

PARTE II

EL NACIMIENTO Y DESARROLLO DE LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS EN MÉXICO

El derecho administrativo, es la ciencia de la acción y de la competencia del poder ejecutivo, de sus agentes, y de los Tribunales Administrativos, en relación con los derechos e intereses de los ciudadanos y con el interés general del Estado.

Leodosio Larios

CAPITULO CUARTO
EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
A NIVEL FEDERAL

A) La justicia administrativa.

1 Necesidad de justificación de los actos de la administración pública

En primer lugar, para abordar el tema de la justicia administrativa hemos creído conveniente estudiar primero, el concepto de justicia en lato sensu, el cual es el más difícil de definir. A este respecto el maestro Rafael de Pina Vara la define de la siguiente manera:

"Es la disposición de la voluntad del hombre dirigida al reconocimiento de lo que a cada cual le corresponde según el criterio inspirador del sistema de normas establecido para asegurar la pacífica convivencia dentro de un grupo más o menos amplio... Tradicionalmente, la justicia ha sido considerada como el valor jurídico por excelencia."¹⁴⁹

Ahora bien por lo que toca al concepto de justicia administrativa esta es definida por Adolfo Merkl como *"la función ejercida por órganos ejecutivos independientes esto es, tribunales sobre materias administrativas; más exactamente, para examinar los actos de la administración."*¹⁵⁰ José Luis Caballero Cárdenas, aclara la definición de Merkl en los siguientes términos.

¹⁴⁹ Rafael de Pina Vara *Diccionario de Derecho*. México Ed. Porrúa, 1989. P. 343.

¹⁵⁰ Citado por Escobar Cordero Cárdenas *La justicia contenciosa administrativa con especial relación a la competencia de los respectivos tribunales locales*. Artículo publicado dentro de la obra titulada *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano* (1986-1987). México Ed. Porrúa, 1987. P. 840.

"La idea de Merkl debe contemplarse en sentido lato en virtud de que la justicia administrativa no es solo pronunciada por Tribunales adscritos formalmente al poder Ejecutivo, sino que globalmente corresponde a todo órgano jurisdiccional, sin la premisa de la adscripción formal."¹⁵¹

Es por ello, que él mismo autor, define el concepto en análisis de la siguiente manera:

"Es una forma de control jurisdiccional de la legalidad de los actos realizados por las autoridades administrativas".¹⁵²

También es necesario señalar que junto a la definición antes señalada se encuentran íntimamente ligados a éste los conceptos de competencia y jurisdicción administrativa, entendida la primera como *"la medida de las facultades otorgadas a un órgano jurisdiccional especializado para pronunciarse sobre un asunto determinado,"*¹⁵³ en tanto que la segunda, *"es un campo especializado de composición de intereses que confronta a los particulares o a la propia administración actuando como tal, y a la administración pública en la idea de solucionar sus controversias mediante la intervención de órganos ad hoc que mediante decisiones imparciales y refractarias a toda clase de vinculaciones políticas, pongan fin a incontables conflictos tan lesivos para ambas partes"*¹⁵⁴

Indispensable es, además, manifestar que en el Estado moderno la jurisdicción contencioso administrativa corresponde a órganos específicos, o sea a los tribunales administrativos nacionales de carácter público cuya potestad proviene de normas constitucionales precisas, previstas en la Ley Suprema y que son el sustrato fundamental de la administración en cada país. De tal manera se infiere que la función pública jurisdiccional no constituye un monopolio del Poder Judicial, sea federal o local, sino que existen los órganos de carácter administrativo que se encargan en forma especializada de pronunciar la justicia administrativa. La justicia

¹⁵¹ *Ibid.* p. 810

¹⁵² *Ibid.* p. 810

¹⁵³ *Ibid.* p. 812

¹⁵⁴ *Ibid.* p. 835

contencioso administrativa es la consecuencia de la jurisdicción administrativa por la aplicación de las normas generales al caso concreto. Los tribunales administrativos ejercen la potestad de aplicar el derecho administrativo en los casos de contención entre la administración y los administrados, atendiendo así la satisfacción de intereses públicos, y cumpliendo simultáneamente con la función de dictar justicia especializada que haga prevalecer la legalidad en esta materia

Una vez establecido lo que es la justicia administrativa podemos analizar su importancia dentro del Derecho Administrativo.

2 Control jurisdiccional.

El control jurisdiccional es de vital importancia sobre los actos de la administración, toda vez que la misma por el trabajo que realiza, pudiera lesionar derechos de los administrados, los cuales siempre deben de tener una instancia para hacer valer sus derechos, de modo que un control jurisdiccional en la administración sería lo más indicado para que el administrado a quien se le lesionó el derecho haga valer sus acciones en contra de la acción que origino dicha lesión. Así pues, el maestro Héctor Jorge Escola afirmo que

“...uno de los fundamentos de la juridicidad de la actividad administrativa es que si la administración tiene un papel prevalecte y prerrogativas exorbitantes que puede ejercer en procuración del cumplimiento de finalidades del interés general, los particulares también tienen derechos y garantías, que resultan de la Constitución, las cuales no pueden ser violadas sin que ello de lugar a una acción tendiente a lograr su restablecimiento. El mismo, afirma que puede ocurrir que la actividad administrativa no se ciña a derecho y perturbe o lesione derechos de los administrados, por lo que ante tal posibilidad surge la necesidad de establecer un control eficiente u adecuado sobre los actos de la administración, para verificar si dichos actos se encuentran o no ajustados al orden legal vigente, de manera que sino se encuentra apegado a derecho, poder restablecer el imperio de la juridicidad administrativa”¹⁵⁵

—
Hector Jorge Escola *Compendio de Derecho Administrativo* Buenos Aires Ed Depalma, 1984 P 1158

Con lo anterior, podemos concluir que el control jurisdiccional sobre los actos de la administración adquiere una gran relevancia como instancia para los administrados cuyos derechos o garantías individuales o sociales hayan sido lesionada por los actos administrativos; para que sea un medio de determinar con justicia e imparcialidad si los actos administrativos se encuentran apegados a derecho o si lesionan derechos de los administrados.

Por su parte, el maestro Gabino Fraga explica que la Administración se ejerce sobre sus propios actos, es insuficiente para la debida protección de los derechos de los administrados por esta razón se han visto en la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la administración, considerando que debe haber órganos diferentes de esta e independientes... que pueda juzgar y decidir... las controversias que se susciten entre la administración y los particulares.¹⁵⁶

Esta afirmación, del connotado Dr Gabino Fraga establece que el control jurisdiccional sobre los actos administrativos es un medio para determinar con justicia e imparcialidad si los actos administrativos se encuentran apegados a derecho o si éstos lesionan derechos de los administrados

3 Concepto y naturaleza jurídica del término control jurisdiccional.

El autor Guillermo Cabanellas señala lo siguiente acerca de jurisdicción:

"Genéricamente, significa autoridad, potestad, dominio, poder. Conjunto de atribuciones que corresponden en una materia y en cierta esfera territorial. La palabra jurisdicción se forma de jus y de dicere, que significa aplicar o declarar el derecho."¹⁵⁷

Por su parte el maestro Rafael de Pina Vara establece en su Diccionario de Derecho que:

¹⁵⁶ Gabino Fraga *Ob. Cit.* P 113

¹⁵⁷ Guillermo Cabanellas *Diccionario Jurídico Elemental* Argentina Ed. Helasta, 1980

"La jurisdicción puede definirse como la actividad del Estado encaminada a la actuación del derecho positivo mediante la aplicación de la norma general al caso concreto.

La juridicidad es una actividad pública destinada a mantener la eficacia de la legalidad establecida por el legislador "¹⁶⁸

Ambos autores coinciden en que existen diversas materias de aplicación de la jurisdicción y dentro de dicha clasificación ambos mencionan la jurisdicción contencioso-administrativa, por lo cual debemos entender que es la manifestación de la jurisdicción especial destinada a resolver las cuestiones que surjan entre los órganos de la administración pública y los sujetos administrados.

Una vez analizado lo que se entiende por jurisdicción daremos el concepto de lo que es un control para de esta manera pasar posteriormente al análisis del concepto del control jurisdiccional. Por control podemos entender lo siguiente:

"Verificación, comprobación, intervención, fiscalización, inspección, vigilancia, lugar donde se verifica esta inspección "¹⁶⁹

El concepto de control jurisdiccional sería la vigilancia o inspección de la actividad que el Estado realiza encaminado a la actuación del derecho positivo mediante la aplicación de la norma general al caso concreto

Aplicando dicho concepto a la materia administrativa afirmaríamos que es la vigilancia o inspección de la actividad que el Estado realiza encaminada a la actuación del derecho positivo mediante la aplicación de la norma general al caso en que un administrado considere que un acto administrativo lesiona sus derechos es decir, al análisis de que si el acto administrativo es violatorio o no de derechos del administrado

Con la definición anterior y tomando lo que establece Jorge Carpizo "el Poder Judicial tiene atribución de vigilar que los poderes legislativo y ejecutivo actúen dentro

¹⁶⁸ *Ibid.* p. 138

¹⁶⁹ Larousse. *Diccionario basteo de la lengua española*. México. Ed. Larousse. 1990. p. 132

del cuadro de competencias que les ha señalado la Constitución. El poder judicial...es quien dice lo que la ley fundamental quiere decir"¹⁶⁰ podremos concluir que estamos de acuerdo con la definición que presenta Héctor Jorge Escola sobre control jurisdiccional

"El control jurisdiccional, por último, es aquel que se ejerce por órganos jurisdiccionales conforme a un procedimiento también jurisdiccional, en el cual se declara, previo ejercicio de una acción, la regla de derecho aplicable a determinada situación jurídica."¹⁶¹

Igualmente concordarnos con este autor en que es de esta manera, es decir, con el control jurisdiccional sobre los actos administrativos, que nace el contencioso-administrativo, o sea, la contienda entablada entre la administración y los particulares ante un órgano jurisdiccional imparcial, tal y como lo mencionamos anteriormente.

Los efectos del control jurisdiccional consisten en confirmar, modificar o revocar el acto administrativo que el particular impugnó por considerar que el mismo violaba sus derechos. A este respecto encontramos lo siguiente en la Enciclopedia Jurídica Omeba:

"El control administrativo tiene por finalidad la realización del acto administrativo dentro de la ley; por lo tanto, no hay duda de que su labor debe ser amplia y sin ninguna limitación.

El control puede suspender los efectos del acto impugnado con efecto retroactivo al momento en que fue dictado. Puede anularlo completamente, declarando su ineficacia total y su falta de vigencia legal. Puede rectificarlo modificándolo parcialmente o sustituyendo por otro completamente distinto "¹⁶²

Con todo lo anterior, podemos afirmar que el control jurisdiccional sobre los actos administrativos es un medio eficaz para asegurar que el acto administrativo siempre que se encuentre apegado a derecho, toda vez que si un acto administrativo lesiona algún derecho del particular, este puede recurrir al órgano jurisdiccional a

¹⁶⁰ Feliciano Calzada *Derecho Constitucional* México Ed Harla, 1990 P. 311

¹⁶¹ Héctor Jorge Escola *Ob. Cit. P. 135*

¹⁶² Enciclopedia Jurídica Omeba - T. mo IV - Buenos Aires Ed Bibliográfica Argentina, 1967 - P. 716

inconformarse con dicho acto para que este en última instancia determine si viola o no su derecho.

B) El Tribunal de lo Contencioso administrativo en México.

1. Introducción

Concebido el contencioso administrativo como lo señala el Lic. Jaime Cadena Rojo es "...la contienda que surge con motivo de la actuación de la Administración Pública y que se resuelve tanto por órganos de la misma como por entidades distintas..."¹⁶³ estas últimas objeto de nuestro estudio son los Tribunales Administrativos en el ámbito local como lo es en el caso que nos ocupa, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo de nuestro Estado

Así pues, como lo diría el Dr. Humberto Briseño Sierra

"El contencioso administrativo se distingue del desacuerdo constitucional porque aquí no versa ningún problema de interpretación de la Constitución o violación directa a ella, sino de la norma ordinaria que proviene de la autoridad encargada o la regulación ordinaria. Tal vez en algún momento se susciten cuestiones de constitucionalidad, pero el Contencioso Administrativo tiene fundamentalmente el propósito de buscar la regularidad del actuar administrativo. Entonces, es un conflicto que se caracteriza por un desacuerdo entre las partes y consiste en una norma secundaria entendida por cada una de las partes de distinta manera que rige las relaciones administrativas de gobernantes y gobernados."¹⁶⁴

2 Antecedentes.¹⁶⁵

En la *época colonial* el procedimiento ante los Tribunales Administrativos se hacía consistir ante la audiencia de México ya que en la Nueva España había dos

¹⁶³ Jaime Cadena Rojo *Orígenes y desarrollo del contencioso-administrativo en México*. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación - Segundo Suplemento Extraordinario. Ensayos de derecho administrativo y tributario para conmemorar el XXX aniversario de la Ley de Justicia Fiscal. México D.F. s.a. P. 217

¹⁶⁴ Humberto Briseño Sierra *Competencia de los Tribunales Administrativos*. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación - Segundo Suplemento Extraordinario. Ensayos de derecho administrativo y tributario para conmemorar el XXX aniversario de la Ley de Justicia Fiscal. México D.F. s.a. P. 82

¹⁶⁵ Jaime Cadena Rojo *Ob. Cit.* Pp. 217-219

audiencias, una residía en la Ciudad de México y la otra en Guadalajara; en su calidad de máxima autoridad política, legislativa y judicial con sede en Nueva España el órgano encargado de conocer de los conflictos derivados de los actos y resoluciones administrativas

La audiencia conocía de las impugnaciones contra los fallos de los Gobernadores, Regidores y Alcaldes, dictados en los negocios contenciosos, y en el ámbito administrativo conocía en alzada de las resoluciones que en asuntos de gobierno dictaban los Virreyes, siempre y cuando hubiese agraviado un interés particular.¹⁶⁶

Podía darse el caso de que las autoridades responsables -en este caso los Virreyes y Gobernadores, insistiesen en la validez de sus actos. En dicho supuesto tenían derecho a impugnar la resolución emitida por la audiencia ante el Real Consejo de Indias, para que resolviera en última instancia, si prevalecía la disposición de la audiencia o la gubernativa.¹⁶⁷

En la Constitución de 1814 y los demás ordenamientos expedidos durante la época de la Independencia no estatuyeron sistema alguno de carácter jurídico que permitiera a los particulares impugnar las actuaciones administrativas.¹⁶⁸

Un breve análisis de la Carta Magna de 1824 nos permite observar la influencia del sistema judicialista, tanto de la española como de la anglosajona. De acuerdo con el modelo de la Constitución de Estados Unidos éste solo dibujó en el texto constitucional la estructura del Poder Judicial y confirió a la legislación ordinaria y al derecho común jurisprudencial el dar substancia a la estructura, la Constitución

¹⁶⁶ José Luis Vázquez Altamirano *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, Ed UNAM 1991 P 127

¹⁶⁷ *Ibid.* P 128

¹⁶⁸ Ramón Martínez Lara *El sistema contencioso administrativo en México*, México Ed Trillas, 1990 P 85

Mexicana de 1824 establecía que el Poder Judicial residiría en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito y en los Juzgados de Distrito.¹⁶⁹

En dicho Código Fundamental, en su artículo 137 fracción II a la letra estableció.

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

1ª - Conocer de las diferencias...

2ª - Terminar las disputas que se susciten sobre contratos o negociaciones celebradas por el supremo gobierno o sus agentes..."¹⁷⁰

Con base en lo anterior podemos apreciar un aspecto muy restringido del proceso administrativo. Además, entre otras de sus facultades se encontraba la de "conocer de las infracciones a la Constitución y a las leyes generales, según se prevenga de la ley" (art. 137, fracción V, párrafo sexto), de lo que también nos ofrece constancia el artículo 138. Solo una interpretación extensiva de los textos constitucionales nos permitiría inferir la existencia de una jurisdicción administrativa encargada al Poder Judicial.¹⁷¹

En el *regimen centralista* se trató de implantar un sistema de lo contencioso administrativo al estilo francés, pues en las Bases Orgánicas del 12 de Junio de 1843 se estableció en la fracción II del artículo 119, que la Suprema Corte de Justicia no podría conocer de los asuntos gubernativos o económicos de la Nación o de los Departamentos. Al mismo tiempo se organizó, el Consejo de Estado, que tenía la obligación de dar su opinión al Gobierno en todos los asuntos que se le consultaran.

El 25 de noviembre de 1853, se dictó la primera ley y su reglamento para el arreglo de asuntos de lo contencioso administrativo, producto del pensamiento de Don Teodosio Lares, que organizó lo contencioso administrativo con las características del sistema francés, en lo que respecta a la "*justicia retenida*", toda vez que era la misma

¹⁶⁹ José Luis Vázquez Altamirano - *Ob. Cit.* P. 121

Cópia Facsimil de *El Poder Judicial* p. 823

José Luis Vázquez Altamirano - *Ob. Cit.* P. 130

administración activa la que conocía de las controversias que se suscitaran con su actuación, y no un organismo autónomo con jurisdicción y decisiones propias.¹⁷²

Dicha Ley denominada "Ley Lares" declaró en forma precisa, el principio de separación de las autoridades administrativas de lo judicial. Así se iniciaba la formación de Tribunales Administrativos autónomos con separación expresa del orden judicial, norma de singular importancia como antecedente directo del actual Tribunal Fiscal de la Federación y los Tribunales Locales de lo contencioso administrativo.

Con la creación de la Constitución de 1857 que vino a crear el amparo se pensó primeramente en la actividad administrativa, pero en el amparo ya se ha dicho; nunca pudo ni podrá suplir al contencioso administrativo.

El amparo nacido en la Constitución de 1857, dio pie a que eminentes juristas mexicanos del siglo pasado llegaran a decir que el contencioso administrativo no tenía cabida en la regulación jurídica nacional

Tan es así que a partir de 1857 y los años subsecuentes, el desarrollo del contencioso administrativo sufrió un estancamiento debido a que la fracción I del artículo 97 de la Constitución de ese año establecía lo siguiente:

"Art 97 - Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:
I.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales;
II.- De los que versen sobre..."¹⁷³

Dicho artículo dio origen a tres importantes tesis: la primera sostenida por Vallarta; la segunda por Mariscal, y la tercera por Rafael Ortega, Emilio Rabasa y Gabino Fraga.

¹⁷² Antonio Carrillo Flores - *Ob. Cit.* p 187

¹⁷³ Copia facsimil de la Constitución de 1857

Según la primera de ellas, de acuerdo con dicho precepto se podían tramitar en juicio ordinario, sin necesidad de reglamentación alguna, las controversias encaminadas a impugnar los actos de la administración, violatorios de las leyes federales, para Mariscal no era posible tramitar juicio alguno en contra de la administración, si no existía una ley reglamentaria que otorgara competencia a los Tribunales para conocer de tales asuntos; la tercera postura, excluía la posibilidad de que el precepto en cuestión permitiera la tramitación de juicios de los particulares en contra de la autoridad

Los tratadistas se concretaron a insistir en que, en nuestro país, no existía lo contencioso administrativo, pues que lo sustituía y con ventajas, el juicio de amparo, sin analizar su postura ni examinar si dicha institución es suficiente para resolver los problemas que se suscitan en el campo de la justicia administrativa.

Es por ello, que D. Ignacio Vallarta declaró que un sistema de "justicia retenida" como el establecido en la Ley Lares de 1853, es contrario al artículo 50 de la Carta de 1857, antecedente directo del 49 actual, conforme al que "nunca podrán reunirse dos o más poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) en una sola persona o corporación."¹⁷⁴

3 El contencioso administrativo, la Constitución de 1917 y sus reformas.

Tanto el proyecto de Constitución como la Carta Magna de 1917 mantuvieron el principio de la división de poderes y el sistema judicialista. Así pues dicha Constitución repite el sistema judicialista del Código Fundamental de 1857 y los Tribunales judiciales pueden conocer de las controversias administrativas, pero ni en un momento pasa por la mente la idea de que ellos pensaron en los Tribunales Administrativos.¹⁷⁵

¹⁷⁴ Antonio Carrillo Flores. *Estudio de derecho administrativo y constitucional*. México: Ed. UNAM, 1987. P. 185

¹⁷⁵ Andrés Serra Rojas. *Derecho Administrativo*. México: Ed. Porrúa, 1992. Tomo II. Pp. 711-712

Con el decreto que data del 30 de diciembre de 1935 en donde se plasma la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal se establecen las directrices para la creación de Tribunales Administrativos que conocieran de controversias que surjan de los actos de la administración con los particulares, después, en el año de 1936 se operó un serio cambio en la legislación positiva al expedirse, el 27 de agosto del mismo año, la *Ley de Justicia Fiscal*, creando el Tribunal Fiscal de la Federación destinado a conocer el contencioso-fiscal, y al establecerse en el Estatuto de los Trabajadores al Servicio del Estado, de 5 de noviembre de 1938, el Tribunal de Arbitraje

Para poder darle cabida dentro del ordenamiento jurídico mexicano a los Tribunales Administrativos fue menester reformar la fracción I del artículo 104 Constitucional del que hablaremos en páginas posteriores.¹⁷⁶

3.1 El nacimiento de los Tribunales Contenciosos Administrativos.¹⁷⁷

En Francia en el siglo pasado surgió el sistema de los Tribunales Administrativos del Consejo de Estado: conforme a este sistema, todo juicio en el que la administración pública sea parte, debe ser dirigido y solucionado por un organismo jurisdiccional especial, que está dentro de la misma administración. Esto es, mediante Tribunales no dependientes del Poder Judicial y cuya misión primordial fue dirimir dichos conflictos de corte estrictamente administrativos, dando paso al sistema que en la doctrina se conoce como de "*justicia delegada*"; es decir, porción de facultades jurisdiccionales restadas al Poder Judicial y depositada en órganos que actúan en jurisdicción pero que no dependen de ninguno de los poderes en conflicto.¹⁷⁸

¹⁶ Véase página 173 de esta investigación

¹⁷ Ramón Martínez Lara. *Ob. Cit.* Pp. 61-62

¹⁸ Carlos Rendon Bonilla. *Importancia de la justicia contenciosa administrativa en el ámbito local*. Memoria de la primera reunión regional Golfo-Centro de Tribunales Estatales de Justicia Administrativa, celebrada en la Ciudad de Veracruz, Ver. los días 21 y 25 de abril de 1987. P. 6

La jurisdicción administrativa francesa se constituye con determinados Tribunales que tienen por función conocer de los litigios administrativos y aplicar el derecho administrativo. El Consejo de Estado es la institución más importante de la jurisdicción administrativa.¹⁷⁹

La Constituyente francesa consideró que la función que hoy denominamos "jurisdiccional contencioso-administrativa", era una función administrativa en sentido material, lo que por ende, la obligaba, de acuerdo a dicho principio a conferirla al Poder Ejecutivo. La razón de no haberlos atribuido al órgano judicial consiste en que se habría violado el segundo principio correlativo al de especialización, el principio absoluto de independencia de órganos, puesto que el judicial hubiera aparecido juzgando los actos del órgano jurisdiccional.¹⁸⁰

Actualmente, en México, existen tribunales contenciosos de "justicia retenida", esto es, porción de facultades jurisdiccionales que no fueron otorgadas totalmente al Poder Judicial- dependientes del Poder Ejecutivo a nivel federal y local; en el primer caso, el Tribunal Fiscal de la Federación en el cual es necesario un cambio sustancial para poder establecer un verdadero Tribunal Administrativo a nivel federal y que conozca de las controversias de toda la administración pública que se suscitan con motivo de los actos de carácter fiscal y administrativo en que se lesionan los intereses de los particulares, y en materia local lo determinaremos más adelante.

3.2 Razones de existencia de los Tribunales Contenciosos.¹⁸¹

Para el Lic. Eduardo L. Garza el sistema administrativo se funda en las siguientes razones

¹⁷⁹ Andrés Serra Rojas. *Objeto y Poderes*

Enrique Inon Varela. *Lo contencioso administrativo*. Jule. Ed. Universidad de Chile. 1959. P. 139.

Edmundo L. Garza. *De la necesidad de crear Tribunales Administrativos en México*. Tesis recepcional. Escuela Libre de Derecho. 1941. Pp. 26-30.

1.- *La independencia de los poderes:* sobre cuya base se quiere que sea la propia administración la que juzgue y resuelva las dificultades habidas entre ellas y los administrados, ya que si no fuera así se mermaría su independencia y se comprometería su interés

2.- *La naturaleza excepcional de estos juicios:* que constituyen en definitiva formas de administrar y como es una valoración de interés público no la puede realizar el poder judicial.

3.- *La mayor competencia:* de los funcionarios administrativos para el conocimiento de tales juicios

3.3 El reconocimiento constitucional de los Tribunales Administrativos a nivel Federal y local.

3.3.1 A nivel federal

El Código Fiscal de 1938 que contenía las disposiciones sobre la operatividad del Tribunal Fiscal dieron lugar a una discusión sobre la constitucionalidad de un órgano que tuviera competencia para conocer del contencioso-administrativo fiscal, pero las dudas se disiparon con las reformas al artículo 104 constitucional la última publicada en el Diario Oficial el día 25 de Octubre de 1967 en la cual se reconoce de forma expresa la posibilidad jurídica de la existencia de Tribunales de lo Contencioso Administrativo, al señalar que

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

Posteriormente con la publicación en el Diario Oficial de fecha 10 de agosto de 1987 por el que se adicionan la fracción XXIX-H y la fracción I-B del artículo 104 de la Carta Magna se otorgo la posibilidad de instituir los Tribunales Administrativos siendo estos numerales su fundamento constitucional y que para mayor abultamiento se transcriben a continuación

El numeral 73 fracción XXIX inciso h) del ordenamiento citado establece:¹⁸²

"Para expedir leyes que instituyan 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 y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

En tanto que, el artículo 104 fracción I-B señala

"De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución, sólo en los casos que señalan las leyes. Las revisiones de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas se dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno;..."

En la actualidad, la justicia administrativa no cuenta con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo que la haga completa, como es ahora imperativo constitucional de acuerdo a la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación al numeral 17 constitucional

² Reformado mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación en fecha 28 de junio de 1999 quedando redactado de la siguiente manera: Para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones

3.3.2 A nivel estatal.

El 17 de marzo de 1987 aparece publicada en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 116 fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos quedando de la siguiente manera

"Las Constituciones y las leyes de los Estados podrán instituir Tribunales de lo Contencioso Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

Con la entrada en vigor de esta reforma, se inició una discusión dentro de la doctrina administrativa, con respecto de la competencia del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, para resolver las controversias y conflictos que se susciten entre la Administración Pública Municipal y los particulares, surgieron dos corrientes opuestas en la doctrina administrativa mexicana, una, la que afirma que aún y cuando la Constitución General de la República no las incluye expresamente dentro del texto de la fracción IV del artículo 116, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado debe de conocer de los actos o resoluciones municipales porque el Municipio es parte del Estado, por así disponerlo de manera expresa el artículo 115 del mismo ordenamiento, la otra, la que niega la posibilidad de dicho Tribunal de conocer de los actos o resoluciones municipales porque al ser omiso el numeral 116 fracción IV de la Carta Magna no existe competencia constitucional que faculte o permita al citado Tribunal para conocerlas y en caso de hacerlo, estaría atentando contra lo dispuesto en el numeral 133 en relación con los artículos 124 y 128, todos ellos del mismo ordenamiento, los cuales se refieren a la supremacía constitucional, la distribución de competencias y la obligación de todos los funcionarios de hacer respetar la Carta Magna al tomar su encargo, respectivamente.

Fue necesario entonces, acudir al más Alto Tribunal de nuestro país, para resolver en definitiva cual de las dos corrientes en la praxis en ese momento particular

era la correcta atendiendo al sano juicio de los Ministros que integran el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los cuales tuvieron la oportunidad de conocer y resolver en diferentes épocas y situaciones distintas, el tema que venimos señalando. La primera de ellas, vino a complicar la situación cuando el 7 de noviembre de 1991, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en Amparo en Revisión 4521/90, promovido por el Ayuntamiento de Mexicali contra la H. Legislatura constitucional del Estado de Baja California y otras, por virtud de cual afirmó que era competente para conocer, en ese entonces, de controversias entre ayuntamientos y los poderes de un Estado, al efecto afirmó lo que apuntamos con anterioridad cuando se analizaba la intención de la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 3 de febrero de 1983, en lo que toca a la autonomía municipal¹⁸³ y por lo que hace al caso concreto, es decir, el Estado de Baja California estatuyó lo siguiente:

En efecto, si bien en diversas entidades federativas las constituciones locales previenen la posibilidad de que los Municipios puedan ocurrir ante el Tribunal Superior de Justicia del Estado correspondiente a defender sus intereses cuando estos sean afectados por los órganos de la entidad federativa respectiva en el caso del Estado de Baja California, al que se refiere este asunto, la Constitución local no contiene dicha prevención ya que entre las facultades atribuidas al Tribunal Superior de Justicia, no se contempla que dicho órgano jurisdiccional pueda dilucidar este tipo de controversias.¹⁸⁴

La segunda, situación se manifestó cuando ya se encontraba en el artículo 105 constitucional reconocido el derecho a los Municipios de acudir ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la vía de la controversia constitucional a reclamar e impugnar la invasión de soberanías, esferas, o atribuciones constitucionalmente reconocidas por otra entidad, sea ésta del propio Estado, otro Municipio del mismo o de otro Estado o de la Federación para que se les respete su órbita soberana y fue a través de la controversia constitucional 1/95 promovida por el Ayuntamiento de Monterrey, Nuevo León en contra del Congreso, Gobernador Constitucional, Secretario General de Gobierno y Presidente del Tribunal Contencioso Administrativo de Nuevo León y que fuera resuelta en fecha 17 de

¹⁸³ Véase página 97 y siguientes de esta obra.

¹⁸⁴ Elisur Artega Nava. *Op. Cit.* Pp. 11-12

noviembre de 1995 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y que versa sobre la constitucionalidad de la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León para conocer y resolver controversias y conflictos que se susciten entre la Administración Pública Municipal y los particulares, puesto que este órgano jurisdiccional resolvió con base en la controversia antes citada que: *"las constituciones y leyes locales que facultan a los Tribunales Contenciosos Administrativos Estatales para resolver conflictos entre los particulares y la administración pública municipal, no vulneran la esfera de competencia de los Municipios"*, dando nacimiento a la tesis de jurisprudencia que aparece publicada en la página 540 del Tomo VI del mes de diciembre de 1997 en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.¹⁸⁵

Es aquí donde se desarrolla el embrión del plan de trabajo que nos habíamos fijado desde el inicio de esta investigación y nace así la necesidad de determinar si la competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León abarca los actos o resoluciones que emitan las autoridades municipales, porque la fracción IV, actual V, del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al darle competencia a dicho Tribunal sólo hace mención de *"actos de la administración pública estatal"* sin hacer referencia a los actos de las autoridades municipales.

En este orden de ideas, cabe señalar, que en el capítulo sexto de este estudio se analizarán las razones por las cuales existen estas dos corrientes opuestas, más cabe adelantar que el de la voz se adhiere a la segunda corriente, es decir, a aquella que niega la constitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo para conocer y resolver controversias y conflictos entre la Administración Pública Municipal y los particulares y sostiene la necesidad de instaurar Tribunales de lo Contencioso Administrativo a nivel municipal como veremos en páginas posteriores, o cuando menos y por razones de economía presupuestal municipal, por el momento, no son capaces de sostener las erogaciones que se pudieren llegar a causarse con su

¹⁸⁵ Tesis visible en la página 204 y ss. de esta obra.

instauración, pero quizás en un futuro no muy lejano el obstáculo en comento ya no existiere dando pie a instaurarlos

Sin embargo, ésta no es la única solución que encontramos, sino que existen otras que en el desarrollo de este estudio se expondran y desarrollarán.

Antes de continuar con estos analisis, introduzco dos reflexiones que pretenden precisar desarrollos posteriores

La primera, podemos concluir que con este fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los doctrinarios que afirman la constitucionalidad del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, manifiestan su agrado, porque encontraron en nuestro más Alto Tribunal de Justicia la voz que apoyara sus afirmaciones

La segunda, sin embargo, nosotros seguimos considerando que dicho Tribunal si invade la esfera de competencia de los Municipios cuando conoce y resuelve las controversias entre los particulares y los ayuntamientos

Todo lo anterior, exige aclaraciones firmes que nos impidan a llegar a malos entendidos, es por ello que debemos analizar con hondura sobre estas dos reflexiones antes apuntadas en el capítulo sexto de este estudio

Regresando a nuestro tema, respecto del reconocimiento constitucional de los Tribunales Administrativos en el ambito estatal, y así concluir con este apartado podemos señalar que nuestro mas Alto Tribunal de Justicia de la Nación, ha emitido tesis jurisprudenciales encontradas, es decir, por un lado, reconoce al Municipio como poder y con posterioridad, le niega ese campo de atribuciones, por lo que es necesario como lo hicimos realizar un análisis minucioso para tratar de encontrar la verdad legal y las disposiciones y criterios vigentes a la fecha de realización de esta investigación.

4 Tipos de Tribunales Contenciosos que existen en México

En México existen Tribunales contenciosos de plena jurisdicción y de anulación

1.- *Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción.* (Se indica como se va a resolver). Mediante este sistema, el restablecimiento del derecho subjetivo, vulnerado por la actuación de la autoridad administrativa; su función principal es, la tutela de los derechos subjetivos de los particulares. Así, verbigracia, el Estado de Nuevo León, el Distrito Federal, el Estado de México entre otros.

2 - *Contencioso Administrativo de anulación.* (Simplemente se nulifica sin decir cómo). Este sistema tiene como finalidad proteger el derecho objetivo, al tratar de restablecer el imperio de legalidad que hubiere sido quebrantado por un acto, resolución u omisión administrativa. Para promoverlo es necesario fundarse en la violación de una ley y también se necesita que el recurrente o demandante tenga un interés legítimo, personal, directo y actual para demandar la anulación del acto u omisión de que se trate. Por vía de ejemplo, se encuentra el Estado de Guanajuato.

5. El sistema de los Tribunales dependientes del Poder Judicial.

Corresponde a las autoridades judiciales el conocimiento de estos recursos, por la verdadera naturaleza jurisdiccional de ella

Se apoya, en el principio rígido de la teoría de la división de poderes, que afirma que cada poder debe específicamente realizar la función que le corresponde. Y en este caso es al Poder Judicial. Los demás poderes, legislativo y administrativo tienen sus respectivas funciones, sin que puedan invadir las funciones de los demás o

destruir el orden lógico jurídico de la estructura de los poderes. En este sentido se expresa Don Rafael Bielsa al establecer que:

“...la autoridad judicial ha sido creada precisamente para conocer o aplicar la ley; a ella corresponde la violación de la ley, tutelar los derechos de los ciudadanos, de los administrativos en suma...”¹⁸⁶

La división de poderes es la principal limitación interna del poder público, que haya su complemento en la limitación externa de las garantías individuales.

El doctrinario Jorge Helú Sayeg, al respecto expresa:

“Los principios jurídico-políticos fundamentales del libero-individualismo de los derechos del hombre constituye la forma externa de naturales inherentes al hombre, que ponían una barrera infranqueable a la actuación del Estado, el otro que nos ocupa, el de la división de poderes, venía a ser la forma interna de limitar al poder público, dividiéndolo para su ejercicio en tres órganos distintos. judicial, legislativo y ejecutivo; se impedía por tanto el abuso que se hacía del poder mediante la concentración y se garantizaba el moderado uso de éste.”

Existen en Mexico, Tribunales Contenciosos Administrativos en los Estados de la Republica, dependientes del Poder Judicial, como lo es el Tribunal del Estado de Chiapas y del Poder Ejecutivo como lo son, los Tribunales del Estado de Nuevo León, Sonora, entre otros.

Ambas posturas son validas en México, y el optar por una de las dos atiende al criterio del lector, mas sin embargo, es necesario señalar, que en la actualidad a nivel federal, se encuentra en la Camara de Senadores algunas iniciativas de reformas legales y constitucionales mediante las cuales se pretende integrar al Poder Judicial de la Federación los Tribunales que actualmente dependen del Poder Ejecutivo, como lo son los Administrativos y del Trabajo; concretamente el Tribunal Fiscal de la Federación, el Tribunal Federal de Conciliacion y Arbitraje y la Junta Federal de

¹⁸⁶ Rafael Bielsa *Derecho Administrativo*. Mexico Ed Porrúa, 1985 Tomo I P 598

¹⁸⁷ Jorge Helú Sayeg *El constitucionalismo social mexicano*. Mexico Ed Cultura y Ciencia Política, 1975 T IV P 125

Conciliación y Arbitraje. La intención es hacer depender la actividad jurisdiccional en forma absoluta del Poder Judicial.

Lo anterior, obedece, a una solicitud de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo Presidente Genaro David Góngora Pimentel parece haber desencadenado un proceso de reformas constitucionales respecto de las cuales los tres Poderes de la Unión están de acuerdo.

No obstante lo anterior y tomando en consideración que es una iniciativa de decreto que no ha sido convertida en ley, la cual otorge la facultad exclusiva al Poder Judicial Federal, a través de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, nosotros seguimos optando por la postura de que los Tribunales Contenciosos Administrativos de los Estados deben de depender del Ejecutivo Local de cada Estado; pues la experiencia que tenemos con el Tribunal Fiscal de la Federación nos hemos dado cuenta de que no por el solo hecho de depender del Ejecutivo Federal dicho Tribunal resuelve en favor de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público. Ahora bien, en el plano administrativo, el Tribunal Contencioso del Estado no tiene que resolver necesariamente en favor de las autoridades administrativas como una obligación porque depende del Ejecutivo; sino que, siendo un órgano materialmente jurisdiccional conoce y resuelve y tendrá que resolver en favor de una de las partes; aquella que le otorgue los medios de prueba necesarios para obtener la verdad legal.

El *sistema judicialista* se desprende del artículo 49 constitucional el cual consagra el "*principio de división de poderes*" y define al poder legislativo como la potestad legislativa; es decir, la facultad de elaboración de leyes. Por lo que respecta, al poder judicial lo define como la potestad de aplicar la ley; es decir, de hacer respetar y cumplir la ley.

La prohibición de depositar en un solo individuo o corporación dos o más poderes establecida en el artículo antes citado tiene como materia la función que

realiza la actividad o potestad legislativa y no al organismo de dicha función, actividad o potestad en el poder que se deposita.

Dicho principio no puede aplicarse al pie de la letra debido a la forma de aplicación de las funciones del Estado que se clasifican en: a) *criterio formal* (órgano que las realiza): esto es, las funciones son formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según que estén atribuidas al Poder Legislativo, Ejecutivo y Judicial; b) *criterio material* (naturaleza intrínseca de la función): esto es, atiende al órgano que las realiza independientemente del órgano al cual estén atribuidas. Así pues las funciones son materialmente legislativas, administrativas o judiciales según tengan las características del poder que tiene las facultades para realizarlo.

C) El Tribunal Fiscal de la Federación como modelo para la creación de los Tribunales Administrativos Locales.

Una vez planteados los problemas que suscitaba en la práctica el establecimiento de los Tribunales Contenciosos Administrativos en México pasaremos pues, a estudiar los antecedentes del Tribunal Fiscal de la Federación y las garantías de su autonomía para poder obtener una base firme y lograr así un modelo para la creación de los Tribunales Administrativos de los Estados y en particular, el de Nuevo León.

Cabe hacer la aclaración que en esta investigación no se analizará su procedimiento, naturaleza jurídica de sus fallos y los recursos que existen contra sus sentencias que ponga fin al juicio de nulidad estatal contemplado en la legislación de nuestro Estado toda vez que no es el tema de este estudio, es por ello que no realizamos su estudio en la materia fiscal federal, mas ello no es óbice de señalar que estas etapas del procedimiento son de vital importancia para el análisis completo y exhaustivo del Tribunal Fiscal de la Federación, como órgano jurisdiccional.

h

1. Antecedentes.¹⁸⁸

El establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, partió de la Ley de Justicia Fiscal promulgada por el Presidente Lázaro Cárdenas y refrendada por su Secretario de Hacienda Eduardo Suárez. Dicha Ley expedida en uso de facultades extraordinarias que el Congreso había otorgado al Ejecutivo Federal en el mes de Diciembre de 1935 fue uno de los últimos actos legislativos del Presidente.

Antes de entrar en vigor la citada ley, los particulares tenían una imperfecta posibilidad de defensa porque los órganos revisores existentes carecían de la independencia necesaria para resolver los recursos presentados en contra de las autoridades hacendarias. Su competencia decisoria era retenida.

Igualmente se tomo en consideración que, de acuerdo con el criterio sustentado por la Suprema Corte, el cobro de los impuestos no constituye un derecho incorporado a la capacidad privada del Estado, sino que debe efectuarse mediante el ejercicio de las atribuciones de Poder Publico, que se concretan en mandamientos unilaterales y ejecutivos que no requieran ni para su validez ni para su cumplimiento la sanción previa de los órganos jurisdiccionales, en perjuicio de que los particulares afectados puedan, a posteriori, iniciar la revisión en la via jurisdiccional de tales mandamientos.

Por ende, se llegó a concluir: no existe inconveniente legal alguno para establecer un procedimiento jurisdiccional ante Tribunales Administrativos si la intervención de estos no coarta el derecho de los particulares para ocurrir posteriormente al juicio de amparo que tradicionalmente ha sido en México el que ha ofrecido el camino para la revisión de los actos administrativos.

¹⁸⁸ Trabajos presentados en el *Primer Congreso Internacional de Justicia Fiscal y Administrativa* celebrado en Mexico del 11 al 14 de Agosto de 1981 Pp. 1-5

También se tomo en cuenta la jurisprudencia mexicana que ha sostenido nuestro más Alto Tribunal al interpretar al artículo 14 constitucional al estatuir las tesis de jurisprudencia que a continuación se transcriben:

—
AUDIENCIA, GARANTIA DE, OBLIGATORIEDAD DEL RESPETO DE LA, POR TODA CLASE DE AUTORIDADES. Aún cuando las autoridades responsables no sean tribunales propiamente dichos sino autoridades administrativas, de todos modos deben respetar la garantía de audiencia dado que todas las autoridades del país están obligadas a hacerlo conforme al artículo 14 de la Constitución Federal *Septima Epoca Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo: 97-102 Sexta Parte Página: 43*

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO

Amparo en revision 636/76 Guadalupe Bernal González 20 de enero de 1977
Unanimidad de votos Ponente Gilberto Liévana Palma

AUDIENCIA GARANTIA DE, MATERIA ADMINISTRATIVA. Si algun valor tiene la garantía del artículo 14 constitucional, debe ser no solamente obligando a las autoridades administrativas a que se sujeten a la ley, sino obligando al Poder Legislativo para que en sus leyes establezca un procedimiento adecuado en que se oiga a las partes. Claro que esto no quiere decir que el procedimiento que establezca la ley, tratándose de procedimientos de autoridad administrativa, sea exactamente igual al procedimiento judicial pero si debe estimarse que en un procedimiento administrativo puede haber la posibilidad de que se oiga al interesado y que se le de oportunidad de defenderse *Quinta Epoca Instancia: Segunda Sala Fuente: Semanario Judicial de la Federación Tomo: CII Página: 493*

TOMO CII Pag 493 Melendez de Rizo Maria y coag 19 de octubre de 1949
Cinco votos

De lo anterior, se colige que, la garantía de audiencia, no es necesaria que ésta se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, sino que implícitamente, se dice, que se ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional tramitados ante autoridades administrativas.

El Tribunal Fiscal de la Federación inicio sus actividades el 2 de enero de 1937, lo integraban quince Magistrados que trabajaban colegiadamente en cinco Salas y en Pleno, el que entre otras facultades, tenía la de establecer su jurisprudencia cuando algunas de las Salas dictaban fallos contradictorios.

2. El Tribunal Fiscal y las garantías de su autonomía.

La competencia, estructura y funcionamiento del Tribunal Fiscal se encuentra en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de diciembre de 1995, así como el decreto por el que se reforman diversos ordenamientos legales publicado en el mismo órgano oficial el día 23 de enero de 1998

El Tribunal Fiscal de la Federación establece que estará constituido por una Sala Superior y por once Salas Regionales compuesta por nueve Magistrados la Sala Superior y por tres cada una de las otras.

Las garantías de su autonomía vienen a asegurar la independencia del Tribunal frente a la administración activa de las normas adoptadas en la ley como garantías para los Magistrados que lo integran.

De conformidad con el artículo segundo los Magistrados deben ser nombrados por el Presidente de la República, con aprobación del Senado y en sus recesos, por la Comisión Permanente

En el mismo precepto se establece que los Magistrados durarán en su encargo seis años y no podrán ser removidos sino en los casos en que pueden serlo constitucionalmente los funcionarios del Poder Judicial de la Federación.

Finalmente, se completa el sistema de garantías estableciendo que los emolumentos de los Magistrados del Tribunal no podrán reducirse durante el término de su encargo.

3. La competencia de la Sala Superior y de las Salas Regionales.

De conformidad con el numeral 12 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en vigor, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación actuará en Pleno o en Secciones, siendo la competencia del Pleno, según lo dispone el numeral 16 del ordenamiento en comento:

- I - Designar de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación,
- II - Señalar la sede y el número de las Salas Regionales,
- III - Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales,
- IV - Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación así como ordenar su publicación,
- V - Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso b) del Código Fiscal de la Federación
- VI - Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones del Pleno así como la queja y determinar las medidas de apremio,
- VII - Resolver sobre las excitativas de justicia y calificar los impedimentos en las recusaciones y excusas de los Magistrados y, en su caso designar de entre los Secretarios a que deba sustituir a un Magistrado de la Sala Regional
- VIII - Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los Magistrados las sanciones administrativas correspondientes salvo en el caso de destitución la que se pondrá a la consideración del Presidente de la República
- IX - Fijar y en su caso cambiar la adscripción de los Magistrados de las Secciones y de las Salas Regionales
- X - Expedir el Reglamento Interior del Tribunal y los demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento tendiendo la facultad de crear las unidades administrativas que estime necesarias para el eficiente desempeño de las funciones del Tribunal de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación
- XI - Designar de entre los Magistrados de la Sala Superior, a los Magistrados que realicen vistas extraordinarias a las Salas Regionales. El Magistrado designado dará cuenta del funcionamiento de estas al Pleno del Tribunal
- XII - Designar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y al Contralor
- XIII - Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos
- XIV - Las demás que establezcan las leyes "

¹²⁹ El numeral en comento textualmente señala: El Pleno o las Secciones del Tribunal Fiscal de la Federación, de oficio o a petición fundada de la Sala Regional correspondiente o de las autoridades, podrán ejercer la facultad de atracción, para resolver los juicios con características especiales. I - revisten características especiales los juicios en que b) para su resolución sea necesario establecer por primera vez, la interpretación directa de una ley o fijar el alcance de los elementos constitutivos de una contribución hasta fijar jurisprudencia. En este caso el Presidente del Tribunal también podrá solicitar la atracción

Por lo que hace a la competencia de las Secciones éstas encuentran su fundamento en el artículo 20 del ordenamiento que venimos analizando al señalar lo siguiente:

- I - Resolver los juicios en los casos siguientes
 - a) Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.
 - b) En los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.
 - c) Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso a), del Código Fiscal de la Federación.
- II - Derogada,
- III - Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la Sección, así como la queja y determinar las medidas de apremio
- IV - Fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación así como ordenar su publicación,

¹⁹⁰ El artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior a la letra señala "El recurso administrativo de revocación podrá ser interpuesto contra las resoluciones: I - En materia de marcado de país de origen o que nieguen permisos previos o la participación en cupos de exportación o importación; II - En materia de certificación de origen; III - Que declaren abandonada o desechada la solicitud de inicio de los procedimientos de investigación a que se refieren las fracciones II y III del artículo 52 (se refiere al procedimiento a seguir por parte de la Secretaría con la presentación de la solicitud de investigación en materia de prácticas desleales de comercio exterior); IV - Que declaren concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria a que se refieren la fracción III del artículo 57 (se refiere a la resolución preliminar por parte de la Secretaría en el sentido de dar por concluida la investigación administrativa cuando no existan pruebas suficientes de la discriminación de precios, subvención del daño o amenaza de daño alegados o de la relación causal entre uno y otro) y la fracción III del artículo 59 (se refiere a la resolución final que dicta la Secretaría donde declara concluida la investigación sin imponer cuota compensatoria); V - Que determinen cuotas compensatorias definitivas o los actos que las apliquen; VI - Por lo que se responda a las solicitudes de los interesados a que se refiere el artículo 60 (se refiere al procedimiento de las partes para solicitar una cuota compensatoria definitiva); VII - Que declaren concluida la investigación a que se refiere el artículo 67 (se refiere a la opción de las partes interesadas de solicitar a la Secretaría una audiencia conciliatoria en el curso de la investigación); VIII - Que desechen o concluyan la solicitud de revisión a que se refiere el artículo 68 (se refiere a que las cuotas compensatorias definitivas deberán revisarse anualmente a petición de parte interesada y podrán revisarse en cualquier tiempo de oficio por la Secretaría) así como las que confirmen, modifiquen o revocuen cuotas compensatorias definitivas a que se refiere el mismo artículo; IX - Que declaren concluida o terminada la investigación a que se refiere el artículo 73 (se refiere a la investigación administrativa cuando diere resolución declarando suspendida o terminada dicha investigación) y X - Que impongan las sanciones a que se refiere esta Ley.

Los recursos de revocación contra las resoluciones en materia de certificación de origen y los actos que apliquen cuotas compensatorias definitivas se interpondrán ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En los demás casos, el recurso se interpondrá ante la Secretaría.

Es necesario aclarar que de conformidad con el artículo tercero de la mencionada ley por Secretaría se entiende la de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI).

¹⁹¹ Véase cita No. 189 de esta investigación. Sin embargo, hay que hacer notar lo que establece el inciso a) del artículo en comento "el valor del negocio exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal vigente en el momento de la emisión de la resolución combatida".

- V - Aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la Sección así como ordenar su publicación,
- VI - Las demás que establezcan las leyes "

Por lo que toca a las Salas Regionales el mismo ordenamiento las regula en su artículo 27 que a la letra estatuye:

"El Tribunal tendrá Salas Regionales integradas por tres Magistrados cada una. Para que pueda efectuar sesiones una Sala será indispensable la presencia de los tres Magistrados y para resolver bastará mayoría de votos."

La competencia de Salas Regionales se establece a través de las regiones en que se divide el Territorio Nacional y son de conformidad con el numeral 28 del ordenamiento en estudio.

- I - Del Noroeste con jurisdicción en los Estados de Baja California Baja California Sur, Sinaloa y Sonora,
- II - Del Norte-Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas,
- III - Del Noreste con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas
- IV - Del Occidente con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit
- V - Del Centro con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Queretaro y San Luis Potosí
- VI - De Hidalgo-México, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y de México,
- VII - Del Golfo-Centro con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz
- VIII - De Guerrero con jurisdicción en el Estado de Guerrero
- IX - Del Sureste con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca
- X - Peninsular con jurisdicción en los Estados de Campeche Tabasco Quintana Roo y Yucatan y
- XI - Metropolitana con jurisdicción en el Distrito Federal y en el Estado de Morelos "

Siguiendo lo estipulado por el artículo 29 de la citada Ley Orgánica se establece que en cada una de las regiones habrá el número de Salas que acuerde el Pleno de la Sala Superior, las cuales tendrán la sede que el mismo señale.

Y el artículo 30 de la multicitada ley les otorga competencia a las Salas Regionales en los términos del artículo 11 del mismo ordenamiento con la excepción

de los que corresponda resolver al Pleno o a las Secciones de la Sala Superior, por lo que a continuación se transcribe la competencia material de las Salas Regionales a saber:

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

II - Las que nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido por el Estado

III - Las que impongan multas por infracción a normas administrativas federales

IV - Las que causen un agravio en materia fiscal distinto a que se refieren las anteriores

V - Las que nieguen o reduzcan las pensiones o prestaciones sociales de miembros del Ejército Fuerza Aérea y Armada Nacional,

VI - Las que dicten en materia de pensiones civiles con cargo al Erario Federal o al ISSSTE

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

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

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

X - Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos¹⁹². El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente

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

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

XIII - Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones a que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive

¹⁹² El artículo 77 bis de la ley en comento establece a la letra que "cuando en el procedimiento administrativo disciplinario se haya determinado la responsabilidad del servidor público y que la falta administrativa haya causado daños y perjuicios a particulares, estos podrán acudir a las dependencias, entidades o a la secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo para que ellas directamente reconozcan la responsabilidad de indemnizar la reparación del daño en cantidad líquida y, en consecuencia, ordenar el pago correspondiente sin necesidad de que los particulares acudan a la instancia judicial o cualquier otra

El Estado podrá repetir de los servidores públicos el pago de la indemnización hecha a los particulares

Si el órgano del Estado niega la indemnización o si el monto no satisface al reclamante, se tendrán expeditas, a su elección, la vía administrativa o judicial

Cuando se haya aceptado una conciliación de la comisión de derechos humanos en la que se proponga la reparación de daños y perjuicios, la autoridad competente se limitará a su determinación en cantidad líquida y la orden de pago respectiva"

¹⁹³ Véase cita No. 190 de esta obra

aquellos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento administrativo

XIV - Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal "

Por lo que toca a la competencia de las Salas Regionales por razón del territorio, se encuentra señalado en el numeral 31 de la supradicha Ley Orgánica que establece que:

"Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra el domicilio fiscal del demandante, excepto en los siguientes casos

I - Se trate de empresas que formen parte del sistema financiero en los términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta.

II - Tengan el carácter de controladora o controlada en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta y determinen su resultado fiscal en territorio nacional,

III - El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en territorio nacional,

IV - El demandante resida en México y no tenga domicilio fiscal

En los casos señalados en las tres primeras fracciones, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción territorial se encuentre la sede de la autoridad que dictó la resolución impugnada. Tratándose de la fracción IV se atenderá al domicilio del particular "

¹²⁴ El artículo 83 de la mencionada ley señala que "los interesados afectados por los actos y resoluciones de las autoridades administrativas que pongan fin al procedimiento administrativo a una instancia o resuelvan un expediente, podrán interponer recurso de revisión o intentar las vías judiciales correspondientes "