.

(14). Pedro Guillermo Altamira. pág. 74. op. cit. pág. 45.

mediante las cuales se puede solicitar y obtener de la autoridad competente la interpretación de los actos administrativos.(15)

Opina el maestro Altamirano que lo importante aquí consiste en indicar quien sería el encargado de interpretar el acto o resolución, agrega que de tratarse de acto de autoridad, sería esta misma quien lo interpretara, pero en el caso de ser gestiones, los competentes serán los tribunales que han de juzgar sobre la ejecución.

El Lic. Serra Rojas, por su parte, opina que "el contencioso de interpretación no es aplicable al campo del Derecho Mexicano y se reduce a fijar el sentido jurídico de una ley o reglamento que aplica la administración pública."(16)

Pensamos que el maestro Serra Rojas, está en lo correcto, pues este tipo de contencioso no es aplicable a nuestro sistema. Encontramos casos en materia fiscal, que se asemejan a un Tribunal Contencioso de Interpretación en donde la autoridad administrativa, es competente y facultada por la ley para la interpretación de casos concretos o para la interpretación de leyes, a petición del particular o contribuyente. (asistencia fiscal gratuita).

#### d). CONTENCIOSO DE REPRESION

Este sistema al igual que en el anterior contencioso, el --

(15). Pedro Guillermo Altamira. pág. 76. pág. 45.

(16). Serra Rojas. pág. 497. op. cit. pág. 26.

maestro Serra Rojas, opina que "este tipo de contencioso en general no es aplicable en el campo del Derecho Tributario Mexicano, y se reduce este procedimiento a la revisión, imposición o modificación de las sanciones administrativas."(17)

Por su lado el Lic. Altamira opina que "esta atribución de la jurisdicción administrativa sólo existe a título excepcional y los principales casos sólo se presentan en las infracciones de la vialidad."(18)

## II). SISTEMA ANGLOSAJON O JUDICIAL

"En este sistema el Poder Judicial exclusivamente conoce y decide, de las cuestiones contenciosas-administrativas. El concepto que informa esta corriente es el de que ese poder, ha sido creado para conocer y aplicar la ley, a él corresponde tutelar los derechos de los administrados." (19)

Este sistema parte de la premisa de que no hay normas especiales relativas a la administración pública, es interesante en este respecto conocer las citas que nos hace el Lic. Carrillo Flores, refiriéndose a este tema. "la igualdad ante la ley, dice Carleton Allen, es nuestro más valioso principio constitucional, de él deriva que hay un sólo sistema de justicia accesible en favor o en contra de cualquiera de los súbditos de su majestad.

(17). Serra Rojas. pág. 497. opus cit. pág. 26.

(18). Pedro Guillermo Altamira. pág. 80, op. cit. pág. 45.

(19). Pedro Guillermo Altamira. pág. 58. op. cit. pág. 45.

"No hay Cortes especiales, ni procedimiento especial aplicable exclusivamente a los miembros del ejecutivo, la Corona misma y todos los servidores de la Corona, cuando son justificables lo son ante los tribunales ordinarios de acuerdo a las leyes ordinarias del país. No tenemos derecho administrativo."(20)

Alvarez Gendin, sobre este sistema, lo define como aquel en que "El Poder Judicial ejerce las funciones jurisdiccionales, examina y controla los actos administrativos irregulares de nuestra nación, como una facultad y un deber cuando lo promueven interesados directos, contra la administración central."(21)

Por su parte, el Lic. Serra Rojas, indica al respecto que es "El sistema en que los tribunales ordinarios se encargan del control jurisdiccional. En una consideración rígida del principio de poderes, cada poder es competente para realizar su propia y específica función, es el sistema imperante a partir de la Constitución de 1857 hasta 1938.

En lo personal considero que lo importante no estriba en quien aplica o imparte la justicia administrativa, sino sus resultados es lo que se debe tomar en cuenta. Es decir "si los organismos gubernamenta-

---

(20). Carrillo Flores, Antonio. pág. 145. op. cit. pág. 26.

(21). Alvarez Gendin. pág. 119. op. cit. pág. 19.



les sobreviven en una democracia, es porque responden a los fines y valores creados por el sistema político-democrático. (22)

En resumen, el punto a discutir no radica en el problema de adscribir a los tribunales administrativos en algún sistema, sino en cuidar concientemente el resultado que de esta integración sobrevenga. Los sostenedores del Sistema Continental, Europeo o Francés, consideran que no se debe partir del punto de una 'División de Poderes' estricta, sino se debe hablar de una distribución de poderes, buscando lograr una cooperación entre estos para lograr fin tan grande como lo es el bien común.

Opinan que es la misma administración quienes deben de cuidar sus propias actuaciones y actos, por estar mejor preparados éstos, y -- manteniendo una autonomía e independencia orgánica y funcional de la misma administración, para la obtención de un mejor resultado. Este sistema, opinan sus sostenedores, que si fuera el órgano judicial quien resolviera los conflictos que surgen entre la administración y el particular, se podría - decir o significaría que el poder ejecutivo está por debajo del judicial, es decir está subordinado a éste.

En otro sentido de ideas opinan los sostenedores del sistema anglosajón o sea del judicial, que el sistema francés rompe la idea de la 'División de Poderes' ya que se mete en problemas propios del poder judicial como lo es, la resolución de conflictos, juzgar. Además de lo anterior estos sostenedores del sistema judicial afirman que el sistema francés "Implica la

---

(22). Citado por el Lic. Nava Negrete en el prólogo de su libro. Op. cit. - pág. 9.

burocratización de la justicia."(23)

### III). SISTEMA MIXTO O ECLECTICO

Este sistema es aquel que no se adecua al Sistema Anglosajon o Judicial, ni tampoco al Sistema Europeo Continental o Francés. Es decir - es un sistema en el cual se crean "tribunales especiales, teniendo cuenta el principio de especialización en materia administrativa, estableciéndose una competencia especial, pero siempre dentro del ámbito del Poder Judicial."

(24)

---

(23). González Pérez Jesús. Derecho Procesal Administrativo. Tomo II, Instituto de Estudios Políticos, 1957. pág. 78.

(24). González Pérez Jesús. pág. 79 op. cit.

## C A P I T U L O   I   V

### **I. HISTORIA Y ANTECEDENTES EN GENERAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

- a). ORGANIZACION HISTORICA DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN ESPAÑA.
- b). ORGANIZACION HISTORICA DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN FRANCIA.

### **II. HISTORIA Y ANTECEDENTES EN MEXICO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.**

- a). CULTURA AZTECA.
- b). EPOCA COLONIAL.
- c). DE LA INDEPENDENCIA A NUESTROS DIAS.

## CAPITULO IV

### HISTORIA Y ANTECEDENTES EN GENERAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

En la historia, la materia conocida como contencioso administrativa se puede encontrar desde que apareció un gobernado y un gobernante realizando una actividad de autoridad en la esfera administrativa que lo involucra. Siendo ahora lo importante, señalar los principales acontecimientos que sucedieron, en dos de las principales culturas europeas, me refiero a España y Francia, de los que conocemos y tenemos una fuente inagotable de datos y documentos.

#### I). HISTORIA DE LOS TRIBUNALES CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS EN ESPAÑA

Se verá en forma breve, la historia, ubicación y desarrollo del contencioso administrativo en España.

A raíz de la Constitución de 1837, se intentó implantar en España, por Don Agustín Silvela, unos tribunales denominados Consejos Provinciales, en copia o semejantes a los consejos de prefectura francesa.

En 1845, se dictó la ley del 2 de abril creando estos consejos provinciales, con atribuciones Contencioso-Administrativas en primera instancia; en jurisdicción delegada, incorporados a las diputaciones, - órganos eminentemente administrativos.

Con la ley del 6 de julio, cambió su nombre a Consejo Real, dándose este nombre en vez de Consejo de Estado, para evitar el parecido con Francia.

La Jurisdicción "Contencioso-Administrativo" se consideró en esta época incorporada al poder ejecutivo.

Las resoluciones de este Consejo Real afirma Alvarez Gendin en su libro "Derecho Administrativo Tomo IV, que "estaban privadas del carácter de decisivas, eran meramente consultivas. En una palabra se implantaba la jurisdicción retenida."(1).

Todo esto fue hasta el año de 1854, que con el movimiento revolucionario, cayó el Consejo Real, suprimiéndose éstos y por real decreto se crea un Tribunal Contencioso Administrativo, pero conservaba la misma idea del Consejo Real, ya que sus decisiones no eran más que del tipo consultivo.

Se reorganizó el Consejo Real en 1860 por la Ley del 17 de agosto, denominándolo Consejo de Estado, pero a consecuencia de la revolución septembrina se traspasaron las funciones de este Consejo al Tribunal Supremo, independizándose así del Poder Ejecutivo.

Así las cosas hasta 1857, en donde se pone de manifiesto la -

---

(1). Alvarez Gendin Sabino, Derecho Administrativo. Tomo IV. Edit, Bosch, S.A. Barcelona 1977. pág. 138.

voluntad de querer separar completamente lo relativo a la jurisdicción contenciosa de la administración, y para ello se instituye en 1886 el Tribunal Contencioso Administrativo, integrados por elementos de la magistratura ordinaria y por elementos del poder ejecutivo. Con ésto, España adopta el sistema de otros países continentales, o sea el judicialista.

b) HISTORIA DE LA ORGANIZACION DE LOS TRIBUNALES  
CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS EN FRANCIA.

Se empieza el estudio con la época medieval, donde existe un Parlamento, el cual se considero como tribunal, éstos eran nombrados por -- el Rey, y sobre ésto la mayoría de los autores coinciden en decir que existía una injusticia ya que siempre se protegía el interés del Rey, en esta época, por lo que no fueron una ayuda eficaz para el particular.

"En Francia, al sentirse la necesidad de un estado de derecho, proyectándose la doctrina de la división de poderes, no se quizo atribuir el enjuiciamiento de la administración a los Tribunales de Justicia -- por el perjuicio inmerso en los políticos de la Revolución Francesa frente a la invasión de los Parlamentos Judiciales en la Administración Gala." (2).

Viendo los antecedentes remotos a los que refieren buen número

---

(2). V. García Trevijano. Tratado de Derecho Administrativo. Tomo I. 2a. Edición. pág. 387.

ro de autores, se tiene que acudir a la época revolucionaria para encontrar los orígenes del sistema de Tribunales Administrativos y me refiero a la palabra "Tribunales", pero para llegar a ésta tuvo que pasar un buen número de años.

En base a la 'División de Poderes', se interpreta al afirmar -- la independencia de la administración respecto de los órganos judiciales. - Con arreglo a las leyes de 22 de diciembre de 1789 y de 16-24 de agosto de 1790, era imposible reclamar acto administrativo alguno ante el Poder Judicial, ya que tales actos se debían deducir ante las autoridades administrativas.

Las Leyes del 7-14 octubre de 1790, fijan la competencia de conocimiento, para las pretensiones que hubieren sobre los actos administrativos.

"El sistema inicial, nunca ofrecía una garantía a los administrados," así lo afirma Mifine Guetzecich en su obra de "L'etude du Contentieux y Administratif du Gouvernement", al afirmar "que la experiencia de estos diez años hizo resaltar todos los inconvenientes de una justicia administrativa, administrada por hombres políticos y, las ventajas en contrapartida que representaba un órgano técnico jurisdiccional."(3).

Posteriormente va a ser profundamente modificado; ya que se va a crear órganos especiales para conocer de tales reclamaciones. Aún cuan-

---

(3). Citado por González Pérez. Derecho Procesal Administrativo. 2a. Edición. Edit. Instituto de Estudios Políticos. México 1955. pág. 280.

do su poder no era de decisión, ya que se limitaba a dar dictámenes, pues la facultad de decisión estaba en los órganos de la Administración Activa.

La Constitución del año VIII crea un Consejo de Estado, que presenta grandes semejanzas con el antiguo Consejo del Rey, se limitaban a preparar un proyecto de decisión que se sometían a la aprobación de jefe del Estado.

Una nueva época nace en el contencioso francés, cuando se dicta una ley que va a confiar al alto cuerpo consultivo, la facultad de decidir por sí, los litigios administrativos, sistema que ya se había usado, y que fue derogado enseguida, por impráctico e injusto.

Por lo que hace al año 1872, marca la Era de la jurisdicción delegada, en donde surgen un mayor número de recursos Contenciosos-Administrativos y se busca una celeridad o economía procesal.

En Francia, la legislación dictada más importante en relación al recurso Contencioso-Administrativo de esa época y consiguiente lo fue con la ley del 22 de julio de 1889, que contiene la mayor parte de las decisiones aún en vigor.

Como noción general se puede indicar que con la Revolución se consagra el 'Principio de Legalidad' de la administración, proclamando la necesidad de que las distintas autoridades administrativas ajusten su actividad a las normas legales, dando así un sistema administrativo, en el cual la idea peculiar es y nace del principio de división de poderes, que da la



idea de la independencia de la administración frente a los tribunales y ésto fue idea general del pensamiento revolucionario que se formula de modo -- categórico hasta nuestros días, ejemplo de ésto es la separación de autoridades por la ley de 1890, que prohibía perturbar las operaciones de los cuerpos administrativos.

Con ésto, el particular que sufriera un agravio en sus intereses, tenía que deducir sus pretensiones ante órganos encuadrados en la misma administración, órganos que en un principio eran puramente administrativos, para llegar a ser jurisdiccionales, a través de una lenta y progresiva evolución, que se fue formando, por los dos principios básicos de la administración francesa.

1. Principio de la independencia de la Jurisdicción Administrativa de la Jurisdicción Ordinaria.
2. Independencia de la Jurisdicción Administrativa de la Administración activa.

En este siglo, por la reforma de 1953, a consecuencia del -- gran número de asuntos que manejaba el Consejo de Estado, se delega parte de la competencia a los Tribunales Regionales.

El Lic. González Pérez, en su obra "Derecho Procesal Administrativo", opina que en lugar de trasladar la competencia a los tribunales Regionales, hubiera sido mejor el aumentar las subsecciones del mismo conse-

jo del Estado. (4)

Afirma también que, con la aparición de esta reforma, se - -  
llevó a cabo una producción bibliográfica, artículos de revisión, etc., - -  
donde la mayoría, se mostraban desconfiados de esa reforma, ya que, conside-  
raban que violaba la garantía del ciudadano francés a la justicia adminis-  
trativa y que dicha reforma no ayudaría a la celeridad de los asuntos.

Es tal la importancia del sistema contencioso administrativo  
francés, en sus orígenes, que ha llegado a afirmarse que "sin la jurisprudencia del Consejo de Estado no habría Derecho Administrativo en Francia."

(5)

En lo personal, no me atrevería a decir que esto es cierto, pero lo que sí me atrevo a decir es que este sistema por su eficacia ha - -  
traído consigo una confianza de los administrados a la administración, y -  
esto ha sido el punto para que un autor de nombre Cassin, en su obra "El -  
Consejo de Estado, fue el guardián de los principios de la Revolución Fran-  
cesa." (6)

Ahora es de notarse que los espléndidos resultados del sis-

---

(4). González Pérez, Jesús. Derecho Procesal Administrativo. Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1957. pág. 283.

(5). Cassin Raloh. Consejo de Estado, Madrid 1951. pág. 51.

(6). Cassin Raloh. Consejo de Estado, Madrid 1951. n.º 51.

tema francés, como sistema contencioso de un régimen administrativo, ha sido copiado por países no sólo europeos, sino también por árabes y americanos.

### III. HISTORIA Y ANTECEDENTES EN MÉXICO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Este tema se considera conveniente de estudio, para que -- en esa forma se analicen cada una de las etapas sufridas por el contencioso administrativo en México, contemplando sus transformaciones y cambios hasta llegar a la época actual, y así se pueda entender nuestro actual Sistema -- de lo Contencioso Administrativo.

#### a) CULTURA AZTECA

En esa época, México constituía un sistema teocrático militar. Se constituía por una monarquía, en donde el Rey o Monarca era denominado "Colhuatecuhtli". Al lado de éste siempre se encontraba el gran sacerdote, denominado "Cihuacoatl."

La estructura de los pueblos del Anáhuac, de acuerdo a los historiadores como indica Ignacio Romero Vargas, en su obra "Organización

Política de los Pueblos Anáhuac", "estaba formada por una confederación - tripartita de los reinos México, Tezcoco y Tlacopan ahora llamado Tacuba. A cada uno estos reinos los encabezaba un señor principal"(8)

Dice Zurita Alonso, en su obra "Situación Social y Económica de los Aztecas", "que Al señor de México habían dado la obediencia los señores de Tezcoco y Tacuba en lo que a guerra se refería, y que en lo demás los tres eran iguales."(9)

Dice Romero Vargas en su obra ya citada que "constituían una federación cada uno de ellos, ya que se revela la existencia de dos o más - competencias de derecho. Agrega que lo anterior se revela por el hecho de - que en las salas de justicia (Tlaltzontecoyan) ubicadas en el palacio del Colhuatehtli o Rey, dos jueces de cada provincia juzgaban a los miembros - de su comunidad conforme a las reglas y costumbres que les eran propias." (9').

La organización política administrativa, como se dijo, esta ba representada en primer grado por el "Cahuatecuhtli" (rey o monarca).

Existía una indisoluble unión entre el culto religioso y el Estado, lo que manifiesta que el Estado Azteca, era guerrero y sacerdotal, en donde el poder radicaba en el Monarca.

- 
- (8). Iturbide Romero Vargas. Historia Verdadera de la Conquista. Edit. Porrúa, México 1972. pág. 11.
- (9). Zurita Alonso, citado por Fried Rich Katz. Situación Social y Económica de los Aztecas, Edit. Polis. México 1966. pág. 4.
- (9'). Romero Vargas Iturbide. Op. Cit. pág. 78.

Con éste el Monarca se reserva el poder legislativo y compartía con el "Cihuacoatl" o gran sacerdote, la soberana potestad de aplicar la pena de muerte. Esta facultad, también la gozó el tribunal de los comerciantes o pochtecos.

Jerárquicamente seguía al monarca un cuerpo colegiado, "El Tlatocan", que se dividía en 4 cámaras. Veía este cuerpo los asuntos graves del Estado, y tenía como presidente al gran orador. Además existía un Consejo de Estado, que presidía el Rey y que era el Supremo Tribunal de Apelación.

"Al frente de la Administración Pública aparece un dignatario, quien tenía junto con sus funciones sacerdotales atribuciones de índo le administrativa, judicial y tributaria. Este juez mayor, se denominó Cihuacoatl y se parecía al primer ministro inglés. Siendo éste, quien suplía al Tlacatecuhtli, cuando éste se encontraba ausente. Este supremo juez sólo se podía encontrar en las grandes ciudades y poblaciones, lo que demue tra que no era un sólo individuo sino varios."(10)

Después seguían los "Calmullec" o jefes en cada uno de los veinte calmullis, los "Tulpiles" eran una especie de alguaciles, encargados del orden público y seguían después otros funcionarios de menor jerarquía.

En resumen, se puede decir que las funciones judiciales y -- sus representantes era la siguiente:

1. El Rey Monarca "Colhuatecuhtli", presidía toda la organiza
- (10). Kohler J. citado por Gonzalo Armienta. El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano, Edit. Textos Universitarios, México 1977. pág. 22.

ción judicial, pero sólo conocía de los casos graves o complicados que le turnaba los tribunales de Tenochtitlán.

2.- El Cihuacoatl, era el ministro de Justicia, conocía las revisiones de las causas penales y podía aplicar la pena de muerte.

3.- El Tlacatecatl conocía en primera instancia de los asuntos civiles y criminales.

5.- Existían además jueces por cada provincia y juzgaban en la instancia de los asuntos de los habitantes de su jurisdicción.

Opina Flores García, "que los juicios eran orales y dice que el desarrollo jurídico cultural del pueblo lo llevó al conocimiento de la institución de cosa juzgada y el fallo definitivo constituía "Res Judicata" y era irrevocable. Agrega por último que en cada tribunal había escribanos o peritos."(11).

Los miembros de la administración de justicia coinciden la mayoría de los autores eran personas que pertenecían a la nobleza y su cargo representaba grandes honores.

Existían como se mencionó, tribunales especiales para los comerciantes (pochtecas). Era muy común el castigo severo y fuerte como lo es la pena de muerte, por asuntos que en otras culturas y pueblos eran con-

---

(11). Flores García, "La Administración de Justicia en los Pueblos de Anáhuac." Tomo XV. Revista de La Facultad de Derecho México 1965 No. 57. pág. 121 a 123.

siderados como leves, de aquí que se considere a los aztecas como un pueblo rígido, totalitario y cruel.

El profesor J. Fohler citado por Gonzalo Arimienta considera que no existió en este pueblo ninguna Constitución que garantizara los derechos del pueblo, y dice que desde el punto de vista del Derecho, la monarquía era absoluta, especialmente para el pueblo.

A diferencia y en contrario, Yturbide Romero Vargas dice que "estos pueblos tenían un arquetipo de Derecho Constitucional consuetudinario, y que los Nahuas eran celosos del cumplimiento de su deber y que aún el soberano estaba apegado a las leyes y costumbres y fue por ello que se establecieron procedimientos rápidos y al alcance de todos. De tal suerte quedaba garantizado el orden público y los derechos de la población, contra abusos de autoridad.

Había además sobre la sanción que se aplicaba a los que se excedían en el cobro de los tributos dice: "tenían pena de muerte los cobradores que cobraban más de lo que debían pagar los súbditos y vasallos"(12).

Esto es importante ya que de aquí se desprende un antecedente en México del Estado de Derecho."

#### b) EPOCA COLONIAL

Esta época, es importante para la Historia de México, pues se

---

(12). Yturbide Romero Vargas, pág. 395. Op. Cit. pág. 66.

conjugaron dos culturas totalmente diferentes, la Española y la Anáhuac, la denominación española irrumpió en las tierras de Anáhuac y sustituyó su cultura.

Es importante recordar el apareamiento de la esclavitud de los indígenas, malos tratos e inclusive muertes. A consecuencia de la ambición que privó entre los conquistadores, insatisfechos en una sociedad que no les había dado la oportunidad de la opulencia y el poder estableciendo en comiendas, que constitúan la retribución a que se hicieron acreedores los soldados y oficiales de Cortés.

Al término de la conquista, Cortés promulgó una serie de normas jurídicas, tendientes a la reestructuración política y administrativa, la cual tuvo semejanza con la española.

Bajo las órdenes de Cortés, no existía la división de poderes, y se confundían comunmente el legislativo, judicial y administrativo.

Riva Palacio Vicente, en su obra "México a través de los Siglos", en el estudio de esta época, nos muestra la organización de esta época. (13).

Existieron los alcaldes, quienes administraban justicia en primera instancia, tanto en el orden civil como en el penal, y fue Cortés, quien en calidad de alcalde, constituyó el Tribunal Supremo de Apelación.

---

(13). Riva Palacio Vicente. México a Través de los Siglos. Tomo II. Editorial Cumbre. México 1967.



Se dictaron un sinfín de cartas, autos de gobiernos, cédulas, ordenanzas, etc. Con el fin de impartir la justicia en nombre del Rey, el cual trata de implantar la religión católica y obtener fondos para las arcas de la Real Hacienda.

El 13 de diciembre de 1527, por real cédula, se creó la primera "Real Audiencia y Cancillería Real de la Gran Ciudad de Tenochtitlán, México" integrada por cuatro oidores y un presidente, que fue Nuño de Guzmán, el sanguinario, así lo llaman los historiadores.

Esta audiencia, fue arbitraria y cruel, razón que motivó a su disolución y a la creación de la segunda audiencia.

Existieron en el ámbito tributario una gran injusticia y desproporción en el cobro de los tributos en favor del Rey.

Alonso de Zurita, dice en propias palabras: "Dicen que sus indios les pueden pagar más tributos que les pagan, porque es mucha la gente. - Acabada la cuenta del nubleo, trájese a la audiencia y tácese, y acuden los indios a decir que la cuenta no está buena, y a pedir que les desagravien, - porque el tributo que les han impuesto es excesivo; dase traslado al encomendero, dura el pleito un año y medio, o más o menos..."(14).

Se denota en estas palabras, dos puntos importantes, la desproporción del cobro de impuesto, dando así un acto de autoridad arbitrario y el principio o el origen del procedimiento contencioso: (La Ley XXXVI título V,

---

(14). Alonso de Zurita. *op. cit.* 151. Opus. Cit. *op. cit.* 66.

libro VI de la Recopilación de las Indias, en materia tributaria consagra un procedimiento al manifestar lo siguiente: "En las comisiones que se dieren a los que fueren a tasar tributos, mándese notificar a las partes, así encomenderos, como indios, que en el término asignado hagan sus probanzas de lo que les conviniere, con apercibimiento, que si se apelare de los tasadores, se ha de determinar por ellas. Sin hacer mas probanzas ninguna de las partes, y así se guarde y cumpla."(15).

Existió un virrey una audiencia, le correspondía al Virrey el conocimiento de las materias de Gobierno (función administrativa) y a la - - audiencia los negocios de justicia (función jurisdiccional) en lo que a apelación se refiere. La audiencia conocía en causas de ordenanzas hasta en cantidad de cinco mil "maravendis", (moneda de esa época), por lo que el tribunal de apelación lo constituyó la audiencia, pues conocía de las impugnaciones contra los tallos de los gobernadores, corregidores, etc., dictados en - los negocios contenciosos y en el administrativo conocía en alzada de las resoluciones que en asuntos de gobierno daban los virreyes.

No fue sino hasta el año de 1524 cuando se establece en forma independiente, la máxima autoridad política, administrativa y legislativa, - el Consejo Real y supremo de las Indias. En este fue donde los pleitos susceptibles de este recurso terminaban. Era además el cuerpo consultivo del gobierno en los casos graves.

El Consejo tenía la Suprema Jurisdicción de las indias y su objeto era lograr que se diera a los indios un buen trato.

---

(15). Gonzalo Armienta. pág. 38. Op. cit. pág. 67.

Las atribuciones de este consejo, se expresan en la Ley II del título II, libro II de la Recopilación de Indias. "Es nuestra merced y voluntad, que el dicho consejo tenga la jurisdicción suprema de todas - nuestras indias occidentales, descubiertas, y que se descubrieren y de -- los negocios que de ellas resultaren, para la buena gobernación y adminis- tración de justicia"...(16).

El estudio de este época, nos lleva a la conclusión de la existencia de organizaciones judiciales y administrativas, tribunales que no tenían una bien organizada atribución, pues existió una mezcla de funciones administrativas y jurisdiccionales. A contrario de lo que señala - Toribio Esquivel Obregón, manifiesta que "la forma predominante en toda la organización colonial fue la judicial."(17).

### c) DE LA INDEPENDENCIA A NUESTROS DIAS

El acontecimiento de la dominación española, con sus opre- siones y vasallajes, trajo como resultado, junto con los acontecimientos - mundiales, como lo fue la Revolución Francesa, la independencia de las colo- nias de América de los ingleses, el despertar de un nuevo pueblo por su fu- sión étnica y cultural, a la libertad.

Este inicio del movimiento libertador, se inició con Miguel Hidalgo, el cual concluyó con el acto de independencia el 28 de septiembre

---

(16). Citado por Gonzalo Armienta. pág. 43. Op. Cit. pág. 67.

(17). Toribio Esquivel Obregón. Apuntes para la Historia del Derecho en Mé- xico. Edit. Polis México 1937 pág. 158.

de 1821. Con este nuevo periodo, se inicia la parte que considero una de las más importantes de la cultura mexicana, inspirado en la obtención de libertad e independencia. El 6 de diciembre de 1810, Miguel Hidalgo promulgó un esbozo político-social, donde se destaca la abolición de la esclavitud y vasallaje hacia todas las castas.

En México, durante el movimiento libertador, tuvo vigencia la Constitución de Cádiz, a la vez que en España y es en esta Constitución afirma Montes Caballero en su obra "Tratado sobre lo Contencioso-Administrativo", donde se crea un Consejo de Estado. (18)

Asimismo a través de esta Constitución, se prende por decirlo así, la llama, que más tarde traería como resultado el pensamiento de la División de Poderes en México.

Consumada la Independencia, se creó la Junta Nacional Instituyente, instalada por Iturbide en 1823.

En 1824 se implantó en México el Sistema Federalista, apareciendo la Constitución del mismo año, la que contempla las actividades administrativas, sin reconocerles autonomía, y se le consideraba en la esfera civil. Así se interpreta el Art. 97 fracción I de la Constitución del 57.

En este sentido oona Carrillo Flores, al indicar que "al no conocerse esta autonomía entre el Departamento Civil y el Administrativo, -

---

(18). Montes Caballero. Tratado sobre lo Contencioso Administrativo. citado por Antonio Carrillo Flores "La Justicia Federal y la Administración Pública. Edit. Porrúa 1973 pág. 170 a 173.

es la vía judicial diversa a la del Amparo, por la que se conocen las reclamaciones del particular a los actos del Poder Público." (19)

Es ya a partir de 1835, en las bases constitucionales del 23 de octubre, donde se establece la necesidad de crear y organizar un tribunal que conociera de lo contencioso-administrativo.

En la ley del 20 de enero de 1837, se pretende mantener la separación del Poder Judicial del Administrativo, evitando la interferencia de uno y otro en su ramo, anegándose estrictamente a la teoría de la "División de Poderes."

Es de recordarse que a partir de 1843, cuando el jefe de Estado era Antonio López Santa Anna, (personaje de mala reputación y muy criticado por los historiadores) y hasta el triunfo del movimiento de la ciudadela, tuvieron vigencia en México "Las bases de organización política de la República Mexicana", las que crean un Sistema Centralista. De lo anterior se puede concluir que en esta época, la impartición de la justicia administrativa, estaba en manos del Poder Judicial. Por lo que se refiere a materia tributaria, se estableció que de acuerdo con la Constitución de las Siete Partidas, subsistirían los Juzgados de Hacienda, hasta que otra ley no dispusiera lo contrario (Art. 115). Estos Juzgados de Hacienda estaban dentro de la esfera del Poder Judicial.

Es de mencionarse, que volvió a surgir en México el Sistema

---

(19). Carrillo Flores. pág. 179, 180. Op. Cit. pág. 26.

Federal por la "Acta Constitutiva y de Reformas de 1847", con un espíritu de Sistemas Judicialistas.

El 22 de abril de 1853, se expidió las bases para la administración de la República promulgadas por Santa Anna. Estas bases, la importancia que tienen es trascendental, ya que se sustentó el primer Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dentro de la jurisdicción del Poder Ejecutivo.

Lo anterior fue gracias a Don Teodosio Lares, que creó la "Ley de Lares", cuyas bases son resultados de este genio como se apunta de él en la Revista del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del D.F., se le describe como un "Intelectual Honesto, quien confiesa haberse inspirado para la fabricación de la ley, en la doctrina y jurisprudencia francesas." (20)

Lo anterior es importante recalcarlo pues, este personaje, se inspiró en la creación de la "Ley de Lares", en el sistema Contencioso Francés.

Idea que confirma el mismo Lares en su obra, al indicar que "el Poder Administrativo no puede juzgar a los funcionarios del Orden Judicial, ni el Poder Judicial a los agentes de la administración, sin expresa autorización de la misma!" (21)

(20). Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D.F., No. 2 México 1973, pág. 41.

(21). Teodosio Lares. Lecciones de Derecho Administrativo. México 1852. pág. 212.

En los artículos de esta ley de Lares del 7o. al 13o, constituyén "El Precio Administrativo", sistema que pretendía asegurar la división de poderes.

Sobre este "Precio Administrativo" el mismo Lares lo define en su obra como "El precio administrativo es indispensable en algunas acciones que quieran intentarse contra el Estado."

El "Precio Administrativo" no es otra cosa que la autorización en sí para que un poder pueda resolver algún asunto de otro poder.

Para la decisión de los negocios contenciosos-administrativos, Don Teodosio Lares, pensó en una organización de jueces incorporados al poder ejecutivo, y entregó esta decisión en primera instancia a un Consejo de Estado y en segunda instancia a un Consejo de Ministros. Esto es el sistema del Contencioso Europeo de la Justicia retenida, entendida ésta como la auto tutela de la administración.

Es como se dijo fiel reflejo del sistema francés esta ley, y lo anterior se demuestra, sólo leyendo el Artículo 1o. de la misma.

Artículo 1o. "No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas."

En el Art. 2o. se mencionan en seis incisos cuales son las cuestiones administrativas y dice que lo son:

- a). Las obras públicas.
- b). Las rentas nacionales.
- c). Los actos administrativos, etc. hasta el 60.

En cuanto a este procedimiento, encontramos la obligación de presentar al ministerio correspondiente una memoria donde se expusieran con claridad y sencillez los hechos reclamados y fundamentos legales. Asimismo se debía de fijar el objeto de la reclamación y enunciarse y darse las pruebas que apoyaran la demanda del reclamante. (Artículo 6 del Reglamento).

Lares, opinaba que el procedimiento debía contener el principio de economía procesal. "El procedimiento administrativo debe tener el mismo objeto y fin que el procedimiento civil: "lustrar la marcha de la justicia sin embarazarla, ni retardarla y prescribir los medios de conseguirlo en el menor tiempo y con el menor gasto posible". Para evitar desorden el procedimiento debe ser sencillo, que conste con una instrucción o averiguación del hecho, debe contener útiles prescripciones, y debe haber libertad. (22).

Existían cuatro recursos contemplados en la ley de Lares:

- 1). Apelación de la sentencia definitiva.
- 2). Recurso de Aclaración: Su finalidad era subsanar las incongruencias y contradicciones.
- 3). Nulidad cuando se hacía valer el error.
- 4). Recisión contra sentencias pronunciadas en los juicios que hubiese habido rebeldía.

---

(22). Teodosio Lares. n.ºg. 386 y 387. Op. Cit. n.ºg. 76.



ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Oino que el sistema del Maestro Lares fue el principio en la justicia mexicana, al separar la función administrativa de la judicial, y lamentó como Carrillo Flores que un jurista de la calidad de Don Teodosio Lares, haya vivido en una época, en la cual el mexicano repudiaba al gobierno, encabezado por Santa Anna.

La vigencia de estas leyes fue precaria, pues fueron derogadas por la Ley de Juárez en 1855, al triunfo de la Revolución de Ayutla, las cuales suprimen los tribunales especiales, exceptuando el militar y eclesiásticos.

En 1864 se crea un Consejo de Estado con el Imperio de Maximiliano, dicho consejo se le atribuye el turnar el tribunal contencioso -- administrativo. Al siguiente año en 1865 surge el reflejo francés en la -- ley de lo contencioso-administrativo, pues se le prohíbe al poder judicial ocuparse de las cuestiones administrativas.

Don Manuel Dublán en su Derecho Fiscal, nos remarca "la creación de tribunales especiales para el conocimiento de lo administrativo."  
(23)

A partir de la Constitución de 1917 aparece un nuevo recurso, el de sólida, el cual se tramitaba ante la Suprema Corte y se reglamenta en la Ley de Amparo de 1919.

---

(23). Manuel Dublán, citado por Gonzalo Armienta. pág. 74. Op. Cit. pág.67.

Burgoa sobre este recurso de súplica, habla en sentido -- opuesto, al declararlo como ineficaz, ya que éste "no es como el Amparo un verdadero control constitucional!" (24)

Un paso importante, en la estructura de lo contencioso-administrativo, se da con la promulgación de la ley de Justicia Fiscal de 1936, en donde los procesos entran bajo la concepción del contencioso-administrativo continental-europeo, dejando así esa etapa de sistema judicialista ó anglosajón, todo este nuevo proceso se debe a Lázaro Cárdenas.

En la Ley de Justicia Fiscal se integró el Tribunal con quin ce magistrados para funcionar en pleno.

En 1946, se reforma la Ley Fiscal y se aumenta su número a - 21, y con las reformas de 1916 se aumentan a 22.

A partir de 1967, entró en vigor el nuevo Código Fiscal de - la Federación, mismo que ha sido reformando año con año, y por lo que res-- pecta al tribunal de lo contencioso-administrativo, se puede decir que en su primera etapa de vida tuvo grandes tropiezos.

Es importante mencionar "que en el año de 1944, con motivo - de la ponencia presentada por los Ministros Manuel Bartlett B. y Franco Carreño cuando se modificó en forma definitiva la jurisprudencia de la Suprema Corte admitiendo las facultades constitucionales de ésta para intervenir

---

(24). Burgoa Ignacio. El Juicio de Amparo. Edit. Porrúa, 8a. Edición. México 1917, pág. 133.

en todos los casos en que se violen las garantías constitucionales en materia tributaria, las cuales, por tanto, quedan bajo la tutela del Poder Judicial Federal, en cuanto le atribuyen tales responsabilidades los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal."(25)

Así pues, de acuerdo a la jurisprudencia vigente (núm. 11 -- del Pleno) actualmente la tutela de garantías en materia tributaria y de la observancia de la propia Constitución, por lo que hace a excesos de las facultades del Poder Legislativo, se encuentra reconocida y es ejercida a --- través de los juicios de amparo que llegan a su conocimiento.

---

(25). De la Garza, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. Editorial Porrúa. México 1983, pág. 297.

## CAPITULO V

### DIFERENTES TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN MEXICO

#### I. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

- A) Concepto y Naturaleza.
- B) Competencia y Organización.
- C) Procedimiento.
- D) Sentencia y Recursos.

#### II. TRIBUNAL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

- A) Concepto y Naturaleza.
- B) Competencia y Organización.
- C) Procedimiento.
- D) Sentencia y Recursos.

C A P I T U L O V

DIFERENTES TRIBUNALES DE LO CONTENCIOSO  
ADMINISTRATIVO EN MEXICO

I. TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

a). CONCEPTO Y NATURALEZA.

En el año de 1936, operó un cambio trascendental en nuestra legislación positiva, al expedirse el 27 de agosto de ese año; la Ley de Justicia Fiscal, que creó el Tribunal Fiscal de la Federación y que empezó a funcionar el 1o. de enero de 1937. En la exposición de motivos de esta ley, se indican las siguientes razones que fueron destinadas a fundar y explicar la creación del tribunal.

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

"Por lo demás, es innegable que la jurisprudencia mexicana, a partir sobre todo de 1929, ha consagrado de una manera definitiva que las leyes federales, y en general todas las leyes, pueden conceder un recurso o

medio de defensa para el particular perjudicado, cuyo conocimiento atribuyan a una autoridad distinta de la autoridad judicial y, naturalmente, en un procedimiento diverso de juicio de Amparo. Más aún, la jurisprudencia de la Suprema Corte ni siquiera ha establecido que ese recurso o medio de defensa sea paralelo respecto del juicio de amparo, sino que inclusive ha fijado que la prosecución de aquél constituye un trámite obligatorio para el particular, previo a la interposición de su demanda de garantías. Esta tesis de la Corte no solamente ha sancionado los recursos propiamente administrativos (el de oposición ante la propia autoridad llamado entre nosotros de "reconsideración", y el jerárquico) sino también los procedimientos jurisdiccionales: la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, el Jurado de Infracciones Fiscales y el Jurado de Revisión del Departamento del Distrito (para no citar sino unos cuantos ejemplos típicos) han podido funcionar sin que en ningún momento la Suprema Corte haya objetado su constitucionalidad."

"Todavía más: en múltiples ocasiones, al interpretar-se el artículo 14 Constitucional que establece la garantía del juicio, la jurisprudencia ha sostenido que no es necesario que ese juicio se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, con lo que implícitamente se ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional, tramitados ante las autoridades administrativas."

"El más alto tribunal de la República fijó estas tesis frente a organismos y a procedimientos que no presentaban todos los caracteres de organismos y procedimientos jurisdiccionales, particularmente en lo que toca a su independencia frente a la Administración activa; por ello confía el Ejecutivo en que con mayor razón se reconocerá la constitucionalidad de un cuerpo como el Tribunal Fiscal de la Federación, que desde los puntos de vista orgánico, formal -en cuanto a formas de proceder y no a poder, en que está colocado- y material, será un tribunal que ejercerá funciones jurisdiccionales."

"El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado, dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de Poderes, supuesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los tribunales administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que fallará en representación del propio Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras; será un tribunal administrativo de justicia delegada, no

de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, -- tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones del Tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo piensa que -- cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa."

Como se observa, con esta exposición de motivos se consideró posible constitucionalmente el establecimiento de un tribunal administrativo autónomo, en razón de algunas tesis sostenidas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que desprenden en conclusión que no existe inconveniente legal alguno para establecer un procedimiento jurisdiccional ante tribunales administrativos si la intervención de estos -- no coarta el derecho de los particulares para ocurrir posteriormente al juicio de amparo.

En relación a ésto, el Licenciado Gabino Fraga, dice "también se tomó en cuenta que la jurisprudencia mexicana a partir del año de 1929, -- ha consagrado la tesis de que las leyes pueden conceder un recurso o medio -- de defensa para el particular perjudicado, ante autoridades distintas de la judicial, y que dicho recurso debe agotarse antes de la interposición de la demanda de garantías."(1).

A lo anterior, lo fundamenta el Licenciado Fraga aun más, al indicar que "la jurisprudencia también ha sostenido al interpretar el artículo 14 constitucional, que establece la garantía del juicio que no es necesario que este se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, es de

---

(1). Gabino Fraga. Pág. 459. Op. Cit. pág. 29.

cir, ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional tramitados ante autoridades administrativas."

Posteriormente, como lo mencionan todos los autores citados, y como ejemplo Gonzalo Armienta, manifiestan que "cualquier duda sobre la - constitucionalidad del Tribunal Fiscal desapareció en el año de 1946 (Diario Oficial de la Federación de 30 de diciembre de 1946, al reformarse la - fracción I del artículo 104 constitucional.

En esta reforma se reconoce en forma expresa la posibilidad jurídica de la existencia de Tribunales de lo Contencioso-Administrativo do tados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo di-- rimir las controversias que se susciten entre la administración pública fed eral o del Distrito y Territorios Federales y los particulares, estableciendo normas para su organización, funcionamiento, procedimiento y recursos contra sus resoluciones."

El 19 de enero de 1967, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Se puede decir que el tribunal de simple anulación es aquel - tribunal administrativo que conoce y resuelve las controversias surgidas en tre la administración y los administrados, encargado de dictar resoluciones, que en caso de ajustarse a las pretensiones del actor, destruyen o anulan - el acto administrativo combatido y en caso contrario lo confirman.

El artículo 10. de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal, decla



ra que "El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal Administrativo - dotado de plena autonomía para dictar sus fallos con la organización y atribuciones que esta ley establece."(2).

"La Independencia de este órgano jurisdiccional respecto del poder ejecutivo, y específicamente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se ha puesto de manifiesto en la nota de imparcialidad que caracteriza a sus fallos, por lo cual goza de un merecido respeto por parte del foro mexicano."

Resulta importante pasar a hacer un breve análisis de la naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación, con el fin de contemplar su verdadera proyección, así las cosas, tenemos que un tribunal de esta clase y de acuerdo a las disposiciones legales que lo rigen, posee la siguientes características.

I. El Tribunal Fiscal de la Federación, está colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo, pero con independencia y autonomía de éste, ya que en su creación, se intentó mantener el principio y respeto a la "División de Poderes."

II. Formalmente es una institución administrativa y materialmente realiza una función jurisdiccional.

III, El tribunal fiscal es un tribunal de derecho.

---

(2). Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Art. 1o. 1984. México.

Una disposición que constata esta aseveración lo es la que dice: "El Tribunal Fiscal de la Federación es un Tribunal de Derecho y -- por lo tanto, para decidir una cuestión que se someta a su conocimiento no precisa que se invoque en la demanda respectiva el precepto legal que se estima aplicable..." (3)

IV. El tribunal es de justicia delegada, no de justicia retenida, ésto se mencionó además en la exposición de motivos que a la letra dice "será un tribunal de justicia delegada, no de justicia retenida. Ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa, -- tendrán intervención alguna en los procedimientos o en las resoluciones -- del tribunal. Se consagrará así, con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea, pues el ejecutivo piensa que, cuando esa autonomía no se otorga de una manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa."

A ésto cabe agregarle lo que indica la misma exposición de motivos. El más alto tribunal de la República fijó esta tesis a organismos que no presentaban caracteres de organismos y procedimientos jurisdiccionales, particularmente a lo que toca su independencia frente a la administración activa.

V. El tribunal "debe limitarse a declarar la nulidad de los actos o procedimientos combatidos en los juicios contenciosos que se le -- planteen o bien reconocer la validez de tales actos o procedimientos, pues

---

(3). Boletín de Información Judicial, Enero 1959, pág. 29.

no hay norma legal de la que aparezca que dicho tribunal está investido de la facultad de examinar y decidir sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una ley o acto de autoridad"(4)

Es decir la función de este tribunal se resume a ser un tribunal de anulación.

Así lo precisa el Licenciado Serra Rojas al indicar que "de la exposición de motivos de la antigua Ley de Justicia Federal, se desprende con precisión la naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación, como un recurso de anulación"(5)

Cabe agregar lo que establece el artículo 239 del Código - - Fiscal "la sentencia definitiva podrá:

1. Reconocer la validez de la resolución impugnada.
2. Declarar la nulidad de la resolución impugnada."(6)
3. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos debiendo precisarse la manera a cumplir.

No es el momento de analizar las sentencias ni este artículo, ya que ello se hará en el apartado de sentencias, sólo trato de afinar las ideas de la naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal, como tribunal de anulación.

---

(4). Seminario Judicial de la Federación, tomo 115, V Época pág. 1281.

(5). Serra Rojas Andrés. pág. 521. Op. Cit. pág. 26.

(6). Código Fiscal de la Federación, Art. 239.

En otra de las exposiciones de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, dice "será a lo sumo el órgano el sometido a la jurisdicción del -- Tribunal y no el Estado como persona jurídica. El Tribunal no tendrá otra - función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos, fuera de esta órbita, la Administración Pública conserva sus facultades propias y los Tribunales Federales y concretamente la Suprema Corte de Justicia su competencia para intervenir en todos los juicios en que la federación sea parte."(7).

Por último cabe mencionar que "si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación ejercita funciones jurisdiccionales, al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, también es verdad que carece - de imperio para hacer respetar sus decisiones, según establece expresamente en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto - de 1936. Ahora bien, como el imperio es uno de los atributos de la jurisdicción, es forzoso concluir que el Tribunal Fiscal de la Federación no tiene plena jurisdicción."(8).

#### b) COMPETENCIA Y ORGANIZACION

##### LA COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

Antes de pasar a ésta, creo conveniente definir este vocablo "competencia es aquella porción de jurisdicción asignada a cada oficio."(9).

---

(7). Exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal.

(8). Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte, Segunda Sala. pág. 310. 5a. época, tomo LXVI pág. 218.

(9). Gonzalo Armienta pág. 151. Op. Cit. pág. 67.

Para el Lic. Rafael de Pina "es potestad de un órgano de jurisdicción para ejercerla en un caso concreto o como la idoneidad reconocida a un órgano de autoridad para dar vida a determinados actos jurídicos." (10).

Afirma Carnelutti "se llama competencia, la extensión de poder que pertenece (compete) a cada oficio o a cada componente del oficio, en comparación con los demás, el concepto de competencia, incluso según el significado de la palabra implica el concurso de varios sujetos respecto de un mismo objeto, que por tanto, se distribuye entre ellos, por consiguiente, competencia es el poder perteneciente al oficio o al oficial considerados en singular"(11).

Eduardo Pallares la define como la porción de jurisdicción que se atribuye a los Tribunales que pertenecen al mismo orden jurisdiccional.

Briseño Sierra la apunta en resumen como aquel "has de facultades eternamente fijadas por la ley."(12).

La estructura, competencia y funcionamiento del Tribunal Fiscal, fueron materia de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal (D.O. de 19 de enero de 1967) esta Ley Orgánica vino a ser reformada por la del 27 de diciembre de 1977 (D.O. de 2 de febrero de 1978) que entraría en vigor el 1o. de agosto de 1978.

---

(10). Rafael de Pina, Diccionario de Derecho. pág. 162.

(11). Citado por Gonzalo Armienta Op. cit. pág. 131.

(12). Briseño Sierra Humberto, Derecho Procesal Fiscal. Segunda Edición. anti gua librería Robredo. México 1975 pág. 213.

El Tribunal Fiscal se encuentra integrado por una sala superior y por las salas regionales.

La Ley Orgánica establece en su tercer artículo "que el Presidente de la República, con aprobación del senado, nombrará cada seis años, a los Magistrados del Tribunal; al hacer la designación señalada si es para integrar la Sala Superior o las Salas Regionales.

La competencia de las Salas Regionales se encuentra reglamentada por el artículo 23 que indica.

"Las salas regionales conocerán de los juicios que se inicien contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

**RESOLUCIONES DE AUTORIDADES FISCALES FEDERALES Y DE ORGANISMOS FISCALES AUTÓNOMOS.**

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

**DEVOLUCION DE CREDITOS FISCALES**

II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado;

**RESOLUCIONES QUE IMPONGAN MULTAS**

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

**RESOLUCIONES QUE CAUSEN UN AGRAVIO EN MATERIA FISCAL.**

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

**NEGATIVA O REDUCCION DE PENSIONES MILITARES**

V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército de

la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda, que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada, o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen - cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

#### PENSIONES CIVILES

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

#### INTERPRETACION O CUMPLIMIENTO DE CONTRATOS DE OBRAS PUBLICAS

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

#### RESPONSABILIDADES CONTRA FUNCIONARIOS O EMPLEADOS

VIII. Las que constituyen créditos por responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades;

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

#### CONCEPTO DE RESOLUCION DEFINITIVA

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas - cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa para el afectado.

En cuanto a la integración de las salas cabe mencionar que es

tas estarán integradas por tres magistrados cada una.

El país se encuentra dividido en 11 regiones, en cada una habrá una sala regional, a excepción de la metropolitana en la cual habrá seis salas regionales.

Cabe mencionar la jurisprudencia que indica "Tribunal Fiscal de la Federación competencia, como organismo estatal tiene una competencia restringida y que deriva especialmente de la ley, sin que sea admisible que ejerza competencia alguna no prevista por la única fuente de la que pueda derivarse y que es la legislación positiva!"(13).

Importante es al hablar de la competencia del Tribunal, agregar que "el Tribunal Fiscal es competente no solo para conocer de reclamaciones contra resoluciones o procedimiento de la autoridad fiscal, sino también de actos de esa índole llevados a cabo por autoridades que indebidamente se atribuyan competencia fiscal"(14).

Esto es sostenido por la siguiente ejecutoria de la Corte: - "cuando una autoridad indebidamente se atribuye competencia fiscal y dicta una resolución de esa naturaleza, procede el juicio de oposición ante el Tribunal Fiscal." Revisión Fiscal 395-58.

"Esta competencia es de orden público; en consecuencia puede ser examinada de oficio por el Tribunal, el que puede fundar su decisión en

---

(13). Revista de tesis jurisprudenciales, número 37. página 129.

(14). Luis Martínez López. Derecho Fiscal Mexicano, Edit. Ediciones Administrativas y Contables. S.A. 4a. Edición. México 1973. pág. 248.



razones independientes de las expuestas por las partes."(15).

"La competencia es de orden público y por tanto puede fundarse en los argumentos expuestos por las partes o en consideraciones jurídicas distintas."(16).

A continuación, quiero indicar cual es la competencia de la sala superior, que es asignada por el artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Superior:

"Es competencia de la sala superior establecer jurisprudencia.

1. Fijar la jurisprudencia del Tribunal conforme al Código Fiscal de la Federación;

#### RESOLUCION DE RECURSOS

II. Resolver los recursos en contra de las resoluciones de las salas regionales, que concedan las leyes;

#### EXCITATIVA DE JUSTICIA.

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

#### RECUSACIONES DE MAGISTRADOS.

IV. Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados y, en su caso, designar al magistrado que deba sustituirlos;

#### CONFLICTOS SOBRE COMPETENCIA.

V. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las salas regionales; y

(15). Op. Cita. pag. 24 a 44. Luis Martínez Lóñez.

(16). Revista de Tesis Jurisprudenciales. pag. 895.

distribución de asuntos entre salas y magistrados.  
 VI. Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las salas regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial, así como entre los magistrados y ponentes.

Sin embargo en el artículo siguiente, es decir el 16, se señalan además de su competencia de la Sala Superior, otras atribuciones, como lo son entre otras:

- I. Designación del presidente del Tribunal Fiscal.
- II. Señalar las sedes de las salas regionales.
- III. Fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de las salas regionales y de los peritos del tribunal.
- IV. Remoción de empleados administrativos.
- V. Etc. hasta el XIII.

Entre la organización del Tribunal Fiscal, cabe señalar la existencia de su figura de mayor jerarquía, que constituye en una sola persona, llamada presidente del Tribunal Fiscal, el cual es nombrado por la Sa la Superior y esta ley le señala en su artículo 19 sus atribuciones.

#### C). PROCEDIMIENTO.

El control que ejerce la administración sobre sus propios actos, con motivo de los recursos administrativos, es insuficiente para la de bida protección de los derechos e intereses de los particulares, puesto que en esta etapa de hecho no existe una imparcialidad necesaria para considerar que un acto es legal o ilegal, ya que la autoridad, buscará siempre en última instancia el bien de sus intereses.

Por lo anterior, las legislaciones a través de la historia - en diversos países, se vieron en la necesidad de crear un procedimiento que constituyera un verdadero control jurisdiccional, de los actos de la admini

tración, considerando como principio la creación de un órgano diferente de ésta e independientes de ella, que dentro de normas tutelares, pudieran gozar de autoridad, para resolver como cosa juzgada, las controversias que se suscitan entre los particulares y la administración con motivo de actos de ésta.

Complementando lo anterior Nava Negrete afirma "tachado el recurso administrativo de medio ineficaz para el control jurídico de la administración pública, objetado por dominar en el principio inquisitivo que entrega a uno de los elementos en conflicto. Autoridad administrativa- la dirección del procedimiento y, recusado en fin, de velar más por una buena administración pública que por la justicia legal, aparece el contencioso administrativo como el medio idóneo e inmejorable para la defensa del particular frente a la administración y conducto propio para la conservación y efectividad del Derecho Administrativo.

Hemos hecho referencia al juicio de anulación como un litigio, pero que es el litigio?. Para Carnelutti es el conflicto de intereses calificado por la pretensión de uno de los interesados y por la resistencia del otro. Lo anterior es citado por el Lic. Alcalá-Zamora y Castillo, el cual a su vez agrega "esa situación del conflicto; originadora del proceso, puede ser denominada litigio, entendida la palabra en la misma dirección que Carnelutti, pero en términos más amplios o sea como conflicto jurídicamente trascendente y susceptible de solución; asimismo jurídica!" (16).

Lo que sucede generalmente como se indicó en sujetos del juicio, es la parte actora, por lo general el particular, salvo se trate del

---

(16). Alcalá Zamora y Castillo. Proceso, Autocomposición y Autodefensa. México 1947. pág. 12.

juicio de lescividad, y es la autoridad siempre el demandado, salvo el anterior caso.

La Ley de Justicia Fiscal en su exposición de motivos, dice así:

"La Ley llama juicio y no recurso, a la instancia al Tribunal."

"El recurso supone, en efecto, continuidad dentro de un mismo procedimiento. Con la instancia al Tribunal, por el contrario, se pasará de la actuación oficiosa de la Administración, a la fase contenciosa, según antes indicábase o, en general, de la actuación administrativa a la actuación jurisdiccional. El Tribunal -- obrará siempre dentro del cause de un proceso."

"En cuanto al procedimiento, la Ley acoge, francamente el oral con sus cinco rasgos característicos. Acenta, pues: el predominio de la palabra, aunque reconociendo la doble función de la escritura como de documentación y de preparación de la contienda; el contacto inmediato de los jueces con las partes y con los elementos de convicción; la identidad física de las personas de los jueces durante el proceso; la inapelabilidad de las resoluciones interlocutorias y, lo que se señala como fundamental: la concentración del procedimiento, y que en la Ley se lleva al grado de que no se celebrará sino una sola audiencia (salvo los casos excepcionales de acumulación y de nulidad de actuaciones). El Ejecutivo espera que el procedimiento oral cuyas excelencias son generalmente reconocidas, y que en México se ha experimentado ya, cuando menos en algunos de sus rasgos más importantes, en asuntos de amparo y en las controversias civiles del orden común a partir de la vigencia del Código de Procedimientos Civiles en vigor, permitirá que se haga una pronta y eficaz justicia en los asuntos fiscales."

"Siendo jurídicos el control del recurso administrativo y el control del contencioso-administrativo, el primero es de orden administrativo y el segundo de orden jurisdiccional, es a este último a quien la doctrina administrativa calificó desde un principio como recurso contencio

so administrativo."(16).

Dentro de un procedimiento, existe un elemento orgánico consti  
de este que son los sujetos, los cuales son; la administración públi-  
ca y los administrados.

El artículo 198 del Código Fiscal establece que son partes -  
en el juicio contencioso-administrativo:

I.- El demandante.

II. Los demandados, tendrán ese carácter:

a). La autoridad que dictó la resolución impugnada.

b). El particular a quien favorezca la resolución cuya  
modificación o nulidad pida la autoridad administra-  
tiva.

III. El titular de la Secretaría de Estado u organismo -  
descentralizado del que dependa la autoridad mencio-  
nada, en la fracción anterior. En todo caso la Se-  
cretaría de Hacienda y Crédito Público será parte -  
en los juicios en que se controvierta en Interés Fis  
cal de la Federación.

IV. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pre-  
tención del demandante.

V. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pre-  
tención del demandante.

Podrá apersonarse en el juicio como coadyuvante de las auto-  
ridades administrativas, quien tenga interés directo en la modificación o -  
anulación de un acto incurable aún particular o en la conformación de uno -  
que le es desfavorable.

Los sujetos son en si los tutelares de los dos intereses en

conflicto de la relación jurídico impositiva.

El Lic. Gonzalo Armienta, divide a los sujetos en la relación tributaria en activos y pasivos. (17)

De acuerdo al artículo 31 fracción IV de la Constitución, - son sujetos activos, en el Sistema Constitucional, la Federación, los Estados y los Municipios.

Los sujetos pasivos en general y sin discutirse al respecto, señalaría generalmente entre éstos a los particulares.

"Alrededor de la relación jurídica tributaria propiamente - dicha cuyo objeto es el tributo, están las relaciones jurídicas, entre el - sujeto activo de la relación tributaria de un lado, y el sujeto pasivo, principal contribuyente u otros sujetos pasivos. Relaciones cuya finalidad directa o inmediata es la de garantizar el cumplimiento de la obligación principal y que son relaciones accesorias, en cuanto lógica y efectivamente presuponen la existencia de la obligación tributaria." (18)

Cabe agregar indica Ferrara "No puede existir un derecho sin sujeto. El sujeto es el punto de apoyo necesario del derecho, es el punto esencial de ligazón del vínculo jurídico que no puede permanecer suspenso - en el vacío." (19)

---

(17). Gonzalo Armienta. Op. Cit. pág. 97.

(18). Jarach Dino. Tratado del Proceso Fiscal. Edición de la Revista de Jurisprudencia Argentina, S.A., Buenos Aires 1943. pág. 20.

(19). Citado por Gonzalo Armienta. Op. Cit. pág. 104.

Otro de los elementos constitutivos del procedimiento contencioso administrativo, lo integra la contienda administrativa que surge en el momento en que el administrado ejerce esa posibilidad jurídica que le concede la ley impugnando una resolución o acto administrativo. A propósito de esta contienda nacen pretensiones controvertidas que vienen a formar el objeto del proceso administrativo.

Debe existir un acto administrativo en toda contienda, el -- cual reúne ciertas características que se podrían resumir en:

1. La existencia de un acto administrativo contra el cual -- deben dirigirse los predicados de las pretensiones en conflicto, es decir no podrá existir una pretensión en la vía contenciosa-administrativa sino existe primeramente un acto de autoridad.

2. Este acto administrativo generalmente debe darse por es crito o sea ser expreso y digo generalmente, pues existe la figura jurídica contemplado en el Código Fiscal de la negativa ficta, es decir del silencio administrativo que fictamente tiene por una negativa dada a la instancia -- del particular cuando la autoridad nada resuelve en un lapso de tiempo que varía en cada legislación.

Dice al respecto el artículo 37 del Código Fiscal.

"Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un -- plazo de cuatro meses; transcurrido dicho plazo -- sin que se notifique la resolución, el interesado

podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente o interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien esperar a que ésta se dicte."

Cabe mencionar que este silencio administrativo, no siempre significa que sea negativa ficta, pues existen legislaciones que el silencio administrativo se resume en respuesta positiva de la autoridad.

Como tercer elemento del procedimiento contencioso-administrativo, lo es que el acto administrativo sea definitivo, es decir que se hayan agotado en su contra los recursos administrativos de impugnación legalmente establecidos.

Sobre esto es claro el artículo 202 del Código Fiscal, al indicar que es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en los casos y contra los actos siguientes:

V. Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante la autoridad administrativa o ante el propio tribunal;

VI. Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa con excepción de aquellos cuya interposición sea optativa.

Como cuarto elemento característico del procedimiento contencioso-administrativo, es que "en principio todos los actos administrativos



están bajo el control del contencioso, pero la regla es que sólo aquellos - que provengan de órganos administrativos, dependientes del poder ejecutivo." (20).

Por último, llegamos al procedimiento como elemento orgánico del contencioso-administrativo en donde según el Lic. Nava Negrere "se encierran dos temas a saber y resolver: los recursos jurisdiccionales y la secuela procesal. (21).

Agrega este autor "que por lo que respecta a secuela procesal los caracteres generales del procedimiento seguido ante las jurisdicciones administrativas son: a) Es un procedimiento inquisitorial. El juez es quien se encarga de la instrucción del negocio. b) Es un procedimiento eminentemente escrito, se ha dicho que la instrucción escrita asegura un examen más serio y más minucioso de los negocios, la oralidad no se destierra, existe --- aunque en mínima parte. c). Es un procedimiento en buena parte secreto, la tendencia actual es la publicidad de las audiencias (así todas las sesiones de las formaciones contenciosas del Consejo de Estado son públicas). d) Para algunos autores es un procedimiento económico. (22).

El juicio de anulación que se tramita ante el Tribunal Fiscal, es un procedimiento contencioso encaminado a expresar con claridad los actos o procedimientos en materia fiscal, cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca. Este conjunto de formas procesales se refieren a reglas a seguir para intentar las demandas, instruir las, juzgarlas, proveer contra

---

(20). Nava Negrere, Alfonso. óg. 152. Op. Cit. pág. 29.

las resoluciones y hacerlas ejecutar."(23).

Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de La Federación se sustanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que determina este Código (Art. 197. Código Fiscal) pudiendo aplicarse el Código Federal de Procedimientos Civiles a falta de disposición expresa y siempre que no contradiga la esencia de este procedimiento contencioso que establece este Código.

"El procedimiento para la tramitación de los juicios ante el Tribunal Fiscal está de acuerdo con los principios de un verdadero juicio y no con los de un recurso, pues, según la idea del legislador, si ésta última designación se hubiera dado a la instancia del Tribunal, se habría supuesto la continuidad dentro de un mismo procedimiento, lo cual no ocurre pues como ya antes se ha dicho, esa instancia marca el momento en que se inicia el procedimiento contencioso fiscal."(24).

Este procedimiento, para la tramitación de los juicios ante el Tribunal Fiscal, se encuentra regulado en el título VI, del Código Fiscal separado de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal.

El procedimiento se inicia, con la presentación de la demanda (artículo 207), la cual deberá ser por escrito y presentarse directamente ante la Sala Regional en cuya circunscripción radique la autoridad que emi--

(21). Nava Negrete, Alfonso. Op. Cit. pág. 152.

(22). Nava Negrete Alfonso, Op. Cit. pág. 241.

(23). Rafael Ortega, Idea del Juicio en Nuestro Procedimiento." Revista de Ciencias Sociales. Octubre 1930. No. 3. Pág. 5.

tió la resolución. De acuerdo a este artículo deberá presentarse dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos - la notificación del acto impugnado o en que el afectado haya tenido conocimiento de él o de su ejecución, o se haya ostentando sabedor del mismo cuando no exista notificación legalmente hecha.

Las autoridades podrán presentar la demanda, ésta en caso - del juicio de lesividad, que es aquel que se lleva a cabo a petición de - alguna autoridad para que sean nulificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que éstas, (artículo 25 L.O.T.F.) sean de las materias previstas en artículos anteriores como de la competencia de las mismas, dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, - caso en el que se podrá demandar la nulidad modificación en cualquier época sin exceder de cinco años del último efecto.

Ahora bien, la demanda deberá indicar:(Art. 208).

1. El nombre y domicilio del demandante "Esta individualización de la parte actora y el señalamiento de su domicilio, además de ser - condición sine qua non para la legitimación procesal del actor, lleva al demandado al conocimiento de la persona del demandante y le permite oponer las excepciones pertinentes."(25).

---

(24). Cabino Fraga, pág. 463, Op. Cita. pág. 29.

(25). Semanario Judicial de la Federación. Volumen CIII. Enero de 1966, tercera parte, p.p. 46 y 47.

2. La resolución que se impugna. Este punto se refiere al do cumento o los documentos que constituyan el acto de la autoridad que se con sidere causan agravios o violen un derecho. El artículo 238 del Código Fiscal, enumera las causas por la que se podrá declarar que una resolución administrativa es ilegal. (véase sentencia).

En caso de tratarse de negativa ficta, es decir del silencio administrativo, es obvio que no existirá respuesta por parte de la autoridad y este silencio se considerará como resolución negativa cuando no den res- - puesta a la instancia de un particular en el término que la ley fije o, a - falta de término estipulado, en noventa días. Texto de la ejecutoria del Bo - letín del Semanario Judicial de la Federación. (26).

El artículo 57 del Código Fiscal al hablar de la negativa fic ta, dice "las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de cuatro meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en - cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución o bien esperar a que ésta se dicte.

3. La autoridad o autoridades demandadas ó el nombre y domici - lio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administradora.

Importante este punto, para la eficacia de la demanda, el in-

---

(26). Boletín del Semanario Judicial de la Federación, Año I. Febrero No. 2 1974, pág. 65 y 66.

dicar que autoridad es la demandada, para efectos además de la notificación de la misma.

4. Los hechos que den motivo a la demanda. "El Derecho Procesal Mexicano, en todas sus ramas ha seguido la tradición heredada del Derecho Español en lo que respecta a la formulación de la demanda impera, por lo tanto, en la exposición de los hechos, la teoría de la substanciación, - ello implica su enumeración suscinta y circunstanciada." (27).

Cabe agregar en este apartado la siguiente ejecutoria emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación "6740". TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal de derecho y por lo tanto para decidir una cuestión que se somete a su conocimiento no precisa que se invoque en la demanda respectiva el pre cento legal que se estima aplicable, si de los hechos aducidos en dicha demanda se infiere cual es el dispositivo legal que rige tales hechos; pues, en tal evento tiene la obligación de decidir aquella cuestión conforme al derecho aplicable."

5. Las pruebas que ofrezca. En este punto cabe mencionar e - indicar lo preceptuado por el artículo 230 del Código Fiscal.

"En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Fiscal de la Federación, serán admisibles toda - clase de pruebas, excepto de confesión de las - - autoridades mediante absolución de posiciones

---

(27). Gonzalo Armienta. pág. 215. Op. Cit. pág. 29.

Las pruebas supervenientes podrán presentarse - siempre que no se haya dictado sentencia. El magistrado ordenará dar vista a la contraria por cinco días para que exprese lo que a derecho con venga.

El magistrado instructor podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos o para ordenar la práctica de cualquier diligencia."

En cuanto a su valorización el artículo 234 estima que ésta se llevará a cabo de acuerdo a las siguientes disposiciones:

"I. Harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos; pero, si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los exhibió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado.

Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que consten en las actas respectivas.

II. El valor de las pruebas pericial y testimonial así como el de las demás pruebas quedará a la prudente apreciación de la sala.

Quando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la sala adquiriera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores, debiendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia.

El Tribunal sólo podrá aceptar o admitir las pruebas que se le ofrezcan en la demanda, salvo se trate de pruebas supervenientes."

6.- La expresión de los agravios que le cause el acto impugnado.

7. El nombre y domicilio del tercero interesado cuando lo haya.

"Cuando no se haga alguno de los señalamientos anteriores, el agistrado instructor requerirá mediante notificación personal al demandante para que en el plazo de cinco días proporcione los datos omitidos, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda."

El artículo 209 por su parte señala los documentos que el demandante deberá anexar a la instancia o demanda, la eficacia de la demanda depende del debido cumplimiento de los supuestos y requisitos atinentes - al ejercicio de esta especie de los derechos de instancia, que se individualizaron con el nombre de acción.

"El requisito viene a reducirse al conjunto de condiciones - actuales que hacen jurídicamente válido el acto."(28).

"La eficacia de la demanda implica en su oportunidad, la emisión del auto de admisión, mediante el cual el agistrado instructor inicia el proceso."(29).

El artículo 212 del multicitado Código Fiscal establece en - cuanto a la admisión.

---

(28). Briseño Sierra, Humberto, Derecho Procesal Fiscal, antigua librería - Robredo, México, 1964. 2a. Edición 1975.

(29). Gonzalo Armienta. pág. 218. Ob. Cit. pág. 67.

A admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la conteste dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que se le hubiera notificado el emplazamiento. El plazo para contestar la ampliación de la demanda será de veinte días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo que la admita. (En caso de negativa ficta). Si no se produce la contestación en tiempo o ésta no se refiera a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios, resulten desvirtuados.

Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo a que se refiere el párrafo anterior.

Cuando los demandados fueren varios el término para contestarles correrá individualmente.

Por su parte el artículo 213, indica lo que debe de expresar el demandado en su contestación y dice:

I. Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.

II. Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

III. Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera ex-



presa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron, según sea el caso.

IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los agravios.

V. Las pruebas que ofrezca. En caso de que ofrezca prueba pericial o testimonial se precisará los hechos sobre los que deban versar, y se señalarán los nombres y domicilios del perito o los testigos.

VI. Nombre y domicilio del coadyuvante, cuando lo haya.

Para los efectos de este artículo, será aplicable lo dispuesto en el último párrafo del artículo 208 de este Código."

El artículo 214 del Código indica los anexos que se deben adjuntar a la contestación:

I. Copias de la misma y de los documentos que acompañe para el demandante, para el tercero señalado en la demanda y para el coadyuvante, en su caso.

II. El documento en que acredite su personalidad cuando el demandado sea un particular y no gestione en nombre propio.

III. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado y el dictamen del perito del demandado, si se ofrece prueba pericial.

IV. La ampliación del cuestionario para el desahogo de la pericial ofrecida por la parte demandante y la ampliación del dictamen del perito del demandado, en su caso.

V. Los interrogatorios para los testigos, los cuales deberán ir firmados por el demandado, si se ofrece prueba testimonial por cualquiera de las partes.

VI. Las pruebas documentales que ofrezca."

En resumen el procedimiento que hasta aquí he anotado es el siguiente, admitida la demanda, se corre traslado de ella a las partes. emplazándolas para que la contesten dentro del término de cuarenta y cinco -- días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación.

La recepción de las pruebas se hace en la audiencia, para - lo cual, debo recordar son admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades y las que no hayan sido ofrecidas ante la auto ridad demandada en el procedimiento administrativo.

Antes de pasar a la contestación de la demanda y por creer- lo conveniente, cabe indicar lo establecido por el artículo 202 que nos men ciona los casos en los cuales el juicio de nulidad es improcedente y dice:

"Es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, contra actos:

I. Que no afecten los intereses jurídicos - del demandante.

II. Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribunal.

III. Que hayan sido materia de sentencia pro nunciada por el Tribunal Fiscal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del - mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas.

IV. Respecto de las cuales hubiere consenti- miento entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes res- pectivamente o juicio ante el Tribunal Fis- cal en los plazos que señala este Código.

V. Que sean materia de un recurso o juicio - que se encuentre pendiente de resolución ante

una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal.

VI. Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea ontativa.

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

Para los efectos de esta fracción, se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causas de acumulación previstas en el artículo 219 de este Código.

VIII. Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

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

X. Cuando no se haga valer agravio alguno.

XI. Cuando de las constancia de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado.

XII. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este Código o de las Leyes Fiscales Especiales.

"La contestación de la demanda, no es una obligación, sino una carga procesal, que a decir verdad es la más importante carga procesal del demandado."(30).

Indica Briseño Sierra, que la rebeldía del demandado estriba en "la no reacción es decir permanecer inactivo en el proceso." Esta actitud traería como consecuencia como lo indica en su parte última del párrafo I -

---

(30). Gonzalo Armienta. pág. 224. Op. Cita. pág. 67.

del artículo 212, que "si no se produce contestación en tiempo o ésta no se refiera a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios, resulten desvirtuados."

Sigue afirmando Briseño Sierra, que una segunda actitud del demandado, podrá ser el allanamiento a la demanda que estriba ésta cuando éste confiesa los hechos y reconoce el derecho. "El sujeto reacciona y contesta, pero sólo para hacer saber al juzgado que se somete a la pretensión contraria." (31).

Una tercera actitud, lo será la negación de la demanda, la cual es la forma más sencilla de resistencia y oposición.

Al respecto nos dice Jaime Gansp. "Hay pues dos criterios - distintos de clasificación de la oposición: El primero que se fija en el tipo de discusión y el segundo en el tipo de lo discutido. II. En relación al tipo de discusión deben señalarse en las posibles actitudes del sujeto pasivo que se defiende dos grandes grupos: a). El primero es el que comprende aquella oposición que consiste en una simple o mera negativa de los elementos de la pretensión del actor, defensa que puede designarse con el nombre de negación, pues en ella el oponente se limita a desconocer las afirmaciones del contrario." (32).

---

(31). Briseño Sierra. pág. 369. Op. Cita. Pág. 106.

(32). Jaime Gansp. Derecho Procesal Civil. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1961. V. I. Pág. 245.

También por último podrá existir confesión, es decir admitir los hechos, pero discute el derecho o reconversión "El demandado se -- dirige a obtener la actuación a su favor, de una voluntad de la ley, en el mismo litigio promovido por el actor, pero independientemente de la desestimación del actor."(33).

Cabe mencionar antes de pasar al tema de sentencia que en el procedimiento contencioso administrativo existen incidentes promovibles, entre los de previo y especial pronunciamiento tenemos cuatro:

- I. Incompetencia en razón del territorio.
- II. El de acumulación de autos.
- III. El de nulidad de notificaciones.
- IV. El de interrupción por causa de muerte o disolución.

Estos cuatro incidentes, sin lugar a duda, afectan a la serie procesal, por lo que su carácter de previo y especial pronunciamiento, previsto por el legislador resulta adecuada a su específica naturaleza jurídica.

I. Incompetencia. Esta procederá cuando en una sala regional se promueva juicio que otra deba conocer en razón de territorio, se declara incompetente de plano y comunicará su resolución a que en su concepto corresponderá ventilar el negocio, enviándole los autos. (Art. 218).

---

(33). Chioyenda, citado por Gonzalo Armienta. pág. 232.

II. Acumulación de autos, procede como resultado o consecuencia de la constratación que hace el órgano jurisdiccional de la independencia de dos o más procesos, en los cuales deben concurrir los siguientes pre supuestos:

- a). Que las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.
- b). Siendo diferentes las partes e invocándose distintos - agravios que el acto impugnado sea uno mismo.
- c). Independientemente de que las partes y agravios sean o no diversos se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencia de los otros. (Art. 219).

III. Nulidad de actuaciones. Las notificaciones que no fueren hechas conforme a lo dispuesto en este Código serán nulas. (Art. 223).

IV. La interrupción por causa de muerte o disolución se tramitará ante el Magistrado Instructor y procederá cuando antes de que en el juicio se cierre la instrucción ocurra cualquiera de los siguientes supuestos. (Art. 224).

- a). Muera una persona que sea parte en el juicio.
- b). Se presente cualquiera de las causales legales de disolución de una persona moral siempre que sea particular y demandada.

El procedimiento en este caso se reanudará cuando se apersonare a juicio el causahabiente de la persona desaparecida.

Antes de pasar a la sentencia, cabe mencionar a la recusación

como derecho que tienen las partes dentro del procedimiento, para valga de nuevo la palabra recusar al magistrado o merito del tribunal.

Por último, el Código Fiscal de la Federación, indica en su artículo 204, los impedimentos y excusas por las cuales los agristados estarán impedidos para conocer un juicio, indicando que estas son:

"Art. 204.

- I. Tienen interés personal en el negocio.
- II. Son parientes consanguíneos, afines o civiles de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, en línea recta sin limitación de grado dentro del cuarto grado en la colateral por consanguinidad y en el segundo de la colateral por afinidad.
- III. Han sido patronos o apoderados en el mismo negocio.
- IV. Tienen amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes.
- V. Han dictado el acto impugnado o han intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo en su ejecución.
- VI. Figuran como parte en un juicio similar, pendiente de resolución.
- VII. Estan en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga o más grave que las mencionadas.

#### d) SENTENCIA Y RECURSOS

Instruido el proceso y declarados vistos los autos es decir contestada la demanda, desahogadas las pruebas y resuelto los incidentes de precio y especial pronunciamiento o el de recusación, se notificará a las -

partes para que en un término de cinco días, reproduzcan o formulen sus alegatos. Hecho lo anterior se formulará el proyecto de sentencia dentro de los treinta días siguientes al cierre de la instrucción.

Los magistrados integrantes de la sala, pronunciarán la sentencia por mayoría de votos o unanimidad de votos. Lo anterior es confirmable al plasmar en el presente trabajo el artículo 236 del Código Fiscal de la Federación que a la letra dice:

"ARTICULO 236. La sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la sala, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción en el juicio. Para este efecto el magistrado instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los treinta días siguientes al cierre de la instrucción. Para dictar resolución en los casos de sobresoimiento por alguna de las causas previstas en el artículo 203 de este Código, no será necesario que se hubiese cerrado la instrucción.

Quando la mayoría de los magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota en contra del proyecto, o formular voto particular razonado, pero lo deberá formular en un plazo que no excederá de diez días, transcurridos los cuales si no lo hace perderá ese derecho y deberá devolver el expediente; en caso de que no lo devuelva incurrirá en responsabilidad.

Si el proyecto del magistrado instructor no fue aceptado por los otros magistrados de la sala, el Secretario de aquélla engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular del instructor.

Las causas por las que una sentencia puede declarar que una resolución administrativa es ilegal, son las establecidas por el artículo



238 de la ley relativa:

- 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 en las Leyes; inclusive por la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.
- III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular.
- IV. Si los hechos que la motivaron no se realizaron fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.
- V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiera dichas facultades.

Pero que es la sentencia?..... Alfredo Rocco, define la sentencia como "El acto por el cual el Estado, por medio del órgano de la jurisdicción destinado para ello (juez); aplicando la norma al caso concreto, indica aquella norma jurídica que el derecho concede a un determinado interés."(34).

Briseño Sierra Indica. "De cualquier manera lo importante está en que la sentencia ya no resulte una automática aplicación de la ley... pero también ahora es pertinente separar los casos de manera que cuando el conflicto tenga como tema un precepto vigente, nada se podrá aducir para - convertir al juez en el legislador."(35).

---

(34). Alfredo Rocco, La Sentencia Civil. Trad. de Mariano Quejero, Edit. - Stylo. México 1944. pág. 51.

(35). Briseño Sierra. pág. 571. Op. cit. pág. 108.

"La sentencia, como todo acto jurídico, reviste una forma - que responde a ciertos principios. Me refiero a aquellos que en nuestro derecho positivo tienen carácter constitucional. Ellos son los de la debida motivación y fundamentación legal!"(36).

Con respecto a ésto el artículo 237 señala:

"Las sentencias del Tribunal Fiscal se fundarán en derecho y examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.

No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnadas de manera expresa en la demanda."

En cuanto al contenido, que la emisión de la sentencia está sujeta, a ciertos principios que delimitan el contenido de la sentencia. - Así, el principio de congruencia obliga al juez a resolver sujetándose estrictamente a los puntos controvertidos.

Lo anterior implica: a) Que el fallo no contenga más de lo pedido por las partes. b). Que el fallo no contenga menos de lo pedido por las partes y c) Que el fallo no contenga algo distinto de lo pedido por las partes.

Al respecto, manifiesta José Becerra Bautista. "la congruencia significa que el juzgador debe analizar y resolver todos los puntos - que las partes han sometido a su consideración soberana y que debe resolver

---

(36). Artículo 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

sólo esos puntos."(37).

En nuestro procedimiento fiscal, esta idea es visible en -- lo que manifiesta el artículo 234 del Código al decir en su último párrafo "Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formuladas, la sala adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores, debiendo fundar razonalmente esta parte de su sentencia."

Relacionado a lo anterior, resulta importante agregar la opinión de Heduán Virve's que dice" la interpretación de la norma que se comenta, tiene un alcance que rebasa su redacción y que sólo ésta sugerido al hablar de una convicción distinta acerca de los hechos del litigio. Esa interpretación consiste en reconocer a dicho Tribunal la facultad de apartarse de lo probado por las partes y, por ende, de la litis planteada, ya que si le está permitido fundar una convicción distinta acerca de los hechos tendrá que aplicar el derecho que le corresponda, lo que ha sido admitido por el Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación al fallar entre el 29 de enero de 1969 y el 16 de febrero de 1971. Que en resumen faculta a -- que el contencioso-administrativo de anulación está instituido en beneficio de la ley; que si la fracción II del artículo 221 del Código (ahora artículo 239) faculta al juzgador para llegar a una convicción distinta de los hechos controvertidos por las partes, lo faculta para aplicar a esos hechos las disposiciones legales que ameriten, pudiendo ser también distin

---

(37). Becerra Bautista, José. El proceso civil en México. 4a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. Mexico 1974. pág. 171.

tas de las invocadas por las propias partes; y que por tanto, frente a las pretensiones de una u otra que pueden estar igualmente equivocadas, el juez está en plenitud de optar por una tercera posición."(38).

"Cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto en los casos en que la autoridad haya demandado la anulación de una resolución favorable a un particular, indicará los términos conforme a los cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal."(39).

EJECUCION DE LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION: "como las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad no son constitutivos de derecho sino únicamente declarativas, no pueden tener ejecución alguna, ya que se limitan a reconocer la validez de la resolución administrativa o declarar su nulidad. En tal virtud cuando una sala del Tribunal Fiscal pronuncia sentencia reconociendo la validez de la resolución ante ella impugnada, no se ejecuta dicha sentencia sino que se deja expedito el derecho de las autoridades fiscales para llevar a cabo su propia determinación"(40)

Para reforzar la idea anterior es decir que el Tribunal Fiscal de la Federación carece de facultad para ejecutar sus resoluciones o fallos y carece de competencia para las cuestiones que se susciten con motivo

---

(38). Heduan Virve's Dolores, Cuarta Década del Tribunal Fiscal de la Federación. Academia Mexicana de Derecho Fiscal. México 1961. pág. 254 y 255.

(39). Alvarez Tabio, citado por Serra Rojas Andrés, Op. Cit. pág. 536.

(40). Informe de 1973, segunda sala, pág. 35.

del incumplimiento de sus propios fallos, se citan las siguientes jurisprudencias:

"Si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación ejercita funciones jurisdiccionales, al resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, también es verdad que carece de imperio para hacer respetar sus decisiones, según se establece expresamente en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936. Ahora bien, como el imperio es uno de los atributos de la jurisdicción, es forzoso concluir que el Tribunal Fiscal de la Federación no tiene plena jurisdicción."(41)

"El Tribunal Fiscal carece de competencia legal para examinar y resolver las cuestiones que se susciten con motivo del incumplimiento de sus propios fallos por parte de las autoridades fiscales, toda vez que ni el artículo 160 del Código Fiscal ni ningún otro artículo del mismo lo faculta para ese efecto, tanto más si se tiene en cuenta que por su naturaleza el Tribunal Fiscal carece de plenitud de jurisdicción."(42)

"El desacato o incumplimiento a las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación debe separarse a través del Juicio de Amparo que es el medio legal y adecuado para hacerlas cumplir. EL HECHO DE QUE CAREZCAN DE IMPERIO, NO IMPLICA QUE CAREZCAN DE VALIDEZ, lo que da motivo a la vulneración de garantías individuales, vulneración que debe protegerse por el único medio que establece nuestro sistema constitucional, o sea el Juicio de Garantías."(43)

## R E C U R S O S

El recurso, en el ámbito del Derecho Procesal es un medio --

- 
- (41). Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte, Segunda Sala, pág. 310.-Quinta Epoca. Tomo LXVI, pág. 218. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- (42). Apéndice de Jurisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte, Segunda Sala. Pág. 311. Quinta Epoca: Tomo
- (43). Apéndice de la Jirisprudencia de 1917 a 1965 del Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte. Quinta Epoca. Vol. LVIII. pág. 89.

de impugnación que la ley ha concedido a las partes o a los terceros que gozan de legitimación procesal, para obtener la revisión de las resoluciones del órgano jurisdiccional y, en su caso, su modificación o revocación.

Adolfo Schonke precisa: "Recurso es el medio de someter una resolución judicial, antes de que adquiera el carácter de cosa juzgada, a un nuevo examen en una instancia superior, deteniendo así la formación de la cosa juzgada. Esta suspensión de la entrada en la cosa juzgada y la adquisición de la competencia por un tribunal superior es lo que caracteriza a los recursos."(44).

Por su parte el Lic. Martínez López comenta: "Recursos son los medios que las leyes autorizan para que el agraviado con una resolución de autoridad, pueda ocurrir a otra de la misma jurisdicción, en solicitud de que la revoque o modifique en su favor, es decir, los recursos deben estar autorizados en una ley."(45).

"Un recurso no es tal porque alguien le de esa denominación, ni porque se pretenda, usándolo como medio, obtener el cambio de una resolución; sino cuando el sistema jurídico lo establece como camino para llegar a un cambio en el contenido de dicha resolución."(46).

El artículo 239 del Código establece en su tercera fracción, que "en caso que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la senten

(44). Adolfo Schonke, citado por el Lic. Gonzalo Armienta. Op. Cit. pág. 301.

(45). Lic. Martínez López, Luis. *op. cit.* n.º 329 Op. Cit. n.º 93.

(46). Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Tomo 18, pág. 2137.

cia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

El Código Fiscal establece como recursos en contra de las sentencias los siguientes:

- a). Recurso de reclamación.
- b). Recurso de queja.
- c). Recurso de revisión.
- d). Recurso de revisión fiscal.

Para comprender mejor estos recursos, paso a continuación a indicar en que consisten estos y cuando son aplicables:

I. Por lo que hace al recurso de reclamación el artículo 242 a la letra dice:

"El recurso de reclamación procederá ante la sala regional, en contra de las resoluciones del magistrado instructor que admitan o desechen la demanda, la contestación o las pruebas, que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio a aquéllas que admitan o rechacen la intervención del coadyuvante o del tercero. La reclamación se interpondrá dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva y tendrá por objeto subsanar, en su caso, las violaciones cometidas y dictar la resolución que en derecho corresponde."

II. Por lo que hace al Recurso de Queja el artículo 245 y - 246 del mismo Código establecen:

## "PROCEDENCIA DEL RECUPSO.

ARTICULO 245. Contra resoluciones de las salas regionales, violatorias de la jurisprudencia del Tribunal, la parte perjudicada podrá ocurrir en queja ante la Sala Superior dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva.

## INTERPOSICION DE LA QUEJA

ARTICULO 246. El recurso de queja se interpondrá ante la sala regional que corresponda, mediante escrito dirigido al Presidente del Tribunal o directamente ante el mismo, acompañando las copias necesarias para el traslado a las demás partes y en su caso, para la sala regional.

La sala regional turnará el escrito al Presidente del Tribunal, quien estará facultado para desechar las quejas notoriamente improcedentes o extemporáneas. En el auto en que se admita el recurso, se designará magistrado instructor y se correrá traslado a las demás partes por el término de cinco días para que expongan lo que a su derecho convenga, transcurrido este plazo se considerará integrado el expediente, aun cuando no se haya desahogado el traslado y se turnará al magistrado que se hubiese designado como instructor para que proceda a formular el proyecto respectivo en un plazo que no excederá de un mes a partir del día en que haya recibido el expediente del juicio.

III. El artículo 248, reglamenta al recurso de revisión, y dice que procede en contra de:

"Las resoluciones de las salas regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, serán recurribles por las autoridades ante la Sala Superior, cuando el asunto sea de importancia y trascendencia, a juicio del titular de la Secretaría de Estado. Departamento



Administrativo u organismo descentralizados a que el asunto corresponda.

También serán recurribles las sentencias de las salas regionales por violaciones procesales cometidas durante el procedimiento que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.

#### TRAMITE DE LA REVISION.

ARTICULO 249. El recurso a que se refiere el artículo que antecede deberá ser interpuesto precisamente en escrito dirigido al Presidente del Tribunal, dentro del plazo de quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna. El escrito será firmado por el titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo o por los directores o jefes de los organismos descentralizados, según corresponda y en caso de ausencia, por quienes legalmente deban sustituirlo.

IV. Por último, en cuanto al Recurso de la Revisión Fiscal, el artículo 350 establece:

"ARTICULO 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 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 30 bis de la Ley de Amparo, se considerará que tiene las características requeridas para ser objeto del recurso."

•

Quando se trate de contribuciones que deban de terminarse o cubrirse por periodos 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.

## II. TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

### a) CONCEPTO Y NATURALEZA.

Quando se vio en el capítulo tercero, el Sistema Continental Europeo o Francés, se dijo que existían cuatro tipos de sistemas siendo los dos primeros el de plena jurisdicción y anulación, siendo una de sus diferencias la naturaleza de la resolución emitida por el tribunal competente.

Es decir, se definió al tribunal de anulación como aquel -- tribunal administrativo que conoce y resuelve las controversias surgidas entre la administración y los administrados, encargado de dictar sentencia, que en caso de ajustarse a las pretensiones del actor, anula el acto administrativo combatido ó en caso de no ajustarse las pretensiones del actor a lo establecido por la ley, lo confirma.

A diferencia de lo anterior, se puede definir al Tribunal de Plena Jurisdicción como aquel tribunal administrativo que no sólo revoca o anula el acto combatido, sino que resuelve en su lugar.

Complementando el concepto anterior del tribunal de plena -- jurisdicción Marcel Waline afirma "En el contencioso de plena jurisdicción, la jurisdicción administrativa tiene todos los poderes habituales del juez. Este recurso establece un principio general para proteger todas las viola--

ciones que sufra un particular. Un tribunal administrativo de plena jurisdicción está capacitado. En principio para revisar los actos de la administración que lesionen los derechos subjetivos y aún de ciertos entes autónomos. Habriou nos dice a este respecto: "en principio; la jurisdicción administrativa debe serlo en sede de contencioso de plena jurisdicción, para conocer de las operaciones administrativas que constituyen la ejecución de servicios públicos. Este principio ha sido discutido, pero si no se admite, se condena a muerte el contencioso de plena jurisdicción, porque nada queda si éste no es el contencioso surgido del desarrollo de operaciones administrativas."(47)

De acuerdo a lo anterior se puede afirmar que el tribunal de plena jurisdicción corre mucho más adelante que el tribunal de anulación, ya que los de plena jurisdicción, revocan, confirman, modifican o reforman, ya sea total o parcialmente el acto combatido y la autoridad que emitió el acto recurrido deberá acatar la sentencia incluso, cuando ésta sea totalmente diferente al acto impugnado, es decir la sentencia del tribunal de plena jurisdicción es un acto nuevo, que se debe a la autoridad jurisdiccional y no a la administrativa, y que se substituye al acto impugnado, reemplazándolo y el tribunal de anulación, sólo revoca o confirma el acto de molestia.

Dicho de otra manera, existe contencioso de plena jurisdicción cuando el Tribunal, como su nombre lo indica, declara el derecho ampliamente, pudiendo anular, reformar o dictar en fallo una nueva resolución en relación a lo impugnado por el particular.

---

(47). Citado por el Lic. Serra Rojas. Pág. 497. Ob. Cita. Pág. 26.

"La creciente confianza inspirada por estos Tribunales Contencioso-Administrativos de tipo no judicialista se refleja en algunas facultades atribuidas al Tribunal. No estamos sólo ante una jurisdicción de anulación inerte, como es el caso del Tribunal Fiscal sino ante una jurisdicción, que puede condenar a la autoridad impugnada, pudiendo darle plazo para contestar una petición, ordenarle la reposición del procedimiento u obligarla a otorgar o restituir al actor en el goce de los Derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, es decir, que el juez tiene en este caso el dominio amplio del acto impugnado, pero no la plena jurisdicción del mismo. Cabiendo claro ésta y como adelante se verá, tanto el amparo a iniciativa de las autoridades contra la decisión del Tribunal." (48)

En cuanto a su desarrollo, podemos decir que apareció con posterioridad al tribunal de anulación.

Comenta el Lic. Gabino Fraga "El Tribunal Fiscal de la Federación abrió el camino para el establecimiento de otros tribunales administrativos y con el reconocimiento de su constitucionalidad hecha por las reformas de 1946 y 1967 al artículo 104 constitucional que autorizó a las leyes federales para instituir tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dirimir controversias sobre la administración pública federal o del Distrito Federal, la ley de 26 de febrero de 1971 (D.O. de 17 de marzo de 1971 y 4 de enero de 1973) creó el Tribunal -

---

(48). González Cosío Arturo. El Poder Público y la Jurisdicción en Materia Administrativa en México. Editorial Porrúa. México 1982. Pág. 125.

de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, que ha venido funcionando de acuerdo con dichos ordenamientos los cuales han sido adicionados y reformados por la ley del Congreso de 27 de diciembre de 1978, publicada en el Diario Oficial de 3 de enero de 1979. (49).

Por último es importante agregar la definición dada por el artículo 1o. de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

"El tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos y es independiente de cualquier autoridad administrativa. Tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre el Departamento del Distrito Federal como autoridad local y los particulares. Tendrá la organización y atribuciones que esta ley establece."

Lo importante es destacar en este artículo, lo referente a la autonomía e independencia del Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal. Es obvio pensar, que en caso contrario es decir si no fuera autónomo e independiente este tribunal, existiría una imparcialidad, ya que el gobierno buscaría en forma injusta siempre su bien, de acuerdo a sus intereses.

---

(49). Gabino Fraga. Opus. Cita. pág. 465 y 466.

## b) ORGANIZACION Y COMPETENCIA

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo funcionará en pleno o en tres salas de tres miembros cada uno; se compondrá de diez magistrados numerarios.

En caso de necesidad cuando el servicio así lo requiera se podrá nombrar otros magistrados supernumerarios para formar otras dos sa las. (Art. 2o.).

El Presidente de la República a proposición del Jefe del -- Departamento del Distrito Federal y con aprobación de la Cámara de Diputa-- dos o de la Comisión Permanente en su caso, nombrará cada seis años a los - magistrados que integran el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo.

Los magistrados no podrán ser removidos sino en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los Magistrados del Tribu-- nal Superior de Justicia del Distrito Federal.

El Tribunal tendrá un Presidente que durará en su cargo un - año y podrá ser reelecto, la Presidencia recaerá siempre a un Magistrado -- número y no integrará Sala. Cada sala tendrá un Presidente y podrá ser - reelecto. (Art. 5o.).

El artículo 4o. de la Ley del Tribunal Contencioso, indica los requisitos para ser magistrados, que entre otros son:

a). Ser mexicano por nacimiento, en ejercicio de sus derechos civiles y políticos.

b). No tener menos de veinticinco años, el día de su designación, ni ser mayor de sesenta y cinco años.

c). Ser Licenciado en Derecho, con título debidamente registrado en la Dirección de Profesiones, entre otros.

El Pleno se compondrá de los Magistrados que integren el Tribunal, pero se requerirá la presencia de más de las dos terceras partes de sus miembros para que pueda funcionar.

Son atribuciones del Tribunal en Pleno:

- I. Designar a su Presidente.
- II. Establecer las reglas para la distribución de los negocios entre las diversas Salas del Tribunal.
- III. Fijar la adscripción de los Magistrados.



- IV. Conceder licencias a los magistrados, hasta por un mes cada año, con goce de sueldo, con causa justificada y hasta por tres meses sin goce de sueldo.
- V. Nombrar, remover y conceder licencia a los secretarios y actuarios.
- VI. Formular anualmente el proyecto de presupuesto del Tribunal para ser remitido al Departamento del Distrito Federal.
- VII. Expedir, modificar y sustituir el reglamento interior del Tribunal.
- VIII. Dictar las normas necesarias para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal.
- IX. Decidir sobre las contradicciones que surjan entre las resoluciones de las Salas. Las decisiones que adopte en estos casos tendrán fuerza jurisprudencial.
- X. Conocer y resolver el Recurso de Revisión que las autoridades interpongan contra las resoluciones que pronuncien las Salas del Tribunal, así como el de Reclamación.
- XI. Conocer y resolver sobre las excitativas que formulen las partes en el juicio, cuando el magistrado instructor no formule proyecto de sentencia en el plazo establecido en esta ley, o cuando los magistrados integrantes de la sala no firmen el proyecto, o cuando el magistrado disidente de la mayoría que se haya reservado el derecho de voto particular, no lo formule dentro de un término de diez días, o cuando el magistrado que obtenga mayoría para el contrario proyecto, no lo formule dentro del mismo término.
- XII. Calificar excusas en los términos de esta ley; y
- XIII. Las demás que determinen las leyes.

Por lo que hace al Presidente del Tribunal, son atribuciones de este:

"Art. 20

- I. Representar al Tribunal ante toda clase de autoridades.

- II. Conocer y despachar la correspondencia del Tribunal salvo la reservada a los presidentes de las salas;
- III. Presidir las comisiones que designe el Tribunal en pleno.
- IV. Dirigir los debates y cuidar de la conservación del orden en las sesiones del tribunal en pleno.
- V. Turnar las demandas.
- VI. Tramitar los asuntos de la competencia del pleno del Tribunal, hasta ponerlos en estado de resolución y remitirlos al magistrado que haya designado por turno comoponente.
- VII. Designar y remover al personal administrativo del Tribunal, de acuerdo con las disposiciones legales vigentes y las normas de carácter general que dicte el Tribunal en pleno.
- VIII. Conceder o negar licencias al personal administrativo, - en los términos de las disposiciones aplicables, previa opinión del presidente de la sala que corresponda.
- IX. Dictar las medidas que exijan el buen servicio y la disciplina del tribunal e imponer las sanciones administrativas que procedan a los secretarios, actuarios y empleados administrativos, conforme al reglamento interior del Tribunal, Reglamento de Condiciones Generales de Trabajo, y demás disposiciones legales aplicables.
- X. Dictar las órdenes relacionadas con el ejercicio del presupuesto del tribunal.
- XI. Autorizar, en unión del secretario general de acuerdo las correspondientes actas, en las que se harán constar las deliberaciones del tribunal en pleno y los acuerdos que éste dicte.
- XII. Firmar con el secretario general de acuerdos, los engroses de resoluciones del tribunal en pleno.
- XIII. Realizar los actos que no requieran la intervención del Tribunal en pleno o de las salas, conforme a esta ley; y
- XIV. Las demás que le confiera el pleno.

Por último, el artículo 21 de la ley del contencioso administrativo del Distrito Federal, dice:

"Son atribuciones de las salas conocer de los juicios que se promuevan contra:

I. Los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal, dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares.

II. Las resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal; se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquiera otra que cause --agravio en materia fiscal.

III. La falta de contestación de las mismas autoridades dentro de un término de quince días, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera.

En materia fiscal, las instancias o peticiones que se formulen deberán ser resueltas en el término que la ley fije, a falta de éste, en el de noventa días, el silencio de las autoridades se considerará como resolución negativa cuando no den respuestas en el término que corresponda.

IV. De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten.

V. Del recurso de reclamación, conforme a lo dispuesto en esta Ley.

VI. De los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Pública del Distrito Federal; y

VII. De las demás que señale esta ley.

#### c) PROCEDIMIENTO :

Antes de ver a fondo el procedimiento a seguir en este Tribunal de Plena Jurisdicción, es importante ver antes, quienes son partes en el procedimiento. El artículo 32 de la ley en cuestión dice:

"Serán partes en el procedimiento:

I. El actor.

II. El demandado.

Tendrán este carácter:

a) El Departamento del Distrito Federal, representado por el Jefe del mismo;

b) Los Delegados del Departamento del Distrito Federal; así como los Directores Generales del mismo a cuya área de competencia corresponda la resolución o acto administrativo impugnado o su ejecución; quienes al contestar la demanda lo harán por sí y en representación del Jefe del Departamento del Distrito Federal;

c) Las autoridades del Departamento del Distrito Federal, tanto ordenadoras como ejecutoras de los actos que se impugnen;

d) El particular a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 21 de esta ley. (juicio de lescividad).

III. El tercero perjudicado, o sea cualquier persona cuyos intereses puedan verse afectados por las resoluciones del Tribunal.

En relación al procedimiento, cabe mencionar que los juicios que se promuevan ante el Tribunal se sustanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que señala esta ley. A falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que prescribe este ordenamiento, se estará a lo dispuesto por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y al Código Fiscal de la Federación, en lo que resulten aplicables.

Para que exista seriedad, deben estar perfectamente designados el actor y el demandado, y su analítica imputación en el capítulo de hechos de la demanda y de ser respectivamente titular de la pretensión.

Pero que entendemos por pretensión?

Por pretensión se debe entender "El derecho de acudir ante los tribunales, ya sea concreto o abstracto frente al particular o frente al estado no es evidentemente un derecho de naturaleza procesal, sino un supuesto del proceso, que permanece fuera de él, y que se acantona, bien en el terreno civil, bien en el terreno político, quizá en ambos, sin poder por ello funcionar como clave explicativa de las cuestiones de orden procesal estricto."(49).

Por ello no se puede negar en forma alguna, el relevante papel que en el proceso juega la pretensión si estamos reconociendo que precisamente ella es, según juicio certero de Alcalá-Zamora y Castillo, "como el cordón umbilical que une la acción con el derecho sustantivo.

"Jamás se debe de confundir a la pretensión con la acción. Esta última es el poder jurídico que tiene todo sujeto de derecho, de acudir a los órganos jurisdiccionales para reclamarles la satisfacción de una pretensión." (50)

Briseño Sierra dice: "La acción tiene la inconfundible proyección que enlaza tres sujetos actor, juez y demandado."(51).

Es evidente pues, que la acción como impulso procesal, man-

(49). Guasn Jaime. Derecho Procesal Civil. 2a. Edición. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1961. V. I. pág. 24.

(50). Citado por Gonzalo Armienta. pág. 181 Opus. Cit. pág. 67.

(51). Briseño Sierra. pág. 176. Op. Cita. pág. 108.

tiene en movimiento al órgano jurisdiccional y lo lleva, construyendo el proceso mediante la configuración de una serie proyectiva de actos procesales, hasta la meta prefijada; la satisfacción de la pretensión que ha resultado fundada; empero, la acción sólo es derecho instrumental medio - - otorgado al justiciable para promover y mantener en movimiento a los órganos titulares de la jurisdicción. En consecuencia, como tal, no puede presentarse en escena sin su inseparable compañera: la pretensión.

Por último sólo cabe definir que es el proceso; es el instrumento adecuado para allegar al órgano jurisdiccional todos los elementos de juicio que le permitan dar una justa resolución a las pretensiones merecedoras de tutela jurídica.

Desde otro punto de vista, el proceso, la mayor parte de los autores lo consideran como "un complejo de actos ejecutados con la finalidad de que el órgano jurisdiccional resuelva, con el mayor acopio de datos para dar una satisfacción a una pretensión que puede presentarse como resistida, incierta o discutida.

En resumen puedo decir que el proceso tiene por fin resolver los conflictos, satisfaciendo pretensiones o excluyéndolas.

Sólo cabe definir pues que es el procedimiento; "es el hacer humano conforme a reglas determinadas para alcanzar, mediante la realización de una serie concatenada de actos, una finalidad preconcebida. Sólo donde - hay conducta existe procedimiento; pues éste presuone, esencialmente el lo

gro conciente de un objetivo."(52).

"Por otra parte se sabe que el procedimiento es un concepto de carácter formal, que se traduce en un conjunto de normas instrumentales que sirven de causa para la producción, modificación y extinción de actos jurídicos, especialmente en el ámbito del derecho público; y así puede hablarse con propiedad de procedimiento legislativo, administrativo, judicial, etc., cuando en ocasiones, por imprecisión del lenguaje jurídico, se haga referencia indebida a un proceso legislativo o de la administración para indicar los aspectos instrumentales de la creación de las leyes o de los actos administrativos."(53).

Complementando el concepto anterior, se puede agregar que el procedimiento es "el conjunto de reglas relativas a los litigios organizados que suscita la actividad de las administraciones públicas, cualesquiera que sean las jurisdicciones ante las cuales los litigios sean presentados."(54).

Como en todo proceso generalmente este comienza por la demanda, constituyendo así el acto inicial del proceso contencioso-administrativo, de lo anterior Briseño Sierra indica "la demanda es la ocasión con que la pretensión se puntualiza y hacia lo futuro perfila el contenido de la cosa juzgada, de lo juzgable."(55).

---

(52). Gonzalo Armenta. pág. 191. Op. Cit. pág. 67.

(53). Fix-Zamudio, Héctor. Estudio de los Recursos Administrativos, artículo tomado de la revista Estudios de Derecho Contemporáneo Público. Fondo de Cultura Económica. UNAM. México 1972.

(54). Citado por Nava Negrete Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Op. Cit. pág. 115.

(55). Briseño Sierra. pág. 340. Op. Cit. pág. 108.

Por su parte Jaime Guasp, la define como "el acto típico y ordinario de iniciación procesal o dicho de otra forma, aquella declaración de voluntad de una parte por la cual ésta solicita que se dé vida a un proceso y que comience su tramitación."(56).

Es menester ahora, ocuparnos de los requisitos de la demanda en el proceso ante el contencioso-administrativo, el artículo 50 de la ley en cuestión dice:

"La demanda podrá interponerse en la forma impresa que proporcione el Tribunal y deberá contener los siguientes requisitos:

- I. Nombre y domicilio del actor, y en su caso, de quien promueva en su nombre;
- II. La resolución o acto administrativo impugnado;
- III. La autoridad, autoridades o partes demandadas;
- IV. El nombre y domicilio del tercero perjudicado si lo hubiere;
- V. La pretensión que se deduce;
- VI. La fecha en la que se tuvo conocimiento del auto impugnado;
- VII. La descripción de los hechos, y, de ser posible, los fundamentos de derecho;
- VIII. La firma del actor. Si éste no supiere o no pudiese firmar, lo hará un tercero a su ruego, poniendo el primero la huella digital, y
- IX. Las pruebas que el actor ofrezca.

El actor deberá acompañar una copia de la demanda para cada una de las demás partes y podrá anexarla con los escritos, datos, documentos y demás elementos que considere necesarios."

---

(56). Jaime Guasp, pág. 309. Op. Cit. pág. 113 T.I.



En cuanto al requisito por el factor tiempo, el artículo 43 de la Ley del Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, dice:

"El término para interponer la demanda en contra de las resoluciones de las autoridades administrativas del Distrito Federal será de quince días hábiles, contados desde el día siguiente al en que se haya notificado al afectado la resolución o acuerdo que reclame o al día en que haya tenido conocimiento de ellos o de su ejecución, o el en que se hubiere ostentando sabedor de los mismos.

Quando se pida la nulidad de una resolución favorable a un particular, la demanda deberá presentarse dentro de los cinco años siguientes a la fecha en que sea notificada la resolución, salvo que dicha resolución haya originado efectos de tracto sucesivo, caso en el cual la autoridad podrá demandar la nulidad en cualquier época, pero los efectos de la sentencia, en caso de nulificarse la resolución favorable, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda."

#### ARTICULO 25.

"Toda promoción deberá ser firmada por quien la formule, requisito sin el cual se tendrá por no hecha. Cuando el promovente no sepa o no pueda firmar, firmará otra persona en su nombre y el interesado estampará su huella digital.

Ante el tribunal no procederá la gestión oficiosa. Quien promueva a nombre de otro deberá acreditar su personalidad en términos de Ley, al presentar su demanda."

Como se indicó en el capítulo anterior la eficacia de la demanda depende del debido cumplimiento de los supuestos y requisitos atinentes al ejercicio de la acción.

Es el momento oportuno para establecer de acuerdo a la ley -

en cuestión en que casos o mejor dicho cuales son las causas para las que el presidente de la sala desechara la demanda, dice al respecto el artículo 53 de la Ley del Tribunal Contencioso:

"El Presidente de la sala admitirá la demanda, o en los siguientes casos la desechará:

I. Si examinada, encontrare que el acto impugnado se dictó de acuerdo con la jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación o del propio Tribunal;

II. Si encontrare motivo manifiesto e indudable de improcedencia; y

III. Si siendo oscura o irregular, y prevenido el actor para subsanarla en el término de cinco días no lo hiciere o no proporcionare los elementos indispensables para suplir sus deficiencias."

Artículo 71.- Indica: "El juicio ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, será improcedente:"

I. Contra actos de autoridades que no sean del Departamento del Distrito Federal;

II. Contra actos del propio Tribunal;

III. Contra actos que sean materia de otro juicio contencioso administrativo que se encuentre pendiente de resolución, promovido por el mismo actor, contra las mismas autoridades y por el propio acto administrativo, aunque las violaciones reclamadas sean diversas;

IV. Contra actos que hayan sido juzgados en otro juicio contencioso administrativo, en los términos de la fracción anterior.

V. Contra actos que no afecten los intereses del actor, que se hayan consumado de un modo irreparable o que hayan sido consentidos expresa o tácitamente, entendiéndose por estos últimos aquellos contra los que no se promovió el juicio dentro de los plazos señalados por esta Ley;

VI. Contra actos de autoridades del Departamento

del Distrito Federal, cuya impugnación mediante otro recurso o medio de defensa legal, se encuentre en trámite;

VII. Contra reglamentos, circulares o disposiciones de carácter general, que no hayan sido aplicados concretamente al promovente;

VIII. Quando de las constancias de autos aparezca claramente que no existe la resolución o el acto impugnado;

IX. Quando hayan cesado los efectos del acto impugnado o éste no pueda surtir efecto legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o materia del mismo.

X. Contra actos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal cuando deben ser revisados de oficio y la Ley que lo rijá fije plazo al efecto; y

XI. En los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de esta ley."

Dentro del término de 24 horas de haber recibido la demanda, el presidente del tribunal turnará a la sala que corresponda la demanda:

No encontrándose irregularidades en la demanda, o subsanadas éstas, el presidente de la sala mandará emplazar a las demás partes para que contesten dentro del término de diez días. En el mismo acuerdo citará para la audiencia del juicio dentro de un plazo que no excederá de quince días y dictará las demás providencias que procedan con arreglo a esta ley.

El término para contestar correrá a las partes individuales.

Las partes demandadas y el tercero perjudicado en su contestación se referirán a cada uno de los puntos contenidos en el escrito de demanda, citarán los fundamentos legales que consideren aplicables al caso y ofrecerán las pruebas que estimen pertinentes. (Art. 54).

Si la parte demandada, no contestara dentro del término señalado en el artículo próximo anterior, el Tribunal declarará la preclusión correspondiente considerando confesados los hechos salvo prueba en contrario. (Art. 55).

Admitida la demanda, pasará el expediente al magistrado que corresponda, que será el encargado de continuar la instrucción hasta la audiencia.

El magistrado instructor examinará el expediente y si encontrare acreditada debidamente alguna causa evidente de improcedencia o de sobreseimiento, propondrá a la Sala el correspondiente proveído en el que se dé por concluido el juicio. El proveído se dictará por unanimidad o por mayoría de votos de los Magistrados que integren la Sala. (Art. 56).

La suspensión de los actos impugnados, podrá concederse por el Presidente de la sala que conozca del asunto, en el mismo auto en que admita la demanda, haciéndolo saber sin demora a la autoridad demandada, para su cumplimiento. (Art. 57).

La suspensión podrá solicitarla el actor en cualquier momento del juicio y tendrá por efecto mantener las cosas en el estado en que se encuentren, en tanto se pronuncie sentencia.

No se otorgará la suspensión si se sigue perjuicio a un evidente interés social, se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.

Cuando los actos materia de impugnación hubieren sido ejecutados y afecten a los particulares de escasos recursos económicos, impidiendo el ejercicio de su única actividad personal de subsistencia y entre tanto se pronuncie la resolución que corresponda, las salas podrán dictar las medidas cautelares que estimen pertinentes para preservar el medio de subsistencia del quejoso.

La suspensión será revocable por la sala en cualquier momento del juicio, si varían las condiciones en las cuales se otorgó.

Tratándose de multas, impuestos, derechos o cualquier otro crédito fiscal, se concederá la suspensión si quien lo solicita garantiza su importe ante la Tesorería del Distrito Federal, en alguna de las formas siguientes:

- I. Depósito en efectivo;
- II. Prenda o hipoteca;
- III. Embargo de bienes, o
- IV. Fianza de compañía autorizada.

Es de recordar lo anotado en el anterior capítulo que por economía, no lo reproduzco en éste, y me refiero a las diferentes actitudes que pueden tomar la autoridad al dar contestación a la demanda o el particular tratándose de juicio de lescividad.

Estas actitudes se dijo, podían consistir en:

- a). Rebeldía.
- b). Allanamiento a la demanda.
- c). Negativa de las pretensiones.
- d). Confesión.
- e). Reconocimiento.
- f). Oposición de excepciones dilatorias.

En cuanto a la prueba. Es de no dudarlo que este tema es uno de los que han atraído la atención de los cultores de la ciencia del proceso.

Que es la prueba? la prueba es "un medio de verificación de las proposiciones que los litigantes formulan en el juicio."(57).

Como medio de convicción la prueba debe llevar al juzgador - al conocimiento real de los hechos controvertidos, lo que le permitirá, en su caso, subsumirlos en la hipótesis normativa que el legislador ha elaborado, para atribuirles las consecuencias jurídicas cuya aplicación ha de devenir en la justa composición del litigio.

El objeto de la prueba lo son únicamente los hechos controvertidos, así lo establece supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles y el Código Fiscal.

---

(57). Citado por Gonzalo Armienta. pág. 268. Op. Cit. pág. 67.

El artículo 63 de la Ley del Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, establece:

"En el escrito de demanda y en el de contestación deberán ofrecerse las pruebas. Las supervinientes podrán ofrecerse cuando aparezcan, y hasta en la audiencia respectiva.

Se admitirán toda clase de pruebas, excepto la confesional y las que fueren contrarias a la moral y al derecho. Aquellas que ya se hubieren rendido ante las autoridades demandadas, deberán ponerse a disposición del Tribunal con el expediente relativo, a petición de parte.

Las salas del Tribunal podrán acordar, de oficio, el desahogo de las pruebas que estimen conducentes para la mejor decisión del asunto, notificando oportunamente a las partes a fin de que puedan intervenir, si así conviene a sus intereses.

A fin de que las partes puedan rendir sus pruebas en la audiencia del juicio, los funcionarios o autoridades tienen obligación de expedir con toda oportunidad las copias de documentos que soliciten; si dichas autoridades o funcionarios no cumplieren con esa obligación, la parte interesada solicitará del Tribunal que requiera a los omisos.

El propio Tribunal hará el requerimiento y aplazará la audiencia por un término que no exceda de diez días; pero, si no obstante dicho requerimiento, no se expidieren, el Tribunal hará uso de los medios de apremio.

La prueba pericial tendrá lugar en las cuestiones relativas a alguna ciencia o arte. Los peritos deberán tener título en la especialidad.

Los testigos que no podrán exceder de tres por cada hecho, deberán ser presentados por el oferente, y sólo en el caso de que éste manifieste imposibilidad para hacerlo, el Tribunal los mandará citar.

La segunda parte del ofrecimiento de pruebas, recae en el desahogo de las mismas. Este desahogo se rige por el artículo 75 de la misma ley.

La audiencia tendrá por objeto:

I. Desahogar en los términos de esta Ley, las pruebas debidamente ofrecidas;

II. Oír los alegatos; y

III. Dictar sentencia en el negocio.

La falta de asistencia de las partes, no impedirá la celebración de la audiencia.

#### PROCEDIMIENTO PARA LA AUDIENCIA PUBLICA DE LA SALA

Presentes los tres integrantes de la sala, ésta se constituirá en audiencia pública el día y hora señalados al efecto. A continuación el secretario llamará a los litigantes, peritos, testigos y demás personas que por disposición de la ley deban intervenir en el juicio y se determinará quienes deban permanecer en el salón y quiénes en el lugar separado para ser introducidos en su oportunidad.

La recepción de las pruebas se hará en la audiencia y se sujetará a las siguientes reglas:

I. Se admitirán las relacionadas con los puntos controvertidos que se hubieren ofrecido en la demanda y la contestación, así como las supervenientes;



II. Se desecharán aquellas que el actor debió rendir y no -  
aportó ante las autoridades en el procedimiento administrativo, que dio --  
origen a la resolución que se impugna; salvo las supervenientes y aquellas  
que habiendo sido ofrecidas ante la autoridad demandada, no fueron rendi-  
das por causas no imputables al oferente;

III. Si se ofrece prueba pericial, cada parte y la sala en  
caso de discordia, podrán nombrar a un perito, quien dictaminará por escri-  
to u oralmente. Las partes y la sala podrán formular observaciones a los -  
peritos y hacerles las preguntas que estimen pertinentes en relación con  
los puntos sobre los que dictaminen;

IV. Cuando se hubieren presentado interrogatorios por las -  
partes, en relación con la prueba testimonial, las preguntas deberán tener  
relación directa con los puntos controvertidos y deberán estar concebidas  
en términos claros y precisos, procurando que en una sola no se comprenda  
más de un hecho. La sala deberá cuidar que se cumplan estas condiciones,  
impidiendo preguntas que las contraríen. La protesta y examen de los testi-  
gos se hará en presencia de las partes. Al formularse repreguntas se seguirán  
las mismas reglas. La sala podrá hacer las preguntas que considere necesarias;

V. No se requerirá hacer constar en el acta las exposiciones  
de las partes sobre los documentos ni las preguntas o repreguntas a los - -  
testigos, bastando se asienten las respuestas.

Contra el desechamiento de pruebas, procede el recurso de re-  
clamación ante el pleno del tribunal.

La última frase del periodo probatorio, lo son los alegatos, en cuanto a esto el artículo 77.

"Concluida la recepción de las pruebas, las partes podrán alegar por sí o por medio de sus representantes."

Transcurrida esta fase, el artículo 78 ordena que una vez - - oídos los alegatos de ambas partes, el magistrado a quien se hubiere turnado el asunto propondrá los puntos resolutivos y la sala resolverá el juicio en la misma audiencia. Sólo cuando deban tomarse en cuenta gran número de constancias, podrá reservarse el fallo definitivo para un término no mayor de diez días. En todos los casos el magistrado deberá redactar y engrosar la - sentencia.

#### d) SENTENCIA

Hemos definido este concepto como "el acto por el cual el estado por medio del órgano de la jurisdicción destinado para ello (juez), aplicando la norma al caso concreto; indica aquella norma jurídica que el derecho concede a un determinado interés."

Esta sentencia la ley le reconoce un carácter de fuerza obligatoria, se convierte así, en fiel servidora de la certeza jurídica como supremo valor a cuyo servicio se encuentra la jurisdicción.

Sabemos que, las sentencias, en atención a sus efectos sustanciales, se clasifican en: de condena, declarativas y constitutivas.

Eduardo Pallares, nos dice en relación a la sentencia que ésta es "la que declara procedente una acción." Estas contienen, por una parte, una declaración respecto del derecho del actor y de la obligación correlativa del demandado. Además, ordenan la ejecución forzosa para el caso de que el demandado, dentro de un plazo determinado, no cumpla la obligación declarada. El fallo hace cierto e indubitable el derecho del actor y manda al órgano de ejecución que lo haga efectivo, en el supuesto susodicho. Por esta circunstancia, toda sentencia de condena es al mismo tiempo declarativa y ejecutiva.

Chiovenda afirma que "las sentencias de condena no contienen un acto de voluntad del juez distinto del mandato legal en que se fundan, sino sólo a éste último convertido en mandato concreto por voluntad del juez, lo que la ley dispone en los términos generales y abstractos, -- el juez lo transforma en imperativo concreto y particular." (58)

Es decir el juez en el Tribunal Contencioso-Administrativo podrá anular el acto que se impugna, pero además, "estará en poder de condenar a la autoridad administrativa. Esto último implica que la sentencia del juzgador podrá obligar a la realización de otra conducta administrativa que satisfaga la pretensión del actor o aún más, que la sentencia misma alcance este cometido sustituyendo a esa conducta, a la que hace innecesaria, ejemplo de lo anterior, la expedición de una licencia, ó de un - -

---

(58). Pallares Eduardo. n.º. 273 y 274. Op. Cit. pág. 39.

certificado, a que preste un servicio, registre un acto, etc. o bien que la sentencia ordene y la autoridad sólo ejecute por ejemplo que ordene la instancia de una toma de agua, que derrumbe una barda o que sea suspendida total o parcialmente una obra; a veces condenará a que la autoridad otorgue una indemnización constitucional o que devuelva una cantidad recibida indebidamente, etc. (59).

Por ser el momento oportuno, a continuación paso a mencionar - cuales son las causas por las cuales se declarará la nulidad del acto impugnado, el artículo 22 establece:

"Serán causas de nulidad de los actos impugnados.

- I. Incompetencia de la autoridad;
- II. Incumplimiento u omisión de las formalidades legales;
- III. Violación de la ley o no haberse aplicado la debida; y
- IV. Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquiera otra causa similar."

En el capítulo anterior, se indicó que toda sentencia debe contener requisitos de forma y contenido. El artículo 79 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, señala:

"Las sentencias que dicten las salas del Tribunal no necesitarán formalismo alguno, pero deberán contener:

- I. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos, así como del examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido, según el prudente arbitrio de la sala - salvo las documentales públicas e inspección judicial que siempre harán prueba plena;

- II. Los fundamentos legales que se apoyen para producir la

---

(59). Nava Negrete, Alfonso. Notas sobre lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Revista del Tribunal Contencioso Administrativo del D.F. México 1973. pág. 58

resolución definitiva; y

III. Los puntos resolutive, en los que se expresarán los actos cuya validez se reconozca o cuya nulidad se declare; el plazo que se dé a la autoridad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto o bien la orden de reponer el procedimiento. - Las salas deberán, al pronunciar sentencia, suplir las deficiencias de la demanda, con excepción de los asuntos de competencia fiscal, pero en todo caso, se contraerán a los puntos de la litis planteada."

Por último el artículo 80 de esta misma ley señala que la - sentencia se pronunciará por unanimidad o por mayoría de votos de los magistrados integrantes de la sala correspondiente.

En cuanto a su alcance, de ser fundadas las sentencia dejarán sin efecto al acto impugnado y las autoridades responsables quedarán -- obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos, en los términos que - establezca la sentencia.

En cuanto al incumplimiento de las sentencias el artículo - 82 de la multicitada ley, establece:

"El actor podrá acudir en queja ante la sala respectiva, en caso de incumplimiento de la sentencia y se dará vista a la autoridad responsable por el término de tres días para que manifieste lo que a su derecho convenga.

La sala resolverá si la autoridad ha cumplido con los términos de la sentencia, de lo contrario la requerirá para que la cumpla, amonestándola y previniéndola de que en caso de renuencia se le impondrá una multa hasta por la cantidad de dos mil pesos.

Si la autoridad persistiere en su actitud, el Pleno -

del Tribunal resolverá, a instancia de la sala respectiva solicitar del jefe del Departamento del Distrito Federal como superior jerárquico, comine al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal de lo Contencioso - Administrativo; sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario, la multa impuesta.

El Pleno del Tribunal a proposición de su Presidente o de las Salas, hará del conocimiento del Presidente de la República, en su calidad de titular del Gobierno del Distrito Federal, aquellos casos en los que el propio Jefe del Departamento no dé cumplimiento a las resoluciones del Tribunal, a efecto de que las acate.

Las sanciones antes mencionadas, también serán procedentes, cuando no se cumplimente en sus términos la suspensión que se decreta respecto del acto reclamado en el juicio."

#### R E C U R S O S :

Contra las resoluciones de trámite cabe el recurso de reclamación; contra las resoluciones definitivas, las autoridades pueden interponer revisión ante el pleno si el asunto es de importancia y trascendencia.

Sobre ésto y para terminar este trabajo, paso a transcribir - lo que establece en este respecto esta ley del Tribunal:

#### Artículo 83.

"El recurso de reclamación es procedente contra las providencias o los acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal, por el Presidente de cualesquiera de las salas o por los Magistrados, así como en los demás casos señalados por esta ley.

#### Artículo 84.

El recurso se interpondrá con expresión de agravios dentro del término de tres días contados a partir de la fecha de notificación correspondiente ante el

el propio Tribunal, si se trata de trámites ordenados por su presidente, o ante la sala correspondiente, en lo que toca a acuerdos de quien la presida o del magistrado que conozca del asunto.

#### Artículo 85.

El recurso se sustanciará con vista a las demás partes por un término común de tres días, para que expongan lo que a su derecho convenga. Transcurrido dicho término, el Pleno o la Sala, según el caso, resolverá lo conducente.

#### Artículo 86.

Las resoluciones de las salas del Tribunal 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 Jefe del Departamento del Distrito Federal.

El recurso deberá ser interpuesto en escrito firmado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal o por quien legalmente deba representarlo, dirigido al presidente del Tribunal, dentro del plazo de diez días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución que se impugna.

Al admitirse a trámite el recurso, se designará a un magistrado ponente y se mandará correr traslado a las demás partes por el término de cinco días, para que expongan lo que a sus derechos convenga.

Vencido dicho término, el Magistrado Ponente, dentro del plazo de quince días, formulará el proyecto de resolución que se someterá al Tribunal en pleno.

#### Artículo 87.

En los casos de contradicción de resoluciones o de violación de jurisprudencia de las salas, las partes podrán pedir la revisión de esas resoluciones."

C A P I T U L O V I

ESTUDIO DE FACTIBILIDAD PARA LA CREACION DE UN TRIBUNAL FIS-  
CAL CON PLENA JURISDICCION

I. INTRODUCCION Y ANALISIS.

II. COMENTARIOS EN CUANTO A SU ORGANIZACION, COMPE-  
TENCIA, PROCEDIMIENTOS Y SENTENCIA.



## CAPITULO VI

### FACTIBILIDAD PARA LA IMPLEMENTACION DE UN TRIBUNAL FISCAL FEDERAL DE PLENA JURISDICCION

#### I. INTRODUCCION Y ANALISIS

A través de este trabajo, se ha estudiado al Estado como --  
'Una sociedad humana asentada de manera permanente en un territorio, y se  
sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico - -  
que la estructura, a fin de permitirle la obtención del bien común de sus-  
integrantes.'(1) Todo Estado presenta a la vista la existencia de un sinnú-  
mero de nexos o relaciones que se establecen entre los integrantes del pue  
blo o bien entre éstos y el poder soberano a quien se encuentran sujetos.

Es así como debemos recordar que todo Estado debe estar su-  
jeto a una legislación u orden jurídico, para no caer en un Estado tiráni-  
co o en una anarquía frustrante. Es por ello, que todo Estado debe de fundar  
se y limitarse a un sistema jurídico.

Asimismo, es de observarse que una ley para que pueda ser  
eficaz, requiere de la existencia de un Estado, así como la existencia de  
un sistema judicial que lo aplique y sancione, siempre sujeta su actuación  
a la misma.

---

(1). Fco. Porrúa Pérez. Teoría del Estado; México 1969, Editorial Porrúa;  
pág. 178.

Lo anterior, sigue la premisa de "Nullum Tributum, Sine Legem", misma que nos lleva a la idea de que, para que exista la realización de un acto con carácter de Actuación Pública, es necesaria la existencia de una ley publicada bajo las estrictas normas constitucionales con anterioridad, a fin de que la autoridad proceda a realizar dicho acto administrativo, y en el caso de que en su actuación se extralimite del ámbito legal y Constitucional, exista un organismo especializado con facultad jurisdiccional capaz de resolver y sancionar el incumplimiento de las normas vigentes.

En todas las épocas de la historia de México, ha existido - un tribunal o diversas autoridades, erigidas como órgano jurisdiccional, - facultado y investido capaz de aplicar la ley, sancionar el incumplimiento ya sea por parte de los gobernados o por parte de los gobernantes, garantizando así la figura del llamado "Estado de Derecho".

Es en virtud del "Estado de Derecho", y a su vez del principio de "Legalidad", que todo acto del poder público tendiente al cumplimiento de sus obligaciones o a la realización de sus fines, deben estar sujetos a la observancia irrestricta de la ley.

Por este mismo principio, el acto administrativo no puede ni debe improvisarse, dado que éste se refiere tanto a las normas sustantivas que se aplican para la formación del contenido del acto, como también al camino que se debe seguir para su creación. En esta óptica explicativa, estas dos esferas normativas están sometidas al principio de legalidad.

Estudiamos que el procedimiento administrativo, "esta constituido por un conjunto de trámites y formalidades ordenadas y metodizados que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, que son necesarios para su perfeccionamiento, y que condicionan su validez para la realización del fin contenido en la ley!"(2)

Los principios de "Legalidad" y "Seguridad Jurídica" tienen gran importancia no solamente en el ámbito del Derecho Sustantivo, sino también en el Derecho Adjetivo. Los derechos de los particulares merecen una protección legal en los dos ámbitos para que sus titulares gocen en forma efectiva de las leyes sustantivas, so pena de convertirse en letra muerta o deformado el sentido de sus disposiciones si fallare un procedimiento legalmente reglamentado para su aplicación.

Evidentemente, es la ley misma la que debe proveer un procedimiento administrativo general, pues de otro modo se deja a la buena razón de la autoridad la forma de aplicarla conduciendo con ello a un Estado anárquico disfrazado bajo una simulada ciencia jurídica.

En cuanto al problema relacionado a definir que Tribunal Jurisdiccional, será el encargado de dirimir las controversias suscitadas entre el Estado y el particular, en caso de que surja una afectación o violación de algún derecho o interés de éstos, se analizaron los tres sistemas existentes, capaces de dirimir las controversias entre gobernantes y gober-

---

(2). Alcalá Zamora, Niceto. Proceso, Autocomposición y Autodefensa. Imprenta Universitaria. México, 1947.

nados, siendo éstos:

- a). Sistema Continental Europeo o Francés.
- b). Sistema Anglosajón o Judicial.
- c). Sistema Mixto o Ecléctico.

A fin de recordar en lo que consiste, cada uno de ellos, me permito a continuación hacer un breve concepto de ellos.

1). Por lo que hace al sistema administrativo "Continental Europeo o Francés", el Lic. Nava Negrete lo define como "aquel tribunal -- que conoce de la Jurisdicción Administrativa y que se sitúa en el marco - del Poder Ejecutivo o Poder Administrador, pero sin formar parte de éste. Está en, pero no es poder administrativo."

Dentro de este sistema existen cuatro formas de manifestación, siendo éstas:

a). Tribunal de Plena Jurisdicción del que se entiende como aquel Tribunal Administrativo que no sólo revoca o anula el acto combativo, sino que también resuelve en su lugar.

"El contencioso de plena jurisdicción, la jurisdicción administrativa tiene todos los poderes habituales del juez. Este recurso establece un principio general para proteger todas las violaciones que sufra un particular. Un tribunal administrativo de plena jurisdicción está capacitado. En principio para revisar los actos de la administración que lesionen los derechos subjetivos y aún de ciertos entes autónomos. Habría --

nos dice a este respecto: en principio; la jurisdicción, para conocer de las operaciones administrativas que constituyen la ejecución de servicios públicos. Este principio ha sido discutido, pero si no se admite, se condena a muerte el contencioso de plena jurisdicción, porque nada queda si este no es el contencioso surgido del desarrollo de operaciones administrativas." ( 3 )

b). Tribunal de Anulación. Es aquel Tribunal Administrativo que resuelve las cuestiones surgidas entre la administración y los administrados, encarándose de dictar sentencia, que en caso de ajustarse a las pretensiones del acto, sólo anula el acto impugnado.

c). Tribunal de Interpretación. Es aquel que sólo tiene poder para interpretar los actos administrativos, sin poder resolver.

d). Tribunal de Represión. Aunque en México no contamos con un tribunal de este tipo, el Lic. Serra Rojas lo define "como áquel que tan sólo revisa imponiendo o modificando las sanciones administrativas."

De acuerdo a la clasificación anterior, sabemos que en México sólo contamos en esta materia con el tipo de Tribunal Contencioso Administrativo "Continental-Europeo" de anulación.

Corresponde la facultad de impartir la justicia administrativa tanto al Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal como al Tribunal Fiscal de la Federación, dependiendo la competencia territorial

---

( 3 ). Citado por el Lic. Serra Rojas. pág. 497. Op. Cita. pág. 26.

de que se trate, es decir, sea federal o local.

Cabe indicar que se mencionaron las diferencias que guardan éstos dos tribunales, y de las que en dos de ellas hicimos un gran incapié y que eran:

1. En cuanto a su naturaleza; el Tribunal Fiscal, de la Federación por ser de anulación, sólo puede revocar destruyendo el acto que dió origen al conflicto, o confirmarlo o dictar resolución para efectos. - Mientras que el Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, constituye un tribunal, aunque no de plena jurisdicción, sí un tribunal -- con un mayor Imperio, ya que puede además de anular el acto que se impugna obligar a la autoridad, condenándola a realizar alguna conducta como lo -- puede ser: a). otorgarle un plazo para contestar una petición; b). ordenar le la reposición del procedimiento; c). obligarla a restituir un derecho, etc. lo anterior implica que la sentencia del juzgador en el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal puede obligar a la realización de otra conducta administrativa que satisfaga la pretensión del actor. Es decir, que "la sentencia misma, alcance este cometido, sustituyendo a esta conducta a la que hace innecesaria."(4)

2. La segunda diferencia que guardan el Tribunal Fiscal de la Federación con el Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, lo constituye, el fenómeno de ejecución de sus fallos.

---

(4). Eduardo Pallares. Derecho Procesal Civil. México 1979. Editorial Porrúa. pág. 223, 224.

En efecto, el Tribunal Fiscal de la Federación como anteriormente se estudió, carece de la fuerza, medios o potestad para hacer cumplir sus fallos. Por tal razón, cuando una Sala del Tribunal emite su resolución, anulando el acto de las autoridades fiscales para cumplir dicha resolución, consecuentemente, aparece una total indefensión del particular, para obligar a la autoridad a cumplir su condena, y no siendo, sino sólo, por medio del Amaro, la única salida y medio con que cuenta, el particular para hacer valer sus derechos.

En cambio, el Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, cuenta con un Imperio bastante para hacer valer y respetar sus fallos, al contener en su Ley Orgánica, un procedimiento propio para ese fin, y contar con una serie de sanciones para el caso de desacato de alguna autoridad a sus fallos

Del anterior razonamiento surge el problema que me motivó a la elaboración de esta tesis, es decir, a) ¿por qué razón no se le dió Imperio al Tribunal Fiscal de la Federación, para hacer respetar sus fallos?, b) ¿qué motivó a los legisladores a dejarlo en un estado de indefensión, al no tener los medios suficientes e imperio para hacer cumplir sus resoluciones?.

En dicha óptica, me permito señalar que el Tribunal Fiscal de la Federación, así como el Tribunal Contencioso del Distrito Federal manejan entre otros, asuntos de grandes cuantías, así como de una importancia vital en la economía nacional, de lo que, se desprende la necesidad de darles fuerza a esos Tribunales, a fin de que cuenten con un imperio sufi-

ciente para hacer cumplir sus resoluciones, así como facultades de un Tribunal de plena jurisdicción y no dejándose así, a que sea el Amparo la -- única vía con la que cuentan los particulares para hacer efectivos los fallos emitidos por el Tribunal.

Cabe mencionar que si se constituyera el Tribunal Fiscal de la Federación como un Tribunal de plena jurisdicción, además de dar una mayor confianza a quienes son sujetos de este juicio, ello no significaría que podrá existir una violación al artículo 104 de nuestra Constitución -- Política vigente, sino a contrario, este artículo Constitucional además de servirle de base y fundamento en su creación, otorga plena libertad y facultad a la Cámara Legislativa a fin de que establezca un procedimiento -- que incremente su organización y jurisdicción.

Creo también necesario se elabore un Código de Procedimientos Administrativos, que contenga la respuesta a los múltiples problemas con los que nos enfrentamos los particulares, a efecto de que exista una congruencia y similitud en la creación por parte de la administración pública de los diferentes actos que emanan de ella, ya que es sabido que dependiendo la autoridad de que se trate, existirá un procedimiento para el dictado de sus actos.

## II. COMENTARIOS EN CUANTO A SU ORGANIZACION, COMPETENCIA, PROCEDIMIENTO Y SENTENCIA

Si se diera plena jurisdicción al Tribunal Fiscal de la Federación, ello no significaría que debería haber cambios en su estructura



u organización.

En efecto el Tribunal Fiscal de la Federación seguiría dividido en 11 Salas Regionales y la Metropolitana en 6 salas, manteniéndose -- la misma estructura en su composición, es decir, tres magistrados en cada una de ellas, debiéndose estar en caso de querer remover a uno de ellos, a lo dispuesto por las reglas generales que se guien en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para este efecto.

Por lo que respecta a su competencia, continuarían las mismas reglas ya que se encargaría de resolver las controversias surgidas en Materia Administrativa e Impositiva Federal, entre el Estado y el particular, conservando su competencia actual, es decir, que su competencia derive esencialmente de la ley, sin que fuera admisible que ejerza competencia alguna, no prevista por la única fuente de la que puede derivarse y que es la legislación positiva.

Por lo que respecta a la Sala Superior, continuaría con la misma competencia que la establece el artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal.

En cuanto al procedimiento éste seguirá siendo el mismo que se señala en el Código Fiscal, y que se refuerce mediante la elaboración de un Código de Procedimientos Administrativos, que sirva de guía a todas las autoridades administrativas, a fin de que exista congruencia entre todos los actos y procedimientos que dicten las autoridades.

En cuanto a ejecución de sentencias, se refiere, deberá señalarse en la ley relativa, en forma expresa y clara, un imperio, poder y facultad que deberá tener el Tribunal Fiscal de la Federación, y el Tribunal Contencioso del Distrito Federal, para no sólo poder anular aquellos actos que no conserven el principio de "legalidad" en sus pilares, sino también para modificar, confirmar, o dictar un acto totalmente nuevo, aún cuando no guardara relación con el acto que se estuviera combatiendo.

Al dictar el Tribunal Fiscal este nuevo acto o modificarlo no querrá decir que no exista tanto para el particular y la autoridad, defensa o recurso que oponer en caso que le causara un agravio, pues podrá impugnarlo en la Sala Superior, de acuerdo e igual al procedimiento existente, cualquier acto, auto o sentencia que emitiera el Tribunal, a fin de que la Sala Superior, estudie la resolución impugnada y en caso de estar apegada a derecho la confirme, y a contrario la modifique o anule, teniendo potestad de hacerle los cambios que considerara pertinentes a las resoluciones.

Ahora bien, una vez que se haya dictado la resolución o sentencia definitiva, el problema va a consistir en quien y como la va ha ejecutar, por ello, propongo se reforme el Código Fiscal de la Federación, a fin de que, dentro del capítulo relativo, se señalara un procedimiento de ejecución, en el que se le otorgue una fuerza indiscutible imperio suficiente a estos dos tipos de Tribunales, a fin de que cuenten con los medios para hacer respetar y obligar al condenado, al cumplimiento de sus obligaciones y condena.

Este procedimiento de ejecución, podría implementarse en la misma Ley Orgánica del Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal. Es decir, si una autoridad que ha sido condenada por el Tribunal -- Fiscal de la Federación, a realizar o abstenerse de realizar alguna conducta y ésta no cumpliera, que existan medidas de anreio a fin de obligarla a cumplir, como lo podrán ser: a) responsabilidad civil y penal de los -- funcionarios; b) pérdida del trabajo sin remuneración y c) multas fuertes -- a cobrar directamente vía oficio, contra sus salarios o sueldos. d) restitución de derechos violados, con el consecuente pago de daños y perjuicios.

De lo anterior, se desprendería que el Tribunal Fiscal al -- resolver sobre los asuntos sometidos a su conocimiento y tuviera Imperio -- para hacer respetar sus decisiones, estableciéndose esta facultad en la -- ley o Código relativo, y como éste Imperio sería uno de los atributos de la jurisdicción, concluiría que el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, constituirían un tribunal con plena jurisdicción.

## CONCLUSIONES

1. Todo Estado debe de fundamentarse en un orden jurídico, es decir todos sus actos deben sujetarse a éste, para crear la figura del "Estado de Derecho".

Lo anterior, en virtud de que, como lo apunta Montesquieu, todo hombre investido de poder, tiende a abusar de éste, por ello, debe de existir un orden o un poder mismo, que refrene a otro poder.

Por ello, debemos entender al "Estado de Derecho", como - - "aquél cuyo poder se encuentra determinado por preceptos legales, de tal modo que no puede exigir de sus miembros ninguna acción u omisión que no tenga su fundamento en la existencia de una norma jurídica preestablecida, dando origen así al principio de "Seguridad Jurídica" que es el pilar de todo Estado de Derecho."

2. La ley debe preveer en su contenido las disposiciones -- sustantivas y adjetivas que respeten y hagan respetar estos principios, es decir no basta con que la ley consagre y proteja derecho, sino que es menes ter que se precise la forma de garantizar su ejercicio.

3. Es en virtud del principio de legalidad que los actos del Poder Público tendientes al cumplimiento de sus obligaciones o a la realiza ción de sus fines están sujetos a la observancia irrestricta de la Ley.

Por este mismo principio es que el acto administrativo no puede ni debe improvisarse, dado que éste se refiere tanto a las normas sustantivas que se aplican para la formación del contenido del acto, como también al camino que se debe seguir para su creación, es decir, a las normas procedimentales. En otras palabras, estas dos esferas normativas están sometidas al principio de legalidad.

4. La aplicación de normas relativas al procedimiento administrativo, proporciona a la autoridad una fuente para la conducta que deberá observar en la dirección del mismo, representa la guía que le servirá para normar su decisión y actuación, y por otra parte, constituye una garantía de que la resolución respectiva fue dictada con base en un procedimiento no arbitrariamente efectuado y si anegado a la letra de la ley.

El procedimiento, por lo tanto, es un elemento formal de validez del acto administrativo que se encuentra establecido por la ley, y por la Constitución como una garantía jurídica para la defensa de los intereses de los gobernados cuando las autoridades actúen para mantener el interés general y asegurar el bien público. Pero por desgracia, no siempre se encuentra previsto un procedimiento administrativo general por el cual se indiquen los cauces legales que las autoridades deben seguir para el ejercicio de sus funciones.

5. Es por ello, que al no existir un procedimiento administrativo general único en nuestra legislación, que norme la forma que las autoridades administrativas deban observar para el ejercicio de sus atribuciones, de igual modo, tampoco existe en México un cuerpo legislativo pro-

pio del procedimiento administrativo, sino que los diferentes elementos que lo conforman se encuentran diversificados en multitud de ordenamientos de una manera aislada, desordenada, a sistemática y antitécnica.

6. Por lo anterior, propongo se cree un Código de Procedimientos Administrativos, que contenga todos los elementos para la correcta impartición de la Justicia Administrativa.

Ya que la falta de normas procedimentales en las leyes, estimula el ejercicio de la facultad discrecional de las autoridades, conduciendo con ello a un estado de inseguridad jurídica inconveniente, estando el particular en muchos de los casos a merced del individuo que aplica la ley.

Además, el creciente intervencionismo del Estado en las actividades de los particulares, impone la urgente e inaplazable necesidad de que se promulgue un Código Federal de Procedimientos Administrativos, que unifique los diferentes criterios existentes en un sólo ordenamiento, que de manera supletoria se aplique a las Leyes y Reglamentos del Orden Federal.

7. La creación de los tribunales dependientes del Poder Ejecutivo, han dado lugar al ejercicio del Derecho Procesal Administrativo, cuyo objeto es el de regular la Actividad Administrativa del Estado, frente a sus gobernados, salvaguardando en esa forma los intereses de los mismos frente a la Administración Pública, a través de tribunales que tengan naturaleza y jurisdicción especial.

8. Toda vez que los recursos administrativos no constituyen -

un medio idóneo de protección, frente a actos de la administración pública, la creación del sistema de control jurisdiccional, ha venido a dar una mayor seguridad y protección a los derechos de los particulares, confirmando o extinguiendo una situación jurídica suscitada, teniendo como base para ésto, - los principios de las teorías del "Acto Jurídico" y de la "División de Poderes."

9. La creación del Procedimiento Contencioso Administrativo, como un instrumento de protección a los derechos de los particulares frente a actos de la Administración Pública que afecten sus derechos, es lo que ha dado lugar a una modificación en el Derecho Administrativo, ya que el mismo, por ostentar una naturaleza especial, representa no sólo un recurso administrativo, sino también una garantía de seguridad para la protección de los - intereses de los particulares.

10. Ha sido siempre una preocupación en nuestra legislación positiva, la creación y adaptación del contencioso administrativo, que esté acorde a nuestra necesidad y a nuestra realidad jurídica.

11. Propongo como necesario, para la verdadera impartición de la justicia administrativa por parte del Tribunal Fiscal, que se le otorge un pleno Imperio y poder a fin de que sea este tribunal quien obligue a la autoridad a cumplir con sus resoluciones, dicho de otra forma, que sea - el Tribunal Fiscal de la Federación quien ejecute el cumplimiento de sus fallos.

12. Por ello, se propone la implementación de un Tribunal Fiscal de la Federación con plena jurisdicción.

## B I B L I O G R A F I A

1. ALCALA ZAMORA NICETO. PROCESO, AUTOCOMPOSICION Y AUTODEFENSA. Imprenta Universitaria. México 1947.
2. ALMAZAN DELGADO J. REVISTA TRES CUARTOS DE SIGLO. México - 1979.
3. ATAMIRA PEDRO G. PRINCIPIOS DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. México 1972.
4. ALVAREZ SABINO GENDIN. TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Bosch. Barcelona 1958.
5. APLETOU L. TRATADO ELEMENTAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Francia 1927.
6. ARISTOTELES. POLITICA VERSION EN ESPAÑOL DE SIMON P. Libro 1, Capítulo 22. Madrid 1962.
7. ARMIENTA GONZALO. EL PROCESO TRIBUTARIO EN EL DERECHO MEXICANO. Editorial Textos Universitarios. México 1977.
8. BECERRA BAUTISTA, JOSE. EL PROCESO CIVIL EN MEXICO. Editorial Porrúa. México 1974.
9. BONDIN JEAN. SIX BOOKS OF COMMONWEALTH. Editorial Brasil - Blackwell. Oxford 1947.
10. BRISEÑO SIERRA, HUMBERTO. EL PROCESO ADMINISTRATIVO EN IBEROAMERICA. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM - 1968.
11. BURGOA, IGNACIO. EL JUICIO DE AMPARO. Editorial Porrúa, México 1917.
12. CARRILLO FLORES, ANTONIO. LA DEPENSA DEL PARTICULAR FRENTE A LA ADMINISTRACION EN MEXICO. Editorial Porrúa, S.A. México 1939.
13. CARRILLO FLORES, ANTONIO. LA JUSTICIA FEDERAL Y LA ADMINISTRACION PUBLICA. Editorial Porrúa. México 1975.
14. CASSIN RALPH. CONSEJO DE ESTADO, Instituto de Estudios Políuticos. Madrid 1951.
15. CONSTANT BENJAMIN, TEORIA GENERAL DEL ESTADO. Editorial Labor. Madrid 1934.
16. DE COULANGES, FUSTEL. LA CIUDAD ANTIGUA. Editorial Iberia Barcelona 1952.
17. DE PINA, RAFAEL. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa. México 1981.



18. DICEY A.U. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO CONSTITUCIONAL. Paris 1902.
19. DUGUIT LEON. LAS TRANSFORMACIONES DEL DERECHO PUBLICO. Traducción de Posada. Madrid 1926.
20. ESQUIVEL OBREGON, TORIBIO. APUNTES PARA LA HISTORIA DEL DERECHO EN MEXICO. Editorial Polis. México 1937.
21. FIX ZAMUDIO, HECTOR. ESTUDIO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS. Fondo de Cultura Económica. México 1972.
22. FLORES GARCIA J. LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA DE LOS PUEBLOS DEL ANAHUAC. Revista de la Facultad de Derecho. México 1965.
23. FRAGA GABINO. DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa, S.A. México 1982.
24. FRIEDRICH J. CARL. LA FILOSOFIA DEL DERECHO. Fondo de Cultura Económica. México 1969.
25. GARCIA MAYNES, Eduardo. INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO. Editorial Porrúa. México 1965.
26. GARCIA TREVIJANO. TRATADO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Tomo I. México 1958.
27. GONZALEZ PEREZ JESUS. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1957.
28. GONZALEZ URIBE, HECTOR. NATURALEZA, OBJETO Y METODO DE LA TEORIA GENERAL DEL ESTADO, México 1958.
29. GUASP, JAIME, DERECHO PROCESAL CIVIL. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1961.
30. HELLER HERMAN. TEORIA DEL ESTADO. Fondo de Cultura Económica. México 1942.
31. JANET PAUL. HISTORIA DE LA CIENCIA POLITICA DE LA NUEVA ESPAÑA. México 1938.
32. JARACH DINO. TRATADO DEL PROCESO FISCAL. Editorial de la Jurisprudencia Argentina Buenos Aires 1943.
33. JELLINECK GEORGE. TEORIA GENERAL DEL ESTADO. Editorial Albatros. Buenos Aires 1943.
34. KEISEN H. LA TEORIA PURA DEL DERECHO. Editorial Lozada, Buenos Aires 1946.
35. LARES TEODOSIO. LECCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO. México 1952.

36. LINARES QUINTANA J. GOBIERNO Y ADMINISTRACION DE LA REPUBLICA ARGENTINA. Editorial M. Garrido. Buenos Aires 1946.
37. LOPEZ PRORTILLO Y PACHECO JOSE. TEORIA GENERAL DEL ESTADO MODERNO. Editorial IEPES. México 1982.
38. MARTINEZ LOPEZ. DERECHO FISCAL MEXICANO. Editorial Administrativo y Contable. México 1973.
39. MARTINEZ MARINA. PROLOGO DE ENSAYO HISTORICO. Crítica sobre la Legislación y Principal Cuerpo Legal. Madrid 1947.
40. MERKL, ADOLFO. TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid 1955.
41. NAVA NEGRETE, ALFONSO. DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO. -- Editorial Porrúa, S.A. México 1959.
42. NAVA NEGRETE, ALFONSO. REVISTA TRIBUNAL DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL D.F. México 1973.
43. ORGANARAS MANUEL. TRATADO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO Editorial Tipografica Argentina, Buenos Aires 1955.
44. ORTEGA RAFAEL, IDEA DEL JUICIO EN NUESTRO PROCEDIMIENTO. - Revista de Ciencias Sociales. México 1930.
45. PALLARES EDUARDO. Diccionario Filosófico. Editorial Porrúa México 1954
46. PALLARES EDUARDO. Diccionario de Derecho Procesal Civil. - Editorial Porrúa. México 1956.
47. PLATON. LA REPUBLICA. Editorial Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1951.
48. PORRUA PEREZ. TEORIA DEL ESTADO. Editorial Porrúa. México-1979.
49. RIVA PALACIO N. MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS. Editorial--Cumbre. México 1967.
50. ROCCO ALFREDO. LA SENTENCIA CIVIL. Editorial Stylo. México 1944.
51. ROMERO VARGAS I. HISTORIA VERDADERA DE LA CONQUISTA. Editorial Porrúa. México 1972.
52. RUSSEL BERTRAND. AUTORIDAD E INDIVIDUO. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1949.
53. SANTAMARINA PAREDES. DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa. México 1978.

54. SERRA ROJAS, ANDRES. DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Porrúa. México 1972.
55. VERA MARTINEZ, ROGELIO. NOCIONES DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Banca y Comercio. México 1972.
56. VIRUES HEDUAN DOLORES. CUARTA DECADA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION. Academia Mexicana de Derecho Fiscal. - México 1961.
57. DE LA GARZA SERGIO FRANCISCO. DERECHO FINANCIERO MEXICANO. Editorial Porrúa. México 1983.

#### LEYES Y CODIGOS

1. CONSTITUCION POLITICA.
2. CODIGO FISCAL.
3. LEY ORGANICA DEL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

#### REVISTAS Y PUBLICACIONES

1. REVISTA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.
2. BOLETIN DE INFORMACION JUDICIAL.
3. REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.
4. SEMANARIO JUDICIAL DE LA FEDERACION.
5. REVISTA TRES CUARTOS DE SIGLOS.

ESTA TESIS FUE IMPRESA EN  
LOS TALLERES DE "TESIS  
PROFESIONALES"  
HOJALATERIA 29 COL. MORELOS  
TEL. 529-61-90  
SERVICIO A DOMICILIO