



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA
DE MÉXICO

DIVISION DE ESTUDIOS SUPERIORES
FACULTAD DE DERECHO

" ALGUNOS ASPECTOS
DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA
EN EL SISTEMA FEDERAL MEXICANO "

T E S I S

Que para optar por el grado de
DOCTOR EN DERECHO

Presenta el:

LIC. PEDRO LOPEZ RIOS.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MEXICO — 1986

00781

4

2e



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

INDICE GENERAL

	PAG.
Introducción General.....	7

TITULO PRELIMINAR INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

I. El Estado de Derecho.....	11
II. La Actividad Administrativa.....	14
III. Concepto de Justicia Administrativa.....	16

TITULO PRIMERO MARCO TEORICO Y COMPARATIVO

Capítulo Primero Sistemas de Justicia Administrativa desde un punto vista formal.

SUMARIO: Introducción. I. Sistema Judicialista o Angloamericano II. Sistema Administrativista o Continental Europeo. III. Sistema Germánico. IV. Conclusiones.....	21
--	----

Capítulo Segundo Competencia Material de los Tribunales Administrativos

SUMARIO: I. Concepto de Competencia. II. Competencia Jurisdiccional Administrativa. III. Sistemas Competenciales Vigentes: A) Sistema de dualidad jurisdiccional. B) Sistema de unicidad jurisdiccional. IV. Conclusiones.....	30
---	----

Capítulo Tercero.
Lineamientos del Proceso Administrativo.

SUMARIO: I. Concepto de Proceso Administrativo. II. Objeto del Proceso Administrativo: A) Contencioso Francés. B) Contencioso Anglosajón. III. Tipos, Características y Fases del Proceso: A) Contencioso Francés. B) Contencioso Anglosajón. IV. Efectos del Proceso: A) Contencioso Francés. B) Contencioso Anglosajón. V. Conclusiones.....

39

TITULO SEGUNDO
LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MEXICO.

Capítulo Primero
La Justicia Administrativa en el Nivel Nacional.

SUMARIO: I. Adscripción Formal de los Organos de Justicia Administrativa, algunos antecedentes y evolución: A) Etapa colonial. B) Etapa independiente. El Tribunal Fiscal de la Federación. II. Competencia Material. III. Fuentes y Lineamientos Procesales. Crisis del Proceso Administrativo Fiscal: A) Suspensión. B) Interrupción. C) Conclusión anormal. IV. Conclusiones.....

54

Capítulo Segundo.
Los Tribunales Administrativos en las Entidades Federativas.

SUMARIO: Introducción. I. Adscripción Formal: A) Entidades con jurisdicción propia. B) Entidades con jurisdicción prevista. C) Entidades sin control jurisdiccional propio. II. Organización. III. Competencia Material. IV. Método para la composición de controversias. V. Conclusiones.....

83.

Capítulo Tercero.

La Justicia Administrativa en el Estado de Guanajuato.

SUMARIO: Introducción. I. Retrospectiva Constitucional. II. Legislación Ordinaria. III. Proyecto de la Academia de Derecho Fiscal del Estado sobre una Ley de Justicia Administrativa. IV. Iniciativa, Dictamen, Aprobación y Vigencia de la Ley. V. Conclusiones.....

95

TITULO TERCERO
LINEAMIENTOS PARA IMPLEMENTACION
DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MEXICO.

Capítulo Primero.

Hacia un Tribunal Administrativo Federal.

SUMARIO: Introducción. I. Retrospectiva. II. Evolución del Tribunal Fiscal de la Federación: a) Adscripción Formal. b) Competencia Material. c) Aspecto Procesal. d) Organización. III. Proyectos para Constituir un Tribunal Administrativo Federal. Algunas consideraciones: a) Ampliación de Facultades. b) Ambito Procesal. c) Organo Jurisdiccional Base y Organización. IV. Conclusiones.....

107

Capítulo Segundo.

Lineamientos para un Proyecto Básico
en las Entidades Federativas.

SUMARIO: Introducción. I. Adscripción Formal. II. Competencia Material. III. Diseño Procesal. IV. Conclusiones.....

120

Capítulo Tercero.
Lineamientos para un Proyecto en el
Nivel Municipal de Gobierno.

SUMARIO: Introducción. I. Adscripción Formal. II. Competencia Material. III. Diseño Procesal. IV. Conclusiones.....	134
Conclusiones Finales.....	144
Literatura Hemerográfica Mexicana.....	150
Bibliografía Consultada.....	195

· INTRODUCCION GENERAL

El valor justicia ha sido no sólo una constante de referencia en la conducta del hombre, sino también de preocupación intelectual, particularmente del jurista. El tema, tratado desde remotos tiempos por los Presocráticos -como Pitágoras- y los filósofos griegos, puede ser abordado desde muy diversas perspectivas y con distintas técnicas de investigación.

Para el objeto de nuestro estudio, será tratado casi exclusivamente desde una perspectiva jurídica y dentro de ella, sólo en uno de los muchos ángulos de reflexiones que presenta. Me refiero a la justicia en el campo las relaciones entre gobernantes y gobernados y específicamente entre estos últimos y la administración Pública.

En México, el tema presenta particulares puntos de interés, no sólo por referirse al contexto sociológico en que uno, como ciudadano, se desenvuelve, sino también porque se encuentra requerido de estudio incansante y de pensadores dispuestos a jalonar la historia de nuestro país hacia la consolidación de un Estado de Derecho.

Los problemas fundamentales sobre los que versa la investigación son: a) la falta de unidad jurisdiccional para el conocimiento y resolución de controversias de carácter administrativo, en la esfera nacional de gobierno; ya que existen actualmente tres vías diversas para tal efecto; el juicio de anulación, ante el Tribunal Fiscal de la Federación; el juicio de amparo, ante el Poder Judicial Federal; y el juicio burocrático-laboral, ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los trabajadores

al servicio del Estado, lo que constituye de -por sí una grave dificultad para la defensa del gobernado; b) la aún escasa jurisdicción administrativa en el nivel de Entidades Federativas; y c) la inexistencia de dicha jurisdicción en el ámbito municipal, el de gobierno.

Las hipótesis que se plantean, con carácter fundamentalmente propositivo, son las siguientes: a) que es jurídicamente posible la constitución de un Tribunal Administrativo Federal; b) que las Entidades Federativas pueden y deben establecer tribunales administrativos; y c) que el restablecer la armonía de poderes en el ámbito municipal favorece su fortalecimiento como unidad básica de gobierno.

El método en que se desenvuelve el presente estudio consiste, en su primera parte, en uno de carácter deductivo a partir del marco teórico de pensamiento sobre justicia administrativa existente en la familia jurídica Romano-Canónica y en la del Common Law; y en una segunda, de carácter inductivo a partir del análisis del desenvolvimiento histórico y estado actual de la jurisdicción administrativa.

El plan de trabajo -en congruencia con los problemas enunciados, las hipótesis planteadas y el método- consiste en: una parte introductoria para definir los conceptos básicos en que se apoya la investigación; posteriormente, el desarrollo mismo en tres títulos que consisten en: el primero, en una reseña y reflexión sobre las dos principales familias jurídicas que han servido de modelo en el diseño de nuestras instituciones jurisdiccionales administrativas -tanto en lo que se refiere a la adscripción formal, como a la competencia material y al diseño procesal- con objeto de que nos auxilien a comprender el abanico de jurisdicciones

administrativas existentes en nuestro país; y, en lo posible, extraer de ellas algunas enseñanzas o lineamientos que pudieran ser útiles en el perfeccionamiento de nuestra justicia administrativa; el segundo, en una visión panorámica sobre la jurisdicción administrativa en México, tanto en el ámbito nacional como local; y el tercero, en la proposición de elementos para la implementación de la justicia administrativa, específicamente del control jurisdiccional de la Administración Pública, en las tres esferas de gobierno.

TITULO PRELIMINAR

**INTRODUCCION AL ESTUDIO
DE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA**

I. EL ESTADO DE DERECHO.

La expresión "Estado de Derecho", acuñada por el jurista alemán Roberto Von Mohl en su obra: Die Polizeiwissenschaft nach Grundzätzen des Rechtsstaates, publicada en los años 1932-1934 (1), sintetiza el clima jurídico y político que prevalecía en Europa después de la Revolución Francesa y significa que el Estado, sujeto a un régimen jurídico, es una creación del hombre, quien renuncia en parte a su libertad para recobrarla como pueblo de dicho Estado y permanece libre en la medida en que participa en la creación de las normas jurídicas que lo regulan y en el acatamiento que de ellas se haga por el Poder Público y sus semejantes. Significa, por otra parte, que el Estado ha de someterse al Derecho generado por él mismo y que los poderes públicos sólo pueden actuar dentro del marco de cometidos y atribuciones que el Orden Jurídico les concede, haciendo uso para tal efecto de los procedimientos establecidos en él. (2)

Dicha fórmula de juricidad -que constituye la piedra angular de todo moderno "Estado de Derecho"- expresa, siguiendo a Jellinek, la sumisión al Derecho por parte del Estado, es decir, el principio de legalidad.

(1) JIRON VARGAS, Enrique y otros. Lo Contencioso Administrativo. Ed. Jurídica de Chile. Santiago de Chile, 1959. P.9.

(2) "El Poder Público únicamente puede lo que la Ley le concede". Art. 2o. de la Constitución Política del Estado de Guanajuato.

Todo funcionario público sabe que no existe salvoconducto alguno para la ilegalidad de sus actos y que no puede hacer -por ignorancia, capricho o mala fe- un rompimiento de la voluntad general expresada en Ley. Por ello protesta siempre al inicio de su función, acatar, cumplir y hacer cumplir la norma suprema del País y el conjunto de ordenamientos que de ella se derivan.

Del principio antes mencionado se deriva, como complemento necesario, el control jurídico que debe darse para el ejercicio del Estatuto Jurídico del Poder. Y es que -utilizando las palabras de un distinguido tratadista español-

"Solo puede hablarse de Estado de Derecho en la medida en que se ha logrado estructurar un sistema de justicia capaz de garantizar la sumisión del propio Estado al Derecho". (3)

Dicha sumisión se vuelve un imperativo cada vez mayor, al darse la transición de un Estado Liberal, en su modelo clásico, a un Estado Social de Derecho, al cual tienden los países occidentales, entre ellos nuestro País, que fue pionero al consagrar en la Ley Fundamental de 1917 derechos básicos mínimos para los grupos sociales, al margen de la autonomía contractual y atribuir al Estado la función de cuidar su cumplimiento.

El Estado Social de Derecho se caracteriza por una participación progresiva y creciente del Estado, especialmente en el campo de la

(3) GONZALEZ PEREZ, Jesús.- "La Justicia Administrativa en México", en Revista Iberoamericana de Derecho Procesal, Núm. IV. Madrid. Octubre-Diciembre de 1972. P. 751.

política económica y social, en virtud de nuevas e importantes atribuciones que se le han encomendado -particularmente a partir de la primera guerra mundial- para armonizar y coordinar los intereses tan diversos que se dan en la sociedad contemporánea.

Por otra parte, el principio de división e igualdad de poderes de un Estado, como correlación y fuerza política entre ellos, ha visto desplazar su fuerza de gravedad hacia el Poder Ejecutivo, lo que ha requerido de un fortalecimiento de la Administración Pública para tal efecto.

Este cada vez mayor intervencionismo en un Estado Social de Derecho, que se da por conducto de una Administración Pública cada vez más poderosa y compleja, puede desbordar -y de hecho acontece en múltiples ocasiones- el valladar de su propia competencia, lesionando la esfera jurídica de los gobernados y conculcando su propia legitimación para actuar como conductor social.

Sin embargo, como quedó asentado, la potestad pública de un Estado debe actuar dentro de un marco jurídico de atribuciones y ser responsable de los daños que provoque con su actuación fuera de dicho ámbito, así sea éste de tipo culposo. En tal contexto, el objeto del presente estudio es profundizar sobre los instrumentos jurídicos de protección con que cuentan los gobernados, específicamente frente al actuar del Poder Público en función administrativa, ya que tales medidas permiten hacer realidad el concepto moderno de Estado Social de Derecho y "pueden impedir que el administrado moderno quede confinado en los mundos aterradores de "El Castillo, de Franz Kafka; "1984", de George Orwell; y el "Mundo Feliz", de Aldous Huxley". (4).

(4) FIX-ZAMUDIO, Héctor.- Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Ed. Colegio Nacional.- México. 1983. P. 21.

II. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.

La teoría clásica de división de poderes, formulada por el ilustre jurista Carlos María de Secondat, Barón de Montesquieu, como un antídoto en contra del despotismo del soberano absolutista feudal, preconiza en todo gobierno una trípede de funciones: legislativa, judicial y ejecutiva, que, aunque separadas y de igual jerarquía, constituyen una unidad en el Gobierno de cualquier Estado.

En relación con la función ejecutiva, Montesquieu la identifica con el Concepto de Administración Pública. Ambos conceptos fueron posteriormente objeto de cuidadosos análisis doctrinarios, particularmente de las corrientes de pensamiento francesa y alemana, para diferenciarlos entre sí.

Conforme a Duguit (5), el concepto moderno de actividad administrativa no se da con referencia a los órganos del Estado que la realizan, ya que no pueden identificarse con ningún órgano, sino a la naturaleza y fin que mediante ella el Estado se propone. En razón de tales elementos podemos definirla como: aquella función del Estado, de carácter subordinado a la Ley, que tiene por objeto la satisfacción directa e inmediata de las necesidades colectivas o de interés general, mediante un complejo de actos concretos y continuos.

El concepto anterior se refuerza con el sentido etimológico de administración (ad= a o para y ministrare= servir) que se refiere al servicio para determinados objetivos, en este caso, de índole pública. La actividad administrativa es un "fieri", un hacer, dentro de un marco normativo para el logro de fines públicos.

(5) DUGUIT, León.- Manual de Derecho Constitucional. (Trad. y prólogo por José G. Acuña) Imprenta de Jiménez y Molina Alvarez de Castro, 40. Madrid, 1921. Pp. 97 - 100.

Dicha actividad constituye el aspecto objetivo de la Administración Pública, al que habrá de agregar el de tipo subjetivo, consistente en la organización jerárquica y coordinada, coherente siempre por la finalidad de las acciones. De esta manera, la Administración Pública involucra tanto a las acciones como a los agentes, en torno a fines públicos variables en el tiempo y en el espacio.

La actividad administrativa del Estado Moderno, sumamente variada y compleja, se integra por actos de índole jurídica y material. La actividad jurídica tiene lugar en una doble dimensión: a) cuando actúa con base en instituciones de derecho público para la realización de sus cometidos fundamentales, realizando actos administrativos, por ejemplo, cuando autoriza la impartición de enseñanza a una institución privada, otorga una concesión de servicio público o determina un crédito fiscal, etc.; y b) cuando actúa con base en instituciones de derecho privado, realizando actos de gestión.

Los actos jurídicos administrativos se subdividen a su vez en función: a) De las voluntades que intervienen en su formación, en simples, colegiados, complejos, actos unión y contratos; b) De la relación que guardan dichas voluntades con la Ley, en reglados y discrecionales; c) Del radio de acción o de aplicación del acto, en internos y externos; d) De la finalidad con que se realizan, en preliminares, resoluciones y de ejecución; y e) Del contenido y efectos jurídicos, en destinados a ampliar la esfera jurídica, limitarla y hacer constar la existencia de un estado de hecho o de derecho (6).

(6) FRAGA, Gabino.- Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. México, 1969. Pp. 239-251.

Por el contrario, la actividad material tiene lugar cuando se emplean los medios técnicos que los agentes administrativos consideran más convenientes para la eficaz y eficiente realización de los actos jurídicos a que se ha hecho referencia. Dicha actividad tiene como característica que no produce efectos jurídicos en la esfera del gobernado.

Aspecto subjetivo. El Estado realiza la actividad administrativa por sí o por otros entes jurídicos bajo su control. De los diversos cometidos o atribuciones del Estado, que pueden clasificarse en: a) esenciales; b) públicos concesionales; c) Sociales; y d) Mercantiles e industriales, los tres últimos se encomiendan normalmente a organismos descentralizados del Estado o a empresas de participación estatal que constituyen, estas últimas, el llamado Sector Paraestatal, cuya actividad debe estar sujeta, asimismo, a control, ya que al ser imperativa puede afectar la esfera jurídica del gobernado.

III. CONCEPTO DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

El concepto de justicia administrativa ha ejercido una extraordinaria influencia en el desarrollo de la concepción jurídica del Estado y en la evolución del Derecho Administrativo. Es necesario, en consecuencia, precisar tal concepto y delimitarlo de otros con los que se confunde frecuentemente.

Serra Rojas señala que la justicia administrativa comprende el "conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para defender sus derechos" (7).

(7) SERRA ROJAS, Andres, Derecho Administrativo, T. II. Ed. Porrúa, S.A. México, 1981. P. 581.

Por su parte, Fix-Zamudio establece con acierto y precisión que:
"El vocablo justicia administrativa se puede utilizar en sentido propio, entendiéndolo como el género que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad administrativa, es decir, ... y sólo en vía de ejemplo, la justicia administrativa comprendería las leyes de procedimiento administrativo; los recursos internos; el Ombudsman; el Comisionado o las Comisiones sobre la vigilancia de los medios de la informática, así como cualquier otro tipo de control jurídico sobre las autoridades administrativas"⁽⁸⁾.

De acuerdo con los tratadistas anteriores, decimos que la justicia administrativa puede ser definida como aquella rama de la justicia que aspira a englobar los principios y los mecanismos jurídicos que regulan el reencauzamiento de la función administrativa del Estado, cuando en su ejercicio resulta lesionado un derecho o un interés legítimo del particular.

Al lado del concepto de justicia administrativa, existen otros conceptos a los que se ha pretendido dar una connotación semejante, como son: a) el de jurisdicción administrativa; b) Proceso administrativo; y c) Contencioso administrativo, por lo que es preciso referirnos brevemente a esas denominaciones.

(8) FIX-ZAMUDIO, Héctor.- Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento Mexicano. Cit., supra nota 4. P. 53.

a) Jurisdicción administrativa. Jurisdicción es la potestad (poder deber) conferida a los órganos legalmente facultados para conocer de conflictos y controversias (9) y declarar, de manera vinculativa y supra partes, cuál de las pretensiones se ajusta al derecho objetivo. Esta potestad se califica como administrativa por razón de la materia en que se resuelven conflictos entre partes, una de las cuales es siempre la Administración Pública.

Es preciso aclarar al respecto, primero, que la expresión jurisdicción administrativa se utiliza frecuentemente en el lenguaje jurídico con otros significados, especialmente para referirse al conjunto de órganos a los que se confiere la función pública de hacer justicia en ese campo específico y, segundo, que el control jurisdiccional sobre la función administrativa del Estado constituye ciertamente el más importante, pero no el único medio de control jurídico de la Administración, como quedó ya asentado.

b) Respecto al proceso administrativo, este concepto "hace referencia sólo a la serie de actos a través de los cuales se requiere y ejerce la función jurisdiccional sin que comprenda, en estricto sentido, a los órganos que conocen de dicha serie" (10).

c) Finalmente, por lo que se refiere al contencioso administrativo, con él se expresa la contienda entre un particular y la Administración

(9) ÁRMIENTA CALDERON, Gonzalo. El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano. Textos Universitarios, S.A. México, 1977. P. 117.

(10) OVALLE FAVELA, José. Estudios de Derecho Procesal. Ed. UNAM. México, 1981. P. 342.

Pública, cuando ésta actúa con imperio, dejando excluido aquel ámbito de actividad en el que, con apariencias de particular, toma parte de una serie de actos jurídicos que tienen trascendencia en el campo que se le ha encomendado, por lo que, aún cuando posea un significado muy preciso, ya no responde a las exigencias de la teoría moderna del Estado de Derecho, por no integrar todas las cuestiones jurisdiccionales en que la Administración Pública actúa como sujeto de derecho.

Por lo anterior, y siguiendo el pensamiento de Fix-Zamudio, concluimos que el concepto de justicia administrativa es más amplio que los correspondientes a las anteriores denominaciones, ya que es comprensivo de todas las cuestiones jurisdiccionales en que la Administración Pública interviene, y comprende además, lo que, de acuerdo con la tradición francesa, se ha denominado como jurisdicción retenida, la cual se refiere a los recursos administrativos que los particulares pueden interponer a efecto de que la misma autoridad pública realice una autotutela regulada y obligatoria.

Esta autotutela, que en muchas ocasiones es de carácter optativo para el particular y no de agotamiento necesario, constituye un paso previo ya dentro de los umbrales de la justicia, toda vez que dichos recursos, conforme a la expresión del maestro italiano Puchetty, citado por Ovalle Favela "No nos llevan al Aula Magna de la Justicia Administrativa, sino a su vestíbulo" (11).

(11) Ibidem. P. 343.

TITULO PRIMERO
MARCO TEORICO Y COMPARATIVO

CAPITULO PRIMERO.

SISTEMAS DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA DESDE UN PUNTO DE VISTA FORMAL U ORGANICO.

SUMARIO: Introducción. I. Sistema Judicialista o Angloamericano. II. Sistema Administrativista o Continental Europeo. III. Sistema Germánico. IV. Conclusiones.

Introducción.

En el presente estudio me referiré exclusivamente al instrumento que asume la mayor eficacia para la protección jurídica de los gobernados, como es la jurisdicción administrativa. A este respecto, tradicionalmente han existido dos grandes corrientes de pensamiento: a) La judicialista o angloamericana que atribuye a los tribunales ordinarios, ubicados en la esfera del Poder Judicial, el conocimiento de las controversias entre la administración pública y los gobernados; y, b) La administrativista francesa o continental europea, que lo atribuye a los tribunales administrativos ubicados en la esfera del Poder Ejecutivo.

Tan contrapuestas corrientes de pensamiento mencionadas derivan, sin embargo, de una fuente común: la interpretación del principio de la división de poderes, como mecanismo indispensable para mantener su equilibrio en un Estado. Mientras que el sistema francés de tribunales administrativos sostuvo que el principio mencionado impedía al Poder Judicial, interferir en los asuntos propios de la Administración y que

no le correspondía ocuparse del conocimiento de las cuestiones administrativas; el sistema inglés sostuvo que era competencia exclusiva del Poder Judicial conocer de los conflictos surgidos con motivo de la aplicación de la Ley y que, en consecuencia, a la Administración Pública no le correspondía juzgar en ningún caso.

Es indudable que las dos interpretaciones teóricas mencionadas tuvieron su nacimiento en un diverso contexto político y sociológico propio de cada uno de esos países, ya que mientras en Inglaterra había un predominio del Parlamento sobre la Monarquía Constitucional y el Poder Judicial se atribuyó un gran prestigio; en Francia existía un predominio del Poder Ejecutivo y una gran dosis de recelo y desconfianza hacia el conservadurismo del Poder Judicial de aquella época.

I. Sistema Judicialista o Angloamericano.

El sistema judicialista, que ha tenido vigencia preponderantemente en los ordenamientos de la familia Common Law, tuvo en su origen y en su base el principio de que los conflictos entre la Administración Pública y los administrados debían ser conocidos y resueltos por los tribunales ordinarios en los mismos términos que aquellos que se susciten entre los particulares, no existiendo propiamente un Derecho Administrativo en este sistema, sino en forma tardía.

El principio mencionado tuvo una vigencia absoluta durante la etapa del estado liberal clásico, pero fue cediendo a medida en que se hizo creciente la intervención de la Administración Pública en las actividades económicas y de seguridad social básicamente. Al concluir la Primera Guerra Mundial, el sistema judicialista se volvió -desde un punto de vista operativo- prácticamente ineficiente, surgiendo

verdaderos tribunales administrativos especializados que tenían por objeto decidir controversias administrativas, denominados Tribunals, para diferenciarlos de los tribunales ordinarios o Courts; su proliferación hizo necesario que el Parlamento Británico expidiese, en el año de 1958, la llamada "Tribunals and Inquiries Act", que creó un Consejo con la función específica de controlar la constitución y el funcionamiento de los tribunales administrativos. (1)

En los Estados Unidos de Norteamérica aconteció un fenómeno similar al de Inglaterra, adoptándose para efectos de control, las dos siguientes soluciones: a) "La expedición de la Federal Administrative Procedure Act, en el año de 1946, que contiene no sólo las reglas sobre el procedimiento interno ante la administración activa, sino también las disposiciones relativas a la tramitación ante los mencionados tribunales administrativos (tribunals)" y, b) "La Suprema Corte Federal estadounidense estableció una serie de principios derivados del procedimiento judicial, que consideró obligatoriamente aplicables a las funciones de los propios tribunales administrativos, con apoyo en las enmiendas V y XIV de la Constitución Federal en lo relativo al debido proceso legal".(2)

(1) GONZALEZ PEREZ, Jesús.- Derecho Procesal Administrativo. Tomo I, Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1963. 2a. Ed. p. 372.

(2) FIX-ZAMUDIO, Héctor.- Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Ed. Colegio Nacional.-México, 1983. Pp. 67-68.

De esta manera, el principio tradicional en el sistema judicialista o angloamericano, evolucionó hacia una característica nueva dentro del mismo sistema, que consiste en la posibilidad jurídica que tienen los gobernados de impugnar las decisiones, ya no de las autoridades de la administración activa, sino de los tribunales administrativos, para efectos de revisión ante los órganos de la justicia ordinaria.

Modalidades en el sistema judicialista tradicional.

Dentro del sistema judicialista tradicional encontramos dos modalidades, según se encomiende el conocimiento y resolución de controversias administrativas, a tribunales judiciales ordinarios o a órganos judiciales especializados.

La primera modalidad se halla representada por el sistema judicialista tradicional inglés, en que la resolución de los conflictos de índole administrativa queda en manos del poder judicial, de la misma manera que las controversias entre particulares; mientras que la segunda modalidad se encuentra representada por el sistema judicialista español, en que los conflictos administrativos se sujetan al conocimiento de órganos judiciales, cuya competencia es especializada; estos órganos judiciales "se encuentran organizados jerárquicamente de tal manera que sus decisiones finales no son revisadas directamente por juzgadores civiles. De este modo, la jurisdicción administrativa, aunque forma parte del poder judicial, se encuentra separada funcionalmente de la jurisdicción civil" (3).

(3) OVALLE FAVELA, José.- Estudios de Derecho Procesal. Ed. UNAM. México, 1981. Pp. 355-356.

II. Sistema Administrativista o Continental Europeo.

El pensamiento francés que creó el modelo de justicia administrativa, tuvo su base en las leyes expedidas por la Asamblea Nacional Revolucionaria de 22 de diciembre de 1789 y de 16-24 de agosto de 1790. Esta última ley -nos dice Ovalle Favola- "estableció la siguiente interpretación del principio de división de poderes:

Las funciones judiciales son distintas y se mantendrán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán alterar, a riesgo de ser acusados de prevaricación, en forma alguna los actos de los cuerpos administrativos, ni podrán citar para comparecer ante ellos, a los administradores en razón de las funciones que desempeñan".
(4)

El esquema tan rígido de división de poderes a que se hace referencia, se encuentra inspirado en las ideas expuestas por Carlos María de Secondat, Barón de Montesquieu, en su obra "El Espíritu de las Leyes", en que concede una gran importancia no sólo a la distribución de competencias en los poderes, sino también a su independencia e igualdad.

El Consejo de Estado Francés, tribunal administrativo que concreta esta corriente de pensamiento, fue creado por Napoleón en la Constitución del año VIII, teniendo, además de su función consultiva, la trascendente labor de resolver controversias en materia administrativa. Dicho Consejo, en su primera etapa, sólo formulaba proyectos de decisiones que sometía al propio poder administrativo, careciendo por completo de autonomía.

(4) Ibid. P. 347.

Era por tanto, en su origen, un tribunal administrativo de "Jurisdicción retenida". A semejanza del Consejo de Estado se crearon, asimismo, Consejo de Prefectura, para asistir a los Prefectos.

En una segunda fase, que se inicia el 24 de mayo de 1872, el Consejo de Estado alcanzó su total autonomía al adquirir facultades para decidir por sí mismo los conflictos administrativos, transformándose en un verdadero tribunal de "jurisdicción delegada", es decir, con facultades para pronunciar sus fallos de manera autónoma e imperativa y sin revisión de ningún órgano diverso, aún cuando lo hiciese formalmente a nombre de la propia administración. Posteriormente, en virtud del Decreto-Ley de 30 de septiembre de 1953, hubo una desconcentración de facultades en el Consejo de Estado. Los Consejos de Prefectura fueron reemplazados por Tribunales Administrativos Regionales, con competencia para conocer de los conflictos administrativos en primera instancia y, el Consejo de Estado se convirtió en un Tribunal básicamente de apelación.

El Consejo de Estado ha tenido -a través de su obra jurisprudencial- una influencia decisiva en la creación y desarrollo del Derecho administrativo, estableciendo además, las bases fundamentales para la protección de los administrados, no sólo de su perspectiva de legalidad, sino también de constitucionalidad.

Dicho Tribunal Administrativo ha consolidado su prestigio, en virtud de la imparcialidad y atingencia de sus resoluciones, además de perfeccionar el proceso administrativo que se distingue por su sencillez y equidad. Estas características explican la gran confianza que inspira en los administrativos y la influencia que ha ejercido en legislaciones tan diversas como las del Common Law.

III. Sistema Germánico.

A las dos corrientes de pensamiento anteriores, habrá que agregar un tercer modelo que tiene sus orígenes y constitución en algunos países germanos, como las Repúblicas Federales de Alemania y Austria. En este sistema existen tribunales administrativos especializados que funcionan de manera independiente, tanto de los órganos administrativos, como de la jurisdicción ordinaria (5); esto es, con independencia del Poder Judicial y del Ejecutivo.

Este tipo de tribunales administrativos que "eluden la vinculación orgánica de la justicia administrativa con otra clase de funciones" (6), juzga con entera independencia a la Administración Pública, gozando de prerrogativas propias del poder judicial ordinario.

Cabe mencionar, finalmente, que para el control jurídico de la actividad administrativa, pueden coexistir en un mismo Estado los sistemas administrativista y judicial, de tal modo que, para un sector de tal actividad -el más importante relativo a los actos administrativos strictu sensu- se da el sistema administrativista; mientras que para otro sector -el de gestión- existe la vía judicial tal como quedará asentado en el capítulo siguiente, en tratándose de la dualidad jurisdiccional; o bien, que existiendo tribunales administrativos sus resoluciones estén

(5) GONZALEZ PEREZ, Jesús.- Derecho Procesal Administrativo.- Cit. Supra nota 1, pp. 426-427.

(6) MERKL, Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo. Ed. Nacional. México, 1975. p. 485.

sujetas a revisión judicial como es, en gran medida, el caso del sistema mexicano, objeto de análisis especializado en el título segundo.

CONCLUSIONES:

PRIMERA.- La Justicia Administrativa comprende los principios e instituciones jurídicas que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos e intereses legítimos de los gobernados frente a la actividad administrativa del Estado. Estos mecanismos son cada vez más urgentes en los modernos Estados, cuya estructura constitucional tiende a la consolidación de un Estado Social de Derecho.

SEGUNDA.- Las corrientes de pensamiento sobre justicia administrativa y específicamente sobre la ubicación formal u orgánica de los tribunales de la materia, se adscriben en la tradición judicialista, en la administrativista y en la de tribunales independientes.

TERCERA.- La tradición judicialista, que sometía a los tribunales ordinarios las controversias entre la administración pública y los gobernados, ha visto modificado su planteamiento inicial, en virtud de que las nuevas atribuciones del Estado han superado el esquema liberal clásico, al posibilitar la instauración de tribunales administrativos, cuyas resoluciones son susceptibles de revisión ante los tribunales ordinarios.

CUARTA.- La tradición administrativista ha aportado al Derecho la creación y co-autoría, junto con la corriente germana, del Derecho Administrativo, especialmente las bases fundamentales y el perfeccionamiento del proceso administrativo, con las características propias y diferenciales de los restantes procesos jurídicos.

CAPITULO SEGUNDO

LA COMPETENCIA MATERIAL DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS.

SUMARIO: I. Concepto de competencia. II. Competencia jurisdiccional administrativa. III. Sistemas competenciales vigentes: A) Sistema de dualidad jurisdiccional; B) Sistema de unicidad jurisdiccional. IV. Conclusiones.

I. Concepto de competencia.

En la doctrina procesal clásica, la competencia se define como la parte de jurisdicción asignada a cada oficio. Carnelutti lo expresa así: "Se llama competencia a la extensión de poder que pertenece a cada oficio, o a cada componente del oficio, en comparación con los demás;... competencia es el poder perteneciente al oficio o al oficial considerados en singular. Se explica así la diferencia entre competencia y jurisdicción; ésta es el poder perteneciente no a cada oficio, sino a todos los oficios en conjunto" (1); Couture dice al respecto que "la competencia es una medida de jurisdicción. Todos los jueces tienen jurisdicción, pero no todos tienen competencia para conocer de un determinado asunto. Un juez competente es, al mismo tiempo, juez con jurisdicción; pero un juez incompetente es un juez con jurisdicción

(1) CARNELUTTI, Francesco. Sistema de Derecho Procesal Civil Trad. de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo y Santiago Sentís Melendo UTHEA. Argentina. Buenos Aires, 1944. Tomo II pp. 286 y 287.

31.

y sin competencia. La competencia es el frazamiento de jurisdicción atribuido a un juez. La relación entre jurisdicción y competencia es la relación que existe entre el todo y la parte. La jurisdicción es el todo; la competencia es la parte: un fragmento de la jurisdicción. La competencia es la potestad de la jurisdicción para una parte del sector jurídico: aquí específicamente asignado al conocimiento de determinado órgano jurisdiccional. En todo aquello que no le ha sido atribuido, un juez, aunque sigue teniendo jurisdicción, es incompetente" (2).

La competencia en materia administrativa, sin embargo, no se constriñe a una relación de especie a género respecto de la jurisdicción, -aunque esto sigue siendo en verdad en esa dimensión procesal- sino que es una institución con perfiles más amplios. Se define como: "la suma de atribuciones del órgano público" (3) y esta definición, que sirve tanto para el Derecho Administrativo Sustantivo como para el Adjetivo, es aplicable a todo el ámbito del Derecho Público, ya que han de tener competencia: el Poder Legislativo cuando crea una ley, los órganos del Poder Ejecutivo cuando la aplican, o el juez cuando conoce y resuelve un litigio.

La noción jurídica de competencia no es, en manera alguna, una noción privativa del Derecho Procesal, sino que se ubica en el Derecho

(2) COUTURE, Eduardo J., Fundamentos de Derecho Procesal Civil. 3a. Ed. (POSTUMA). Ed. Depalma. Buenos Aires, 1964. p. 29.

(3) BRISEÑO SIERRA, Humberto. Derecho Procesal. 1a. Ed. Cárdenas Editor y Distribuidor. México, 1969-1970. Tomo II. p. 269.

Público en general -del que forma parte la disciplina jurídica procesal- como un concepto jurídico fundamental, teniendo que aceptarse en este caso, su independencia absoluta respecto de la jurisdicción ya que, conforme a lo anterior, hay una competencia jurisdiccional al lado de la competencia administrativa y de la legislativa, resultando en este caso que el género no es la jurisdicción y la competencia la especie, sino al contrario; pudiendo aquella convertirse en un predicado, que sólo viene a delimitar la naturaleza de las atribuciones del órgano estatal, conforme al principio divisional de poderes en los modernos sistemas de Derecho.

Un distinguido tratadista mexicano, Gonzalo Armiента Calderón, expresa con nítida precisión que: "si el ejercicio de la función jurisdiccional exige la competencia necesaria en el órgano titular, ello se explica no por una relación de género a especie, sino porque toda función en su desenvolvimiento, requiere de un área en la cual ha de manifestarse o realizarse, área que en este caso viene a tener una estructura tridimensional" (4).

II. Competencia Jurisdiccional Administrativa.

La jurisdicción, entendida como la función pública que realizan los órganos legalmente facultados para conocer y resolver conflictos, tiene a su vez áreas específicas de ejercicio, a efecto de que no todas las pretensiones se planteen ante cualquier órgano jurisdiccional, sino

(4) ARMIENTA CALDERON, Gonzalo. El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano. Ed. Textos Universitarios, S.A. Ed. México, 1977. p. 134.

exclusivamente ante aquéllos que poseen facultades específicas para tal efecto; es decir, esta división competencial se hace al interior de la propia jurisdicción, para resolver conflictos de pretensiones y contrapretensiones, superando una segura desintegración social.

"La suma de atribuciones" fijada por las leyes a la jurisdicción administrativa, en las diversas corrientes doctrinales de pensamiento, es coincidente en cuanto al objeto, que es: la manifestación de voluntad de un órgano público en torno a la aplicación de las leyes, ya que la jurisdicción administrativa, sólo se da ante la presencia de acto emitido por el Poder Administrativo; pero este objeto es variable en su cobertura, ya que el actuar administrativo puede ser explícito o implícito, reglado o discrecional, unilateral o con perfiles contractuales, autoritario o de gestión, es decir, administrativo strictu sensu o de tipo civil, de emisión central, desconcentrado o descentralizado, etc.

En cualquier cobertura, la suma de atribuciones de la jurisdicción, confluye siempre en un objetivo esencial que consiste en el control de la legalidad sobre el actuar administrativo, para reencauzarlo frente a cualquier desviación del órgano público en sus atribuciones, derivada de la aplicación de una norma inaplicable, de una aplicación de normas en forma inadecuada, o bien de una aplicación por quien no tenía facultades para hacerlo, etc.

Así, el parámetro de competencia en la función jurisdiccional administrativa es, en los diversos países, directamente proporcional a cada uno de los siguientes factores, políticos todos ellos: A) La mayor o menor extensión de atribuciones sustantivas concedidas a una

administración pública concreta. Por ejemplo, es diverso el ámbito de atribuciones administrativas en un estado liberal, clásico o neoliberal, que en uno socialista; B) La mayor o menor democracia para el efecto de que los ciudadanos, mediante en forma directa o representativa, posean control jurídico sobre la actividad del mandatario público. Por ejemplo, si sea o no sujeto de control el sector descentralizado y, si sólo los actos reglados del sector central o también los discrecionales, etc. C) La mayor o menor amplitud de los poderes del juez, que pueden ser de simple anulación, de plena jurisdicción, de interpretación y de represión.

III. Sistemas Competenciales Vigentes.

A) Sistema de dualidad jurisdiccional.

Modelo Francés. El Sistema Jurisdiccional Francés ha tenido una gran importancia por la decisiva participación del "Consejo de Estado" en la creación y desarrollo del Derecho Administrativo, a través de su jurisprudencia de varios siglos y por la influencia tan grande que ha tenido en los ordenamientos del civil law y del common law.

Originalmente el "Consejo de Estado" Francés conocía de todos los conflictos generados por el actuar de la Administración Pública, sin posibilidad de intervención de la jurisdicción ordinaria; sin embargo, en la actualidad, el conocimiento de los actos civiles o de gestión de la administración, es decir, aquellos en que actúa sin prerrogativas de poder o de imperio, sometido a la misma regulación jurídica de los particulares, ha sido delegado a la jurisdicción ordinaria, reservándose como facultad exclusiva la parte medular que se haya constituida por los actos administrativos.

El papel que juega el acto administrativo es fundamental en el contencioso administrativo francés "En principio, ...el campo de los actos administrativos susceptibles de impugnación contenciosa es amplísimo. Podemos afirmar con carácter general, que todos los actos administrativos -de cualquier clase que sean- pueden ser impugnados ante la jurisdicción administrativa" (5).

Sin embargo, existen excepciones, desde un punto de vista subjetivo y objetivo: a) subjetivamente son inimpugnables los actos administrativos que emanen de un órgano legislativo o judicial; así como los que emanen de una autoridad extranjera con sede en el país, aunque en este último caso se dan excepciones derivadas de convenciones diplomáticas. b) objetivamente son inimpugnables: 1. Los actos de gobierno para los que la doctrina clásica distingue dos clases: los referidos a las relaciones internacionales y los de alta administración interna. Esta última categoría difícilmente se sostiene hoy día; y, 2. Las circulares, instrucciones y simples avisos, a menos que se trate de resoluciones ejecutivas.

Lo anterior plantea, en el sistema francés, la problemática de la llamada "dualidad jurisdiccional" para juzgar a la Administración Pública, "que deriva de la necesidad de una precisión conceptual sobre la diferencia entre actos civiles y administrativos, que no siempre es fácil de realizar en la práctica y que genera, en ocasiones, conflictos de competencia entre los Tribunales Administrativos y los Civiles.

Otro tanto sucede con el sistema italiano, diseñado a imagen del

(5) GONZALEZ PEREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo. Tomo 1, Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1964. P. 388.

francés, en que el criterio de distribución de competencia jurisdiccional estriba en la distinción entre derecho subjetivo e interés legítimo, de suerte que la jurisdicción de los jueces ordinarios sobre materia administrativa, se aplica a cuestiones de derechos subjetivos, mientras que la de los jueces administrativos se aplica a las de un interés garantizado por la Ley.

Giannini, citado por Ovalle (6), sostiene que: "mientras el derecho subjetivo se refiere siempre a un bien jurídico, material o inmaterial, presente o futuro, el interés legítimo se refiere a la pretensión de una conducta ajena -en el caso de la Administración Pública- que sea conforme a la norma".

Asimismo, los órganos de jurisdicción administrativa española, que es judicial, pero especializada, sólo son competentes para conocer de conflictos sobre actos administrativos más no de actos de la administración de índole civil o penal, los cuales corresponden a otros órganos especializados de índole judicial.

El modelo francés ha servido de inspiración a una amplia red de ordenamientos jurídicos, no sólo continentales europeos, sino también arábigos y americanos -entre ellos el caso mexicano en gran medida- y sin duda, la experiencia de casi dos siglos del Consejo de Estado Francés, es de una riqueza excepcional e invaluable, para el control jurisdiccional de la Administración Pública.

(6) OVALLE FAVELA, José. Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México. UNAM, México 1982. p. 245.

D) Sistema de unicidad jurisdiccional.

Modelos Germano y Anglosajón. El sistema germano difiere del contencioso francés en que el actuar administrativo en su integridad, se somete a una jurisdicción única que se haya encomendada a órganos jurisdiccionales autónomos, tanto de la Administración Pública como de la jurisdicción ordinaria. Lo mismo sucede en el sistema inglés en que se da la jurisdicción única, aunque en este caso, en favor generalmente de la jurisdicción ordinaria, por lo que la problemática que surge de la doble jurisdicción en materia administrativa, no existe en estos modelos.

Para concluir, cabe señalar que la jurisdicción administrativa germana ha tenido un desarrollo con fuerte influencia de "los trabajos de la comisión legislativa de Heidelberg que, bajo la presidencia de Jellinek, ha elaborado un proyecto que, conservando y aún reforzando la unidad del derecho en la materia, asegura una eficaz protección de los individuos frente al estado" (7).

(7) GONZALEZ PEREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo. Cit. supra nota 5. p. 428.

IV. CONCLUSIONES.

PRIMERA.- La competencia, en el Derecho Público, es un concepto jurídico fundamental que consiste en la suma de atribuciones concedidas por la Ley a un órgano público. La competencia jurisdiccional se adjetiva como administrativa en función del ámbito material al que se aplica.

SEGUNDA.- La actividad "in genere" de la Administración Pública, constituye la materia prima de la jurisdicción administrativa. El parámetro de ésta es directamente proporcional a las atribuciones sustantivas conferidas a la Administración Pública, a la extensión subjetiva sujeta a control y a los poderes concedidos al órgano jurisdiccional.

TERCERA.- El sistema de dualidad jurisdiccional en materia administrativa, que tiene su base en la diferenciación entre actos administrativos y actos civiles o de gestión, de acuerdo con el pensamiento francés, o entre intereses legítimos y derechos subjetivos, de acuerdo con el sistema italiano, requiere de una mayor precisión conceptual, con objeto de evitar problemas de competencia entre los tribunales administrativos y la jurisdicción ordinaria.

CAPITULO TERCERO

LINEAMIENTOS DEL PROCESO ADMINISTRATIVO.

SUMARIO: I. Concepto de Proceso Administrativo. II. Objeto del Proceso Administrativo: A) Contencioso Francés. B) Contencioso Anglosajón. III. Tipos, Características y Fases del Proceso: A) Contencioso Francés. B) Contencioso Anglosajón. IV) Efectos del Proceso: A) Contencioso Francés. B) Contencioso Anglosajón. V. Conclusiones.

1. Concepto de Proceso Administrativo.

El proceso en general puede ser concebido, como "La serie de actos que se realizan para la composición del Litigio" (1) y éste como "Un conflicto de intereses calificado por la pretensión resistida" (2). Cuando el enfrentamiento de dos esferas jurídicas de intereses, posee un contenido administrativo y se traslada a proceso, entonces se califica a éste como Administrativo, asumiendo peculiaridades y diferencias en relación con los restantes procesos jurídicos; así tenemos que los procesos Civil y Administrativo ofrecen características radicalmente distintas, ya que, mientras el primero es un proceso histórico mediante

(1) Refiriéndose a Carnelutti, Francesco. ARMIENTA CALDERON, Gonzalo. El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano. Textos Universitarios, S.A. México 1977, p. 105.

(2) CARNELUTTI, Francesco. Instituciones del Proceso Civil. Vol. I. Ed. Jurídicas Europa-América. Buenos Aires, Argentina. p. 28.

el cual se declara el derecho que asiste a una de las partes, el segundo es un proceso de impugnación, es decir, consiste en un medio de control de legalidad. Esto se debe a que, en la relación sustantiva como en la procesal de carácter administrativo, interviene siempre como sujeto activo o pasivo la Administración Pública, cuya actuación se encuentra dotada de una prerrogativa exorbitante al Derecho Común, consistente en que la administración puede, diferentemente a los particulares gobernados, satisfacer por sí sus pretensiones sustantivas, sin acudir a la fórmula procesal de conocimiento o declaración, ya que sus resoluciones, al gozar del privilegio de presunción de validez, no necesitan de una sentencia declarativa para que se reconozcan o definan los derechos que contienen.

Por otra parte, el poder de coacción con que se encuentra investida la Administración, obliga a que el gobernado, el deudor por ejemplo en materia tributaria, sea quien traslade a proceso la cuestión convertida, mientras que en materia civil, es el acreedor generalmente quien lleva su pretensión ante el órgano jurisdiccional.

II. Objeto de Proceso Administrativo.

Es objeto del proceso administrativo una pretensión con ese carácter. En términos de Carnelutti: "La pretensión es exigencia de subordinación de un interés ajeno al interés propio" (3). Por su parte, "Jaime Guasp, siguiendo a Carnelutti, define a la pretensión en los siguientes términos: En definitiva, queda así establecido que la pretensión procesal, por su

(3) Ibidem. p. 28.

estructura, es una declaración de voluntad por la cual una persona reclama de otra ante un tercero supraordinario a ambas, un bien de la vida, formulando en torno al mismo una petición fundada, esto es acotada o delimitada, según los acontecimientos de hecho que expresamente señalan" (4). Tal exigencia, siendo de carácter sustantivo "se transforma en pretensión procesal en cuanto se proyecta hacia el órgano jurisdiccional para que éste provea a su satisfacción, subordinando, en uso de sus facultades de imperio, el interés ajeno al del pretensor" (5).

A) Contencioso Francés.

En el pensamiento francés se han distinguido cuatro tipos de contencioso administrativo, según que la pretensión por ejercer sea de: a) Anulación, b) Plena Jurisdicción, c) Represión y, d) Interpretación.

El de anulación consiste en que el juez, correlativamente a la pretensión, se limita a anular el acto administrativo por razón de su ilegalidad o falta de mérito; en el de plena jurisdicción puede en cambio, reformar el acto impugnado, condenar a la Administración al pago de daños y perjuicios y adoptar cuantas medidas sean necesarias para satisfacer las pretensiones del demandante; en el de represión se examina por el Tribunal, si procede una pena por daños al dominio público y "En el de interpretación se decide una cuestión prejudicial planteada por la Autoridad Judicial sobre cómo debe interpretarse un acto

(4) ARMIENTA CALDERON, Gonzalo.- El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano.- Cit. supra nota 1. p. 183.

(5) Ibidem. pp. 182-183.

administrativo o apreciarse su validez" (6). Dilucidada la cuestión, los jueces comunes continúan y concluyen el Juicio Civil tomando como base la interpretación del Tribunal Administrativo.

Estos dos últimos tipos de Contencioso Administrativo son en la actualidad de uso poco común, ya que el de represión ha sido trasladado en su mayor parte a la Jurisdicción Ordinaria, desde la Ley del 28 de diciembre de 1926 y el de interpretación casi no se plantea. Por estas razones, vamos a concentrar brevemente nuestra atención en los contenciosos de mayor trascendencia como son: el de Anulación y el de Plena Jurisdicción.

El de anulación, conocido también como "recurso por exceso de poder", ha sido calificado como la pieza clave del sistema para el control de la legalidad. Es, como lo conocemos actualmente, una creación jurisdiccional del Consejo de Estado, producto de una lenta evolución que tuvo como base la ley de 7-14 octubre 1790, donde sólo se hablaba de anulación del acto administrativo por incompetencia del órgano emisor. Una segunda etapa se concreta, en la anulación por vicios de forma, es decir, por omisión o incumplimiento de las formalidades esenciales para la formación o la emisión del acto impugnado. Posteriormente se llega a la anulación por violación o incorrecta aplicación de la Ley y, finalmente, en una última etapa, a la anulación por desvío de poder, el que "se entendió al principio como un uso abusivo de la facultad

(6) CORTINA GUTIERREZ, Alfonso. En su estudio preliminar a la obra de Mario Pugliese: Instituciones de Derecho Financiero. Ed. Porrúa, S.A. México, 1976, p. 109.

discrecional de la Administración Pública y después como la falsa apariencia de la legalidad de una decisión apoyada en la ley, pero motivada en propósitos distintos de los del legislador" (7).

A lo largo de ese proceso histórico, nos dice Cortina Gutiérrez, "el recurso por exceso de poder se afinó hasta el extremo de exigirse la más estricta moralidad administrativa, o en otras palabras, la honrada interpretación de la ley por los órganos que la aplican y no sólo un ropaje exterior, aparentemente jurídico del acto" (8).

El contencioso de plena jurisdicción, surge en 1864 como antítesis del de anulación, ya que en él no sólo se examina objetivamente el acto o, a lo más el órgano, sino también el derecho del gobernado al que afecta; de donde deriva que el órgano jurisdiccional tiene todos los poderes habituales de un juez de derecho común, incluso para la ejecución de sus resoluciones con objeto de restablecer la situación jurídica subjetiva lesionada por la actividad administrativa. Puede constatarse asimismo a través de él, una situación subjetiva y ordenar a la Administración la adopción de cuantas medidas sean necesarias para satisfacer la pretensión del actor.

Las materias que corresponden señaladamente al contencioso de plena jurisdicción son: Contratos Administrativos, Responsabilidad de la Administración, Contribuciones Directas y Tasas, Procedimiento electoral, etc., en las que no es posible satisfacer las pretensiones con base en la simple anulación y finalmente algunas en que el demandante puede

(7) Ibid. p. 109.

(8) Ibid. p. 109.

optar entre uno y otro tipo de contencioso.

Sintetizando: el contencioso de anulación u objetivo ve al control de la actividad de la Administración Pública y sólo de manera refleja se traduce en una defensa de la esfera jurídica del gobernado; mientras que el contencioso de plena jurisdicción o subjetivo ve a la defensa de los derechos subjetivos de los gobernados y de manera refleja al control jurídico de la Administración. En ninguno de los contenciosos el tribunal sustituye al órgano demandado en el ejercicio de sus atribuciones.

B) Contencioso Anglosajón.

La ciencia jurídica del sistema common law se haya distante del nuestro (civil law o romano-germánico), tanto en su terminología como en sus procedimientos; pero los objetivos que se persiguen son los mismos. De esta manera, las instituciones que encontramos en la familia del common law para satisfacer las mismas pretensiones procesales administrativas que en la del civil law (la mayoría de los países continentales europeos) son: los recursos judiciales llamados Writs u Orders que son de tres clases: mandamus, prohibition y certiorari. Por medio del mandamus se ordena a la autoridad administrativa para que realice una actividad que ésta se ha negado ilegalmente a realizar o que ha descuidado. La prohibition es la orden que tiene por objeto anular un acto administrativo, impidiendo con ello que la Administración haga lo que no debe hacer cuando carece de atribución o competencia. Y por último el certiorari es la orden a una autoridad administrativa para que envíe los informes de sus actuaciones ante el Órgano de Jurisdicción Ordinaria, revisándolo y decidiendo en su caso, la reforma de tal acto.

Con las dos últimas clases de pretensiones, que son de tipo constitutivo, se solicita la anulación de algún acto administrativo, mientras que con la primera, que es de condena, la autoridad es obligada a la ejecución forzosa si no cumple con lo mandado en la sentencia.

Además, en el derecho anglosajón, es posible deducir recursos puramente declarativos, mediante los cuales el demandante se limita a solicitar al tribunal que constate la existencia de un determinado derecho o a una situación jurídica.

III. Tipos, Características y Fases del Proceso.

A) Contencioso Francés:

Son varios los tipos de proceso que se dan en el Derecho Administrativo Francés, siendo clasificados por el tratadista español González Pérez como Ordinarios y Especiales (9). El ordinario se sigue cuando una norma específica no obligue a la realización de algún proceso especial; mientras que los especiales sólo se dan en algunas materias como en tratándose de vías de comunicación, del procedimiento electoral, en procesos incidentales o de suspensión en la ejecución del acto administrativo, etc.

Uno y otro tipo de procesos poseen como características generales las siguientes:

(9) GONZALEZ PEREZ, Jesús. Derecho Procesal Administrativo. Vol. I. Instituto de Estudios Políticos, Madrid 1963. p. 341.

1.- Estar regidos por el principio inquisitivo o de oficiosidad, por virtud del cual el Organismo Jurisdiccional puede tener en cuenta, en la instrucción del proceso, pruebas no ofrecidas por las partes u ordenar la práctica de cualquier diligencia que tenga relación con los puntos controvertidos, a fin de buscar la verdad.

2.- Ser predominantemente escrito y mediato.

3.- Su iniciación no produce efectos suspensivos en relación con el acto impugnado.

4.- La apreciación de la prueba se hace conforme al sistema legal o tasado (aunque hay tendencia hacia la libre apreciación).

5.- Desarrollo fragmentado y discontinuo del procedimiento.

6.- La procedencia de la vía jurisdiccional requiere el agotamiento previo de la vía administrativa.

1). Proceso Ordinario.

En el proceso ordinario pueden distinguirse las siguientes fases:

1) Iniciación, 2) Desarrollo y, 3) Conclusión.

1.- Iniciación. Se inicia con la presentación de la demanda (Recours o Requete, según la deduzcan el Estado o los particulares), que contiene la pretensión de ejercer. El escrito debe dirigirse al Presidente del Tribunal competente, dentro del plazo de dos meses a partir de la notificación, publicación o de la negativa ficta. Extenderse en papel timbrado y presentarse en la Secretaría de lo Contencioso del Estado, con los documentos y copias correspondientes. Sólo es admisible en favor de persona con legitimación activa y por representación sólo de abogado, como regla general. (Debe ser un abogado adscrito al Consejo de

Estado, el cual será siempre especializado en Derecho Administrativo, prohibiéndose la intervención de abogados adscritos al Tribunal de Casación).

2.- Desarrollo. Admitida la demanda, se designa un magistrado presidente de subsección instructiva, el que "prepondrá las medidas de instrucción que crea necesarias para esclarecer el asunto, notificándose a las partes a fin de que puedan presentar sus observaciones" (10).

Verificada la instrucción, se cierra el expediente y se pone a la vista de las partes a fin de que puedan presentar sus conclusiones.

3.- Conclusión. El medio normal de terminación del proceso es la sentencia. En ocasiones, sin embargo, el proceso termina de forma anormal por desistimiento o por desaparición de la materia del juicio, como por ejemplo, por revocación de la decisión atacada.

II). Procesos Especiales.

De entre los diversos procesos especiales, voy a referirme sólo al proceso que se entabla para lograr la suspensión en la ejecución del acto administrativo que se combate, ya que la simple interposición de la demanda ante el tribunal administrativo no produce efectos suspensivos sobre la ejecución del acto. Su procedimiento en forma sintética, es el siguiente: se presenta la solicitud ante el mismo órgano jurisdiccional que conoce del asunto principal, ya sea, simultáneamente al escrito

(10) Ibidem. P. 344.

de demanda, al formular conclusiones, o bien en un escrito diferente. Su tramitación es sumariísima y los plazos concedidos a las partes son de carácter improrrogable.

3) Contencioso Anglotajón.

Tomando en consideración al Derecho Británico en lo particular, las vías tradicionales para la deducción y examen de pretensiones administrativas ante los órganos de la jurisdicción ordinaria, son diversas, según que se trate de Writ u Order de mandamus, prohibition o certiorari. Sin embargo, en todos ellos rige como principio el de la oralidad, a diferencia del sistema continental europeo, dominado por el principio de la escritura; la inmediatez entre los sujetos del proceso y la mayor libertad del juzgador en la valoración de las pruebas. Asimismo, el sistema establece que la incoación del proceso produce efectos suspensivos sobre el acto impugnado y, en consecuencia, durante la tramitación del proceso, no podrá ejecutarse dicho acto.

Procedimiento:

En las diversas vías del Derecho Inglés se distinguen dos fases: 1) La preliminar o preparatoria (pretrial) y 2) la audiencia final (trial). La primera tiene finalidades conciliatorias, de fijación de la litis y preparación de la audiencia final, mientras que la segunda es para el desahogo, en forma pública, de pruebas, formulación de alegatos y emisión de la sentencia respectiva.

1) Iniciación y desarrollo. El proceso comienza en un escrito de demanda, que contiene el nombre del demandante y su legitimación

para incoación del proceso, el tipo de pretensión que se deduce y los motivos por los que se solicita.

El acto de admisión de la demanda que emita el órgano jurisdiccional significa, provisionalmente, que la instancia está bien fundada y produce, en consecuencia, efectos suspensivos sobre el acto impugnado, de suerte que "si se tratara de un proceso a certiorari, el acto atacado no podrá ser ejecutado; si de un proceso de prohibition, el procedimiento a que el mismo se refiere deberá ser suspendido" (11). Esta, con todo, no es más que una resolución que surtirá efectos provisionales para mantener la materia del proceso.

Posteriormente, se da el emplazamiento y contestación de la demanda, reconvenición en su caso y, ampliación de la demanda, etc.; concluido lo cual, se realiza la audiencia preparatoria con objeto de precisar y aclarar los puntos controvertidos y visualizar una conciliación o preparar y ordenar el material probatorio que se presentará en la audiencia final.

2) En la audiencia final "los testigos serán interrogados por el abogado del demandante y después por el Attorney General. Una vez que han depuesto los testigos, informarán oralmente los abogados de las partes: primero el de la demandante, después el Attorney General" (12).

Conclusión. Si la sentencia es conforme a la pretensión del demandante, entonces la decisión preliminar de estar bien fundada la

(11) Ibid. p. 380.

(12) Ibid. p. 381.

demanda, se transforma en absoluta y, si la rechaza, entonces desaparece inso facto.

IV. Efectos del Proceso.

A) Contencioso Francés.

Si el órgano jurisdiccional accede a las pretensiones del demandante, los efectos varían desde un punto de vista jurídico material o sustantivo, según se trate de pretensiones de anulación o de plena jurisdicción. Si se trata de anulación: a) destruye en forma retroactiva los efectos producidos por el acto anulado; y b) nacen a cargo de la Administración dos importantes obligaciones: 1) Abstención de dictar medidas ejecutorias del acto anulado y de repetir el acto juzgado como ilegal; y 2) Adopción de las medidas necesarias para restablecer, en su caso, la situación jurídica del gobernado. Si se trata de plena jurisdicción surtirá un reconocimiento de la situación jurídica preexistente más la obligación administrativa de cubrir una indemnización al afectado.

B) Contencioso Anglosajón.

Si el juez se limita a anular la decisión administrativa impugnada (como en las sentencias del order of mandamus), simplemente notifica la sentencia a las partes, ordenando a la autoridad su cumplimiento (lo que nunca es denegado en la Administración Inglesa); pero en los casos de certiorari podría también "examinar la cuestión de fondo planteada, dictando sobre la misma un nuevo acto" (13). Modificando

(13) Ibid. p. 382.

en este caso, la situación jurídica preexistente de las partes.

Finalmente, en tratándose de sentencias declarativas, su efecto jurídico-material consistirá simplemente en dar firmeza a tales situaciones jurídicas.

V. CONCLUSIONES.

PRIMERA.- El proceso administrativo ofrece características propias y diferenciales del proceso civil, derivadas de su naturaleza como proceso impugnativo o de control de legalidad y no histórico o de cognición.

SEGUNDA.- El proceso administrativo establecido por el sistema francés, con un diseño sencillo y ágil, es fruto de una evolución jurisprudencial que ha llegado a exigir, a través de la anulación y de la plena jurisdicción, la más estricta moralidad de la Administración Pública en el ejercicio de sus funciones.

TERCERA.- El proceso administrativo anglosajón, que se instruye a través de los Writs o Orders, satisface las mismas pretensiones administrativas que en el sistema francés. Su desarrollo, ante la jurisdicción ordinaria, es complejo, debido a que su diseño prevé en su fase preliminar, no sólo la postulación de las partes, sino también la celebración de una audiencia conciliatoria o preparatoria de la audiencia final.

TITULO SEGUNDO.
LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MEXICO.

CAPITULO PRIMERO
LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL NIVEL NACIONAL.

SUMARIO: I. Adscripción Formal de los Organos de Justicia Administrativa, algunos antecedentes y evolución: A) Etapa colonial. B) Etapa independiente. El Tribunal Fiscal de la Federación. II. Competencia Material. III. Fuentes y Lineamientos Procesales. Crisis del Proceso Administrativo Fiscal: A) Suspensión. B) Interrupción. C) Conclusión anormal. IV. Conclusiones.

I. Adscripción Formal, algunos antecedentes y evolución.

A) Etapa colonial.

La organización del contencioso administrativo en México, en el nivel nacional, tiene raíces y antecedentes que se remontan hasta la época del Virreinato. Al respecto, Juan Solórzano Pereyra dice que (1)

"....de todas las cosas que los Virreyes y Gobernadores proveyeren 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.. Y allí son oídos judicialmente los interesados, y se confirman, revocan y moderan los autos y decretos de los Virreyes y Gobernadores".

Estaba previsto, inclusive, el caso en que el Virrey insistiera en la validez de su actuación, por considerar que tal resolución no concernía a la justicia contenciosa o alegare otras causas y razones para no

(1) Política Indiana, Tomo IV, núms. 29 y 30, citado por Antonio Carrillo Flores, La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México. México Ed. Porrúa, 1939. p. 187.

ajustarse a lo proveído, evento en el cual estaba mandado que se actuara de acuerdo con lo ordenado por los Oidores, para evitar la alteración del orden público que podría ocasionarse si no se respetaba la decisión de estos últimos y que los autos deberían remitirse al Real Consejo de Indias para que decidiera, en última instancia, si prevalecía la resolución gubernativa o la de la Audiencia.

Este sistema se siguió aplicando aun con la expedición de la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes de Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, dictada en Madrid en 1786, excepto en materia de la Real Hacienda en que se creó una Junta Superior de Hacienda como Tribunal de Apelación, para cuyo funcionamiento se estableció un régimen especial consistente en que la jurisdicción en dicha materia correspondía exclusivamente a los intendentes y a la Junta Superior de Hacienda, siendo esta última un "tribunal administrativo de jurisdicción retenida".

B) Etapa independiente.

Constitución Federal de 1824.

La tradición colonial, predominantemente judicialista, se fortaleció con el pensamiento angloamericano adoptado en la primera Constitución Federal de 1824, al imitarse el modelo constitucional norteamericano, que estableció el principio de que los conflictos administrativos deberían plantearse ante los tribunales ordinarios. Dicha Constitución, al regular las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, estableció que ésta tenía facultades para "terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebrados por el Gobierno Supremo o sus agentes" (Artículo 137, fracción II) y asimismo, para conocer "de las infracciones de la Constitución y leyes generales, según se prevenga por la Ley" (2).

(2) Artículo 137, fracción V, inciso sexto, párrafo final.

Fue hasta el año de 1853, durante la administración centralista de López de Santa Anna, en que surge el primer intento para crear tribunales administrativos, cuando el Gobierno de la República expidió el 25 de mayo de dicho año la Ley para el arreglo de los Contencioso Administrativo y su reglamento, conocida también por el nombre de su autor como Ley Lares. Dicha ley, que tuvo una vigencia sumamente breve, al ser abrogada el 23 de noviembre de 1855, separa en forma rígida, en su Artículo I, los ámbitos de atribución de las autoridades administrativas y judiciales, negándose a éstas últimas la facultad para conocer de cuestiones contencioso-administrativas, toda vez que:

"es imposible que la administración exista sin la facultad o sin el poder de juzgar lo contencioso administrativo, porque conocer y decidir acerca de los actos de la administración es administrar"(3).

La "Ley Lares" creó, dentro del Consejo de Estado cuyo establecimiento prevén las Bases para la Administración de la República del 22 de abril de 1853, una sección de lo contencioso administrativo compuesta por cinco consejeros abogados, nombrados por el Presidente de la República, cuya función sería la de conocer y resolver en primera instancia las controversias de carácter administrativo.

Procedimiento previo y ante el Consejo. Nadie podía demandar al Gobierno Central, Estados, Ayuntamientos, etc., ante el Consejo, sin que previamente hubiera presentado ante la Administración Pública, mediante el Ministerio respectivo, una reclamación o memoria en que se expusiera

(3) LARES, Teodosio. Lecciones de Derecho Administrativo. México. Ed. UNAM, 1978, pp. 151-152. (Primera reimpresión).

el objeto y motivo de la demanda. Si dentro de un mes no hubiese arreglo entre los interesados, se pasaba a la sección de lo contencioso del Consejo, dando aviso al particular y al Procurador General, debiendo éste contestar la reclamación en un plazo de veinte días. Corrido traslado de la contestación al reclamante, se recibían las pruebas y alegatos para, finalmente, dictarse resolución dentro de un término de quince días, notificándose ésta a las partes, así como a los demás ministros.

De los recursos procedentes contra la sentencia, sólo el de apelación era tramitado en una segunda instancia y se resolvía por el Gobierno en Consejo de Ministros.

Constituciones de 1857 y 1917.

La Constitución de 1857 estatuyó en su artículo 97, Fracción I, que era facultad de los tribunales de la Federación "conocer de todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales".

Tal disposición, aunque expresa con precisión el seguimiento de la doctrina anglosajona o judicialista, dió origen fundamentalmente a las dos contrapuestas tesis siguientes:

a) La primera, sostenida por Ignacio L. Vallarta, de formación norteamericana, en el sentido de que, de acuerdo con el precepto antes mencionado, se podían tramitar en juicio ordinario las impugnaciones de los actos administrativos, violatorios de leyes federales, sin necesidad de reglamentación alguna. El Licenciado Vallarta, desde su sitial de la Presidencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo además que el poder administrativo carecía de competencia para ejercer

funciones jurisdiccionales y que un contencioso administrativo de tipo continental europeo constituiría violación de la Carta Suprema, ya que el sistema constitucional vigente prohibía la reunión de dos o más poderes en una misma persona o corporación y que el conocimiento de las autoridades administrativas del contencioso gubernativo, era contrario al Artículo 15, pues:

"ninguna ley sin violación de este precepto puede ordenar que la autoridad administrativa juzgue, lo mismo que no puede autorizar a ningún tribunal para que legisle; decir lo contrario sería confundir la competencia constitucional de las autoridades" (4).

b) La segunda tesis, sustentada por Ignacio Mariscal, sostenía que para que pudiera llevarse a conocimiento de los tribunales federales, una contienda de carácter administrativo, no era suficiente el texto constitucional que otorgaba una competencia genérica, sino que era necesario, además, que una ley otorgara competencia específica y reglamentara el conocimiento de tales asuntos.

La jurisprudencia de la Suprema Corte, así como la legislación posterior a 1857, sancionó la tesis judicialista de Vallarta; sin embargo, la Fracción I del Artículo 104 de la vigente Constitución de 1917, que corresponde a la Fracción I del Artículo 97 de la Constitución de 1857, contiene una ligera diferencia de redacción, ya que mientras ésta generalizaba la competencia de los tribunales federales, aquélla especificaba que corresponde a los tribunales de la Federación conocer

(4) FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. México, 1985. P. 451.

del orden civil o del criminal y no se refiere a los de carácter administrativo.

Los argumentos esbozados con base en la redacción del texto constitucional de 1857, comenzaron a debilitarse y a ser combatidos de acuerdo con la nueva Constitución, al señalarse que la división de poderes no debe ser considerada en forma rígida, sino más bien elástica en cuanto que, por ejemplo, no sólo el Poder Judicial realiza de manera exclusiva su función de juzgar, sino también el Poder Legislativo puede, en determinadas ocasiones, realizar un acto jurisdiccional al erigirse en Gran Jurado.

La Jurisprudencia de la Suprema Corte sustentó, en el año de 1929, que las leyes federales podían establecer medios de defensa para el gobernado cuyo conocimiento se atribuyera a una autoridad distinta de la judicial y determinó incluso, la necesidad de agotamiento de estos medios antes de acudir al juicio de amparo. Así surgieron no sólo los recursos de reconsideración y el jerárquico o de revisión, sino también los procedimientos y órganos de jurisdicción retenida como: el Jurado de Infracciones Fiscales (5), la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta (6), etc.

Tal jurisprudencia y la supresión paulatina de los juicios de oposición

(5) Creado por la Ley para la Calificación de las Infracciones a las leyes fiscales de 15 de abril de 1924.

(6) Introducida por la Ley del Impuesto Sobre la Renta de 18 de marzo de 1925.

60.

ante los jueces federales de Distrito, en materia tributaria, prepararon el terreno en México para la transformación del judicialismo tradicional en materia administrativa al judicialismo moderno, mediante la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, que creó el primer tribunal formal y materialmente administrativo especializado en materia fiscal, denominado Tribunal Fiscal de la Federación, que se anticipó en 6 años a la creación del Tribunal de Impuestos de los Estados Unidos de Norteamérica (Tax Court).

Antonio Carrillo Flores, examinando con todo cuidado la tesis Mariscal vinculada con los antecedentes norteamericanos y con el desarrollo de la jurisprudencia ante el vigente texto constitucional de México, sintetiza su pensamiento de la siguiente manera:

"Primero, cuando una Ley especial determine un procedimiento de oposición ante los jueces federales en contra de determinada categoría de actos administrativos, las contiendas del particular con el órgano de esa materia concreta deben llevarse ante dichos jueces, quienes entonces asumen, materialmente, el carácter de tribunales contencioso-administrativos. Segundo, a falta de una ley especial, los tribunales federales no pueden ejercitar una jurisdicción diversa al amparo para examinar la legalidad de los actos administrativos; y tercero, mediante una ley secundaria puede entregarse a un órgano administrativo por su origen la decisión de controversias siempre que, para no incurrir en la prohibición

del Artículo 13 constitucional, se encomiendan al Órgano administrativo categorías de controversias y no casos aislados" (7).

La Suprema Corte de México se orientó en definitiva a reconocer el naciente organismo especializado como un tribunal federal administrativo cuando en una ejecutoria aceptó decidir, con base en el Artículo 106 constitucional, una controversia suscitada entre una Sala del Tribunal Fiscal de la Federación y un Juzgado de Distrito, toda vez que el precepto citado alude a dirimir las controversias que se presenten ante los tribunales de la Federación (8).

Dos años más tarde, se continuó con la línea de pensamiento iniciada con el Tribunal Fiscal de la Federación, al decretarse el 27 de septiembre de 1938 la creación del Tribunal de Arbitraje para los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión que luego, mediante la reforma del 7 de abril de 1941, se transformó en el actual Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Estado.

La controversia sobre la constitucionalidad de estos tribunales, que venía desarrollándose desde el siglo pasado, se concluyó cuando, mediante decreto de 16 de diciembre de 1946 (D.O. de 30 del mismo mes y año), se adicionó la Fracción I del Artículo 104 constitucional, que ratificó la jurisprudencia última de nuestro más alto tribunal, en congruencia con la tesis Mariscal, para establecer que:

"En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes

(7) CARRILLO FLORES, Antonio. La Defensa Jurídica de los Particulares frente a la Administración en México.- Cit. supra nota 1, p. 211.

(8) Ibidem, p. 212.

podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos".

El texto anterior, de conformidad con la reforma constitucional de 19 de Junio de 1967 (D.O. de 25 de octubre del mismo año), quedó de la siguiente manera:

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

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

La revisión se sujetará a los trámites que la Ley Reglamentaria de los Artículos 103y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto y la resolución que en ella dicte la Suprema Corte de Justicia, quedará sujeta a las normas que regulan la ejecutoriedad y cumplimiento de las sentencias de amparo".

Con ello cesó por completo el debate que tiene ahora sólo un interés histórico.

Las resoluciones definitivas pronunciadas por el Tribunal Fiscal Federal estaban originalmente sujetas a revisión ante un Juez de Distrito y posteriormente ante un Tribunal Colegiado o ante la segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, pero la reforma constitucional antes mencionada generó la modificación, en lo conducente, de las Leyes Orgánicas del Poder Judicial y la de Amparo, estableciendo el amparo uniinstancial ante el Tribunal Colegiado correspondiente o bien la segunda Sala de la Suprema Corte, equiparándose de esta manera al Tribunal Fiscal con un Juzgado Federal de Distrito.

Las sentencias y los laudos arbitrales definitivos de los tribunales federales mencionados, sólo quedan sujetas a revisión por los Tribunales Colegiados de Distrito o por la Segunda y Cuarta Sala de la Suprema Corte, respectivamente, de manera que nuestro sistema jurídico, sin abandonar el principio básico de la intervención del Poder Judicial, concilia su aplicación con el establecimiento de tribunales especializados en controversias administrativas, revestidas éstas con perfiles propios, en virtud de ajustarse a una normatividad diversa de la que regula el derecho privado.

**EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.
NATURALEZA JURIDICA, CONSTITUCIONALIDAD Y ESTRUCTURA ORGANICA:**

Se hace una breve referencia al Tribunal Fiscal de la Federación no sólo por ser considerado como uno de los tribunales con mayor

grado de honestidad en el País (9), sino, además, porque ha desempeñado en forma incontrovertible, un eficaz control de la legalidad administrativo-fiscal, fungiendo como un valladar a la actuación arbitraria de los órganos estatales.

Este Tribunal Administrativo, que surge como una necesidad de la evolución de las instituciones públicas en búsqueda de protección y aseguramiento del interés general, ejerce materialmente su función jurisdiccional con plena autonomía, la que se garantiza con el mismo principio de inamovilidad de los magistrados, que las leyes establecen para los miembros del Poder Judicial de la Federación; los nombramientos y remociones de los magistrados se ratifican por el Senado, conforme a lo dispuesto en la Fracción II del Artículo 76 de la Constitución Federal, actuando así los jueces con la confianza de que ocupan sus puestos no por voluntad exclusiva del Ejecutivo Federal, sino con asentimiento del Congreso.

Como el surgimiento del Tribunal Fiscal Federal se hizo sin base en un texto constitucional expreso y sólo con fundamento en antecedentes de jurisprudencia sustentados por la Suprema Corte, ello produjo violentas controversias, actualizando polémicas que se remontan a la época de Ignacio L. Vallarta. La Suprema Corte, sin embargo, ratificó la constitucionalidad de este tribunal que posteriormente obtuvo su base definitiva en el texto constitucional.

(9) BUSTAMANTE, Jorge A. "La Justicia como variable dependiente" en Temas y Problemas de la Administración de Justicia en México. Ed. UNAM. México, 1982.

Estructura orgánica. Originalmente, el Tribunal Fiscal con sede en el Distrito Federal, se formaba de cinco salas con tres magistrados cada una y resolvía en forma colegiada y en Pleno; pero en la actualidad (10) y con objeto de permitir una justicia más pronta y expedita, se integra de dieciséis salas regionales, desconcentradas en todo el País, igualmente con tres magistrados cada una, que resuelven en forma colegiada y una Sala Superior ubicada en el Distrito Federal, que se compone de nueve magistrados cuyas funciones básicas son: resolver los recursos que se instauren en contra de las Salas Regionales y fijar la Jurisprudencia del Tribunal. El perfil de su estructura actual es similar al del Consejo de Estado Francés, en cuyo sistema contencioso se inspiró parcialmente la Ley de Justicia Fiscal de 1936.

II. Competencia Material.

La competencia de los dos tribunales materialmente administrativos existentes en el Derecho Mexicano a nivel nacional, como son el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Estado, puede reseñarse brevemente de la siguiente manera:

(10) Nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Publicada el 2 de Febrero de 1978 en el Diario Oficial de la Federación.

A.- La competencia del Tribunal Federal, con mayor amplitud de la originalmente asignada, comprende no sólo controversias fiscales, sino además materias administrativas tan importantes, como la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas realizados por la Administración Pública Centralizada; pensiones civiles y militares con cargo al Erario Federal o a los Institutos de Seguridad Social respectivos; responsabilidad no delictuosa de los funcionarios o empleados federales; proveídos de multas por infracciones a las normas administrativas, o las señaladas en otras leyes como en tratándose de fianzas establecidas en favor de autoridades federales.

La anulación o el reconocimiento de validez que realice el Tribunal será siempre respecto de una resolución administrativa, la cual puede ser expresa o tácita. La resolución tácita es una ficción que la Ley de Justicia Fiscal instituyó para dar efectos al silencio de las autoridades, cuando éstas, en un plazo determinado, no hubieren satisfecho el derecho de petición del gobernado (Artículo 8o. constitucional). Esta figura, que se conoce como "negativa ficta", adoptada de la legislación europea de la época, no limita en el derecho que tiene el particular de acudir al amparo para obligar a las autoridades a dictar un proveído expreso de la petición formulada, sino que constituye una protección más eficaz para el gobernado, cuando éste cuenta ya con los suficientes elementos a fin de iniciar la defensa jurisdiccional de sus intereses, a pesar del silencio de la autoridad.

La Ley creadora del Tribunal acogió también una de las ideas ya aceptadas por la Suprema Corte de Justicia de nuestro País, en el sentido

de que la Administración Pública puede ser actora en juicio cuando estime que una resolución administrativa, favorable a un particular, debe anularse por ilegalidad.

La doctrina administrativa mexicana se inclina actualmente, en forma casi unánime, por la conversión definitiva del Tribunal Fiscal en uno de jurisdicción administrativa genérica y de plena jurisdicción.

B.- Por lo que respecta al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Estado, su competencia jurisdiccional se extiende a conocer de conflictos individuales o colectivos entre el Ejecutivo Federal y sus servidores, así como los de carácter sindical e intersindical.

III. Fuentes y Lineamientos Procesales:

A.- Las fuentes directas e inmediatas del Tribunal Fiscal Federal se encuentran en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, creadora del mismo, la cual señala que:

" Para la redacción de la Ley se ha atendido, procurando armonizarlos, tanto a los antecedentes particulares de México, consignados en especial en la Ley Orgánica de la Tesorería, en la Ley para la calificación de las Infracciones a las Leyes Fiscales y en la legislación y jurisprudencia sobre el juicio de amparo, particularmente en lo relativo a la materia administrativa, como a las orientaciones más respetables de la doctrina procesal ".

De otra parte de dicha exposición de motivos se desprenden también, como fuentes de este histórico ordenamiento, la Ley de Impuesto

Sobre la Renta del 18 de marzo de 1925 y su Reglamento de 22 de abril del mismo año, mediante los cuales se creó y se determinó la integración de la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, así como la Ley de Organización del Servicio Fiscal para el Departamento del Distrito Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 7 de marzo de 1929.

En los antecedentes mencionados se encuentran algunos de los principios que informan a la Ley de Justicia Fiscal, tanto en el aspecto orgánico como procesal, pudiendo señalarse que el juicio de amparo indirecto, de origen anglosajón, constituyó el ordenamiento de diseño aglutinante y unificador; el procedimiento establecido, de tipo sumario y con una sola audiencia (que en la actualidad se ha suprimido), no requería que para su iniciación se garantizara el interés fiscal.

De la doctrina procesal se acogió como norma, que el particular debería probar la nulidad de las resoluciones emitidas por las autoridades, y se instituyó la presunción, juris tantum, de su validez. Se otorgó al Tribunal la más amplia libertad inquisitorial sobre los puntos controvertidos y para pedir la exhibición de cualquier documento, así como para que en la valoración de las pruebas pudiera no constreñirse a la tasada, cuando del examen de los hechos, materia del litigio, adquiriese una convicción distinta.

Al fallo del Tribunal se le concedió el carácter de cosa juzgada desde un punto de vista formal, toda vez que queda abierta la posibilidad del juicio de garantía, como se ha expresado anteriormente.

Las pretensiones por ejercer mediante el juicio de anulación ante el Tribunal Fiscal Federal, constituyen una variante en la fuente

doctrinaria y normativa, ya que el Artículo 56 de la Ley de referencia (Artículo 238 del Código Fiscal vigente), reúne las causales previstas en el " recurso por exceso de poder " que se tramita ante el Consejo de Estado francés y que son: por incompetencia, por vicios de formalidades esenciales en la formación o emisión del acto impugnado, por violación o incorrecta aplicación de la Ley y por desvío de poder, las cuales son producto de una muy valiosa tradición que concreta y sustenta el mencionado Tribunal.

B.- Por lo que respecta al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los Trabajadores al Servicio del Estado las formalidades plasmadas en su lineamiento procesal, revelan sin duda que deriva y se ajusta tanto a las legislaciones norteamericanas (11), como a lo determinado por el due process of law consignado en las enmiendas V y XIV de la constitución norteamericana y en los Artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Federal.

De esta manera, en las controversias que se sometan al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, se da una audiencia de conciliación con la finalidad de avenir a las partes; de celebrarse convenio, se elevará a la categoría de laudo, que las obligará como si se tratase de sentencia ejecutoriada. De no haber convenio y realizada la etapa propositiva, el

(11) Narciso Bassols, citado por Raquel Gutiérrez A. " Reflexiones sobre el Tribunal de Conciliación y Arbitraje para los Trabajadores al Servicio del Estado ", en Revista del Instituto Técnico Administrativo del Trabajo. México: Secretaría del Trabajo y Previsión Social, 1965-1966, nos. 26,27 y 28.

Tribunal citará a las partes para la audiencia de pruebas y alegatos, la que, una vez desahogada, se dictará el laudo respectivo.

Los magistrados podrán realizar las diligencias que estimen convenientes para mejor proveer y sus laudos son inapelables. Finalmente, el Tribunal tiene obligación de proveer a la ejecución eficaz e inmediata de sus laudos, dictando las medidas necesarias y pertinentes para tal efecto.

Crisis del Proceso Administrativo Fiscal.

Al deducirse una pretensión ante el Tribunal Fiscal de la Federación, se entabla una litis procesal que debe considerarse "de carácter dialéctico y unitario" y cuya finalidad es que llegue a resolverse mediante sentencia definitiva. La idea de devenir es propia e inmanente al proceso y su resolución por el juzgador, mediante confronta de pretensión y contrapretensión frente al ordenamiento jurídico, es el objeto del mismo.

De acuerdo con lo anterior, cuando en el desarrollo procesal de la controversia administrativa aparece una paralización total, o cuando no llega a resolverse mediante sentencia, sino por sobreesimiento, es decir, por resolución jurisdiccional que no entra al fondo del negocio, se estará ante una crisis del proceso, pues hay una inexistencia del avance o no se ha conseguido su finalidad propia, que consiste en que el órgano jurisdiccional resuelva los puntos litigiosos planteados.

La primera hipótesis comprende las instituciones de la suspensión y de la interrupción; mientras que la segunda comprende las diversas situaciones que generan la conclusión anormal del proceso.

Cualquiera de las dos hipótesis anteriores tiene, dentro del proceso fiscal, una problemática propia que deriva en gran medida del artículo 160 del Código Fiscal Federal vigente, que establece lo siguiente: "Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, de acuerdo con la competencia que le señala su Ley Orgánica, se sustanciarán y resolverán con arreglo al procedimiento que determina este Código, pudiendo aplicarse el Código Federal de Procedimientos Civiles a falta de disposición expresa y siempre que la disposición que se pretende aplicar supletoriamente, se avenga al procedimiento contencioso que establece este Código".

La parte final de la disposición anterior y que se introdujo a partir del Ordenamiento vigente, permite una mayor elasticidad de regulación adjetiva, ya que la supletoriedad del Ordenamiento Procesal Civil se extiende a instituciones no previstas, siempre que no contravengan a la naturaleza, principios y características propias del proceso administrativo fiscal federal.

A) Suspensión.

Carnelutti conceptúa la suspensión del proceso como:

" una temporal detención de su curso, que debe reanudarse inmediatamente que cese la causa o haya vencido el plazo para ello" (12).

Para que se configure una crisis procesal strictu sensu la detención tiene que ser total, es decir, no debe haber actos de procedimiento dentro

(12) CARNELUTTI, Francesco. Instituciones del Proceso Civil. II, Ed. Jurídicas Europa-América. Buenos Aires, 1973 p.148.

de los límites de la suspensión, pues de otra manera el concepto sería utilizado, tanto en el Código como en la doctrina, con un uso menos propio. Por ejemplo, en los incidentes de previo y especial pronunciamiento, si bien se suspende el procedimiento en el juicio respectivo, esto sucede entre tanto se resuelve sobre el incidente, de manera que se da una actuación, aunque sea incidental, en dicho proceso.

La suspensión en la doctrina puede ser necesaria y facultativa, según sea establecida por la ley o dispuesta por el juez dentro de un ámbito de discrecionalidad, pero siempre presupone la existencia e identidad de los sujetos del proceso.

Suspensión necesaria. La suspensión necesaria tiene como presupuesto un evento externo al desarrollo de la actividad procesal, es decir, a un acontecimiento que se produce fuera de él. Esa causal externa puede impedir el desarrollo procesal por razón física o lógica.

1) Por impedimento físico. Se da en razón de eventos de "fuerza mayor", como una guerra, un terremoto u otros acontecimientos excepcionales que impidan actuar al tribunal del juicio, o cuando alguna de las partes, o su representante procesal, se encuentra en absoluta imposibilidad, sin culpa suya, de atender al cuidado de sus intereses en el litigio.

Este tipo de suspensión, establecida y regulada por el Artículo 365 del Código Federal de Procedimientos Civiles, no está previsto por el Código Fiscal Federal; sin embargo, en este caso es válido recurrir a dicho ámbito de normatividad como supletorio.

2) Por impedimento lógico. Se da cuando de un distinto proceso en curso deben resultar elementos en los que el juez tiene que fundar su decisión, es decir, que de la resolución que deba pronunciarse por el mismo o diverso juez, en otro negocio, depende la decisión de la causa que se juzga.

Este tipo de suspensión se encuentra previsto en el Artículo 222 del Código Fiscal Federal que establece lo siguiente: "Cuando no pueda decretarse la acumulación por haberse cerrado la instrucción en uno de los juicios o por encontrarse en diversas instancias, a petición de parte o de oficio, se decretará la suspensión del procedimiento en el juicio en trámite. La suspensión subsistirá hasta que se pronuncie la resolución definitiva en el otro negocio". Paralelamente lo prevé el Artículo 366 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

De manera ejemplificativa tenemos el caso de impugnación de un proveído de multa emitido con base en la determinación de un crédito fiscal que se encuentra subjudice, la cual deberá decidirse hasta que se resuelva en definitiva si existió o no la omisión de tal crédito.

Suspensión Facultativa. Esta institución procesal deriva de muy diversas razones, no definibles a priori, pero cualificable por el juzgador en un ámbito de facultades discrecionales. Como una razón válida para la suspensión facultativa, podríamos señalar la posibilidad concreta de una sartiafacción extraprocesal de la pretensión del actor.

Este tipo de suspensión no existe contemplado en el proceso administrativo-fiscal y considero que aplicar la supletoriedad contraviene, en este caso, al principio de sumariedad inherente a dicho proceso.

B) Interrupción.

El proceso administrativo fiscal supone e implica la identidad de los sujetos actuantes. Una identidad no necesariamente física sino jurídica, ya que de otra manera, sería imposible una relación procesal unitaria que constituye un requisito esencial de cualquier proceso.

Durante el proceso, sin embargo, pueden producirse mutaciones en los sujetos del mismo, por ejemplo por muerte de una de las partes, que provocan, no que el proceso se extinga, sino que sufra una paralización temporal en su curso.

" El procedimiento se interrumpe - dice Carnelutti - cuando, a consecuencia de un evento sobrevenido durante su curso, no puede proseguirse sin el cumplimiento de un acto que se llama reanudación"

(13). La semejanza de esta institución con la suspensión, es que ambas consisten en una paralización del proceso y su diferencia más importante, está en orden al presupuesto que las origina; en el caso de la interrupción se trata de una causa no externa, sino inherente a los sujetos del proceso, con la cualificación específica de mutación en los mismos.

Teóricamente una crisis subjetiva del proceso puede producirse por razón el órgano jurisdiccional o de las partes y, en su caso, del representante procesal; sin embargo, el Código Federal de Procedimientos Civiles, en su artículo 369, no prevé sino la crisis del proceso por mutación de las partes o de su representante procesal, mientras que el Código Fiscal Federal vigente, establece la interrupción derivada

(13) Ibid, p. 155.

exclusivamente en razón de las partes, no así del representante procesal.

La mutación jurídica de las partes puede darse por razón de su existencia, de su transformación y de su legitimación. El Código Procesal Civil Federal, en sus artículos 368 a 372, sólo prevé, para efectos de interrupción procesal, la referida a la existencia.

" El proceso se interrumpe, - señala el Código - cuando muere o se extingue - según se trate de una persona física o moral - antes de la audiencia final del negocio, una de las partes". Si la acción es intransmisible o el acto impugnado sólo afecta a su persona, la muerte o extinción de la parte dará lugar a que desaparezca la razón del proceso, dándose así un supuesto de sobresentimiento del juicio; de lo contrario, habrá sólo lugar a una mutación de la parte interrumpiéndose el proceso, caso en el cual se reanudará hasta que se restablezca la relación procesal mediante la constitución en el juicio del causahabiente o su representante.

El proceso también se interrumpe cuando muere el representante procesal de una parte, antes de la audiencia final del juicio y durará el tiempo necesario para que la parte que ha quedado sin representante procesal, provea a su substitución.

El Código Fiscal Federal en vigor considera, dentro del capítulo de los incidentes de previo y especial pronunciamiento, concretamente en su Artículo 217, Fracción IV, la figura jurídica de la interrupción por causa de muerte o disolución, referida exclusivamente a las partes, no así al representante procesal.

El incidente de interrupción se tramitará aun de oficio, ante y por el magistrado instructor, debiendo reanudarse el procedimiento cuando se apersona a juicio el causahabiente, su representante o en caso contrario

al vencimiento del término de un año a partir de la fecha en que se decretó la interrupción.

C) Conclusión Anormal:

El proceso administrativo fiscal, como cualquiera otro de los procesos jurídicos, puede terminar de manera anormal. Es posible que se den, dentro de dicho proceso, determinadas circunstancias que provoquen su conclusión sin que el Tribunal haya dictado sentencia, esto es, sin que haya entrado a la decisión de fondo del conflicto (sobreseimiento).

Como en otros actos del contencioso -fiscal, la normativa procesal civil será perfectamente aplicable de manera supletoria, pero el conjunto normativo fiscal contiene peculiaridades que regulan las siguientes hipótesis para la terminación anormal del proceso que son: el desistimiento, la satisfacción extraprocesal de la pretensión y la caducidad del proceso. Además, los Artículos 203 del Código Fiscal Federal y 72 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso- Administrativo del Distrito Federal, establecen como motivo de sobreseimiento: cuando apareciere o sobreviniere algunas de las causas de improcedencia previstas por los artículos 202 y 71, respectivamente, de los citados ordenamientos. Disposiciones análogas se encuentran en las respectivas leyes de tribunales locales.

Cualquiera de los modos enunciados produce la extinción del proceso por sobreseimiento.

" El sobreseimiento - señala Burgoa - es un acto procesal que concluye una instancia judicial, sin resolver el negocio en cuanto al fondo, sustantivamente, sino atendiendo a circunstancias o hechos

ajenos, o al menos diversos, de lo substancial de la controversia subyacente o fundamental" (14).

Fix-Zamudio agrega que:

"El sobredicho está tomado en sus fundamentos generales, de la institución del mismo nombre regulada por la legislación de Amparo, en virtud de que los motivos coinciden, en gran parte, con los previstos por el Artículo 74 de la propia Ley de Amparo" (15).

1.- Desistimiento.

El desistimiento se conceptúa como la renuncia de la pretensión deducida en un proceso. Es obvio que no se renuncia al derecho subjetivo, cuyo reconocimiento se pretende, ni al fundamento de la pretensión, sino únicamente a la instancia. Cuando se produce la renuncia al derecho, éste no podrá esgrimirse luego con fundamento de una nueva pretensión, mientras que en el desistimiento sí podrá esgrimirse el mismo fundamento jurídico material.

La distinción anterior tiene importancia en el proceso fiscal, si tenemos en cuenta que, conforme al Código Fiscal de la Federación vigente, el plazo normal que tiene el demandante para iniciar el proceso es de 45 días y no de 15 como en el Código anterior; en este caso y siempre que se encuentre dentro del término para impugnar, cabe la

(14) BURGOA, Ignacio. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa, S.A. México, 1966. p. 444.

(15) FIX-ZAMUDIO, Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Ed. Colegio Nacional. México, 1983. pp. 74-75.

posibilidad de que se inicie el juicio de anulación, opere el desistimiento y vuelva el actor a iniciar un nuevo proceso con el mismo objeto.

El desistimiento procesal, que puede producirse en cualquier tiempo del proceso hasta antes de la audiencia, trae como consecuencia el sobreseimiento del juicio. Así lo establece el Artículo 203 del Código Fiscal Federal que señala: "Procede el sobreseimiento del juicio: I.- Por desistimiento del demandante".

Conforme a lo anterior, y en el supuesto de que fueren varios los actores, el desistimiento produce la conclusión del proceso para el demandante que lo emitió, debiendo continuar respecto y exclusivamente de aquéllos que no hubieren desistido.

2. Satisfacción Extraprocesal de la Pretensión.

La satisfacción de la pretensión puede lograrse, no en vía procesal, sino en vía gubernativa, mediante la anulación del acto o revocación de la resolución impugnada. Esto es posible, en virtud de que la iniciación del contencioso administrativo fiscal, no priva a la administración pública de su facultad de anulación o de revocación, de oficio o a instancia de parte, de las resoluciones administrativas que emite, cuando expresamente la Ley la faculta para tal efecto.

En la hipótesis anterior y dado que la satisfacción sea total, no existe razón alguna para que se continúe un procedimiento que ha devenido sin objeto. El Tribunal Fiscal en este caso, procederá a sobreseer el juicio, de conformidad con el Artículo 203, Fracción IV, del Código Fiscal Federal que dispone lo siguiente:

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

"Produce el sobreesamiento del juicio: IV.- Si la autoridad demandada deja sin efecto al acto impugnado".

Un problema que puede plantearse ante la satisfacción extraprocesal de la pretensión, consiste en la dificultad para verificar, en algunos casos, si la satisfacción de las pretensiones ha sido total. Esto es debido a la sinuosidad de las fórmulas, en muchas ocasiones ambiguas, que suelen utilizar muchos titulares de órganos administrativos, al redactar los actos administrativos. En estos casos es frecuente que el particular se encuentre ante el dilema de admitir la terminación del proceso, o de insistir en su continuación, por entender que no ha habido una satisfacción total de sus pretensiones.

3.- Caducidad de la Instancia.

La caducidad de la instancia consiste en la extinción del proceso, producido por la inactividad de los sujetos del proceso, durante el tiempo establecido por la Ley.

Se ha planteado si en el proceso fiscal federal tiene cabida la institución de la caducidad que consigna el Código Federal de Procedimientos Civiles en su Artículo 173, Fracción IV. Al respecto, nuestros tribunales - La Suprema Corte de Justicia y el Tribunal Fiscal de la Federación sostuvieron, con base al Código vigente hasta 1982, que tal institución del ordenamiento procesal civil no podría aplicarse supletoriamente, por ser una figura no contemplada en dicho Código y en esta situación, no se colmaría una insuficiencia de la norma prioritaria, sino que se adicionaría con instituciones no previstas, violándose con ello los principios de la supletoriedad.

Transcribo a continuación la tesis sustentada por la Suprema Corte al respecto:

"451, Caducidad. Leyes Supletorias.- Aunque el artículo 155 del Código Fiscal de la Federación acepta la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, dicha norma debe interpretarse en el sentido de que tal supletoriedad sólo es procedente en aquellos casos en que al Código Fiscal citado "faltan disposiciones expresas sobre determinado punto" y "a condición de que no pugnen con otras que indiquen la intención del legislador para suprimir reglas de procedimiento". Ahora bien, como en el caso de la caducidad que se ventila en este negocio no se trata de una institución prevista en el referido Código Fiscal, respecto de la cual faltaren en dicho ordenamiento algunas disposiciones del Código Federal de Procedimientos Civiles, es obvio que este enjuiciamiento no puede tener el carácter de supletorio de aquel Código en dicha materia, pues cabe decir que, por la naturaleza misma de la caducidad, la cual limita y condiciona el derecho de las partes para obtener una resolución de las cuestiones propuestas, dicha institución excepcional debe ser acogida expresamente por la Ley de la materia, sin que pueda entenderse que ante el silencio de dicha ley, tenga aplicación la norma supletoria" (16).

(16) Visible en la p. 159 de la obra Jurisprudencia y Tesis Sobresalientes de la Suprema Corte de la Nación 1955-1963, sustentadas por la Sala Administrativa, de Francisco Barrutieta Mayo.- Mayo Ediciones, 1965.

Por otra parte, es pertinente señalar que, de acuerdo con la dinámica procesal establecida en el Código Fiscal Federal anterior, sería muy difícil que en la práctica se diese la situación de caducidad prevista en el ordenamiento supletorio, toda vez que la audiencia del proceso administrativo fiscal habría de celebrarse dentro de un plazo no mayor de 45 días a partir del auto admisorio de la demanda, mientras que el presupuesto para la caducidad en el proceso civil, era que no se hubiese efectuado ningún acto procesal ni promoción durante un término mayor de un año.

Es conveniente destacar, finalmente, que la caducidad no prevista en el Código Fiscal Federal mencionado, si se consideró como hipótesis para el sobreseimiento del juicio en algunos códigos estatales como en el Código Fiscal para el Estado de Veracruz.

Textualmente señala dicho Código, en su Artículo 183, lo siguiente: "Procede el sobreseimiento del juicio, III.- Cuando se declare la caducidad de la instancia por inactividad procesal, la que se producirá si durante el término de tres meses consecutivos no se efectúa ningún acto procesal, ni el actor ha hecho promoción alguna".

Tal institución, tan útil porque desahoga de juicios al tribunal cuando el actor pierde interés y abandona la instancia y porque evita la duración excesiva de los procesos con perjuicio de la seguridad jurídica en general, en la actualidad ha sido aceptada con base en la redacción del Código vigente, al considerarse que no contraviene a los principios básicos del procedimiento contencioso-administrativo.

IV. CONCLUSIONES.-

PRIMERA.- La jurisdicción administrativa en el nivel nacional, fundamentalmente judicialista, se ubicó primero dentro del judicialismo tradicional y luego, a partir de 1936, dentro de la corriente judicialista moderna.

SEGUNDA.- Los tribunales administrativos, como son el Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje para los trabajadores al Servicio del Estado, tienen asignada una competencia material restringida; sin embargo, la del primero es resultado de una evolución de casi cincuenta años que, partiendo de lo exclusivamente tributario, alcanza muy amplios sectores de la Administración Pública.

TERCERA.- El proceso en los tribunales antecitados tiene un origen judicialista similar, aunque una dinámica diversa en razón de que mientras el que se sigue ante el Tribunal Fiscal posee un diseño impugnativo o de control de legalidad, el relativo al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, es de tipo histórico o de cognición.

CAPITULO TERCERO

LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

SUMARIO: Introducción. I. Adscripción Formal. A) Entidades con jurisdicción administrativa propia. B) Entidades con jurisdicción administrativa prevista. C) Entidades sin control jurisdiccional propio. II. Organización. III. Competencia Material. IV. Método para la composición de controversias. V. Conclusiones.

Introducción.

La Constitución Política Mexicana, al prever en 1946 la creación de tribunales administrativos para los ámbitos nacional y del Distrito Federal, ejerció una gran influencia en las partes integrantes de la Federación. Tal influencia se concretó en 1951 con la creación del primer tribunal fiscal estatal en el Estado de Tamaulipas, le siguió el de Colima en 1955, el de Guanajuato en 1961, el del Distrito Federal en 1971, etc., y la jurisdicción administrativa estadual, se desarrolló con una amplia gama de adscripción formal, como de competencia material y de diseño procesal.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 del Poder Ejecutivo Federal contempla, en su capítulo relativo a la política del Estado Mexicano (2.4.1), un examen cuidadoso en lo relativo a la defensa de los particulares frente a la Administración Pública, centralizada como paraestatal, en las diversas esferas de gobierno. Dicho Plan postula, en el nivel nacional, la constitución de un Tribunal Federal de lo

Contencioso Administrativo con amplia competencia y desconcentración en todo el País, así como el apoyo a la creación de tribunales de esta especialidad en las Entidades Federativas.

Actualmente, con las treinta y dos partes que, de acuerdo con el artículo 43 de la Constitución Política de México, integran nuestro Sistema Federal, se puede formular el siguiente esquema, tomando en consideración sus respectivas leyes de jurisdicción administrativa, en lo que respecta a su adscripción formal, organización, competencia material y metodología para la composición de los litigios.

I.- Adscripción Formal:

A) Entidades Federativas con jurisdicción administrativa propia.

Dieciséis Entidades poseen órganos jurisdiccionales: dos de ellas, de índole judicialista tradicional, que son: A.1 Chihuahua y A.2 Aguascalientes; y las catorce restantes, de tipo administrativista o germánico, como son:

A.3 Baja California: Junta de Revisión Fiscal (colegiada). Código Fiscal de 28 de diciembre de 1972.

A.4 Distrito Federal: Tribunal de lo Contencioso Administrativo (colegiado). Ley del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, de 25 de febrero de 1971 (con reformas en 1973, 1979 y 1986)

- 35.
- A.5 Estado de México: Tribunal Fiscal (unitario y en pleno). Código Fiscal de 16 de enero de 1929, que abrogó a la Ley de 31 de diciembre de 1873.
- A.6 Guanajuato: Tribunal de lo Contencioso Administrativo (unitario y en pleno). Ley de justicia administrativa, de 25 de julio de 1935.
- A.7 Guerrero: Tribunal fiscal (unitario). Ley de ejecución y justicia fiscal, de 17 de diciembre de 1973.
- A.8 Hidalgo: Tribunal Fiscal Administrativo (unitario: magistrado de la rama fiscal y magistrado de la rama administrativa; y en pleno). Ley orgánica del Tribunal Fiscal y Administrativo, de 30 de diciembre de 1981, que abrogó al decreto 40 que creó los tribunales de lo contencioso administrativo del Estado.
- A.9 Jalisco: Tribunal de lo Contencioso Administrativo (colegiado). Antes junta de Revisión Fiscal (colegiada). Leyes orgánica y del procedimiento contencioso administrativo, ambas de 20 de diciembre de 1983.
- A.10 Nayarit: Tribunal Fiscal (colegiado). Código Fiscal de 19 de diciembre de 1976.
- A.11 Nuevo León: Tribunal Fiscal (unitario).

A.12 Querétaro: Tribunal de lo Contencioso Administrativo (unitario). Ley del tribunal de lo contencioso administrativo, de 28 de diciembre de 1965.

A.13 Sinaloa: Tribunal Fiscal (unitario). Ley de la administración de justicia fiscal, de 29 de abril de 1976.

A.13 Sonora: Tribunal de lo Contencioso Administrativo (unitario). Ley orgánica de 20 de enero de 1977 y Código Fiscal de 15 de enero de 1977.

A.15 Tamaulipas: Tribunal Fiscal (unitario). Código Fiscal de lo de enero de 1977 que derogó a la Ley de Justicia Fiscal de 29 de diciembre de 1951.

A.16 Veracruz: Tribunal Fiscal (unitario). Ley orgánica del Tribunal Fiscal y Código Fiscal del Estado, ambos de 27 de diciembre de 1975.

E) Entidades con jurisdicción administrativa prevista.

Cinco Entidades Federativas tienen previstos en Ley sus órganos jurisdiccionales administrativos, pero sin regulación orgánica ni procesal específica. Dos de ellos son de índole judicialista: E.1 Morelos: Tribunal Superior de Justicia, y E.2 Yucatán: Tribunal Superior de Justicia; y los tres restantes, de tipo administrativista

E.3 Baja California Sur: Revisor fiscal.

B.4 Chiapas: Tribunal Administrativo (Ley Orgánica del Poder Ejecutivo)

D.5 Michoacán: Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

C) Entidades sin jurisdicción administrativa propia.

Finalmente, once Entidades Federativas no poseen órganos jurisdiccionales administrativos ni tienen prevista su creación. Estas son:

- C.1 Campeche
- C.2 Colima
- C.3 Coahuila
- C.4 Durango
- C.5 Oaxaca
- C.6 Puebla
- C.7 Quintana Roo
- C.8 San Luis Potosí
- C.9 Tlaxcala
- C.10 Tabasco
- C.11 Zacatecas

El hecho de que las Entidades mencionadas en los incisos B) y C) no tengan implementada su jurisdicción para el control de la legalidad administrativa, no significa que el gobernado se encuentre indefenso ante una actuación irregular de la Administración Pública Estatal, toda vez que, en ausencia o por vacío de poder jurisdiccional en el Estado, funge como contralor jurisdiccional el Poder Judicial de la Federación.

En suma, desde un punto de vista de su adscripción formal, cuatro entidades son judicialistas y diecisiete administrativas.

II.- Organización.

El juzgador administrativo. Es del todo cierto que no existe jurisdicción sin juez y que su existencia es fundamental en toda sociedad.

Un juzgador administrativo reúne, de acuerdo con las leyes respectivas de los Estados, varias características, entre otras las siguientes:

a) Autonomía para el dictado de sus fallos -independientemente de su adscripción a uno u otro Poder.

Dicha característica es esencial, ya que de otra manera el juzgador no sería un verdadero juez y así se establece en todas las leyes de jurisdicción administrativa local, como la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal del Estado de Veracruz, que en su artículo 1o. estatuye: "El Tribunal Fiscal del Estado de Veracruz - Llave es un órgano formalmente administrativo dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que esta Ley establece".

Tal autonomía plena se encuentra garantizada no sólo mediante el mecanismo empleado para su nombramiento, que es por el titular del Poder Ejecutivo con aprobación del Congreso o, en su caso por la Diputación permanente -a excepción del de Querétaro, donde se realiza directamente por el propio Congreso - encontrándose, de esta manera,

respaldado por los otros Poderes Públicos para el desempeño de su trascendente función; pero además, en varias legislaciones se instituye la inamovilidad temporal, durante el ejercicio de su encargo. Así en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal del Estado de Jalisco y del Estado de Hidalgo, que en su artículo 10, establece: "Los magistrados del Tribunal Fiscal Administrativo serán inamovibles y sólo podrán ser separados del cargo en los casos y de acuerdo al procedimiento establecido en el artículo 100 de la Constitución Política del Estado y en la correspondiente Ley de responsabilidades de los servidores públicos del Estado de Hidalgo".

b) Capacidad para resolver con atinencia los asuntos que se le plantean a su consideración. Esta exigencia para el juzgador administrativo -de una gran importancia por que da sentido a la especialidad del juez- se encuentra establecida por todas las leyes de jurisdicción administrativa local, que establecen tribunales no judicialistas, es decir, con adscripción formal al Poder Ejecutivo o independientes de este Poder y del Judicial, y sólo varía en cuanto al tiempo del ejercicio profesional en la materia fiscal o administrativa que debe poseer el candidato, y que va de 1 a 5 años, de acuerdo a las legislaciones de Hidalgo y Jalisco, respectivamente.

III.- Competencia material.

Las Entidades Federadas que cuentan con órganos de jurisdicción administrativa reducen su competencia, por regla general, a controversias de índole fiscal. Se exceptúan los tribunales del Distrito Federal y Sinaloa, que desde su creación obtuvieron una competencia material más amplia; el primero para conocer de los juicios que se promuevan contra "los actos

administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares", y el segundo, aparte de la materia fiscal, para conocer de multas administrativas, responsabilidad de funcionarios, pensiones burocráticas, indemnizaciones por expropiación, contratos administrativos, etc.

Por lo demás, la tendencia que se advierte es la de transformar los tribunales de carácter exclusivamente fiscal, otorgándoles competencia genérica, e inclusive con extensión de competencia material al ámbito municipal. Así tenemos actualmente al Tribunal Fiscal de Tamaulipas, el que, permaneciendo como exclusivamente fiscal, se le extendió su competencia al conocimiento de actos administrativos de índole municipal; los Tribunales de Hidalgo, Jalisco y Guanajuato, a los cuales se les otorgó competencia genérica y extensión al ámbito municipal; y finalmente, el recién transformado Tribunal de Querétaro, el que -al contrario del de Tamaulipas- amplió su competencia a toda la materia administrativa, no así al ámbito municipal.

IV.- Método para la composición de controversias.

El proceso fiscal o administrativo, como método concebido para resolver los conflictos de carácter administrativo entre los gobernados y la Administración Pública, es de naturaleza impugnativa, es decir, de control de la legalidad. Los distintos procesos administrativos de los Estados siguen como modelo, por lo general al de anulación, establecido ante el Tribunal Fiscal de la Federación, con excepción del de Guanajuato que tiene como modelo al juicio de amparo indirecto. En uno u otro caso, y derivado de su propia naturaleza, todas las leyes establecen como elemento esencial de la demanda la expresión de conceptos de anulación o de los agravios que causa la resolución impugnada; la

suplencia en la deficiencia de agravios no es la norma general, puesto que se considera al proceso administrativo como de estricto derecho y sólo es establecida por dos de los tribunales: el del Distrito Federal, referida a la materia administrativa no fiscal (artículo 73) y el de Guanajuato, bajo ciertas hipótesis, a toda la materia administrativa y fiscal (artículo 13).

Algunos rasgos característicos de los procesos fiscales o administrativos estatales son los siguientes: a) se establece como ordenamiento supletorio el Código de Procedimientos Civiles del propio Estado; b) se otorga al juzgador facultad inquisitorial para el conocimiento de la verdad; c) se atribuye una valoración mixta respecto de las pruebas aportadas; d) se admite la posibilidad del llamado "juicio de lesividad", con excepción del proceso administrativo de Guanajuato; y finalmente, e) se establece, en la mayoría, que "cuando las leyes o reglamentos establezcan algún recurso o medio de defensa, será optativo para el particular agotarlo o intentar desde luego el juicio ante el Tribunal". Así, los de Hidalgo (artículo 40), Sinaloa (artículo 16), Distrito Federal (artículo 23), Jalisco (artículo 22 de su Ley orgánica), Guanajuato (artículo 29), Querétaro (artículo 19), etc.

Un aspecto importante es el relativo a las providencias precautorias, que se limitan, de acuerdo con las leyes, a la suspensión de los actos de ejecución de las resoluciones administrativas. Dicha medida se solicita, de acuerdo con un sistema, ante la propia autoridad ejecutora en tratándose de materia fiscal. Si esta autoridad niega o viola la suspensión, se ocurrirá ante el superior jerárquico si se está tramitando recurso administrativo, o ante el órgano jurisdiccional si se está tramitando el juicio, como acontece en la jurisdicción administrativa de Aguascalientes; y de acuerdo con otro sistema, directamente ante el

Órgano jurisdiccional que conoce la controversia. Así lo establecen, por ejemplo, los tribunales de Hidalgo (artículos 69-78) y del Distrito Federal (artículos 57-62).

El objeto de la suspensión es mantener las cosas en el estado en que se encuentran, en tanto se pronuncia sentencia y se inspira en disposiciones similares a la Ley de Amparo, no otorgándose si se sigue perjuicio a un evidente interés social, se contravienen disposiciones de orden público o se deja sin materia el juicio.

Otro aspecto importante es el relativo al problema de ejecución de las sentencias pronunciadas cuando no se trata de resoluciones meramente declarativas. Al respecto, la Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal regula, en su capítulo XI, un procedimiento de ejecución forzosa inspirado en sus aspectos esenciales en el establecido por la Ley de Amparo, a través de un incidente promovido mediante queja del afectado con el incumplimiento de la sentencia y que se traduce en requerimientos a las autoridades superiores para llegar al Presidente de la República, en su carácter de titular del Gobierno del Distrito Federal.

El ilustre investigador Héctor Fix Zamudio considera que el instrumento que puede dar mejores resultados para la ejecución de las sentencias administrativas "es el que se otorga al Pleno del Tribunal Distrital, a instancia de la Sala respectiva (la que puede imponer previamente una multa hasta de dos mil pesos), para conminar a la autoridad renuente, pero sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesaria la multa impuesta, la que por su monto reducido en

esta época de inflación acelerada sería conveniente incrementar sustancialmente hasta configurar una presión económica lo suficientemente vigorosa para obligar a la autoridad respectiva a cumplir con el fallo correspondiente". (1).

(1) FIX ZAMUDIO, Héctor.- Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano.- Ed. el Colegio Nacional. México, 1983. P. 109.

V. CONCLUSIONES.

PRIMERA.- De un Estado socialdemocrático, como fuente primaria y del pensamiento constitucional, deriva, como ya quedara asentado en el título primero, que los tribunales administrativos de las Entidades Federadas se adscriban formalmente al Poder Ejecutivo, al Poder Judicial o posean autonomía de ambos Poderes.

SEGUNDA.- En el Estado moderno y en sus diversas esferas de gobierno, la correlación de fuerza política entre los poderes públicos se ha desplazado hacia el Poder Ejecutivo y esto ha consolidado a la corriente de pensamiento de tribunales formalmente administrativos y de índole germánica.

TERCERA.- La corriente dominante en las Entidades Federadas se constituye por los tribunales no judicialistas, como se desprende de la configuración de diecisiete tribunales administrativistas o germánicos, implementados o previstos, frente a sólo cuatro de índole judicial.

CUARTA.- Las Entidades Federadas, consecuentes con el Pacto Federal, siguen la corriente de pensamiento judicialista moderna, ya que de acuerdo con el sistema jurídico mexicano, las resoluciones de los tribunales administrativos son revisables por el Poder Judicial de la Federación.

QUINTA.- Las once Entidades que no poseen órganos de control jurisdiccional propio, no sólo renuncian a su poder jurisdiccional -el cual se ejerce de manera sustituta por el nivel nacional- sino que coadyuvan en la merma de un sano federalismo al que están comprometidas a consolidar de acuerdo con la Constitución Federal.

CAPITULO TERCERO

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL ESTADO DE GUANAJUATO.

SUMARIO: Introducción. I. Retrospectiva Constitucional. II. Legislación Ordinaria. III. Proyecto de la Academia de Derecho Fiscal del Estado sobre una Ley de Justicia Administrativa. IV. Iniciativa, dictamen, aprobación y vigencia de la Ley. V. Conclusiones.

Introducción.

Por considerar conveniente el análisis específico de una Ley, que pudiera representar la manera como han asumido, o pudieran asumir, en general, su papel las Entidades Federativas en relación con la justicia administrativa, me permito hacer una breve reseña de la legislación constitucional y ordinaria del Estado de Guanajuato.

I. Retrospectiva Constitucional.

El Estado de Guanajuato nace a la vida jurídica mediante su primera Constitución Política, sancionada por el Congreso Constituyente de 14 de Abril de 1826 y su evolución constitucional se da a través de otras dos constituciones: la de 14 de Marzo de 1861, publicada el primero de abril del mismo año y la vigente de 3 de septiembre de 1917, en vigor a partir del 16 de septiembre del mismo año.

En las tres Cartas Fundamentales anteriores se da un vacío de poder en materia de jurisdicción administrativa, toda vez que al Supremo Tribunal de Justicia solamente corresponde conocer de las causas civiles y criminales, pero nunca las de carácter administrativo, como se muestra en seguida:

A) La primera Constitución del Estado adopta como definición de su gobierno, la de ser republicano, representativo y popular federado; y como estructura, que el Supremo Gobierno se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Dicha Constitución establece, dentro de las atribuciones del Congreso, "formar los Códigos Civiles y Criminales" (Artículo 52) y dentro de las relativas al Poder Judicial, que "la potestad de aplicar las leyes que arreglan la administración de justicia en lo civil y criminal, reside sólo en los tribunales y jueces que por esta Constitución se establecen en el Estado" (Artículo 160).

B) De manera análoga, la segunda Constitución del Estado define su forma de gobierno y división de poderes, estableciendo dentro de las facultades del Supremo Tribunal de Justicia del Estado la de "conocer en las segundas y terceras instancias de la causas civiles y criminales que remitan los jueces inferiores" (Artículo 82, fracción I).

C) Finalmente, la Constitución vigente reitera el diseño constitucional establecido por las anteriores y establece como obligaciones del Supremo Tribunal de Justicia: "conocer, en primera y segunda instancia, de los negocios civiles contra los funcionarios públicos; en la segunda instancia, de todos los negocios civiles y en las tres instancias de los negocios criminales que las tuvieren" (Artículo 63, fracción I).

Esta disposición se reformó, primero, el 26 de marzo de 1976, para quedar en los siguientes términos: "Las facultades y obligaciones del Supremo Tribunal de Justicia son:

I.- Conocer, en los juicios civiles y penales de las instancias y recursos que sean de su competencia conforme a las Leyes Secundarias" (Artículo 92); y posteriormente, por reforma de 11 de febrero de 1984,

el texto vigente establece:

" Las facultades y obligaciones del Supremo Tribunal de Justicia, son:

1.- Conocer en los juicios civiles y penales de las instancias y recursos que sean de su competencia, de conformidad con las leyes"; (Artículo 89).

De lo anterior se desprende que, con variantes en la terminología, las tres constituciones han centrado su atención en la resolución de conflictos entre civiles y han excluido de la competencia del Poder Judicial la jurisdicción administrativa. A lo más que llegó, de acuerdo con el texto original de la Constitución vigente, fue a incluir el conocimiento de los negocios civiles contra funcionarios públicos, cuando en el ejercicio de sus funciones causen de manera culposa algún daño. Tal responsabilidad se establece, a nivel ordinario, en los artículos 1418 del Código Civil, 58, fracción VI del Código Penal y 8 del Código de Procedimientos Civiles del Estado.

Concluyendo. Se puede afirmar categóricamente que nunca, en la historia constitucional del Estado, el Poder Judicial ha conocido de controversias administrativas entre el gobernado y el gobernante. De manera que la tradición de nuestro Estado se mantiene íntimamente vinculada a la corriente de pensamiento denominada del Civil Law o Romanocanónica, familia a la que pertenece originalmente el sistema jurídico mexicano.

Ratifica la conclusión anterior la reforma Constitucional de 11 de febrero de 1984, que recogiendo el anhelo de los gobernados por la justicia administrativa, consagra tal institución a través de un Tribunal Administrativo ubicado en la esfera del Poder Ejecutivo. Tal disposición, que se encuentra dentro del capítulo tercero denominado " Del Poder

Ejecutivo" y en de la sección intitulada "De las Dependencias del Ejecutivo", señala textualmente:

"Artículo 82.- Para la defensa de los derechos de los particulares frente a los actos de las Autoridades Administrativas, Estatales y Municipales, se creará un Tribunal de los Contencioso Administrativo, con la competencia, jurisdicción, organización, número de magistrados y salas que la Ley de la materia establezca".

II. Legislación Ordinaria.

La legislación ordinaria en el Estado, relativa a la jurisdicción administrativa, se adelantó 23 años a la de tipo constitucional, toda vez que desde el 30 de diciembre de 1961 se instituyó un Tribunal Fiscal, para conocer de las inconformidades de los causantes en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades fiscales.

Dicho Tribunal dictaría sus fallos de representación del Ejecutivo del Estado (jurisdicción delegada) pero en forma independiente de los demás Poderes y de cualquier otra autoridad administrativa.

El Tribunal quedó integrado por tres magistrados propietarios y tres supernumerarios, nombrados por el Gobernador del Estado y funcionaría en Pleno y en una Sala Colegiada. La Sala Colegiada estaba integrada por los tres magistrados propietarios o por quienes los substituyesen legalmente en sus funciones, y el Tribunal Pleno, por la totalidad de los magistrados.

La competencia del Tribunal, reducida a la materia fiscal, se

encontraba consignada en el artículo 611 del Código Fiscal entonces vigente en el Estado, en los siguientes términos:

" El Tribunal Fiscal del Estado conocerá de los juicios cuyo interés exceda de quinientos pesos y que inicien:

I.- Contra las resoluciones de la Secretaría de Finanzas o de cualquier Organismo Fiscal del Estado que determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación.

II.- Contra las resoluciones dictadas por autoridades dependientes del Poder Ejecutivo que constituyan responsabilidades administrativas en materia fiscal en contra de funcionarios o empleados del Estado.

III.- Contra los acuerdos que impongan sanciones por infracción a las Leyes Fiscales del Estado.

IV.- Contra cualquier resolución diversa de las anteriores, dictada en materia fiscal y que cause un agravio no reparable por algún recurso administrativo.

V.- Contra el procedimiento administrativo de ejecución por quienes, habiendo sido afectados por él, afirmen:

- a) Que el crédito que se les exige se ha extinguido legalmente.
- b) Que el monto del crédito es inferior al exigido.
- c) Que son poseedores, a título de propietarios, de los bienes embargados en el procedimiento coactivo seguido a otras personas o acreedores preferentes al Fisco, para ser pagados con su producto. El tercero deberá, antes de iniciar el juicio, formular su instancia ante la Oficina Ejecutora.

d) Que el procedimiento coactivo no se ha ajustado a la Ley. En este caso, la oposición no podrá hacerse valer sino contra la resolución que apruebe el remate; salvo que se trate de resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación.

VI.- Contra la negativa de una autoridad competente para ordenar la devolución de un impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibidos.

VII.- Por el Procurador Fiscal del Estado, para que sea nulificada la decisión administrativa favorable a un particular, de carácter fiscal ".

El Tribunal administrativo fiscal, cuarto en su creación en todo el País, después de los de Tamaulipas (1951), Colima (1955) y del Estado de México (1959), sufrió una transformación de su Sala Colegiada en Unitaria, en virtud de la Nueva Ley Orgánica de 27 de Junio de 1963 y posteriormente, la competencia que tenía asignada desapareció del Código Fiscal del Estado. Ello se debió:

" Entre otros factores, por carencia de conducta litigiosa de los causantes, pero de ninguna manera por motivos que le fueran atribuidos al Tribunal " (1).

(1) MONEM STEFANO, Luis.- " Estructura ideal de una Ley de lo Contencioso Administrativo para el Estado de Guanajuato". Conferencia dictada en el Salón de Consejo de la Universidad de Guanajuato, el día 10 de Noviembre de 1981.

De este modo, el Tribunal dejó de tener vigencia de hecho; sin embargo, extrañamente su llamada "Nueva Ley Orgánica" fue abrogada sólo hasta el año de 1984, de manera formal.

El Tribunal de referencia fue un órgano jurisdiccional que se resistió a morir y su desaparición fue fecunda, ya que se abrogó tan sólo para dar paso al artículo 82 antecitado de la Constitución Política vigente.

III. Proyecto de la Academia de Derecho Fiscal del Estado sobre una Ley de Justicia Administrativa.

Ante la disposición constitucional sobre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, la Academia de Derecho Fiscal del Estado presentó ante el Titular del Ejecutivo y a su solicitud, un proyecto de "Ley de Justicia Administrativa para el Estado de Guanajuato", que en sus líneas básicas propuso:

- a) El diseño del Tribunal Administrativo, siguiendo el pensamiento continental Europeo (Sistema Administrativista), en toda su pureza a nivel Entidad Federativa -aunque por razón del amparo casación a nivel Federal, se vuelve judicialista- con plena autonomía para dictar sus fallos, que tenga a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública del Estado o de los municipios y de los particulares.
- b) Los poderes que se les asignan a los magistrados son para resolver pretensiones de simple anulación, no de plena jurisdicción, es decir, ven directamente al control de la legalidad administrativa y de manera refleja se traducen en una defensa del gobernado

(mientras que la plena jurisdicción tiene como objeto primario restablecer la situación jurídica subjetiva lesionada por la decisión administrativa y de manera refleja al control de la legalidad).

El proyecto diseñó tal modalidad como una etapa de transición hacia la constitución de un tribunal de plena jurisdicción, debido a que no están aún sentadas las bases para que pueda funcionar con plenos poderes.

c) En cuanto al proceso, se siguen básicamente los lineamientos que por más de cuarenta y cinco años han consolidado la experiencia del Tribunal Fiscal y sólo en cuanto a la suspensión del acto impugnado se asumieron los lineamientos del Tribunal de los Contenciosos Administrativos del Distrito Federal. Como normatividad supletoria se adoptan las prevenciones del Código de Procedimientos Civiles del Estado de Guanajuato.

d) Desde el punto de vista orgánico se asume la tradición del Estado en cuanto a Salas Universitarias. Exigiéndose además, de acuerdo con las prescripciones del sistema continental, la especialización de los magistrados en la materia administrativa, así como del secretario general de acuerdos y de los secretarios de las salas, con objeto de salvaguardar la mayor atinencia de sus resoluciones y la mejor dinámica del Tribunal.

IV.- Iniciativa, dictamen, aprobación y vigencia de la Ley.

El proyecto de la Academia de Derecho Fiscal fue asumido integralmente por el titular del Poder Ejecutivo, quien, en uso de sus facultades, lo remitió como iniciativa de ley ante el Congreso Local.

Las comisiones unidas de gobernación, puntos constitucionales y justicia de la Legislatura emitieron su dictamen, coincidiendo en lo general con los motivos expuestos por el Ejecutivo y formulando algunas modificaciones tendientes a facilitar el acceso del gobernado a la justicia administrativa.

Las modificaciones más importantes consistieron en:

a) Establecer en favor del particular la opcionalidad para que agotase los recursos administrativos o promoviese desde luego el juicio de nulidad ante el Tribunal.

b) Definir la competencia material, precisando los actos que pueden motivar el juicio de nulidad. Para este fin, se siguió como modelo el lineamiento que establece al respecto el juicio de amparo indirecto.

c) Sustanciar el juicio de nulidad, adoptando asimismo "un modelo similar al establecido en la tramitación del amparo, que en la práctica ha demostrado ser de tramitación más ágil que el propuesto en la iniciativa".

d) Introducir la institución de la suplencia de la deficiencia de la queja, con base en las siguientes hipótesis:

1.- En tratándose de actos fuera de procedimiento, o de aquellos que, aunque realizados dentro de un procedimiento legal, vulneran la libertad personal del particular.

2.- Cuando el quejoso revele manifiesta ignorancia.

3.- Cuando afectándose el patrimonio, la cuantía del asunto no

rebase la cantidad que resulte de multiplicar por 150 el salario mínimo general diario, más alto en el Estado.

El dictamen emitido por las comisiones fue aprobado en sus términos por el Congreso, el día 25 de julio de 1985 y el decreto, promulgado el 25 de agosto del mismo año, se publicó en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, número 77, de 24 de septiembre de 1985. La Ley entró en vigor el 2 de enero de 1986.

V. CONCLUSIONES.

PRIMERA.- En el Estado, la tradición en materia administrativa ha consistido en no someter al control judicial estatal los actos de las autoridades administrativas. Hasta antes de la creación del Tribunal Fiscal del Estado, en el año de 1961, las leyes habían establecido sólo mecanismos de autotutela de la administración, mediante recursos administrativos, es decir, mediante "jurisdicción retenida".

SEGUNDA.- En cuanto a adscripción formal, el Tribunal Contencioso Administrativo ha surgido en el Estado con la nitidez de un continental europeo, de la familia romano-canónica.

TERCERA.- Asignada al Tribunal una competencia genérica, no sólo para conocer de los actos administrativos del Estado, sino también de los Municipios, será sin duda, un medio ideal de control de legalidad que sentará las bases para la consolidación de un marco de derecho, moderno y dinámico para el Estado.

TITULO TERCERO

LINEAMIENTOS PARA LA IMPLEMENTACION DE LA
JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MEXICO

CAPITULO PRIMERO HACIA UN TRIBUNAL ADMINISTRATIVO FEDERAL.

SUMARIO: Introducción.- I. Retrospectiva. II. Evolución del Tribunal Fiscal de la Federación: a) Adscripción Formal. b) Competencia Material. c) Aspecto Procesal. d) Organización. III. Proyectos para constituir un Tribunal Administrativo Federal. Algunas consideraciones: a) Ampliación de Facultades. b) Ambito Procesal. c) Organismo Jurisdiccional Base y Organización. IV. Conclusiones.

Introducción.

En el nivel nacional de gobierno, los conflictos entre el poder administrativo y el gobernado, exceptuando a los de índole burocrático-laboral, se plantean a través de dos vías y órganos jurisdiccionales diversos: el juicio de amparo ante el Poder Judicial y el juicio de anulación ante el tribunal Fiscal de la Federación.

Tal dualidad jurisdiccional en el control de la legalidad, conlleva, por su dispersión, una grave dificultad para acceder a la impartición de la justicia administrativa en nuestro país. La unicidad, tanto en los órganos como en el proceso, constituye sin duda un anhelo de los gobernados, que se expresa a través de muy diversas maneras desde hace ya cincuenta años.

Es objeto del presente estudio, precisar algunos elementos que se

consideran fundamentales para la constitución de un Tribunal Federal de lo Contencioso Administrativo, considerando para tal efecto, no sólo enseñanzas que derivan de una retrospectiva histórica, sino también del marco teórico y comparativo de pensamiento.

I.- Retrospectiva.

Desde el siglo pasado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación había establecido, mediante jurisprudencia, que era facultad exclusiva del Poder Judicial "conocer de todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales" (Artículo 97, Fracción I, de la Constitución Federal de 1857). Esta tesis, que permaneció vigente en toda su pureza hasta 1929, fue modificada por la propia Suprema Corte para permitir mecanismos de defensa cuyo conocimiento correspondiera a una autoridad distinta de la judicial y establecer su agotamiento necesario, como requisito previo a la impugnación judicial.

Con base en tal modificación, que reconocía necesidades de orden práctico y técnico, se estableció el 27 de agosto de 1936, mediante la Ley de Justicia Fiscal, el primer Tribunal Administrativo.

Dicho organismo jurisdiccional, denominado por la propia ley "Tribunal Fiscal de la Federación", tenía a su cargo el periodo contencioso relativo a la liquidación y el cobro de prestaciones fiscales; pero, de conformidad con las directrices expuestas en la exposición de motivos, su creación representaba sólo "el primer paso para crear en México Tribunales Administrativos dotados de la autoridad -tanto por lo que hace a

facultades, como a forma de proceder y a situación orgánica- que es indispensable para que puedan desempeñar con eficacia, funciones de control de la administración activa en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares".

En otra parte de dicha exposición, se ratifica que la intención del Ejecutivo, al promulgar la Ley, es "el de que tome nacimiento y se desenvuelva un órgano que prestigie en México una institución como la de la Justicia Administrativa a la que tanto deben otros países en punto a la creación del derecho que regula los servicios públicos".

Con ello, el creador de la Ley preconizó una evolución competencial, procesal y orgánica que habría de culminar en un eficaz control jurídico de la administración activa en general. Al respecto, interesa constatar particularmente, en un tema de tanta trascendencia, si esta vía jurisdiccional ratifica con su evolución -aun cuando lenta- la intención de su creador y subsume algunos de los mejores aciertos que proponen y establecen las principales corrientes de pensamiento.

II.-Evolución del Tribunal Fiscal de la Federación:

a)- Adscripción Formal.

Primera etapa. De conformidad con la terminología francesa, el tribunal nace como un organismo de jurisdicción delegada. Así lo reconoce expresamente el artículo primero de la Ley de Justicia Fiscal, al señalar que: "El Tribunal Fiscal dictará sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público y de cualquier otra autoridad" y se reitera en el artículo 146 del Código Fiscal de la Federación de 1938 que abrogó a la Ley de Justicia Fiscal.

El rubro presupuestal correspondiente, se encontraba, sin embargo, como aún hoy día, dentro del de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y ésta tenía intervención en el nombramiento de los magistrados de dicho Tribunal, en virtud de la facultad de propuesta ante el Presidente de la República que le otorgaba el artículo 90. de la Ley.

Segunda etapa. La situación orgánica de origen varió sensiblemente cuando, el primero de abril de 1967, entró en vigor la primera Ley Orgánica del Tribunal. Dicha Ley estableció, en su artículo 1o., que el Tribunal estaría dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y se suprimió la expresión de que "dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo", lo que implica -señala el ilustre jurista, Héctor Fix Zamudio- que "ya no puede considerarse como un organismo de jurisdicción delegada, sino que asume carácter estrictamente judicial" (1). Tal consideración se ve ratificada con la reforma de 1967 al artículo 104 de la Constitución Federal y la inclusión de los Tribunales Administrativos en el capítulo relativo al Poder Judicial.

La variante establecida, conllevó a que se suprimiese la facultad asignada a la Secretaría de Hacienda para proponer los nombramientos de magistrados y tuvo por consecuencia no sólo una autonomía orgánica, establecida por la ley, en relación con el Poder Ejecutivo, sino también

(1) FIX ZAMUDIO, Héctor.- Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano.- Ed. El Colegio Nacional. México, 1983. p. 83.

de la estructura orgánica del Poder Judicial.

b)- Competencia Material.

De una competencia restringida sólo a la materia tributaria y a la parafiscalidad, se han ampliado progresivamente las facultades del Tribunal Fiscal Federal para comprender otros sectores del actuar administrativo; específicamente, los relativos a: I.- Prestaciones de seguridad social con cargo al Erario Federal, a la Dirección de Pensiones Militares o al Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado; II.- Contratos de obras públicas celebrados por la administración centralizada y los créditos por responsabilidad no delictuosa de funcionarios y empleados federales así como de los organismos descentralizados; III.- Multas administrativas en general; y, IV, Otras señaladas por diversas leyes federales, como las controversias relativas a fianzas constituidas en garantía de obligaciones de particulares y en favor de la Federación, los Estados y los Municipios; o la responsabilidad patrimonial del Estado en virtud de la ley de depuración de créditos del año de 1941.

c) Aspecto Procesal.

Las características del juicio, de naturaleza impugnativa, se han mantenido con ligeras variantes terminológicas o de secuencia temporal. Así, en el primer caso, la Ley de Justicia Fiscal establecía como contenido de la demanda, la expresión de los "fundamentos de derecho" en que se apoyase la reclamación, mientras que Código vigente establece, con excelente técnica, que la demanda deberá indicar "la expresión de

los agravios" que le cause el acto impugnado; y en el segundo, de un plazo breve para la presentación de la demanda del particular y aún más breve para su contestación, se evoluciona a un plazo amplio y armónico para la postulación de las partes.

Sin embargo, hay por lo menos dos cuestiones de fondo que requieren algún comentario:

Primera.- Respecto del ofrecimiento y admisión de pruebas, ha existido dubitación y falta de coherencia en relación con la naturaleza del juicio de que se trata, ya que, mientras la ley de justicia fiscal permitió, en su artículo 52, el ofrecimiento y admisión de toda clase de pruebas, a excepción de la confesional de las autoridades, aun cuando el particular hubiese tenido la oportunidad legal de hacerlo en la fase oficiosa, el código fiscal de 29 de diciembre de 1985 estableció la inadmisibilidad de pruebas que el particular no hubiese alegado en la fase oficiosa, a pesar de la oportunidad legal para tal efecto, esto es, en el procedimiento previo a la emisión del acto administrativo que se impugna y que constituye materialmente una fase histórica o de cognición.

Finalmente, el Código Fiscal en vigor a partir del 1o. de abril de 1983, en cuanto al procedimiento contencioso, regresa al sistema original para reinstaurar un juicio de conocimiento o natural. Tal situación, que indudablemente beneficia al particular afectado, al permitirle una mayor posibilidad de defensa, deja en desventaja a la autoridad administrativa emisora del acto, toda vez que el Órgano jurisdiccional, al examinar la legalidad de su actuación, tomará en cuenta pruebas y cuestiones no propuestas -a menos que sean supervenientes- y en consecuencia, ignoradas por ella al realizar la aplicación del derecho,

lo que resulta a todas luces incongruente. En todo caso, restar importancia al procedimiento previo significa suplantar a la administración. Una fase y otra (la oficiosa y la contenciosa) son partes del mismo todo: el procedimiento de formación o del reconocimiento de derechos y obligaciones administrativos a favor o a cargo del gobernado y, en su caso, de la Administración Pública.

Segunda.- Respecto de los poderes asignados al órgano jurisdiccional. Originalmente, el Contencioso Administrativo Fiscal se estableció como objetivo o de simple anulación: "será el acto y a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdicción del Tribunal, no el Estado como persona jurídica. El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos" y derivado de ese carácter, que explicitó la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, la Ley estableció en su artículo 56 las cuatro causales de anulación procedentes.

Sin embargo, con el incremento de la competencia material a que antes se hizo referencia, la naturaleza del juicio ha pasado a ser considerada como de plena jurisdicción en algunos casos, como el relativo a contratos de obras públicas, responsabilidad personal de los funcionarios, etc.

d) Organización.

En su origen, el Tribunal Fiscal se constituyó como un organismo centralizado, con competencia territorial en todo el país. Funcionó, para el cumplimiento de sus atribuciones, en pleno y en cinco salas de tres magistrados cada una.

El esquema anterior evolucionó mediante la regionalización de la justicia administrativa, establecida por la Ley Orgánica vigente de veintisiete de diciembre de 1977, que abrogó a la de diciembre de 1966. Conforme a sus disposiciones, se creó una sala superior, integrada por nueve magistrados y once salas regionales que, integradas por tres magistrados cada una, ejercerán jurisdicción en la parte correspondiente del territorio nacional, a excepción de la metropolitana, para la que se han establecido seis salas con igual competencia territorial.

III.- Proyecto para constituir un Tribunal Administrativo Federal. Algunas consideraciones:

En la descripción evolutiva que antecede, se advierte con claridad una tendencia hacia la concreción de los propósitos explicitados, hace ya media centuria, en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal. Así lo auguran los avances en cuanto a autonomía, organización y ampliación de facultades del aún denominado Tribunal Fiscal de la Federación.

Dos anteproyectos dirigidos al establecimiento de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa, formulados en 1964 y 1973, ambos por magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación que el Pleno de dicho Organismo Jurisdiccional designó para tal efecto, han tenido particular relevancia en el foro jurídico mexicano y aceptación, aun cuando parcial, en las leyes orgánicas de 1967 y 1978 relativas al propio Tribunal.

Paso a referirme a tres aspectos básicos que contemplan dichos anteproyectos:

A) Ampliación de Facultades. Por lo que respecta a ampliación de facultades, los dos anteproyectos enfatizan la necesidad de otorgar

a dicho Tribunal una competencia genérica: I.- Desde el punto de vista subjetivo, para "examinar la legalidad de los actos de cualquier autoridad dependiente del Poder Ejecutivo de la Unión, es decir, de la Administración centralizada Federal" (2) y II.- Otorgarle, desde el punto de vista objetivo, competencia genérica para comprender todos los actos administrativos, a excepción de aquéllas que la propia Constitución Federal excluye de revisión judicial, los relativos a materia laboral-burocrática, agraria y militar, así como a los actos políticos.

Al respecto, habrá que señalar, primero, que actualmente sería necesario una proyección más amplia, a fin de comprender también, bajo la jurisdicción del tribunal, a la llamada "Administración Paraestatal" en tanto dicte resoluciones con carácter de autoridad; y segundo, que atendiendo al principio esencial de competencia genérica, así como al de su distribución por razón de la materia al interior de la propia jurisdicción que el proyecto apunta, como en el sistema francés, sería conveniente y así lo señala Fix Zamudio, que también la materia agraria pudiera quedar incluida en tal competencia. Sería una solución que podría darse, "la de crear una o varias salas regionales especializadas en materia agraria. (3)

(2) HEDUAN VIRUES, Dolores.- "Logros y Espectativas del Contencioso Administrativo Federal en México", en Revista de la Facultad de Derecho de México. No. 65 Enero-Marzo 1967. p. 231.

(3) FIX ZAMUDIO, Héctor.- "Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa" en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. 45 años Tomo II. Ed. T.F.F. México, 1982. p. 406.

Por otra parte, el distinguido tratadista señala que el concepto de actos políticos, cuya exclusión propone el proyecto es, además de impreciso, desorbitado en cuanto a la interpretación que la Suprema Corte ha hecho al excluirlas de revisión judicial. "Estimamos que el Tribunal Fiscal de la Federación sería competente para conocer de numerosos actos discrecionales, hasta el momento excluidos del examen judicial, por atribuírseles el calificativo de políticos, pero que deben someterse a dicha revisión, así sea en cuanto a su arbitrariedad, desproporción, desigualdad manifiesta o cualquier otra causa similar, según los conceptos contenidos en el artículo 22, fracción IV, de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal". (4)

B) En el rubro procesal, el proyecto propone, entre otras cuestiones, las siguientes:

1a. Suprimir el agotamiento obligatorio de los recursos administrativos que en la mayoría de los casos complican, entorpecen y retardan inútilmente la defensa de los particulares.

2a. Permitir no sólo "la investigación de la verdad de los hechos, sino la debida aplicación del derecho, independientemente de lo alegado por las partes" (5).

El anterior apuntamiento del proyecto es de suma importancia, precisamente porque la jurisdicción administrativa es contralor de que los actos que la motivan se ajusten a la voluntad de la ley. Sin embargo, los ordenamientos que nos rigen y la jurisprudencia de nuestros tribunales se inclinan porque en materia administrativa prevalezca aún el principio de estricto derecho. Así el Tribunal Fiscal de la Federación ha sostenido, mediante su jurisprudencia número 200, cuyo texto fue aprobado en sesión de 26 de octubre de 1984, que es indebido suplir las deficiencias de la

(4) Ibidem. p.406.

(5) HEDUAN VIRUES. " Logros y expectativas del Contencioso Administrativo Federal en México" Cit. Supra Nota 2, p. 234.

queja en el juicio de nulidad. Cabe advertir, que las últimas reformas a la Ley de Amparo -publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 20 de mayo de 1986- aunque mantienen en lo general el principio de estricto de derecho, incorporan una novedad importante en la última fracción del artículo 76 bis, al establecer la suplencia "cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso... una violación manifiesta de la Ley que lo haya dejado sin defensa". De esta manera se atempera dicho principio y abre la posibilidad de que el juzgador ejerza con mayor amplitud su función jurisdiccional.

Se considera al respecto, que si la suplencia amplia de las deficiencias de la queja no se estima conveniente, en particular tratándose del contencioso subjetivo, sí debería establecerse para el de carácter objetivo; y puesto que se trata de que la justicia administrativa llegue al pueblo en general, cuya preparación educativa, capacidad de defensa jurídica o posibilidades económicas para obtener el debido asesoramiento son muy limitadas, que dicha suplencia se establezca en los casos previstos por la Ley de Amparo y además en función de algunas características del sujeto justiciable o de determinados parámetros de cuantía del conflicto.

3a. Evitar en lo posible las sentencias de reenvío, de suerte que si en el juicio se plantean cuestiones de procedimiento y de fondo, éstas últimas deberán ser preferentemente estudiadas y resueltas.

En cuanto a la suspensión de los actos administrativos, "la doctrina procesal moderna ha postulado que también en el proceso administrativo deben adoptarse reglas flexibles para las medidas cautelares, para evitar daños graves o en ocasiones irreparables a los administrados y que no pueden subsanarse con la simple paralización de la actividad administrativa, sino que se requiere de efectos parcialmente restitutorios o constitutivos". (6)

(6) FIX ZAMUDIO, Héctor.- "Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa". Cit. Supra nota 3, p. 408.

Finalmente, el Tribunal Administrativo habrá de constituirse, por razón de la materia objeto de control, como un Tribunal Administrativo de plena jurisdicción. Así, entratándose de contratos administrativos, responsabilidad de la administración, y algunos actos relativos al procedimiento electoral, etc., por lo que deberá ser revestido para tal efecto, con todos los poderes habituales de un juez de derecho común, incluso para la ejecución de sus resoluciones, con objeto de restablecer la situación jurídica lesionada por el acto administrativo.

c) Órgano Jurisdiccional Base y Organización.

Los anteproyectos de referencia tienen como base al Tribunal Fiscal Federal para su transformación en uno de competencia genérica y, en su caso, de plena jurisdicción.

Las razones en que tal propuesta se sustenta son:

1.- De hecho, el aún denominado Tribunal Fiscal de la Federación es ya, actualmente, un organismo con competencia mucho más amplia que la simplemente tributaria. A manera de prueba, se le han confiado materias tan disímolas como las relativas a pensiones civiles o militares con cargo al erario federal, contratos administrativos, etc. y particularmente, el rubro tan complejo e importante del poder sancionatorio de la Administración Pública que han permitido se demuestre fehacientemente, no sólo la capacidad jurisdiccional del tribunal, sino también la plena disposición de sometimiento jurídico de toda autoridad administrativa federal.

2.- La complejidad de resoluciones administrativas puede ser antingentemente conocida, con base en una distribución de salas especializadas, de conformidad con la naturaleza y amplitud de las controversias de que se trate, desconcentradas regionalmente en el territorio nacional.

IV. CONCLUSIONES.

Primera.- La Ley de Justicia Fiscal constituyó, en sus elementos esenciales, los cimientos de un Estado realmente de Derecho, y preconizó la transformación del Tribunal Fiscal en sus aspectos competencial, procesal y orgánico- en uno con jurisdicción en todo el vasto campo que comprende la Administración Pública Federal.

Segunda.- La actividad administrativa es susceptible de control jurídico, no sólo en cuanto al sector de actividad actualmente sometida a jurisdicción, sino toda ella, visualizada tanto desde una perspectiva subjetiva, como objetiva y tan sólo con las exclusiones mínimas a que se alude en el presente estudio.

Tercera.- La suplencia de la deficiencia de la queja, establecida bajo alguna fórmula adecuada, es un supuesto sociológico indispensable, a fin de que la justicia administrativa sea objetivo alcanzable para la gran mayoría de los administrados y de que pueda, en consecuencia, constituirse un verdadero Estado de Derecho.

Cuarta.- Al hacerse una extensión competencial a materias consideradas por la doctrina y la jurisprudencia del Consejo de Estado Francés, como de plena jurisdicción, los poderes asignados a la magistratura habrán de ampliarse, por lógica consecuencia, a fin de que pueda resolver las controversias llevadas a su jurisdicción en esos campos.

Quinta.- El Tribunal Fiscal de la Federación que ha sido la base para la jurisdicción administrativa, puede ser constituido, sin objeción convincente, en el soporte de control jurídico de toda la actividad administrativa en la esfera nacional de gobierno.

CAPITULO SEGUNDO

LINEAMIENTOS PARA UN PROYECTO BASICO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

SUMARIO: Introducción. I. Adscripción Formal. II. Competencia Material. III. Diseño Procesal. IV. Conclusiones.

Introducción.

El presente capítulo tiene como objeto precisar los lineamientos que pueden desprenderse del marco teórico y del análisis del Sistema Federal Mexicano, para conjugarlos con nuevas reflexiones y acotamientos que requiere la debida integración de un proyecto básico de justicia administrativa para las entidades federativas de nuestro País.

Dicho proyecto se desenvuelve en los tres elementos que fundamentalmente han sido objeto de atención en los capítulos precedentes y que se mencionan en el sumario.

I. Adscripción Formal.

La dicotomía -aún existente en nuestros días- relativa a que los actos administrativos deban ser juzgados por tribunales judiciales o administrativos (en el primer caso, la discusión se extiende a si deba ser a través de la jurisdicción común o especializada) se ha diluído, particularmente en el presente siglo. En primer lugar, no se trata de una alternativa de clausura, toda vez que el juzgamiento no es exclusivo, necesariamente, de uno de los poderes formales que la teoría

político-constitucional reconoce, sino que podría ser también- como ya quedó asentado en el Marco Teórico- por tribunales especiales de naturaleza judicial, pero organizados en forma autónoma, tanto del Poder Ejecutivo como del Poder Judicial ordinario, conformándose así una especie de cuarto Poder, éste también de tipo jurisdiccional.

Pero además, y esto es lo que particularmente interesa, la utilización de tribunales judiciales o administrativos no es una opción excluyente, ya que en un sistema jurídico pueden permitirse: a) de manera concurrente, la utilización de una u otra vía, como en los Estados Unidos de Norteamérica, en que el contribuyente puede ocurrir, con la notificación formal del crédito fiscal, ante el "Tribunal de Impuestos" o ante la "Corte de Reclamaciones", indistintamente. Elegida la vía, ésta será obligatoria y no puede llevarse el asunto a otros tribunales (1), o b) de manera sucesiva, la utilización obligatoria de la vía jurisdiccional administrativa, para luego pasar a una ulterior revisión, amplia y plena, de tipo judicial, como ocurre en buena medida en el Sistema Federal Mexicano, tanto en el nivel nacional como en una gran parte de las entidades federativas.

La tendencia que puede desprenderse del artículo 104, fracción I, de la Constitución Política Mexicana (2) -incluido dentro del título segundo,

(1) LOPEZ RIOS, Pedro.- " La Justicia Fiscal Comparada entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de Norteamérica". En el Boletín número 7 del Departamento de Investigaciones Jurídicas de la Escuela de Derecho. Universidad de Guanajuato. Julio-Septiembre de 1982.

Capítulo IV, relativo al Poder Judicial -es en el sentido de que los tribunales administrativos de índole federal sean de naturaleza judicial, estando dotados para tal efecto de prerrogativas y condiciones de absoluta imparcialidad para el dictado de sus fallos, así como de autonomía orgánica, tanto del Poder Judicial, al que nunca han estado adscritos, como del Poder Ejecutivo, del que han obtenido una independencia formal. De esta suerte, la justicia administrativa en el nivel nacional revela una franca tendencia hacia la corriente germana de la que el " Consejo de Estado " de Colombia es un ejemplo en América (3).

Las entidades federativas, por su parte, muestran con toda claridad (4) que los tribunales administrativos, ya estén ubicados dentro del marco del Poder Ejecutivo o sean independientes, tanto de este Poder como del Judicial, constituyen la mejor manera de resolver la cuestión en estudio, -una de las más sujetas a debate en el derecho administrativo-

(2) Artículo 104, Fracción I: " Las leyes federales podrán instituir Tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

(3) GORDILLO, Agustín.- "Tribunales Administrativos o Judiciales en Materia Administrativa en América Latina". En memorias del Primer Congreso Internacional de Justicia Fiscal y Administrativa. T.V. Edición del Tribunal Fiscal de la Federación, México, 1981. Nota 3. P. 198.

(4) Título segundo, capítulo II, del presente estudio.

122.

y se considera que es el pensamiento que se vincula con nuestra tradición romano-germánica, la cual constituye el cordón umbilical de nuestras tradiciones jurídicas originales.

En todo caso, habrá que tomar en consideración, para el diseño de un órgano de justicia administrativa en este nivel, la tradición particular que, en este campo de la justicia, exista en cada entidad federativa, desde su vida independiente hasta nuestros días.

II. Competencia Material.

1. Cobertura objetiva. La doctrina administrativa admite, unánimemente, que ella gira en torno del acto administrativo como concepto fundamental y que éste constituye la materia prima del contencioso administrativo. A tal concepto se incorpora el relativo a los contratos de carácter administrativo y ambos agotan la relación entre el Poder Público en función administrativa y el gobernado (administrado), de manera que se considera que el órgano jurisdiccional pertinente, ha de poseer una competencia genérica para conocer y resolver todas las controversias entre los particulares y las autoridades administrativas; es decir, su competencia material debe comprender, desde un punto de vista objetivo, la totalidad de los actos definitivos de la administración pública, que, realizados de una manera unilateral imperativa y coercitiva, afecten la esfera jurídica del gobernado. De lo anterior se excluyen: a) por razones formales, los actos administrativos emanados de un órgano legislativo o judicial; b) por razones históricas y políticas, los actos administrativos en materia agraria y burocrático-laboral, y c) a contrario sensu, los actos no administrativos, es decir, los actos civiles o de gestión de la Administración Pública.

La Competencia material debe incluir también la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública por la actuación culpable de sus funcionarios o empleados y, puesto que se trata de un órgano de control de legalidad, debe comprender la anulación de resoluciones administrativas favorables a los particulares, emitidas en contravención a las disposiciones legales.

2.- Cobertura subjetiva.- Toda la Administración Pública será objeto de control jurídico, pero es pertinente hacer referencia específica a los siguientes ámbitos:

a) Sector Descentralizado y Parastatal. Al respecto se considera, como quedó anteriormente asentado, que los organismos descentralizados, así como las empresas públicas, creados por Ley o mediante Decreto Gubernativo, serán objeto de control jurídico en cuanto al ejercicio de actividades con carácter de imperio o de índole autoritaria frente al ciudadano.

b) Ambito Municipal. Resulta de particular interés, a la luz del Derecho Constitucional, la extensión de competencia material de un Tribunal Estatal hacia la actividad administrativa de los órganos municipales. Lo anterior tiene relevancia si se considera que en la actualidad, de las 15 entidades que cuentan con un contencioso administrativo genérico o especializado en materia fiscal, sólo han establecido tal extensión los Estados de Tamaulipas, Hidalgo, Jalisco y Guanajuato (Sinaloa en su Constitución Política, no así en su legislación ordinaria).

Es indudable que la Administración Municipal realiza, en el ámbito de sus atribuciones un sinnúmero de actividades que afectan de manera inmediata la esfera jurídica de los gobernados; asimismo, que la legalidad del actuar administrativo municipal ha de someterse a control jurisdiccional, pero, ¿este control de legalidad podría ser efectuado por un Tribunal Judicial o administrativo estatal?.

El planteamiento anterior reviste, por lo menos, los dos siguientes aspectos, concatenados entre sí: a) ¿La Constitución Federal prevé tal hipótesis? y b) ¿El establecimiento de ese Órgano constituye una autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno del Estado, contrariándose con ello lo dispuesto por la fracción I artículo 115 de la Constitución Federal?.

Respecto del primer planteamiento, cabe señalar que la Carta Magna no prevé en el artículo 115, relativo al nivel municipal, ni en ninguno otro, la existencia de un control jurisdiccional sobre los actos estatales o municipales, por lo que, con base en sus artículos 40 y 124, será facultad reservada al Estado Federado establecer o no dicho control en su propia Carta Constitucional y en legislación ordinaria concretar la forma orgánica, competencial y procesal del mismo. Por lo demás, el control de la legalidad de los actos administrativos municipales por medio de los tribunales federales, como acontece en la actualidad, constituye un remedio necesario y obligatorio, en tanto los Estados y los Municipios no tengan un poder jurisdiccional propio, pero su utilización constituye sin duda una solución netamente antifederalista, ya que la totalidad de los actos administrativos de todos los municipios del País, cuando son definitivos, es decir, cuando los mismos no son ya susceptibles de impugnación por vía gubernativa, habrán de ser llevados al conocimiento y decisión de un Poder ajeno al nivel de gobierno en que se emitieron. ¿Porqué una cuestión estrictamente Municipal va a ser resuelta por tribunales de carácter federal?, otro tanto sucede en tratándose de los actos y resoluciones administrativas estatales en todo el País. Debe existir en,

consecuencia, un control local previo, en su caso, al que pudiera darse por un nivel diverso.

Respecto al segundo planteamiento, se puede afirmar categóricamente que un control estatal de los actos municipales, no resulta contrario al artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal, por las dos razones siguientes: a) históricamente, lo que pretendió combatirse con la disposición de que no existiesen autoridades intermedias entre los Municipios y el Gobierno del Estado, fue la existencia de "Prefecturas Políticas", vistas como nefastas por los revolucionarios. Así lo confirma la exposición de motivos de la Carta Federal (5) y b), porque el Municipio es un Ente Público, base de la división territorial, política y administrativa del Estado. Investido de personalidad jurídica propia, el Municipio debe ser el reflejo primario de la teoría moderna de división de poderes públicos. Desafortunadamente no es así en la práctica, ya que el Municipio cuenta con un órgano legislativo, como es el Ayuntamiento, aunque su facultad de legislar, desde un punto de vista material, sea limitada, ya que tal potestad no es originaria sino derivada: "Poseerán facultades para expedir los bandos de policía y buen gobierno y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados" (6), por lo que se dice que su facultad

(5) PALAVICINI, Félix.- Historia de la Constitución de 1917.T.I. México, D.F. Pp. 144-161.

(6) Artículo 115, fracción II, de la Constitución Federal.

no es propiamente legislativa, sino reglamentaria; cuenta asimismo con un Poder Ejecutivo, como es la Presidencia Municipal y su estructura orgánica, pero carece en absoluto de Poder Jurisdiccional propio, por lo que su estructura política es disarmonica. Por tal razón, los actos administrativos del nivel municipal deben ser sometidos, en forma absurda, a jurisdicción de carácter nacional y además en primera y única instancia, a pesar de ser la base de la división política, administrativa y territorial del estado. En este sentido, se considera de elemental lógica que sea el mismo Municipio o bien el propio Estado Federado el que, a través de su Tribunal Judicial o Administrativo, ejerza tal control. Dicho Tribunal, contralor de la legalidad administrativa municipal, no puede ser considerado autoridad intermedia entre el Municipio y el Estado, porque se trata de un organo del Estado y no de una prefectura política del orden nacional.

Lo ideal sería que los propios municipios tuvieran un poder jurisdiccional amplio en todo lo que acontece en su ámbito territorial, no sólo en materia contencioso-administrativa, sino en materia civil y criminal y que el Estado sólo conociera en revisión; pero de no ser posible en nuestro estado de evolución política y administrativa establecer, o mejor dicho, restablecer el necesario equilibrio y armonía de Poderes a nivel Municipal, lo adecuado es que el Estado Federado, a través de su Poder Constituyente, del que forman parte los Ayuntamientos, establezca en su normatividad Constitucional la existencia de dicho órgano jurisdiccional administrativo, con extensión de competencia a los actos administrativos municipales. Al actuar así, el Estado no hace sino ejercer sus facultades, con libertad y soberanía, en lo que concierne a su régimen interior, de acuerdo con los postulados de la Constitución Federal.

En ausencia de la normatividad mencionada, o en sustitución de la misma, se considera que, así como se han implementado convenios de colaboración administrativa en materia fiscal entre los Municipios y los Gobiernos de los Estados (7), en que los primeros delegan en los segundos facultades de defensa en la materia coordinada, a través de recursos administrativos y de intervención en juicio, así también se establezca en Ley la extensión de competencia del Tribunal Judicial o Administrativo a la actividad administrativa municipal, para cuyo efecto se requiera sólo la celebración de convenio entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado, debidamente ratificado por el Congreso respectivo (8).

III. Diseño Procesal.

El estudio del diseño procesal se constriñe a los siguientes aspectos básicos:

(7) En el caso de Guanajuato, con fundamento en los artículos 115, fracción IV, inciso A), de la Constitución Política Federal; 80, fracción I y XXV de la Constitución Política del Estado; 20 de la Ley orgánica del Poder Ejecutivo del Estado; y 18, fracción I, de la Ley Orgánica Municipal.

(8) La Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Estado de Jalisco, establece en su artículo 1o. lo siguiente: "... Para que el Tribunal pueda conocer de controversias administrativas y fiscales de índole Municipal, se requerirá convenio previo celebrado por el Ayuntamiento con el Ejecutivo Estatal, el cual se someterá a la aprobación del Congreso Local, y se publicará en el Periódico Oficial " El Estado de Jalisco "

a) Naturaleza del proceso. Puesto que toda resolución administrativa goza de prerrogativa de prelación de legalidad, concedida en todas las legislaciones a los poderes públicos (no sólo cuando actúan en función administrativa, sino también cuando actúan en función legislativa o judicial) todo juicio que se entable habrá de ser necesariamente de carácter crítico de la legalidad o impugnativo. Tal prerrogativa proviene de que el "Poder Público únicamente puede lo que la Ley concede" (9), de manera que en materia administrativa, se parte siempre del principio de que toda actuación pública se enmarca dentro de la legalidad.

En razón de que todo acto de autoridad debe hacerse siempre por escrito, en el que se "funde y motive la causa legal del procedimiento" (10), ninguna resolución se emite, a menos que sea arbitraria, sin un procedimiento previo, por mínimo que éste sea, que permita la regularidad administrativa y la defensa del ciudadano. Este procedimiento equivale precisamente al juicio del conocimiento o histórico, ya que en él se recogen los elementos para la debida motivación del acto administrativo y se concede la necesaria audiencia al gobernado a quien se va a afectar. Así pues, el juicio de conocimiento, histórico o de instrucción, se realiza siempre a través de un procedimiento previo a la resolución administrativa susceptible de control jurídico y, en caso excepcional, de que no exista audiencia del afectado, como en materia de expropiación, entonces será, a través del recurso o del juicio

(9) Artículo 2o. de la Constitución del Estado de Guanajuato.

(10) Artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

administrativo, en que se remedie tal situación.

Por tratarse de un juicio impugnativo o de control de legalidad, se requiere como elemento técnico necesario la expresión de agravios que cause la resolución impugnada, sin cuyo pronunciamiento se tendrá por no presentada la demanda. Así coinciden, en lo general, las legislaciones estatales sobre jurisdicción administrativa al no autorizar que se supla la ausencia de agravios o la deficiencia de su expresión. Sin embargo, con objeto de facilitar el acceso del gobernado a la justicia administrativa, se considera conveniente que -como es la tendencia apenas apuntada en algunos ordenamientos- el Tribunal revise la legalidad administrativa, independientemente de lo alegado por las partes, en función de algunas características del sujeto justiciable o de determinados parámetros de cuantía del conflicto, además de tomar en consideración las hipótesis previstas por la Ley de Amparo, en sus artículos 76 bis y 79, que se refieren a: I) Cuando el acto reclamado se funde en leyes declaradas inconstitucionales por la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia; II) Cuando se advierta que ha habido en contra del quejoso o del particular recurrente una violación manifiesta a la Ley que lo haya dejado sin defensa; y III) Que deberán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos constitucionales y legales, que se estimen violados.

b) Sumariedad del proceso.

La exigencia de la mayor celeridad posible, deriva de los intereses públicos que se encuentran involucrados en el proceso administrativo, sin que con ello se demerite o desdibuje a los lineamientos esenciales de un proceso de tal naturaleza. Para el efecto, se suman en mayor o menor medida las fases procesales: postulatoria, probatoria y conclusiva, existentes en un juicio normal y sólo son admisibles los mínimos incidentes, de previo y especial pronunciamiento. El proceso administrativo debe instituir como normatividad supletoria, la prescrita por el Código de Procedimientos Civiles de la Entidad, en cuanto no se oponga a lo dispuesto por aquél.

c) Suspensión del acto administrativo impugnado.

Tal institución persigue conservar la materia del juicio y, de igual manera que en el Amparo -como ejemplo de juicio impugnativo-, ha de discernirse en el procedimiento administrativo de las entidades federativas. En tratándose de créditos fiscales, dicha suspensión se concederá si quien la solicita garantiza en cualquiera de las formas previstas por la ley, el importe de dicho créditos ante la oficina recaudadora correspondiente.

d) Efectos de la sentencia.

Los poderes del juez, al resolver la controversia, se constriñen por el principio de congruencia, a las pretensiones y contrapretensiones de las partes en el proceso, establecidas conforme a la Ley.

Respecto de tales poderes, existen dos vertientes ideológicas: 1) la tradicional, referida al contencioso, denominado objetivo, que se limita a declarar la validez o la anulación del acto administrativo. El lineamiento procesal, a través del cual se conoce y resuelve una controversia de tal naturaleza, ha de tener un diseño idéntico o sensiblemente paralelo al establecido para el juicio de anulación ante el Tribunal Fiscal de la Federación, o bien para el juicio de amparo indirecto; y 2) la más moderna, relativa al denominado contencioso subjetivo o de plena jurisdicción, que se traduce no sólo en la declaración de la validez o anulación del acto, sino además en el otorgamiento o restitución del gobernado en el goce de sus derechos afectados indebidamente. En este caso, el juez tiene todos los poderes habituales, pudiendo no sólo anular o reconocer la validez del acto, sino también modificarlo y condenar al Estado al pago de daños y perjuicios.

De las dos corrientes de pensamiento, indudablemente que la más perfecta es la segunda, pero en virtud de que las administraciones locales no se encuentran suficientemente evolucionadas, ni subjetiva ni operativamente, se considera que, salvo casos excepcionales, debe

establecerse el contencioso de tipo objetivo como medida de transición. Sin embargo, tal estrategia, condicionada a la evolución administrativa, debe contemplarse por el más breve periodo posible.

e) Ejecución.

En el contencioso típico de mera anulación, no se requiere de un capítulo de ejecución, porque en él la sentencia es puramente declarativa y el juez no posee otros poderes; mientras que en el contencioso subjetivo, en que el juzgador tiene todos los poderes habituales, es viable no sólo el sistema de queja por el interesado ante el tribunal, para que éste requiera a la autoridad responsable, sino también el de medidas pertinentes de apremio que constituyan una presión suficiente para obligarla a cumplir con el fallo; en el primer caso, de tener superior jerárquico, se le requerirá su cumplimiento por tal conducto, y si a pesar de todo, no cumple la ejecutoria y se trata de una autoridad que no goza de inmunidad procesal, será separada de su cargo y consignada al juez que corresponda. Si la autoridad responsable goza de fuero, se procederá de conformidad con lo dispuesto por la propia Constitución Local y su respectiva ley reglamentaria.

IV. CONCLUSIONES.

PRIMERA.- Salvo tradición propia de alguna entidad federativa, los tribunales administrativos se han ido conformando como parte de la estructura del poder ejecutivo, o con independencia de éste y del poder judicial.

SEGUNDA.- El órgano jurisdiccional administrativo estatal puede juzgar controversias de índole municipal, siempre que así se establezca en la Constitución Local o en convenios específicos para tal efecto, entre los Municipios y el Gobierno del Estado.

TERCERA.- La competencia material ha de ser genérica, es decir, ha de referirse a todo el actuar de índole administrativo, incluyendo contratos de tal naturaleza y responsabilidad patrimonial del Estado.

CUARTA.- El proceso debe diseñarse como impugnativo y de simple anulación en su etapa de transición. Ha de ser sencillo y breve, siguiendo como modelo, al juicio de anulación fiscal federal o al de amparo indirecto.

CAPITULO TERCERO

LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL NIVEL MUNICIPAL DE GOBIERNO EN MEXICO.

SUMARIO: Introducción. I. Adscripción Formal. II. Competencia Material. III. Discurso Procesal. IV. Conclusiones.

Introducción.

Al analizar la cobertura competencial subjetiva que deben tener los órganos de justicia administrativa estatal, se precisó que su extensión a los actos administrativos del nivel municipal, ni está prevista por la Constitución Federal, ni contraviene a sus disposiciones, por lo que es facultad de los Estados Federados establecer dicho control jurisdiccional, ya sea único, con extensión competencial a los municipios o bien, uno diverso para cada esfera de gobierno: estatal y municipal; pudiendo en este segundo caso, conocer en revisión el Tribunal Estatal.

El municipio, como instancia primaria y natural en una comunidad, surge históricamente antes que el Estado, y desde el nacimiento de éste se le ha reconocido como su base política, administrativa y territorial. Con frecuencia, sin embargo, ha sido sometido a condiciones de miseria o de esclavitud política por intereses diversos, de manera que su lucha de emancipación ha sido una constante en su devenir histórico.

La corriente doctrinaria que define el Municipio como un "organismo

descentralizado del Estado" (1), ofrece una concepción que, restringida a lo administrativo, posterga al Municipio, ya que, al olvidar que se trata de la esfera primaria de gobierno, cercena su diseño político-constitucional. En definitiva, no es la concepción que del municipio formuló el Constituyente de 1917 y conforme a la cual los Estados adoptaron, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, teniendo al Municipio libre como la base de su división territorial y de su organización política y administrativa. (2) En consecuencia, el Municipio se debe autogobernar y administrar con libertad, dentro del Marco Constitucional del Estado al que pertenece.

Así, por tratarse de un nivel de gobierno, sin duda que el diseño político-constitucional, preconizado por el ilustre jurista Carlos María de Secondat, Barón de Montesquieu, en cuanto a la existencia, división e igualdad de poderes públicos, ha de tener plena vigencia. Ello implica, por supuesto, el reconocimiento de las peculiaridades que plantea la circunstancia propia de cada municipio.

El gobierno municipal, con la existencia de su trípode de poderes públicos, ha de ser necesariamente un gobierno fuerte. Sin embargo, el municipio en México carece de poder jurisdiccional que conozca y resuelva los conflictos que puedan surgir de las relaciones entre el Poder

(1) Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. México, 1985. Pp. 219 y 221.

(2) Carrillo Flores, Antonio; Bartlett, Manuel; Martínez Báez, Antonio; y otros. "Bases para un Proyecto de Ley Municipal" en Revista de la Escuela Nacional de Jurisprudencia. Tomo VIII, núm. 29, México, Enero-Marzo de 1946. Pp. 38-39.

Administrativo municipal y los administrativos, y esta deficiencia lo constituye en una debilidad esencial, no sólo por faltar un poder y, en consecuencia, existir un desequilibrio en la simetría de poderes públicos, sino porque ello implica una dependencia obligada a otros niveles de gobierno, en cuanto a la función pública faltante.

Proponer, de manera práctica, el restablecimiento de la trípode de poderes en el nivel municipal de gobierno, complementado las funciones reglamentaria (legislativa) y ejecutiva con la jurisdiccional, en materia administrativa -lo que pudiera ser extensivo al restablecimiento de la jurisdicción común- constituye el objeto del presente estudio. No se refiere, en consecuencia, a proponer la creación de un simple juzgado municipal en materia administrativa, ni menos que éste sea minusválido, sino de que el Municipio recupere, al menos parcialmente, su poder jurisdiccional.

I. Adscripción Formal.

La adscripción tradicional de la jurisdicción administrativa a alguno de los poderes ejecutivo o jurisdiccional, se plantea también, por homologación, en el nivel municipal de gobierno; sin embargo, cualquiera que sea la resolución política que se adopte, dos cosas son las verdaderamente trascendentales: a) Que exista dicha función, y b) Que tenga un soporte jurídico en la Constitución Local (en el capítulo respectivo, según corresponda la adscripción a uno u otro poder). Su regulación orgánica, competencial y procesal se hará en Ley ordinaria, ya sea en la Orgánica y Reglamentaria Municipal existente o en otra regulación jurídica expresa.

En caso de que se adopte el sistema administrativista, el juzgador

deberá estar dotado de plena independencia para dictar sus fallos y de inamovilidad frente al ejercicio de su cargo, salvo que se trate de la comisión de un delito en términos de la legislación aplicable. Deberá ostentar todas las condiciones que exigen el honor, integridad, justicia profesional y ser aceptadas en la ley. Su designación se hará por el Presidente Municipal con la aprobación del Ayuntamiento (Si el juzgador tuviera competencia territorial intermunicipal, la designación se hará de común acuerdo, o por mayoría, de los presidentes municipales respectivos y su aprobación por unanimidad o mayoría de los ayuntamientos).

En caso de que se adopte el sistema angloamericano, la justicia administrativa se impartirá por el juez (o los jueces ordinarios) que confía en el Poder Municipal. El conocimiento y resolución de controversias administrativas se realizará a través de un juez con jurisdicción especializada en materia administrativa y en caso de que ésto no sea posible, a través del juez que presta jurisdicción común. El juzgador deberá estar dotado de iguales atribuciones y reunir los mismos requisitos que en el otro sistema. Su designación se hará por el Presidente Municipal con la aprobación del Ayuntamiento.

II. Competencia Material.

Desde un punto de vista objetivo, la competencia material deberá ser genérica; es decir, comprender la totalidad de los actos administrativos (incluyendo los que impliquen responsabilidad) que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades administrativas municipales en agravio de los gobernados, afectando sus derechos o sus legítimos intereses.

En una etapa de transición, podría quedar restringida su competencia -aunque ello no es lo deseable- para algunos rubros o en razón de cuantía, en tratándose de afectación patrimonial (por ejemplo, si el asunto planteado no rebasa la cantidad que resulte de multiplicar por 150 veces el salario mínimo general más alto en el Estado), debiendo en estos casos de exclusión competencial, conocer el Tribunal Estatal.

Desde el punto de vista subjetivo, la competencia deberá comprender no sólo los actos del sector central, sino también de los organismos descentralizados, y del sector paramunicipal, cuando dichos actos se realicen con calidad de imperio.

III.- Diseño Procesal.

El procedimiento ante el Juzgado municipal deberá reunir las menores formalidades posibles y tener como características generales, entre otras, las siguientes:

1.- Opcionalidad de los recursos administrativos. La procedencia de la vía jurisdiccional no debe requerir el agotamiento previo de la vía administrativa; sino abrir la posibilidad de que el gobernado pueda optar, entre agotar el recurso administrativo que establezca la Ley o Reglamento respectivo o trasladar desde luego su pretensión ante el Juez Municipal. Lo anterior, que desde un estricto punto de vista técnico-jurídico no es lo adecuado, toda vez que desdibuja la naturaleza del proceso por seguir, que es de carácter impugnativo o de control de legalidad y no histórico o de cognición, sin embargo, es conveniente, con objeto de dar mayor agilidad a la justicia administrativa en nuestro

País, no obligan al gobernado a que espere la normal ratificación que la autoridad administrativa hace de sus actos.

2.- Facultad inquisitiva. El proceso debe estar regido por el principio inquisitivo o de oficiocidad, para efecto de que el órgano jurisdiccional pueda tener en cuenta pruebas no ofrecidas por las partes u ordenar la práctica de cualquier diligencia que tenga relación con los puntos controvertidos, a fin de buscar la verdad.

3.- Si se utiliza como modelo el amparo indirecto, debe establecer la concentración del desahogo de la prueba en una sola audiencia, con objeto de que su desarrollo no sea fragmentado y discontinuo.

4.- Valoración de la prueba. La apreciación de la prueba debe hacerse conforme al sistema tasado o legal, pero cuando por el enlace de las pruebas rendidas y las presunciones formadas el juez llegue a adquirir convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, que esté facultado para realizar su valoración sin sujetarse al sistema tasado, debiendo sólo fundar razonadamente esta parte de su sentencia.

Fases del proceso.

a) Iniciación.- El juicio se inicia con la presentación de la demanda que contiene la pretensión por ejercer, la cual será -en una primera etapa de la evolución administrativa- de simple anulación. Deberá presentarse directamente ante el juzgado dentro de un plazo, que bien pudiera ser de 20 días hábiles a partir del siguiente a aquél en que surta efectos

la notificación del acto impugnado o en que haya tenido conocimiento de él o de su ejecución o que se haya ostentado sabedor del mismo, cuando no exista notificación legalmente hecha. Deberá ser suscrito por el agraviado o por su representante legal, excepto en tratándose de privación administrativa de libertad en que podrá hacerlo cualquier persona.

El escrito de demanda ha de extenderse, preferentemente, en papel sellado por el juzgado, anexando los documentos que constituyan el acto reclamado cuando los tenga en su poder el agraviado y asimismo con las copias suficientes para el traslado.

b) Sustanciación del juicio.- Contestada la demanda o transcurrido el plazo para su contestación, el juez señalará día y hora para la celebración de la audiencia final del juicio en la que se desahogarán las pruebas, en general, salvo la documental que podrá presentarse antes.

Las pruebas podrán ofrecerse en cualquier momento hasta un día antes de la fecha de celebración de la audiencia final, salvo la inspeccional y la pericial que deberán ofrecerse antes de quince días hábiles, como mínimo, con objeto de que el juez pueda ordenar su desahogo a la brevedad necesaria y quedar así debidamente instrumentadas antes de la audiencia.

c) Conclusión.- Toda vez que se trata de un contencioso objetivo o de simple anulación, la sentencia podrá:

- 1.- Reconocer la validez del acto impugnado.
- 2.- Declarar total o parcialmente la nulidad del acto impugnado.
- 3.- Decretar la nulidad del acto para determinado efecto, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplir.

Deficiencia de la queja. Aunque la doctrina administrativista y la legislación mexicana consideran al proceso administrativo como de estricto derecho, sin embargo, y con objeto de que la justicia administrativa alcance realmente al pueblo en general, cuyo grado de preparación para la defensa jurídica de sus derechos o intereses legítimos es sumamente reducida y exista así un auténtico control de la legalidad, se considera conveniente que el juez, al dictar sentencia, supla en algunos casos la deficiencia de la queja planteada en la demanda.

Las hipótesis por contemplar para la suplencia podrían ser, entre otras:

a) Cuando el acto impugnado se haya dictado, ordenado, ejecutado o pretendido ejecutar fuera de procedimiento. Lo anterior, puesto que ello implica en forma genérica una manifiesta ilegalidad.

b) Cuando el acto impugnado afecte la libertad personal.

c) Cuando se trate de afectación patrimonial y ésta no rebase una determinada cuantía, etc.

Suspensión del acto impugnado. La suspensión de la ejecución del acto impugnado se puede solicitar en el escrito de demanda o en uno diverso en cualquier momento del juicio, hasta antes de que se dicte sentencia. En el primer caso, deberá resolverse en el auto de admisión de la demanda y en el segundo su tramitación será sumarísima.

Recursos contenciosos. El control de la legalidad en el funcionamiento de los juzgados municipales con jurisdicción administrativa deberá realizarse por el Tribunal Estatal, ya sea de tipo administrativista o angloamericano, el cual podrá resolver sobre los siguientes asuntos, de

conformidad con las prevenciones que se establezcan en la Ley respectiva:

- 1.- El recurso de apelación.
- 2.- Las excepciones y las recusaciones con causa.
- 3.- Las cuestiones de competencia que surjan entre jueces municipales.
- 4.- Las excitativas de justicia que se formulen.
- 5.- Los demás que encomiende la Ley.

IV. CONCLUSIONES.

Primera.- El municipio en México parece de una concepción como ámbito de gobierno, a pesar de lo establecido por la Constitución Federal. Ello deriva de la falta de poder jurisdiccional, tanto en materia administrativa como en la común, violándose con ello el principio de división de poderes públicos que diseña la teoría político constitucional.

Segunda.- La adscripción del organismo jurisdiccional, de conformidad con el sistema continental o judicialista es contingente, salvo la reflexión que implica la adopción de uno u otro por el Estado, a fin de que exista congruencia en la revisión a que se sometan las resoluciones jurisdiccionales emitidas en el nivel municipal. Lo realmente trascendente en su existencia, con las atribuciones necesarias para el ejercicio de su elevada función.

Tercera.- El diseño de la competencia y del proceso, puede hacerse de manera similar al reseñado para la esfera estatal. Sólo en caso necesario y en una etapa de transición, habría que circunscribir su competencia a algunos rubros o por razón de menor cuantía de los asuntos bajo su jurisdicción.

CONCLUSIONES FINALES

PRIMERA.- "El Estado de Derecho" se configura mediante la sujeción al orden jurídico formal y positivo por parte de los poderes públicos constituidos. Tales sólo pueden actuar en el marco de sus atribuciones y utilizar los procedimientos que para tal efecto establece la normatividad jurídica.

Si bien tal fórmula se refiere al Estado liberal clásico, en que se definen los derechos del ciudadano frente a los poderes públicos y las atribuciones conferidas a cada uno de estos poderes, no se puede desconocer que tal referencia ha sido rebasada al asignarse a dichos poderes atribuciones cada vez más amplias, incluso en los Estados de una mayor tradición liberal, lo que ha devenido en una Administración Pública cada vez más compleja, constituyéndose, en mayor o menor medida, lo que se denomina: "El Estado Social de Derecho".

SEGUNDA.- La justicia administrativa es una institución fundamental en todo Estado de Derecho, ya que éste es susceptible de desviaciones atribuibles a imprevención, descuido o mala fe de quienes, como titulares de los órganos ejecutivos, pueden incurrir en desacato a la voluntad general expresada en ley.

Dicho concepto, aunque posee una comprensión muy amplia, referida a todos los medios de garantizar la legalidad administrativa, se utiliza en el presente estudio con una connotación restringida al mecanismo más importante de justicia administrativa que es el control jurisdiccional de la Administración Pública.

TERCERA.- El estudio comparado de las familias jurídicas y la interrelación de las mismas parecen tener una historia de jurisdicción administrativa, que en el mundo occidental, desde el siglo XVIII, se atribuyó formalmente a la potestad judicial, desconociéndose precedentemente y en forma general, la distinción de la función, para regular las instituciones jurisdiccionales de nuestro país.

Así, el debate que desde el siglo pasado se entablara sobre adscripción formal de los tribunales administrativos en México, sólo puede comprenderse a la luz de dicho análisis comparativo; existiendo además algunas instituciones nostras, como las relativas a la negativa ficta, o al no ofrecimiento de la prueba confesional de los actores antes mediante absolución de posiciones, etc., cuyo origen se encuentra en estas corrientes de pensamiento.

CUARTA.- La familia de las-Gaulesicas aporta, entre otras cosas, la exigencia de especialización del órgano jurisdiccional; la de Common Law, el acatamiento y la sumisión sin excusa de la Administración Pública a la decisión judicial y, además, el ennoblecimiento de la función de la magistratura administrativa, sin cuya atinencia y cumplimiento de sus resoluciones no existe un verdadero Estado de Derecho.

La evolución que se da al interior de estas corrientes de pensamiento y su estado actual, en alguna medida transcenden a nuestras propias instituciones, de ellas hemos asimilado y habremos de incorporar lo valioso, en función de la idiosincrasia de la sociedad mexicana.

QUINTA.- El Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los trabajadores al servicio del Estado, que son los dos organismos jurisdiccionales administrativos más importantes en la esfera nacional de gobierno, han consolidado su prestigio y aceptación en el foro mexicano y, particularmente el primero, ha servido de modelo para la casi totalidad de los tribunales fiscales o administrativos de las Entidades Federativas, tanto en lo que se refiere a su ubicación orgánica, como a su competencia material - en una primera etapa, que cada día se abandona - y a su diseño procesal.

Los tribunales fiscales o administrativos locales, por su parte, empiezan apenas su experiencia jurisdiccional - el de Tamaulipas, que es el más antiguo, se instituyó en 1951- y derivado de sus propias necesidades, así como de la influencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, han optado - ésta es la tendencia - por tener asignada competencia genérica amplia, inclusive con extensión al ámbito administrativo municipal.

SEXTA.- El Tribunal Fiscal Federal, con su evolución en todos los órdenes, realizada a través de cincuenta años, ratifica los propósitos

que le dieron origen, particularmente la aplicación de recursos por este su género su traslado según lo establecido que ejerza jurisdicción sobre toda la actividad administrativa del ámbito nacional, ya que una competencia unificada con las acciones se refiere, es un presupuesto básico para el mejor acceso a la justicia administrativa. La simple dispersión impugnativa ante dos o más organismos jurisdiccionales constituye un obstáculo serio, puesto que exige conocimientos o asesoría especializada que no se puede obtener frecuentemente en nuestro medio.

SEPTIMA.- El método para la composición de los litigios administrativos, exige, por su propia naturaleza, la impresión de agravios derivados de la lesión o la esfera jurídica; sin embargo, de un elemental análisis sociológico se desprende la necesidad de suplir, en favor del gobernado, la deficiencia de la queja -en alguna de las fórmulas más adecuadas- a fin de remover obstáculos al control de la legalidad en nuestro país. Al respecto, la función jurisdiccional administrativa del Distrito Federal establece que las salas, al pronunciar sentencia, deberán suplir las deficiencias de la demanda, con excepción de los asuntos de materia fiscal, y la del Estado de Guanajuato entiendo la suplencia a toda la materia administrativa, bajo ciertas hipótesis, en una de las cuales se adelantó a las establecidas en el artículo 76, bis, de la Ley de Amparo, mediante reforma del 25 de abril de 1966 y que deriva de la existencia de una violación manifiesta de la Ley, que haya dejado sin defensa al quejoso o al particular recurrente.

OCTAVA.- La jurisdicción administrativa en las Entidades Federativas no sólo es viable de acuerdo con la Constitución Federal, sino una exigencia, de acuerdo con la teoría político-constitucional y el principio de división de poderes para dicha esfera de gobierno.

En la mayoría de las Entidades se han ido creando tribunales administrativos adscritos, por lo general, al Poder Ejecutivo y, excepcionalmente, al Poder Judicial. Al implementarlos, se debe tomar en consideración al respecto su propia tradición jurídica y contexto sociológico; otorgarles competencia genérica para el juzgamiento de toda la actividad administrativa del Estado respectivo; diseñarlos con un proceso similar al juicio de anulación que se sigue ante el Tribunal Fiscal de la Federación o al juicio de Amparo ante el Poder Judicial Federal y, finalmente, establecer su integración con jueces especializados en la materia, dotados de plena autonomía para dictar sus resoluciones.

NOVENA.- En el ámbito local, la jurisdicción administrativa constituye un espacio necesario para la dignificación del gobierno municipal. Tal iniciativa, trascendente para todo el país, deriva no sólo de acuerdo a las recientes reformas al artículo 115 de la Constitución Federal, que reintegran al municipio facultades que son propias de ese ámbito primario de gobierno y apoyan el cumplimiento integral de las atribuciones encomendadas a la Administración Pública dentro de la comunidad a la que pertenece, sino también de que el municipio

constituye la unidad de conciencia cívica y democrática en el marco
de un moderno Estado de derecho.

LITERATURA DE HERMENEUTICA JURIDICA
SOBRE JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

SUMARIO: Introducción. I. Relación por revistas: (A) Del Distrito Federal y (B) de los Estados. II. Bibliografía: (A) de los Estados y (B) del Distrito Federal.

Introducción.

Toda investigación científica requiere, como elemento fundamental, de las fuentes pertinentes de información; sin ellas, el científico se encuentra cegado y sin asideros para su labor de investigación. En consecuencia y con objeto de contribuir al conocimiento de las fuentes hemerográficas en el ámbito de la ciencia jurídica, específicamente en el campo del Derecho Administrativo, presentamos la siguiente relación -que pretende ser exhaustiva- de los artículos publicados en revistas mexicanas, referidos a la justicia administrativa.

En la exposición se comprenden los siguientes rubros: 1) Justicia Administrativa, que contiene el sentido genérico de la investigación; 2) Recurso Administrativo; 3) Contencioso Administrativo; 4) Juicio Administrativo; 5) Proceso Administrativo; 6) Jurisdicción Administrativa; y otros que, con diversa intitulación, se refieren al tema de manera directa.

Las hipótesis de trabajo utilizadas fueron las siguientes: primero, que la producción jurídica en los Estados es significativamente menor que la del Distrito Federal, lo que revela que en informática jurídica el centralismo anula o eclipsa los esfuerzos de provincia en la materia; y segundo, que la literatura relativa a la justicia administrativa sigue siendo escasa en nuestro País, aun cuando ha florecido en los últimos 30 años.

La verificación de las hipótesis anteriores se realizó a través del análisis documental directo de los índices de 755 números, correspondiente a 26 revistas jurídicas de la mayor circulación (10 del Distrito Federal y 13 de los Estados).

En cuanto a su presentación, lo resalta su índice por revista y por autor. En el primer caso, a todas se les asignó una letra diferente, según se trate del Distrito Federal o de los Estados, y clave progresiva para su rápida identificación; asimismo y con objeto de tener una secuencia en la búsqueda, se anotaron los números revisados y la biblioteca en que se encuentran, considerando como uno romano a la primaria y con números siguientes a las subsidiarias requeridas.

I.- Relación por revista:

A) Del Distrito Federal.

01.- JUS (REVISTAS DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES. ED. JUS).

Números revisados:

- I.- Biblioteca Central, U.N.A.M.
2 (septiembre. 1935), 10, 13, 24, 26, 29, y 31 a 151 (enero-marzo de 1957).
- II.- Biblioteca Central, U. de Gto.
3 a 9, 11, 12, 14 a 21, 23, 25 y 27.

Artículos:

- I.- Quintana, José Miguel.- " Reseña Histórica del contencioso administrativo fiscal en México". Tomo X. Núm. 56. México, marzo de 1943. Pp. 197-214.

- 2.- López Velarde, Guillermo.- " El impuesto sobre la renta en México y de los efectos de su administración en lo contencioso administrativo". Tomo XI, Núm. 60. México, julio de 1943. Pp. 1-16.
- 3.- Carrilatti, Francisco. Ofic. de Alberto Vázquez del Mercado. "Exceso de poder".- Tomo III, Núm. 60. México, enero de 1944. Pp. 25-40.

02. REVISTA DE LA ESCUELA NACIONAL DE JURISPRUDENCIA

Números revisados:

- I.- Biblioteca Central. U.N.A.M.
5, 9 a 20, 23 a 29, 31 a 38, 41 a 44 y 46 a 48 (julio-diciembre 1950)
- II.- Biblioteca Central. U de Gto.
1 (enero de 1939) a 4, 6 a 8, 21, 22, 30, 39, 40 y 45.

Artículos:

- 1.- Carrillo Flores, Antonio.- " El concepto de lo contencioso administrativo". tomo VII, Núm. 25-28, México, enero-diciembre. 1945. Pp. 227-243.
- 2.- Carrillo Flores, Antonio.- " La significación de una reciente reforma constitucional" Tomo IX, Núm. 33. México, enero-marzo de 1947. Pp. 9-13.

03. REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE MEXICO.

Números revisados:

- I.- Biblioteca Central. U. de Gto.
3-4 (julio-diciembre. 1955) a 14, 16 a 40, 43 a 86, 89,-90, 93-94, 97 y 98.

II.- Biblioteca Cervantes, U. de Gto.

113, 115, 117 a 126, 139 a 141 (enero-junio de 1985)

Artículos:

- 1.- González Pérez, Jesús.- "El proceso administrativo en la Ley del Régimen Local Español". Tomo I, Núm. 3-4, julio-dic. 1951.
Pp. 271-300.
- 2.- González Pérez, Jesús.- "La terminación anormal del proceso administrativo". Tomo V, Núm. 20, octubre-dic. 1955. Pp. 187-238.
- 3.- Márquez y de la Serra, Miguel F.- "El proceso contencioso administrativo y el Estado de Derecho".- Tomo VI. Núm. 21, enero-marzo. 1956. Pp. 27 a 43.
- 4.- Gelsi Bidart, Adolfo.- "Aspectos de la sentencia del Tribunal de lo contencioso administrativo del Uruguay". Tomo VI, Núm. 24. octubre-dic. 1956. Pp. 253-274.
- 5.- Torres Gudiño, Secundino.- "Consideraciones sobre el desarrollo económico y la justicia administrativa" Tomo IX. Núm. 35-36. julio-dic. Pp. 333-358.
- 6.- González Pérez, Jesús.- "Sobre la justicia administrativa en España". Tomo X. Núm. 37-38-39-40. enero-dic. 1960. Pp. 185-202.
- 7.- Félix Montiel, Francisco.- "Relieve y función del administrado". Tomo XI. Núm. 43-44, julio-dic. 1961. Pp.603-660.

- 8.- Briseño Sierra, Humberto.- "El reintegro de la jurisdicción voluntaria en la vía administrativa". Tomo XII. Núm. 45. Pp. 43-66
- 9.- Alcalá Zamora y Castillo, Niceto.- "Proceso administrativo". Tomo XIII. Núm. 51. julio-sept. 1963. Pp. 603-626.
- 10.- Briseño Sierra, Humberto.- "El proceso administrativo". Tomo XVII. Núm. 65. enero-marzo 1967. Pp. 179-224.
- 11.- Heduán Virues, Dolores.- "Logros y perspectivas del contencioso administrativo federal en México". Tomo XVII. Núm. 65. enero-marzo 1967. Pp. 227-240.
- 12.- Briseño Sierra, Humberto.- "Organización del Tribunal Fiscal" Tomo XVIII. Núm. 72. octubre-dic. 1968. Pp. 963-984.
- 13.- Heduán Virues, Dolores.- "Comunicaciones Academia Mexicana de Derecho Fiscal". Tomo XVIII. Núm. 72. octubre-dic. 1968. Pp. 987-991.
- 14.- Ramírez de Aguilar, Fernando.- "Comentarios al nuevo Código Fiscal de la Federación". Tomo XVIII. Núm. 72. octubre-dic. 1968. Pp. 993-1,021.
- 15.- Vescovi, Enrique.- "El contencioso administrativo en el Uruguay". Tomo XX. Núm. 77-78. enero-junio 1970. Pp. 903-911.

- 16.- Nava Negrete, Alfonso.- "Nuevo control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal". Núm. 79-80. Pp. 1268-1298.
- 17.- Cortés Figueroa, Carlos.- "Justicia administrativa reformada". Núm. 110. mayo-agosto 1978. Pp. 355-393.
- 18.- Ovalle Fabela, José.- "La legislación mexicana reciente sobre justicia administrativa en el Derecho comparado y en el ordenamiento mexicano". Núm. 110. mayo-agosto 1978. Pp. 441-471.

04. BOLETIN DEL INSTITUTO DE DERECHO COMPARADO EN MEXICO.

Números revisados:

- 1.- Biblioteca Central, U. de Gto.
1 (enero-abril 1948) a 8, 10 a 17, 19 a 24, 26 a 32, 34 a 50, 52 a 60 (Este último de sept.-Dic. 1967)

Artículos (Se incluyen textos legislativos)

- 1.- "Ley No. 13,511 relativa a la jurisdicción contenciosa-administrativa de Argentina". Año 2, Núm. 6 sept.-dic. 1944. Pp. 161-164.
- 2.- "Reglamento de los contencioso administrativo del Ecuador". Año 2. Núm. 6. sept.-dic. 1949. Pp. 171-174.

- 3.- "Decreto No. 1226 sobre el juicio contencioso administrativo de Costa Rica". Año 4. Núm. 10. enero-abril de 1951. Pp. 167-169.
- 4.- Alcalá Zamora y Castillo, Niceto.- "Nueva Ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa de España". Año 11. Núm. 31. enero-abril de 1958. Pp. 83-106.
- 5.- Ley (17-VII-1958) sobre procedimiento administrativo de España". Año 12. Núm. 35. mayo-agosto 1959. Pp. 84-87.
- 6.- "Decreto No. 2733 (7-X-1959) por el cual se reglamenta el derecho de petición y se dictan normas sobre procedimientos administrativos". Año 12. Núm. 37. enero-abril de 1960. Pp. 117-121.
- 7.- Valdés Costa, Ramón.- "El contencioso tributario". Año 13. Núm. 39. sept.-dic. 1960. Pp. 49-61
- 8.- Alcalá Zamora y Castillo, Niceto.- "Ley Yugoslava sobre procedimiento general administrativo". Año 16. Núm. 46. enero-abril de 1963.
- 9.- Retana Sandi, Gonzalo.- "Exposición de motivos del proyecto de Ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa en Costa Rica" Año. 18. Núm. 54. sept.-dic. 1965. Pp. 749-759.

05.- BOLETIN MEXICANO DE DERECHO COMPARADO.

Números revisados:

- I.- Biblioteca Central, U. de Gto.
2 (mayo-dic. de 1968), 3 a 7, 9 a 12, 31, 32, 37 a 53 (éste último de mayo-agosto de 1985)
- II.- Biblioteca Cervantes, U. de Gto.
24, 27, 33, 34 y 36.
- III.- Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.

Artículos:

- 1.- Alcalá Zamora y Castillo, Niceto.- "Protección jurisdiccional del particular frente al Ejecutivo en México". Núm. 8. mayo-agosto de 1970. Pp. 289-326.
- 2.- Mayer, Franz.- (Trad. de Fausto E. Rodríguez).- "La Ley sobre procedimiento administrativo en la República Federal de Alemania". Año XII. Núm. 33. Pp. 399-421.

108.

06.- GACETA INFORMATIVA DE LEGISLACION Y JURISPRUDENCIA
U.N.A.M.

Números revisados:

- I.- Biblioteca Central, U. de Gto.
2(abril-junio de 1972), 3, 5, 6, 23, 29 a 33, 35 a 42
(este último de mayo-agosto de 1984).
- II.- Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la
U.N.A.M.
3, 9, 26.

Artículos:

I.- Ovalle Favela, José.- Derecho Administrativo. "Ley del Tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal. Adiciones y reformas", reseña legislativa. Vol. I. Núm 3, México, julio-septiembre de 1972. Pp. 353-362; Núm 9. enero-marzo de 1974. Pp. 66-68; y Núm 26. enero-abril de 1979. Pp.181-191.

07.- ANUARIO JURIDICO. (INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS
DE LA U.N.A.M.)

Números revisados:

- I.- Biblioteca Cervantes, U. de Gto.
XI (1984).

Artículos:

- I.- Ninguno.

08. JURIDICAS (UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA)

- 1.- Biblioteca Central, U. de Gto.
1 (julio de 1969), 2, 4 a 11, 13,14 (1982).

Artículos:

- 1.- Briseño Sierra, Humberto.- "Competencia de los Tribunales administrativos". Núm. 4. julio de 1972. Pp. 105-117.
- 2.- Nava Negrete, Alfonso.- "Notas sobre lo contencioso administrativo del Distrito Federal". Núm. 4. julio de 1972. Pp. 261-290. (y en revista del Tribunal de lo contencioso administrativo del Distrito Federal. Núm. 2. México. julio de 1973. Pp. 41-70)
- 3.- Sánchez González, José.- "Los Tribunales Agrarios" Núm. 4. julio de 1972. Pp. 349-362.
- 4.- Azuela Güitrón, Alfonso.- "La prescripción y la caducidad dentro del sistema fiscal mexicano". Núm. 5. julio de 1973. Pp. 69-85.
- 5.- Nava Negrete, Alfonso.- "La legalidad de los actos administrativos". Núm. 5. julio de 1973. Pp. 403-420.
- 6.- Azuela Güitrón, Mariano.- "El Tribunal Fiscal de la Federación". Núm. 10. Tomo II. julio de 1978. Pp. 87-141.

7.- Aguirre Hernández, Jorge Manuel.- "Notas para el estudio de la legalidad".- Núm. 13, Tomo I. (1981). Pp. 67-94.

09.- REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

Números revisados:

I.- Biblioteca Central de la U. de Gto.

A) Primera época.- 262 (octubre-diciembre de 1958) a 264, 268 a 270, 349 a 417, 421 a 486 (Este último de julio de 1978). Tercer número extr. (1967); Cuarto (1971); Quinto (1971) y Sexto (1972).

B) Segunda época.- 1 a 6, 16 y 17. Cuarenta y cinco años, Tribunal Fiscal de la Federación.

II.- Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M
Primer número extr. (1965); Segundo (1966).

Artículos:

1.- Serra Rojas, Andrés.- "Consideraciones generales sobre el problema de la justicia administrativa". Núm Extr. México, 1965. Pp. 51-65.

2.- Cortina Gutiérrez, Alfonso.- "El control jurisdiccional administrativo de la legalidad y de la facultad discrecional" Núm. Extr. 1965. Pp. 60-84.

3.- Atchabahian, Adolfo.- "Lo contencioso tributario en América: Ubicación del Tribunal Fiscal de la Federación de los Estados

Unidos Mexicanos". Segundo núm. extr. México, 1966.
Pp. 141-191.

4.- Cadena Rojo, Jaime.- "Orígenes y desarrollo de lo contencioso administrativo en México". Segundo Núm. extr. 1966.
Pp. 217-258.

5.- Fix Zamudio, Héctor.- "Principios esenciales del proceso fiscal federal mexicano". Segundo núm. extr. 1966. Pp. 279-314.

6.- Carrillo Flores, Antonio.- "Orígenes y desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación. Un testimonio". Tercer num. extr. México 1967. Pp. 17-32.

7.- Ríofrío Villagómez, Eduardo.- "La validez y eficacia del acto administrativo y la extensión del principio de cosa juzgada en el procedimiento tributario". Tercer núm. extr. 1967.
Pp. 35-101.

8.- Cosciani Césare.- "La reforma tributario y de lo contencioso tributario en Italia, con referencia a la reforma tributaria mexicana". Tercer núm extr. Pp. 267-288.

9.- González Rodríguez, Alfonso.- "Los recursos de revisión establecidos por los artículos 240 y 242 del Código Fiscal de la Federación". Cuarto núm. extr. México, 1971. Pp. 49-76.

- 10.- Briseño Sierra, Humberto.- "Competencia de los tribunales administrativos". Cuarto Núm. extr. 1971. Pp. 79-93. (y en revista jurídica, Universidad Iberoamericana. Núm. 4, julio de 1972. Pp. 105-117.)
- 11.- Fix Zumbado, Efraim.- "Organización de los tribunales administrativos". Cuarto. núm. extr. 1971. Pp. 117-129.
- 12.- Armienta Calderón, Gonzálo M.- "El procedimiento de los tribunales administrativos". Cuarto núm. extr. 1971. PP. 135-148.
- 13.- Cadena Rojo, Jaime.- "El juzgador y la prueba en el contencioso administrativo mexicano". Quinto núm. extr. México, 1971. Pp. 159-222.
- 14.- Heduán Virues, Dolores.- "Algunas reflexiones sobre el procedimiento ante el Tribunal Fiscal de la Federación". Tomo XX. No. 226-235. México.
- 15.- Méndez Berman, León.- "El contencioso fiscal" Año XX. Segundo trimestre. Nums. 232-234. abril-junio de 1956.
- 16.- Martínez Rosaslanda, Sergio.- "Pensamiento de José López Portillo sobre la justicia administrativa".- en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo I. México, 1982. Pp. 41-59.
- 17.- Aguirre de Arriaga, Margarita.- "La coordinación fiscal y el contencioso administrativo federal y local".- en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo I. México, 1982. Pp. 571-616.

- 18.- Grendain Kunhardt, Ignacio.- "Aspectos del procedimiento administrativo que pueden culminar con resoluciones impugnables ante el Tribunal Fiscal de la Federación".- en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo I. México, 1982.- Pp. 687-709.
- 19.- Herrera Cuervo, Armando.- "La situación del deudor fiscal dentro del procedimiento administrativo de ejecución".- en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo I. México, 1982.- Pp. 711-738.
- 20.- López Velázquez, Vicente.- "Prescripción, caducidad y preclusión".- en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo I. México, 1982.- Pp. 739-746.
- 21.- De la Rosa Santoscoy, Arturo.- "La suspensión legal del término caducatorio en materia fiscal".- en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo I. México, 1982. Pp. 747-793.
- 22.- Toledo, Vicente.- "El recurso de inconformidad en materia sanitaria".- en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo I. México, 1982. Pp. 795-837.

- 23.- Ortiz Hidalgo, Luis.- "Unificación de los recursos administrativos.- en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo I. México, 1982. Pp. 839-858.
- 24.- Carrillo Castro, Alejandro.- "La reforma administrativa en el sistema de impartición de justicia".- en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo I. México, 1982. Pp. 859-877.
- 25.- Bernal Ladrón de Guevara, Diana.- "Las notificaciones en el Derecho Fiscal".- en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo I. México, 1982. Pp. 879-926.
- 26.- Martínez Rosaslanda, Sergio.- "El contencioso administrativo". en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo II. México. 1982. Pp. 9-58.
- 27.- Cuevas Figueroa, Pedro.- "La impartición de justicia fiscal en Francia por los Tribunales administrativos".- en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo II. México, 1982. Pp. 59-92.
- 28.- González Hermosillo Farías, Oscar.- "El Tribunal Fiscal de la Federación. Antecedentes en la Colonia".- en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo II. México, 1982. Pp. 93-114.

- 29.- Cadena Rojo, Jaime.- "Efemérides del Tribunal Fiscal de la Federación".- en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo II. México, 1982. Pp. 115-160.
- 30.- Arredón Ortiz, Leopoldo E.- "La naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación".- en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo II. México, 1982. Pp. 181-199.
- 31.- Ponce Gómez, Francisco.- "Organización y funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación".- en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo II. México, 1982. Pp. 201-242.
- 32.- Cadena Rojo, Jaime.- "El Tribunal Fiscal de la Federación y la justicia federal".- en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo II. México, 1982. Pp. 273-316.
- 33.- Margain Manautou, Emilio.- "El Tribunal Fiscal de la Federación un somero examen del mismo".- en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo II. México, 1982. Pp. 243-272.
- 34.- Cortina Gutiérrez, Alfonso.- "Perspectiva de la Justicia Administrativa en México. Análisis de derecho comparado Constitucional y Administrativo.- en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo II. México, 1982. Pp. 319-346.

- 35.- Rueda Heduán, Ivan.- "Reestructuración del sistema contencioso fiscal federal mexicano".- en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación Cuarenta y cinco años. Tomo II. México, 1982.- Pp. 349-378.
- 36.- Fix Zamudio, Héctor.- "Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa".- en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo II. México, 1982.- Pp. 379-414.
- 37.- Arreola Ortiz, Leopoldo R.- "Hacia un Código Procesal Fiscal".- en la obra El Tribunal Fiscal de Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo II. México, 1982.- Pp. 435-450.
- 38.- García Padilla Miguel Angel.- "La prueba presuncional en materia procesal fiscal".- en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo II. México, 1982. Pp. 451-465.
- 39.- Villalobos Ortiz, Ma. del Consuelo.- "La importancia de la relación de las pruebas con los hechos de la demanda".- en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo II. México, 1982.- Pp. 467-481.
- 40.- Mejía Jiménez, Arnulfo.- " Resolución negativa ficta, su configuración y contenido".- en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo II. México, 1982. Pp. 483-492.

- 41.- Buitrón Pineda, Miguel.- "La ausencia en el juicio de nulidad".- en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo II. México, 1982.- Pp. 507-517.
- 42.- Ferral Arce, Humberto.- "La caducidad de la instancia, reglamentada en el Código Fiscal de la Federación".- en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo II. México, 1982.- Pp. 519-536.
- 43.- Lomelí Cerezo, Margarita.- "Efectos de la nulidad declarada en las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación".- en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo II. México, 1982. Pp. 537-550.
- 44.- Briseño Sierra, Humberto.- "La sentencia en el proceso contencioso administrativo. Naturaleza y alcances".- en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo II. México, 1982. Pp. 551-591.
- 45.- Del Hoyo López, Jesús.- "La cosa juzgada en el Derecho Fiscal".- en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo II. México, 1982. Pp. 593-603.
- 46.- De Silva y Nava, Carlos.- " Los recursos de Revisión Fiscal y el Juicio de Amparo". en la obra el Tribunal Fiscal de la Federación Cuarenta y cinco años. Tomo II. México, 1982. Pp. 605-613.

- 47.- Díaz Vega, Silvia Eugenia.- "Evolución de la jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación en su cuarenta y cinco años de vida jurídica".- en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo II. México, 1982. Pp. 615-645.
- 48.- Ortega Calderón, Jesús.- " El amparo en materia fiscal".- en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo II. México, 1982. Pp. 647-669.
- 49.- Burgoa Orihuela, Ignacio.- "El amparo en materia fiscal".- en la obra El Tribunal fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo II. México, 1982. Pp. 671-710.
- 50.- Peredo Saavedra, Vicente.- "El Tribunal Fiscal de la Federación y el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas".- En la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo II México, 1982. Pp. 947-954.
- 51.- Ramírez, José Francisco.- "Contencioso contractual sobre Obra Pública" en la obra El Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años. Tomo II. México, 1982. Pp. 1063-1089.

10.- REVISTA DEL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
DEL DISTRITO FEDERAL.

Números revisados:

- 1.- Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.
1(julio de 1972), 2.

Artículos

- 1.- Briseño Sierra, Humberto.- "La competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo".- Vol. I, Núm. 1. México, julio de 1972. Pp. 7-26.
- 2.- Carpizo, Jorge.- "Bases constitucionales de los tribunales de lo contencioso administrativo". Vol.I Núm.1. México, julio de 1972. Pp. 27-56.
- 3.- Carrillo Flores, Antonio.- "El proceso administrativo en la Constitución Mexicana".- Vol. I. Núm. 1 México, julio de 1972. Pp.57-68.
- 4.- Flores Zavala, Ernesto.- "El Tribunal de lo Contencioso Administrativo".- Vol. I. Núm. 1. julio de 1972. Pp.69-80.
- 5.- Mayoral Pardo, Lorenzo.- "Competencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal para conocer de las multas por infracción a las normas administrativas del Distrito Federal".- Vol. I Núm. 1. México, julio de 1972. Pp.81-95.

- 6.- Fraga, Cabino.- "Breves consideraciones sobre el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y sobre el régimen de legalidad en México".- Vol. I. Núm. 2. julio de 1973. Pp. 9-15.
- 7.- Fix Zamudio, Héctor.- "Algunas reflexiones sobre la suspensión de los actos reclamados en el procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso administrativo del Distrito Federal".- Vol. I. Núm. 2. julio de 1973. Pp. 17-39.
- 8.- Nava Negrete Alfonso.- "Notas sobre lo contencioso administrativo del Distrito Federal. Cronología de los Tribunales". Vol I. Núm.2. México, julio de 1973. Pp. 41-70. (y en Jurídica. Núm. 4. México, julio de 1972. Pp. 261-290).

11.- DIFUSION FISCAL (REVISTA DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO)

Números revisados:

- I.- Biblioteca Central . U. de Gto.
14 (agosto 1975), 16, 19, 22 a 28. (Nov.-Dic. 1976)
- II.- Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas
de la U.N.A.M. 7, 12, 13.

Artículos:

- 1.- Farfán Hernández, Urbano.- "Los recursos administrativos en materia Fiscal federal y la descentralización de sus resoluciones, en ingresos mercantiles" Núm. 7. México, Enero de 1975. Pp. 13-24.

- 2.- Arrieta Calderón, Gonzalo.- "La desconcentración de la justicia administrativa".- Núm. 12. México, junio de 1975. Pp. 39-44.
- 3.- Fernández Sagardi, Augusto.- "La garantía constitucional de audiencia en el procedimiento administrativo".- Número 13. México, julio de 1975. Pp. 15-26.
- 4.- García Camberos, Gilberto.- "Consideraciones sobre prescripción y caducidad en procedimientos fiscales".- Núm. 22. México, abril de 1976. Pp. 23-35.
- 5.- González de Rechter, Beatriz S. y Rechter, Isaac.- "Recursos contra las decisiones administrativas de alcance general o individual que no constituyen determinaciones tributarias".- Núm. 27. México, septiembre-octubre de 1976. Pp. 91-102.
- 6.- Amorós Rica, Narciso.- "Acto económico-administrativo".- Núm. 27. México, sept.-octubre de 1976. Pp. 103-143.
- 7.- Ataliba, Gerardo.- "Impugnación de las decisiones administrativas en materia tributaria, en vías administrativa y jurisdiccional".- Núm. 27. México, sept.-octubre de 1976. Pp. 145-164.

- 8.- Herrera Cuervo, Armando.- "Algunos aspectos de las instituciones de caducidad y prescripción en materia fiscal".- Núm. 28. México, noviembre-dic. de 1976. Pp. 19-48.

12.- REVISTA PROCESAL (INSTITUTO MEXICANO DE DERECHO PROCESAL)

Números revisados:

- I.- Biblioteca Central, U. de Gto.
Año I: Núm. 1 (julio-agosto-sept. de 1972), 2.
Año II: Núms. 1, 2, 3, 4,. (1973).
Año III: Núms. 1 a 6. (1974)
- II.- Biblioteca del Instituto de Investigaciones jurídicas de la U.N.A.M.
4-6

Artículos:

- 1.- "Anteproyecto de la Ley de lo contencioso administrativo de Sinaloa".- Año I. Núm. 2. octubre-noviembre-diciembre de 1972. Pp. 65-87.
- 2.- Heduán Virués, Dolores.- "Bases para un tribunal de justicia administrativa".- Año I. Núm. 2. Pp. 93-100.
- 3.- Medina, Ignacio.- "Comentarios y observaciones al anteproyecto de la Ley de lo contencioso administrativo de Sinaloa".- Año I. Núm. 2. Pp. 101-108.

- 4.- Vizcarra Franco, Clemente.- "Glosa al anteproyecto de la Ley de lo contencioso administrativo de Sinaloa".- Año I. Núm. 2. Pp. 109-113.
 - 5.- Lucio Valiejo, Eduardo.- "Lo contencioso administrativo".- Año I. Núm. 2. Pp. 115-133.
 - 6.- González Pérez, Jesús.- "La experiencia española de la Ley de la jurisdicción contencioso administrativa de 1956".- Año I. Núm. 2. Pp. 134-168.
 - 7.- Cortés Figueroa, Carlos.- "La reforma procesal en el ámbito administrativo".- Núms. 4-6. México, 1975. Pp. 149-154.
- 13.- EL FORO DE MEXICO (ORGANO DE LA BARRA MEXICANA. MEXICO, D.F.)

Números revisados:

- 1.- Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.
2 (sept. 1945), 22-23, 100, 120-121.

Artículos:

- 1.- Bustamante, Eduardo.- "Facultades judiciales de los órganos administrativos, procedimientos y recursos en contra de sus liquidaciones de impuestos y resoluciones".- 2a. época. Tomo II. Núm. 2. septiembre de 1945.

- 2.- Lomeli Cerezo, Margarita.- "Revisión de las decisiones de los tribunales administrativos por tribunales judiciales".- Cuarta época. Núms. 22-23. julio-sept. 1958.
- 3.- Valenzuela, Arturo.- "Precedencia del juicio de amparo, cuando el Estado se niega a cumplir con una sentencia de condena civil pronunciada en su contra".- Núm. 100. julio de 1961.
- 4.- Margain Manatou, Emilio.- "Los recursos en el Derecho Fiscal".- Núm. 120-121. abril de 1963.

115

B) DE LOS ESTADOS:

01. LECTURAS JURIDICAS (Universidad de Chihuahua. Escuela de Derecho. Revista trimestral.)

Números revisados:

- 1.- Biblioteca Central, U. de Gto.
1 (octubre 1959), 3 a 14, 18 a 22, 24 a 27, 30, 31, 33 a 39, 42 a 49, 57, 58, 59, 61, 63 a 69, 71, 72, 74 75 (julio-sept. 1980).

Artículos:

- 1.- Castellanos Coutiño, Horacio.- "Comentarios sobre la administración Pública Federal y la de las Entidades Federativas".- (Menciona el contencioso administrativo, antecedentes nacionales y estatales).- Núm. 12. Pp. 21 a 34.
- 2.- Villalón Igartúa, Francisco.- "La jurisdicción".- (Se refiere al Tribunal Fiscal de la Federación, su jurisdicción y características).- Núm. 27. mayo-junio de 1966. Pp. 23-54.
- 3.- Salinas Martínez, Arturo.- "El nuevo Código Fiscal de la Federación".- Núm. 30. enero-marzo de 1967. Pp. 5-26.
- 4.- Etzel Maldonado, Miguel.- "Aspectos del juicio de amparo en materia fiscal".- Núm. 58. agosto-octubre de 1975. Pp. 57-60.

- 5.- Cortina Gutiérrez, Alfonso.- "La nueva estructura del Tribunal Fiscal de la Federación".- Núm. 65. enero-marzo de 1978. Pp. 59-83.

02. REVISTA DE LA ESCUELA DE DERECHO DE DURANGO.

Números revisados:

- I.- Biblioteca del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M.
3.

Artículos:

- 1.- López Portillo y Pacheco, José.- "La defensa del particular frente a la Administración Pública". Núm. 3. enero-junio de 1976. Pp. 227-237.

03. REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DEL ESTADO DE MEXICO.

Números revisados:

- I.- Biblioteca Cervantes, U. de Gto.
7 (mayo-agosto de 1979), 8, 11, 12 y 14 a 24 (éste último correspondiente a mayo-agosto de 1985). Con índice, solo fotocopiado: 2, 3, 9 y 13.
- II.- Biblioteca Central, U. de Gto.
4 a 6, 10.

Artículos:

- 1.- Ruiz Pérez, Tomás.- "El Tribunal Fiscal del Estado de México".- Núm. 1. Toluca, mayo-agosto de 1977. Pp. 61-95.

- 2.- Cortina Gutiérrez, Alfonso.- "La nueva estructura del Tribunal Fiscal de la Federación. Recursos dentro de la jurisdicción administrativa". Núm. 3. Toluca, enero-abril de 1978. Pp. 11-38.
- 3.- Lomeli Cerezo, Margarita.- "Nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación". Núm. 3. Toluca, enero-abril de 1978. Pp. 39-43.
- 4.- Ataliba, Gerardo.- "Recursos jurídicos del contribuyente".- Primer número extraordinario. Toluca, 1978. Pp. 25-55.
- 5.- Briseño Sierra, Humberto.- "Los recursos fiscales en el Estado de México".- Primer número extraordinario. Toluca, 1978. Pp. 59-85.
- 6.- Cadena Rojo, Jaime.- "Los recursos administrativos en el Código Fiscal de la Federación".- Primer número extraordinario. Toluca, 1978. Pp. 89-126.
- 7.- Cervantes Altamirano, Efrén.- "Medidas de la Administración Públicas para expedir las controversias y los despachos aduanales".- Primer número extr. Toluca, 1978. Pp. 127-166.

- 8.- Garza, Sergio Francisco de la.- "Los actos impugnables en el recurso de revocación".- Primer número extr. Toluca, 1978. Pp. 167-202.
- 9.- Margain Menatou, Emilio.- "Nuestros tribunales frente a situaciones de incongruencia".- Primer número extraordinario. Toluca, 1978. Pp. 225-232.
- 10.- Nava Negrete, Alfonso.- "Grandeza y decadencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal".- Primer número extraordinario. Toluca, 1978. Pp. 263-282.
- 11.- Rueda Heduán, Iván.- "Crítica al contencioso fiscal federal".- Primer número extraordinario. Toluca, 1978. Pp. 379-418.
- 12.- Zavaleta Rodríguez, Benjamín.- "Justicia tributaria e impuesto al valor agregado".- Núm. 6. Toluca, enero-abril de 1979. Pp. 133-168.
- 13.- Sánchez Gómez, Narciso.- "Los recursos administrativos en materia fiscal municipal".- Núm. 10 Toluca, mayo-agosto de 1980. Pp. 123-138.
- 14.- Ramírez Moreno, Samuel.- "Breves comentarios sobre el procedimiento contencioso en el Código Fiscal de la Federación".- Núm. 15. Toluca, mayo-septiembre de 1982. Pp. 35-63.

- 15.- Ramírez Moreno, Samuel.- "Problemas de aplicación del nuevo Código Fiscal de la Federación". Núm. 18. Toluca, mayo-agosto de 1983. Pp. 39-51.
- 16.- Sánchez Gómez, Narciso.- "La suspensión del procedimiento administrativo de ejecución en el Código Fiscal del Estado de México". Núm. 18. Toluca, mayo-agosto de 1983. Pp. 80-92.
- 17.- Ruiz Pérez, Tomás.- "Introducción sobre el Tribunal Fiscal del Estado de México". Números 20 y 21. Toluca, enero-abril y mayo-agosto respectivamente de 1984. Pp. 11-14 y 11-13 respectivamente.
- 18.- Sánchez Gómez, Narciso.- "Breves reflexiones sobre las funciones del Tribunal Fiscal del Estado de México".- Núm. 22. Toluca, septiembre-diciembre de 1984. Pp. 47-74.
04. REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD AUTONOMA DEL ESTADO DE MEXICO.

Números revisados:

- I.- Biblioteca Cervantes, U. de Gto.
15 (febrero-abril 1983), 21 a 24 (Esta última de mayo-julio de 1985).

Artículos:

- 1.- Sánchez Gómez, Narciso.- "La suspensión del procedimiento administrativo de ejecución en la Legislación Federal". Núm. 22. Toluca, noviembre 1984-enero 1985. Pp. 79-90.

5. JURE (REVISTA JURÍDICA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE QUERÉTARO). 14ª. PUBLICACIÓN (1973).

Números revisados:

- I.- Biblioteca General, U. de Qto.
1 (enero-abril de 1973) a 7. (enero-abril de 1975)

Artículos:

- I.- Medián Mota, Dolores.- "Lo contenido en el Código Fiscal de Fideicomiso N.º 1. Querétaro, enero-abril de 1973. Pp. 51-63.

6. REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES (MONTERREY).

Números revisados:

- I.- Biblioteca Cervantes, U. de Qto.
4, 6.

Artículos:

- I.- Cisneros R. Carlos Francisco.- "Derecho Fiscal y Derecho procesal Fiscal, generalidades. El caso Nuevo León".- Vol. II. N.º 4. junio-septiembre de 1974. Monterrey, Nuevo León. Pp. 45-53.

07. UNIVERSIDAD (MONTERREY, NUEVO LEON)

Números revisados:

- I.- Biblioteca Cervantes, U. de Gto.
7.

Artículos:

- 1.- Salinas Martínez, Arturo.- "El caso administrativo y su control jurisdiccional".- Núm. 7 agosto de 1947. Pp.

08. REVISTA DE LA FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD AUTONOMA DE SAN LUIS POTOSI.

Números revisados:

- I.- Biblioteca Cervantes, U. de Gto.
1 (1979), 2 (1980), 3 (1982) y 5 (1984).
- 1.- Juárez Pérez, J. Jesús.- "México, perfeccionamiento de un auténtico Estado de Derecho".- Núm. 5. San Luis Potosí, 1984, Pp. 37-56.

09. CIENCIA JURIDICA (ORGANO INFORMATIVO DEL DEPARTAMENTO DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE OCCIDENTE SINALOA, SINALOA).

Números revisados:

- 1.- Biblioteca Cervantes, U. de Gro.
1 (julio-dic. de 1982), 2, 3, 4, 5, 6, (encro-junio 1985)

Artículos:

- 1.- Abitia López Portillo, Rafael.- "Aspectos de la justicia administrativa en Sinaloa" Tomo I, año 2, Núm. 2. enero-junio de 1983. Pp. 12-37.
- 2.- Abitia López Portillo, Rafael.- "Los recursos administrativos y la garantía del interés fiscal en el Código Fiscal de la Federación".- Tomo I, año 2, núm. 3. julio-diciembre de 1983. Pp. 13-29.
- 3.- Fix Zamudio, Héctor.- "El amparo mexicano en materia administrativa y la revisión fiscal" Tomo I, año 2, Núm. 3. julio-diciembre de 1983. Pp. 65-79.
- 4.- Abitia López Portillo, Rafael.- "Presupuestos de la elaboración interdisciplinaria de una teoría sobre la justicia fiscal".- Tomo I, año 4, Núm. 6. enero-julio de 1985. Pp. 13-34.

10.- ESTUDIOS JURIDICOS (INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS DE LA UNIVERSIDAD VERACRUZANA).

Nº. Años revisados:

- 1.- Biblioteca Cervantes, M. de Gto.
2, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11. (1969); y su continuación, el Boletín informativo, en sus números: 2, 3-4, 5-6, 7, 8.

Artículos:

- 1.- Morales Huertas, Evaristo.- "Análisis sobre el control de las empresas de participación estatal en el actual sistema italiano".- en Estudios Jurídicos Núm. 2. año 1972. Pp. 20-41.
- 2.- Gidí Villarreal, Emilio.- "El procedimiento contencioso administrativo en el nuevo Código Fiscal Federal".- en Boletín Informativo Núm. 3-4. marzo-abril de 1983. Pp. 5-20.
- 3.- Quiroz, Sara Luz.- "Reseña. Ley sobre justicia en materia de faltas de policía y buen gobierno del Distrito Federal" en Boletín Informativo núm. 8. enero-febrero de 1984. Pp.

11.- REVISTA JURIDICA (FACULTAD DE DERECHO DE LA UNIVERSIDAD DE QUERETARO)

Números revisados:

- L- Biblioteca Cervantes, U. de Gto.
1 (septiembre de 1983), 2, 3, 4, 5, (febrero de 1985)

Artículos:

- 1.- Castellanos Malo, J. Jesús.- "De la cosa juzgada en materia administrativa".- Año 1, núm. 2, enero de 1984. Pp. 45-63.
- 2.- -----, "Creación de tribunales de lo Contencioso-administrativo en los Estados de la República".- Año 1, núm. 3, mayo de 1984. Pp. 93-114.
- 3.- Guerra Malo, José Rafael.- "Procedimiento operativo del recurso de inconformidad ante el IMSS". Año 1, núm. 4, octubre de 1984. Pp. 107-173.

12.- GARANTIA (REVISTA JURIDICA, UNIVERSIDAD DE AGUASCALIENTES)

Números revisados:

- 1.- Biblioteca Cervantes. U de Gto.
1 (enero-febrero de 1983), 2, 3, 7, 8.

Artículos:

- 1.- Fonseca Yerena, Abelardo.- "Bases para la creación de un tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Aguascalientes".- Núm. 7. Pp. 19.

13.- BOLETIN DEL DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS.
ESCUELA DE DERECHO. UNIVERSIDAD DE GUANAJUATO.

Números revisados:

- 1.- Biblioteca Cervantes. U de Gto.
1 (enero-marzo de 1981) al 18 (abril-junio de 1985).

Artículos:

- 1.- López Ríos, Pedro.- "La administración de justicia fiscal en el Estado".- Núm. 1, enero-marzo de 1981. Pp. 6-11.
- 2.- -----, "El Tribunal Fiscal de la Federación: su aportación en el campo de la justicia administrativa mexicana".- Núm. 2, abril-junio de 1981. Pp. 4-9.

- 3.- -----, "La crisis del proceso administrativo-fiscal".
Núm. 5, enero-marzo de 1982. Pp. 4-17.
- 4.- -----, "La justicia administrativa en las Entidades Federativas".- (se refiere al marco teórico y comparativo de adscripción formal de los tribunales administrativos) Núm. 6, abril-junio de 1982. Pp. 8-17.
- 5.- -----, "La justicia comparada entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de Norteamérica".-
Núm. 7, julio-septiembre de 1982. Pp. 5-13.
- 6.- -----, "La competencia material de los tribunales administrativos en el Derecho comparado".- Núm. 8, octubre-diciembre de 1982. Pp. 16-22.
- 7.- -----, "Algunas consideraciones sobre el proceso administrativo en el Derecho comparado".- Núm. 12, octubre-diciembre de 1983. Pp. 4-16.
- 8.- -----, "La justicia administrativa en el nivel nacional".- Núm. 13, enero-marzo de 1984. Pp. 1-9.
- 9.- -----, "Los tribunales administrativos en las entidades federativas de nuestro País".- Núm. 14, abril-junio de 1984, Pp. 84-90.

- 10.- Carrilló Flores, Antonio.- "Los Derechos del Hombre, el Amparo y la soberanía de los Estados".- Núm. 18, julio-septiembre de 1984. Pp. 159-173.
- 11.- López Ríos, Pedro.- "La justicia administrativo en el Estado de Guanajuato".- Número especial, 1984. Pp. 30-35.
- 12.- -----, "Lineamientos para un proyecto básico de justicia administrativa en las Entidades Federativas de México".- Núm. 17, enero-marzo de 1985. Pp. 1-9.
- 13.- -----, "La justicia administrativa en el nivel municipal de gobierno".- Núm. 18, abril-junio de 1985.

II.- Relación por autor:

Las letras después del autor corresponden a revistas, A, del Distrito Federal; y B, de los Estados; los números primeros, a la revista y el segundo (si), al artículo del autor.

A

Abitia López Fortillo, Rafael: B, 09, 2. B, 09, 4.
 Aguirre Hernández, Jorge Manuel: A, 08, 7.
 Aguirre de Arriaga, Margarita: A, 09, 17.
 Alcalá Zamora y Castillo, Niceto: A, 03, 9. A, 04, 4. A, 04, 8.
 A, 05, 1.
 Amorós Rica, Narciso: A, 11, 6.
 Armenta Calderón, Gonzalo M.: A, 09, 12. A, 11, 2.
 Arreola Ortiz, Leopoldo R.: A, 09, 30. A, 09, 37.
 Ataliba, Gerardo: A, 11, 7. B, 03, 4.
 Atchabahian, Adolfo: A, 09, 3.
 Azuela Güitrón, Mariano: A, 08, 4. A, 08, 6.

B

Bernal Ladrón de Guevara, Diana: A, 09, 25.
 Buitrón Pineda, Miguel: A, 09, 41.
 Burgoa Orihuela, Ignacio: A, 09, 49.
 Bustamante, Eduardo: A, 13, 1.
 Eriseño Sierra, Humberto: A, 03, 8. A, 03, 10. A, 03, 12. A, 08, 1.
 A, 09, 10. A, 09, 44. A, 10, 1. B, 03, 5.

C

Cadena Rojo, Jaime: A, 09, 4. A, 0913. A, 09, 29. A, 09, 32. B, 02, 6.
Carrachutti, Francisco: A, 01, 3
Carpizo, Jorge A., 10, 2
Carrillo Flores, Antonio: A, 02, 1. A, 02, 2. A, 09, 6. A, 10, 3.
E, 13, 10.
Carrillo Castro, Alejandro: A, 09, 24
Castellanos Coutiño, Horacio: B, 01, 1.
Castellanos, Malo, J. Jesús: B, 11, 1. B, 11, 2
Cervantes Altamirano, Efrén: B, 03, 7
Cisneros R., Carlos Francisco: B, 06, 1
Cortina Gutiérrez, Alfonso: A, 09, 2. A, 09, 34. E, 01, 5. B, 03, 2.
Cortés Figueroa, Carlos: A, 03, 17. A, 12, 7.
Cosciani, Cesare: A, 09, 8
Cuevas Figueroa, Pedro: A, 09, 27.

D

Díaz Vega, Silvia Eugenia: A, 09, 47

E

Etzel Maldonado, Miguel: B, 01, 4.

F

Farías Hernández, Urbano: A, 11, 1
Félix Montiel, Francisco: A, 03, 7
Fernández Saragardi, Augusto: A, 11, 3

Ferral Arce, Humberto: A, 09, 42
Fix Zamudio, Héctor: A, 09, 5. A, 09,11. A, 09, 36. A, 10, 7.
E, 09, 3.
Fonseca Merina, Abelardo: B, 12, 1
Flores Ezequiel, Leopoldo: A, 10, 4.
Fraga, Galina: A, 10,9.

C

Garza, Sergio Francisco de la : B, 03, 8
García Padilla, Miguel Angel: A, 09, 38
García Camberos, Gilberto: A, 11, 4.
Gelsi Didart, Adolfo: A, 03, 4
Gidí Villareal, Emilio: B, 10, 2
González de Rechter, Beatriz S. y Rechter, Isaac: A, 1, 5
González Hermosillo Farías Oscar: A, 09, 28
González Pérez, Jesús: A, 03, 1. A, 03, 2. A, 03, 6. A, 12, 6.
González Rodríguez Alfonso: A, 09, 9
Guerra Melo, José Rafael: B, 11, 3

H

Heduañ Virués, Dolores: A, 03, 11, A, 03, 13, A, 09, 14. A, 12,
B, 05, 1.
Herrera Cuervo, Armando: A, 09, 19. A, 11, 8.
Hoyo López, Jesús del: A, 09, 45

J

Juárez Pérez, J. Jesús: B, 03, 1.

L

Lomeli Cerezo, Margarita: A, 09, 43. A, 13, 2. E, 03, 3
 López Cortillo y Zúñiga, José: E, 02, 1.
 López Díaz, Pedro: A, 13, 1, 13, 3. E, 13, 4. B, 13, 5. E, 13, 6.
 E, 13, 7. E, 13, 8. E, 13, 9. E, 13, 11. D, 13, 12. E, 13, 13.
 López Velázquez, Vicente: A, 09, 29.
 López Velarde Guillermo: A, 01, 2.
 Lucio Vallejo, Eduardo: A, 12, 5.

M

Margain Manatou, Emilio: A, 09, 33. A, 13, 4. E, 03, 9.
 Márquez y de la Serra Miguel F.: A, 03, 3.
 Martínez Rosaslanda, Sergio: A, 09, 16, A, 09, 26.
 Mayoral Pardo, Lorenzo: A, 10, 5
 Mayer, Franz: A, 05, 2
 Medina, Ignacio: A, 11, 3.
 Mejía Jiménez, Arnulfo: A, 09, 40.
 Méndez, Berman, León: A, 09, 15.
 Morales, Huertas, Evaristo: B, 10, 1.

N

Nava Negrete, Alfonso: A, 03, 16. A, 08, 2. A, 08, 5. A, 10, 8.
 E, 03, 10.

O

Ortiz, Hidalgo, Luis: A, 09, 23.
 Orendain Kunhardt, Ignacio: A, 09, 18.

Ortega Calderón, Jesús: A, 03, 45.
 Ovalle Favela, José: A, 03, 18, A, 06, 1.

P

Ponce Gómez, Francisco: A, 06, 31.
 Peredo Sahavedra, Vicente: A, 09, 50.

Q

Quintana, José Miguel: A, 01, 1.
 Quiroz, Sara Luz: B, 10, 3.

R

Ramírez de Aguilar, Fernando: A, 03, 14.
 Ramírez Moreno, Samuel: B, 03, 14, B, 03, 15.
 Ramírez, José Francisco: A, 09, 51.
 Retana Sandi, Gonzalo: A, 04, 9.
 Rofrío Villagómez, Eduardo: A, 09, 7.
 Rosa Santoscoy, Arturo de la: A, 09, 21.
 Rueda Heduán, Iván: A, 09, 35. B, 03, 11.
 Ruiz Pérez Tomás: B, 03, 1. A, 03, 17.

S

Salinas Martínez, Arturo: B, 01, 3. B, 07, 1.
 Sánchez Gómez, Narciso: B, 03, 13. B, 03, 16. B, 03, 18. B, 04, 1.
 Sánchez González, José: A, 08, 3.
 Serra Rojas, Andrés: A, 09, 1.
 Silva y Nava, Carlos de: A, 09, 46.

T

Toledo, Vicente: A, 08, 22.

Torres Cárdenas, Secundino: A, 02, 5.

V

Valdés Costa, Ramón: A, 04, 7.

Valenzuela, Arturo: A, 13, 3.

Véscovi, Enrique: A, 03, 15.

Villalobos Ortiz, Ma. del Consuelo: A, 08, 39.

Villalón Igartúa, Francisco: B, 01, 2.

Viscarra Franco, Clemente: A, 12, 4.

Z

Zavaleta Rodríguez, Benjamín: B, 03, 12.

III.- CONCLUSIONES.

Primera.- La producción de estudios en materia de justicia administrativa, publicados en revistas del Distrito Federal y de los Estados, revela un abrumador centralismo y una significativa descompensación en nuestro sistema federal, ya que, mientras fueron publicados 100 artículos en revistas del Distrito, sólo lo fueron 50 en el resto del País.

Segunda.- La producción total, de 173 artículos en un período de 30 años, nos da un promedio de 5.7 artículos anuales; lo que refleja, desde un punto cuantitativo, una etapa aún muy incipiente de la ciencia jurídica administrativa en México.

Tercera.- Lo asentado en la conclusión anterior se ratifica, si se considera que de los 98 autores reseñados sólo un promedio de 3.2 tuvieron presencia anualmente, mediante la producción y difusión de estudios sobre la materia a que se refiere el presente trabajo.

Cuarta.- Las instituciones especializadas, académicas y jurisdiccionales, particularmente el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal y el Tribunal Fiscal del Estado de México, han servido de base para impulsar el desarrollo de la justicia administrativa.

BIBLIOGRAFIA CONSULTADA.

- Alcalá Zamora y Castilla, Niceto.- Derecho Procesal Mexicano. Tomo I.- Ed. Porrúa, S.A., México, 1978. Pp. 567-603.
- Arriente Calderón, González M.- El Proceso Tributario en el Derecho Mexicano. Tomo Universitario, S.A. S.A., 1977.
- Brison Sierra Humberto.- El proceso administrativo en Puerto Rico. Imprenta Universitaria, U.P.R., 1965.
- , Derecho procesal fiscal. Ed. Robedo, 2a. Ed. México, 1975.
- Bielsa, Rafael. Sobre lo Contencioso Administrativo. Ed. Castellvi, S.A. Sta. Fe, Argentina, 1964.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. El Juicio de Amparo. Ed. Porrúa, S.A., México, 1966.
- Cadena Rojo Jaime.- Nueva jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación. Ed. Talleres Offset Salerno, México, 1980.
- Carrillo Flores Antonio.- La defensa jurídica de los particulares frente a la Administración Pública. Ed. Porrúa, S.A. México, 1939.
- , La Justicia federal y la administración Pública. Ed. Porrúa, S.A. México, 1972.
- Cortina Gutiérrez, Alfonso.- Su estudio preliminar a la obra de Mario Pugliese: Instituciones de Derecho Financiero. Ed. Porrúa, S.A. México, 1976.

Cortés Figueroa, Carlos.- Crítica del nuevo Código Fiscal.- Fontanes
Editor y Distribuidor, México, 1970.

Cortés Palma, León.- Poder Ejecutivo y función Jurisdiccional. Ed.
UNAM, México, 1969.

Chioverri, José.- Derecho Procesal Civil. Tomo I. Ed. Córdova México,
1959. Pp. 107-171.

Chuayffet Chemor, Emilio.- Derecho Administrativo. U.N.A.M. México,
1983. Pp. 63-69.

Fix Zamudio, Néctor.- Introducción a la Justicia administrativa en el
Ordenamiento Mexicano. Ed. Colegio Nacional, México, 1983.

-----, La protección procesal de los derechos humanos
ante las jurisdicciones nacionales. Ed. Civitas, S.A. Madrid y U.N.A.M.,
México, 1982.

-----, "Introducción al estudio del proceso tributario en
el Derecho Mexicano". en la obra colectiva Perspectivas del derecho
Público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje a Enrique
Savagüés Laso. Instituto de Estudios de Administración Local.
Tomo III. Madrid, 1969. Pp. 1055-1139.

-----, "Introducción al estudio de los recursos administrativos"
en la obra colectiva Estudios de Derecho Público Contemporáneo.
Homenaje a Gabino Fraga. FCE/UNAM. México, 1972. Pp. 59-79.

Fonrouge, Gianni.- Derecho Financiero. Tomo II. Ed. Depalma, Buenos Aires, 1978. Pp. 891-827.

Fraga, Gabino.- Derecho Administrativo. Ed. Porrúa, S.A. México, 1985. Pp. 494-699.

Garza, Sergio Francisco de la.- Derecho Financiero Mexicano. Ed. Porrúa, S.A. México, 1980. P. 814.

Garza, Servando.- Las garantías constitucionales en el Derecho tributario mexicano.- Ed. Cultura, México, 1948.

Garrido Falla, Fernando.- Las transformaciones del régimen administrativo. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1962. Pp. 161-180.

González Pérez, Jesús.- Derecho Procesal Administrativo. 2a. edición. Instituto de Estudios Políticos, Madrid. Tomo I, 1963. Tomo II, 1966 y Tomo III, 1967.

-----, Los recursos administrativos. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1960.

González Costo, Arturo.- El Poder Público y la Jurisdicción en materia administrativa en México. Ed. Porrúa, S.A., México, 1982.

Héduan Virués, Dolores.- "Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa" en la obra colectiva Estudios de Derecho Público contemporáneo. Homenaje a Gabino Fraga. FCE/UNAM. México, Pp. 127-140.

Herrera Cuervo, Armando.- Registros administrativos y suspensión del procedimiento administrativo de ejecución. Ed. Porrúa, S.A., México, 1977.

Jirón Vargas, Enrique y otros.- La organización administrativa. Ed. Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1959.

Lares, Teodosio.- Lecciones de Derecho Administrativo. Imprenta Ignacio Cumplido, México, 1952; reimpresión facsimilar con prólogo de Antonio Carrillo Flores, Ed. UNAM, México, 1978. Pp. 143-209.

Lerdo de Tejada, Francisco.- Código Fiscal de la Federación Comentado y anotado. 3a. edición. Ed. IEE, S.A., México, 1967. Pp. 267-395.

Margain Manatou, Emilio.- De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad. Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1974.

Margain, Hugo B.- "Organización de la justicia administrativa en México" en la obra colectiva Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal (Autores mexicanos).- Ed. Secretaría de la Presidencia. Dirección General de Estudios Administrativos, México, 1976. Pp. 385-397.

Martínez López, Luis.- Derecho Fiscal Mexicano. Ed. Porrúa, S.A. México, 1955. Pp. 187-313.

Merkel, Adolfo.- Teoría General del Derecho Administrativo.- Editora Nacional, México, 1975. Pp. 278-294 y 469-496.

Méndez Cortés, León.- El Tribunal Fiscal. Principios Básicos de su Jurisprudencia. Ed. del Tribunal Fiscal de la Federación. Colección de estudios jurídicos, vol. III, México, 1982.

Mora Mora, Miguel.- Prueba Procesal Administrativa. Ed. Porrúa, S.A., México, 1976.

Ovalle Favela, José.- Temas y problemas de la Administración de Justicia. Ed. UNAM, México, 1982. Pp. 10-44 y 200-201.

Olivera Toro, Jorge.- Manual de Derecho Administrativo. 2a. edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1967. Pp. 517-527.

Ortega Calderón, Jesús.- "El amparo en materia administrativa" en el libro colectivo Curso de actualización de Amparo.- División de Estudios Superiores, Facultad de Derecho de la UNAM, México, 1975. Pp. 3-101.

Porrás y López, Armando.- Derecho Procesal Fiscal.- Textos Universitarios, México, 1989.

Pugliese, Mario.- Instituciones de Derecho Financiero.- Ed. Porrúa, S.A., México, 1976. Pp. 108-120 y 315-356.

-----, La prueba en el proceso tributario.- Trad. española de Alfonso González Rodríguez. Ed. Jus, México. 1948.

Pérez de Ayala, José Luis.- Derecho Tributario.- Editoriales de Derecho reunidas. Madrid, 1976. Pp. 251-270.

Rodríguez de la Mora, Fernando.- Comentarios al nuevo Código Fiscal de la Federación.- Academia Mexicana de Derecho Fiscal, México, 1967.

Schmill, Ulises.- Código Fiscal de la Federación.- Ed. Sistema, México, 1967.

Serra Rojas, Andrés.- Decreto de Infracción. Tomo II. Ed. Porrúa, S.A. México, 1991. Pp. 553-673.

Villaseñor Arri, Salvador.- El acto consentido en el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación.- Ed. Jus, S.A. México, 1974.