

Modalidades de jurisdicción contencioso-administrativa en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en México

Marco Aurelio NÚÑEZ CUÉ¹

Sumario

I. *Introducción.* II. *La justicia administrativa.* III. *La jurisdicción administrativa.* IV. *El contencioso administrativo.* V. *La jurisdicción retenida, la jurisdicción delegada y la plena autonomía.* VI. *Modelos de contencioso administrativo.* VII. *El contencioso administrativo en México.* VIII. *Modalidades de jurisdicción contencioso-administrativa en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en México.* IX. *Conclusiones.* X. *Fuentes de información.*

Resumen

En el presente artículo el autor analiza, desde el punto de vista de la doctrina, de los criterios aislados y jurisprudenciales establecidos por el Poder Judicial de la Federación y, a partir de la reforma constitucional en materia anticorrupción, las modalidades de jurisdicción contencioso-administrativa que actualmente existen en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en México.

Palabras Clave

Justicia Administrativa. Contencioso administrativo. Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Jurisdicción contencioso-administrativa.

Abstract

In this article, the author analyses from the viewpoint of the doctrine, the court precedents established by the Federal Court System and as from the constitutional reform in anti-corruption matters, the modalities of contentious-administrative jurisdiction existing in the Federal Court of Administrative Justice in Mexico.

Key Words

Administrative Justice. Contentious Administrative. Federal Court of Administrative Justice. Contentious-Administrative Jurisdiction.

¹ Profesor en el Doctorado en Estudios Fiscales de la Universidad de Guadalajara y en el Posgrado en Derecho Procesal Tributario de la Universidad Panamericana, Campus Guadalajara. Abogado litigante en materia fiscal y administrativa.

I. INTRODUCCIÓN

Desde su creación en 1936, como Tribunal Fiscal de la Federación en México, (actualmente denominado Tribunal Federal de Justicia Administrativa) ha existido la discusión sobre el tipo de contencioso que se tramita ante esa jurisdicción administrativa, ya que una parte importante de la doctrina lo considera como un tribunal de anulación, pero otras voces autorizadas lo catalogan como un órgano jurisdiccional mixto, esto es, de anulación y de plena jurisdicción; sin embargo, con la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia anticorrupción, a través de la cual se otorgaron facultades a dicho órgano de justicia para imponer sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, es posible considerar un nuevo modelo de jurisdicción administrativa en México, el contencioso represivo o de represión; por lo cual, en el presente artículo se analiza, desde el punto de vista de la doctrina, de los criterios aislados y jurisprudenciales establecidos por el Poder Judicial de la Federación y, a partir de la reforma constitucional en materia anticorrupción, las modalidades de jurisdicción contencioso-administrativa que actualmente existen en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa en México.

II. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

A la luz del principio de legalidad, el ejercicio del poder público debe realizarse de acuerdo con las disposiciones legales que lo regulan, de ahí que, los actos que emitan las autoridades del Estado fuera de la legalidad deban ser revisados y corregidos mediante diversos medios de control para evitar, en la medida de lo posible, la afectación al orden jurídico, pero, sobre todo, la violación de los derechos de los particulares. Por lo anterior, un tema de especial relevancia para el estudio del Derecho Administrativo lo constituye el atinente a la justicia administrativa.

La justicia administrativa es un concepto que no debe confundirse con el de jurisdicción administrativa, por lo que no deben usarse ambos términos como sinónimos.

Hay quienes, incluso, suelen confundir el concepto de justicia administrativa con el de contencioso administrativo; ciertamente, éste último, es posiblemente el término más utilizado... tanto por los juristas francófonos como por los hispa-

noparlantes para referirse, indistintamente, a la justicia administrativa, a la jurisdicción administrativa, al proceso administrativo, a la autotutela de la administración, etcétera².

En opinión del jurista Héctor Fix-Zamudio, 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, la justicia administrativa comprendería las leyes de procedimiento administrativo; los recursos internos; el Ombudsman; el comisionado o las comisiones para la vigilancia de los medios de la informática, así como cualquier otro tipo de control jurídico sobre las autoridades administrativas³.

En cambio, cuando se habla de jurisdicción administrativa –siguiendo al mismo Fix-Zamudio– debemos considerar a dicho concepto como una parte de la justicia administrativa, es decir, “... que la justicia administrativa es el género y la jurisdicción administrativa una de sus modalidades o sectores más importantes...”⁴.

Para el administrativista Manuel Lucero Espinosa, la justicia administrativa:

... se integra por los medios de protección administrativos y jurisdiccionales para lograr la extinción de actos administrativos contrarios al derecho, así como el resarcimiento de los daños o perjuicios que causa el Estado con motivo del ejercicio de sus funciones⁵.

Para el tratadista Andrés Serra Rojas, la justicia administrativa:

... comprende el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus

² Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, citado por Vázquez Alfaro, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1991, p. 31.

³ Fix-Zamudio, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983, p. 53.

⁴ *Ibidem*, p. 54.

⁵ Lucero Espinosa, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Porrúa, 1990, p. 14.

derechos... 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 administrativa⁶.

De los conceptos anteriores, convenimos con el expuesto por Lucero Espinosa, debido a que incluye a los medios de protección tanto administrativos como jurisdiccionales, siendo que diversos autores, cuando aluden al vocablo justicia administrativa, se refieren únicamente a los segundos, soslayando que la tutela de los derechos subjetivos de los administrados frente a la actividad administrativa también se da a través de medios de protección administrativos, como son los recursos que se tramitan en sede administrativa y, mediante los procedimientos no jurisdiccionales que se siguen ante la Procuraduría de la Defensa del Contribuyente⁷, verbigracia, la queja o reclamación.

En nuestra opinión, la justicia administrativa es el conjunto de instrumentos jurídicos administrativos y jurisdiccionales con que cuentan las personas para tutelar sus derechos e intereses legítimos, cuando éstos se ven afectados por los actos u omisiones de la Administración Pública.

Es importante destacar que la justicia administrativa es un concepto sustentado en el marco de la legalidad, a efecto de mejorar la actuación de las autoridades administrativas en beneficio de los particulares, creando en ellos un clima de confianza, tranquilidad y certeza respecto de las autoridades de la Administración Pública.

⁶ Serra Rojas, Andrés, *Derecho Administrativo*, 14ª. ed., México, Porrúa, 1988, p. 657.

⁷ La Procuraduría de la Defensa del Contribuyente es un organismo público descentralizado, no sectorizado, con autonomía técnica funcional y de gestión, especializado en materia tributaria, que proporciona de forma gratuita, ágil y sencilla servicios de asesoría y consulta, defensoría y representación, da seguimiento a los procedimientos de queja o reclamación contra actos de las autoridades fiscales federales que vulneren los derechos de los contribuyentes. Y que tiene como misión garantizar el derecho de los contribuyentes a recibir justicia en materia fiscal en el orden federal, a través de la prestación de los servicios gratuitos de asesoría, representación y defensa, velando por el cumplimiento efectivo de sus derechos, para contribuir a propiciar un ambiente favorable en la construcción de una cultura de plena vigencia de los derechos del contribuyente en nuestro país, así como en la recepción de quejas, reclamaciones o emisión de recomendaciones públicas a las autoridades fiscales federales, a efecto de que se lleguen a corregir aquellas prácticas que indebidamente lesionan o les causan molestias excesivas o innecesarias a los contribuyentes: <http://www.prodecon.gob.mx/Mision.html>.

En efecto, los particulares afectados por los actos de las autoridades administrativas:

... Al tener conocimiento de que existen tribunales con jurisdicción para impartir justicia en ese ramo, adquieren confianza en el sistema de Estado de Derecho que repetidas veces se les ha inculcado y hecho saber. La justicia administrativa coadyuva a la manifestación de confianza en el medio social, y también a la relación jurídica entre gobernados y autoridad; pudiendo inclusive decirse que proporciona elementos para la actualización de la democracia, y acostumbra a los ciudadanos al ejercicio y uso de sus acciones y derechos, para hacerlas valer ante la autoridad, sin temor alguno⁸.

Es evidente que la justicia administrativa es uno de los pilares fundamentales que ha contribuido con el fortalecimiento del Estado de Derecho, el desarrollo del país y la paz social, de ahí que también se afirme que la justicia administrativa sea el "... mejor barómetro del Estado de Derecho"⁹.

III. LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

En los párrafos siguientes analizaremos el concepto de jurisdicción administrativa; sobra decir que ésta tuvo sus orígenes en Francia y es ahí donde ha tenido su mayor desarrollo.

La palabra castellana jurisdicción proviene de la locución latina *iuris dictio*, que significa decir o declarar el derecho. En palabras de Héctor Fix-Zamudio, la jurisdicción es la función pública que tiene por objeto resolver las controversias jurídicas que se plantean entre dos partes contrapuestas y que deben someterse al conocimiento de un órgano del Estado, el cual decide dichas controversias de manera imperativa y en una posición imparcial¹⁰.

Así, la jurisdicción administrativa, siguiendo al mismo autor, es una modalidad de esa función pública que realiza el Estado a través de sus órganos jurisdiccionales:

⁸ Aguilar Ortiz, Germán, "Efectos de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación y su cumplimiento", *Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta Años*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1988, t. VI, p. 9.

⁹ Barnés Vázquez, Javier, *La justicia administrativa en el Derecho comparado*, Madrid, Civitas, 1993, p. 29.

¹⁰ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 3, p. 54.

... como un aspecto especializado de la misma por razón de la materia, y con independencia del órgano público que ejercita la propia función, ya que debe partirse de un concepto que no sea puramente formal, puesto que en realidad son numerosos los organismos que realizan esta actividad jurisdiccional, algunos pertenecientes a la esfera de la administración activa, centralizada o descentralizada, y otros están estructurados como verdaderos tribunales...¹¹

En otras palabras, la jurisdicción administrativa se refiere a las instancias que tienen los gobernados para impugnar los actos administrativos ante tribunales, sean estos administrativos o judiciales¹².

Por su parte, Vázquez Alfaro, nos dice que la jurisdicción administrativa es el componente más importante de la justicia administrativa, a la vez que constituye una función insustituible y fundamental¹³. La doctrina suele identificar el concepto de jurisdicción administrativa con el de jurisdicción contenciosa administrativa, también llamado contencioso administrativo o procedimiento contencioso administrativo¹⁴.

El término jurisdicción contencioso-administrativa, contencioso administrativo o procedimiento contencioso administrativo¹⁵, ha sido motivo de desacuerdo por diversos tratadistas del Derecho Administrativo. Por ejemplo, el administrativista Agustín Gordillo, considera que:

... El empleo de la expresión “lo contencioso administrativo” es errado si con ello se pretende hablar de “jurisdicción o proceso” porque ambos vocablos ya indican, de por sí, que estamos en presencia de una actividad de naturaleza jurisdiccional. Sería por lo menos superfluo interponer la palabra “contencioso” entre las de “jurisdicción administrativa” o “proceso administrativo”. A nadie se le ocurriría decir jurisdicción contenciosa civil o proceso contencioso penal (o laboral, o lo que fuere). Pareciera que tampoco para denominar al

¹¹ *Ibidem*, p. 55.

¹² Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, nota 5, p. 15.

¹³ Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, nota 2, p. 27.

¹⁴ Martínez Rosaslanda, Sergio, “El fundamento constitucional de la jurisdicción administrativa,” *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXV años de la Ley de Justicia Fiscal*, México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2001, p. 70.

¹⁵ Es importante señalar que el ordenamiento jurídico que regula el contencioso administrativo federal en México se denomina “Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo”, y dentro de la misma se alude al juicio contencioso administrativo federal.

órgano especial que ejerce jurisdicción administrativa. Con decir juzgado o cámara o sala “en lo administrativo”, es suficiente, como lo es también decir juzgado “en lo civil”, cámara “en lo penal”, etc.¹⁶.

Por esas razones, Gordillo considera que el término correcto que debe emplearse es el de derecho procesal administrativo, en lugar de “lo contencioso administrativo”.

En el caso de México, doctrinarios, litigantes, juzgadores y legisladores han optado de forma casi unánime en llamarle contencioso administrativo, procedimiento contencioso administrativo, proceso jurisdiccional administrativo o juicio contencioso administrativo.

IV. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

Todo el sistema del contencioso administrativo se ha forjado durante el siglo XIX, como es bien sabido, sobre el modelo francés. Por lo que Francia “... es la creadora de la jurisdicción administrativa y en esa medida, en ese país es donde mayormente se ha desarrollado dicha institución, la cual constituye a la vez, la fuente de inspiración de más de cien países¹⁷ en el mundo, dentro de los cuales se ubica el nuestro ...”¹⁸.

El vocablo “contencioso administrativo” es utilizado desde el siglo antepasado, y como parte de la influencia francesa fue trasladado a nuestro ordenamiento por los juristas españoles¹⁹.

En opinión de la expresidenta del otrora Tribunal Fiscal de la Federación –actualmente conocido como Tribunal Federal de Justicia Administrativa– Margarita Lomelí Cerezo, el nacimiento del contencioso administrativo tuvo dos etapas principales:

En la primera fase, denominada del ministro-juez, o de justicia retenida, la materia litigiosa contra actos administrativos se encomendó a órganos de la propia administración activa, con decisión final del ministro respectivo. También dentro de esta fase de justicia retenida se dio una variante, la creación de un órgano consultivo, el Consejo de Estado, que solamente proponía al Ministro correspondiente o al Jefe del Estado, las soluciones de los litigios.

¹⁶ Citado por Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, nota 5, p. 16.

¹⁷ Entre los que podemos mencionar a Francia, Alemania, Argentina, Estados Unidos, España, Colombia y México.

¹⁸ Martínez Rosaslanda, Sergio, *op. cit.*, nota 14, p. 69.

¹⁹ Fiorini, Bartolomé, citado por Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, nota 2, p. 30.

Finalmente, se llegó a la etapa de justicia delegada, ya que desde 1872, se instituyó en definitiva la potestad del Consejo de Estado, a través de la Sección de lo Contencioso, de resolver por sí mismo, sin intervención del Jefe del Estado, las contiendas en materia administrativa²⁰.

Lucero Espinosa, por su parte, afirma que el contencioso administrativo "... constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la administración pública, puesto que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se vean afectados por actos administrativos ilegales"²¹.

El contencioso administrativo, desde el punto de vista de Sergio Martínez Rosaslanda, "... consiste en una controversia entre la Administración Pública y los ciudadanos o administrados, por actos de la primera, encargada a un órgano dotado de plena autonomía para dirimir dichas controversias, sin la injerencia del poder judicial, salvaguardando así el principio de la división de poderes"²².

A este respecto, en el Diccionario Jurídico Mexicano, los investigadores Héctor Fix-Zamudio y Héctor Fix-Fierro, nos dicen que por contencioso administrativo debemos entender "... el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional situado dentro del Poder Ejecutivo o Judicial, con el objeto de resolver, de manera imparcial e imperativa, las controversias entre particulares y la Administración Pública"²³.

Siguiendo la misma línea de pensamiento de los referidos investigadores, el destacado jurista tapatío Jorge Fernández Ruiz, afirma que: "La locución contencioso administrativo alude tanto a la jurisdicción atribuida a determinados órganos estatales para conocer de las controversias jurídicas suscitadas por la aplicación y ejecución de la normativa administrativa, como al proceso que da curso a esas controversias"²⁴.

²⁰ Lomelí Cerezo, Margarita, "El origen de la jurisdicción administrativa", *Lo contencioso administrativo en la reforma del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001, p. 24.

²¹ Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, nota 5, p. 17.

²² Martínez Rosaslanda, Sergio, "El Tribunal Fiscal de la Federación como tribunal administrativo de justicia delegada", *Tribunal Fiscal de la Federación. IX Reunión Nacional de Magistrados*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 2000, p. 524.

²³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, IJ-UNAM, México, Porrúa, 2007, t. A-C, p. 89.

²⁴ Fernández Ruiz, Jorge, *Derecho Administrativo y Administración Pública*, 4ª. ed., México, Porrúa, 2006, p. 618.

Por su parte, el notable tratadista de Derecho Administrativo, Andrés Serra Rojas, nos dice lo siguiente:

Contencioso Administrativo. Del latín *contentiosus*, relativo a contienda o enfrentamiento de intereses. En sentido vulgar, el término contencioso tiene un sabor judicial y el pueblo entiende por contencioso cualquier reclamación judicial sin especificación de vía de jurisdicción... En sentido técnico lo contencioso es lo contencioso administrativo, en especial el recurso que se interpone contra resoluciones de la Administración²⁵.

Otro concepto de contencioso administrativo que nos parece importante mencionar, es el de la Doctora Dolores Heduán Virués, quien considera que el contencioso administrativo implica atribuir a un tribunal situado fuera del Poder Judicial la solución de los conflictos entre los particulares y los órganos del Poder Ejecutivo. Implica también la independencia de este tribunal frente a los demás órganos del Poder Ejecutivo y requiere de los jueces o magistrados el conocimiento especializado de la actuación de esos órganos²⁶.

En otras latitudes, en opinión del administrativista ecuatoriano Juan Carlos Benalcázar Guerrón, "el proceso contencioso administrativo tiene por finalidad lograr que, de modo eficaz, la Administración se someta al Derecho, al tiempo que se busca la efectiva vigencia y eficacia del derecho de los administrados"²⁷.

Desde nuestra óptica, las cuestiones contencioso-administrativas conllevan la idea de litigio, contienda, controversia o pugna de intereses que se suscitan entre la Administración Pública (en cualquiera de sus niveles: municipal, estatal y federal), y los administrados, y que deben ser resueltas por un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía para dirimir dichas controversias en los plazos y términos que fijen las leyes.

Dicho de otra manera, se trata de un juicio contencioso o controversia con la Administración Pública, cuando ésta emite en perjuicio de los particulares actos ilegales que lesionan sus derechos; juicio que, de ser "... un medio de orden público de protección de la legalidad de la administración, ha pasado a ser en este fin de siglo, en varios países de la Unión Europea y aún, con todas las prevenciones

²⁵ *Diccionario de Ciencia Política*, México, Más actual Mexicana de Ediciones.

²⁶ Heduán Virués, Dolores, *Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Asociación Nacional de Abogados, 1971, p. 13. Citado por Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, nota 2, p. 30.

²⁷ Benalcázar Guerrón, Juan Carlos, *Derecho Procesal Administrativo ecuatoriano. Jurisprudencia, dogmática y doctrina*, Quito, Andrade y Asociados, 2007, p. 39.

que se quieran, incoativamente al menos, en Francia misma, país que forjó brillantemente el modelo, un sistema de tutela o protección de derechos e intereses legítimos de los ciudadanos”²⁸. Además de que, “... es pieza fundamental en un Estado de Derecho...”²⁹.

Vázquez Alfaro afirma que el contencioso administrativo es una expresión que puede tener diversas acepciones³⁰, por lo que propone los siguientes criterios para delimitarlo:

Estaremos frente al contencioso administrativo cuando se conceda a un órgano, potestad para juzgar la legitimidad de un acto administrativo.

Pero cuando se tramite algún asunto ante la Administración activa y ésta pueda dictar la resolución que ponga fin a la controversia, ya no puede considerarse como contencioso administrativo, pues estaremos en presencia de procedimientos de autotutela de la Administración Pública.

La materia de lo que se discute en el contencioso administrativo, “... la constituyen exclusivamente actos de los órganos integrantes de la Administración Pública, sean centralizados o descentralizados, emitidos en el desenvolvimiento de su gestión administrativa, y no lo que corresponden a su actividad política o gubernativa, ni los derivados del Derecho privado”³¹.

Sobre este aspecto, Manuel Argañaraz señala que:

La materia contencioso-administrativa está constituida por el conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa al vulnerar derechos subjetivos o agravar intereses legítimos de un particular o de otra autoridad autárquica, por haber infringido aquélla, de algún modo, la norma legal que regla su actividad y a la vez protege tales derechos o intereses³².

Es relevante señalar que, el contencioso administrativo se caracteriza por la presencia de un sujeto activo o demandante (el administrado), un sujeto pasivo

²⁸ García de Enterría, Eduardo, “Contencioso administrativo objetivo y contencioso administrativo subjetivo a finales del siglo XX. Una visión histórica y comparatista”, *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXV años de la Ley de Justicia Fiscal*, México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2001, p. 151.

²⁹ González Pérez, Jesús, “La jurisdicción contencioso-administrativa y el Tribunal Fiscal de la Federación”, *Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta Años*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1988, t. I, p. 149.

³⁰ Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, nota 2, p. 32.

³¹ Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, nota 5, p. 17.

³² Citado por Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, nota 5, p. 17.

o demandado (la Administración) o viceversa³³, y la solución de una controversia jurídica por un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía para dirimir dicha controversia (un tribunal administrativo o de lo contencioso administrativo). A esta institución también se le ha caracterizado:

- a) Como contienda administrativa, en la que interviene la Administración como poder público;
- b) Como acción administrativa, o sea, el poder dirigirse a los órganos jurisdiccionales solicitando la modificación del acto administrativo concreto que causa perjuicio al solicitante;
- c) Como pretensión procesal administrativa, esto es, una declaración de voluntad, por la que se pide a los órganos administrativos la reforma de ciertos actos administrativos; y,
- d) Como una institución destinada de las pretensiones de contenido administrativo³⁴.

Sergio Martínez Rosaslanda, en su ensayo titulado “El fundamento constitucional de la jurisdicción administrativa”, publicado en la obra conmemorativa que edita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, intitulada “Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXV años de la Ley de Justicia Fiscal”, expone las siguientes características del contencioso administrativo:

- El contencioso administrativo constituye un medio de defensa ordinario, que se tramita ante un tribunal administrativo encargado de resolver sobre la legalidad de los actos y resoluciones de las autoridades administrativas;
- El juicio contencioso administrativo es la figura principal de la justicia administrativa;
- La jurisdicción contenciosa administrativa se sustenta doctrinalmente en el principio de que juzgar por la Administración, es también ad-

³³ Hay que recordar que, excepcionalmente, las autoridades administrativas tienen la posibilidad de acudir al juicio contencioso administrativo cuando pretendan que se anule o modifique un acto administrativo favorable al administrado; a ello la doctrina le ha denominado juicio de lesividad.

³⁴ González Pérez, Jesús citado por Márquez, Daniel, “Tutela del administrado y contencioso administrativo”, en Fernández Ruiz, Jorge, y Otero Salas, Filiberto (coords.), *Justicia contencioso-administrativa. Congreso Internacional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013, p. 62.

- ministrar. Sin embargo, debe tenerse especial cuidado en distinguir que una parte de la Administración Pública realiza funciones propiamente administrativas y otra, las funciones jurisdiccionales;
- La evolución de la jurisdicción contencioso-administrativa ha consistido en una transformación de la justicia retenida a la justicia delegada.

V. LA JURISDICCIÓN RETENIDA, LA JURISDICCIÓN DELEGADA Y LA PLENA AUTONOMÍA

En los tiempos de la monarquía absoluta, el Rey tenía a su cargo todas las funciones, entre ellas la jurisdiccional, de modo que podía ejercer la jurisdicción de dos formas, directamente (jurisdicción retenida), o a través de otros funcionarios (jurisdicción delegada).

En los comienzos del contencioso administrativo, éste fue encomendado al Poder Ejecutivo, quien recibía del Consejo de Estado francés meras opiniones y, por tal motivo, se le denominó justicia retenida; pero cuando este Poder dejó de impartir justicia retenida y se facultó a un órgano autónomo del Estado para que resolviera los litigios administrativos, apareció lo que hoy día conocemos como justicia delegada³⁵.

La jurisdicción retenida, es entendida por Fix-Zamudio de la siguiente forma:

... se realiza por organismos situados dentro de la esfera de la Administración activa, pues si bien poseen cierto grado de independencia funcional, sus decisiones no son obligatorias, sino que requieren de la homologación, es decir, de su reconocimiento, por parte de las autoridades administrativas de la mayor jerarquía, y esta fue la situación legal del Consejo de Estado francés desde su creación en 1790³⁶.

En la actualidad, existen doctrinarios que le niegan el carácter de jurisdicción retenida a esa instancia, en tanto afirman que no consideran que sus resoluciones sean auténticas sentencias debido a que sólo emiten proyectos de resolución que deben ser aprobados y homologados por autoridades superiores de la propia administración activa³⁷.

³⁵ Martínez Rosaslanda, Sergio, *op. cit.*, nota 14, p. 84

³⁶ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 3, p. 58.

³⁷ Citado por Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, nota 2, p. 34.

Por cuanto hace a la jurisdicción delegada, el mismo Fix-Zamudio nos dice: ... se configura cuando el órgano o tribunal administrativo formula sus decisiones con carácter definitivo y obligatorio, pero dichas decisiones se pronuncian a nombre de la Administración, ya que formalmente dichos organismos siguen perteneciendo a la esfera de la propia Administración, si bien con una autonomía mayor que la del sector antes mencionado, pues la ley les ha delegado las facultades jurisdiccionales que pertenecían anteriormente a las autoridades administrativas³⁸.

En términos similares a los expuestos por el referido autor, Lucero Espinosa asevera que la jurisdicción retenida "... es la que realizan los órganos jurisdiccionales enclavados en la esfera de la Administración Pública activa, que, aunque poseen cierta independencia funcional, sus resoluciones requieren la aprobación de las autoridades administrativas de mayor jerarquía"³⁹. A la vez, considera que la jurisdicción delegada "... se presenta cuando el tribunal administrativo, situado dentro del Poder Ejecutivo, emite sus resoluciones en forma definitiva y obligatoria, pero lo hace a nombre de la Administración Pública"⁴⁰.

En México, un claro ejemplo de la jurisdicción delegada lo encontramos en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, el cual, de conformidad con el Artículo 1o. de su Ley Orgánica, es un órgano jurisdiccional con autonomía para emitir sus fallos (no pertenece ni depende del Ejecutivo, ni de ninguna autoridad del Estado) y con jurisdicción plena. Lo anterior, toda vez que:

... todos los antecedentes doctrinarios, legislativos y de funcionamiento permiten desprender que el Tribunal Fiscal de la Federación es un fiel representante de los tribunales de lo contencioso administrativo de justicia delegada, ubicado dentro del marco del Poder Ejecutivo, sin pertenecerle, que actúa con autonomía para dictar sus fallos y que dicha autonomía debe ser fortalecida con la eliminación de los recursos que las leyes han concedido a las autoridades para controvertir sus sentencias ante el Poder Judicial Federal⁴¹.

³⁸ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 3, p. 58.

³⁹ Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, nota 5, p. 18.

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ Martínez Rosaslanda, Sergio, *op. cit.*, nota 22, p. 526.

Un tercer tipo de jurisdicción es el que se conoce como jurisdicción dotada de plena autonomía; cuando se alude a órganos imbuidos de esa característica, debemos entender que se trata de un tribunal con plenas facultades para decidir una controversia mediante la emisión de una sentencia no susceptible de ser revisada por autoridades de la Administración activa, ni formal ni materialmente⁴².

A este respecto, Héctor Fix-Zamudio considera que se configura la jurisdicción dotada de plena autonomía "... cuando el órgano que resuelve las controversias pertenezca o no formalmente al departamento judicial, dicta sus fallos de manera autónoma, sin vinculación ni siquiera formal con la Administración activa..."⁴³.

Como ejemplo de lo anterior, podemos mencionar al actualmente denominado Tribunal Federal de Justicia Administrativa. Consideramos importante resaltar que la autonomía a que hemos hecho alusión, no sólo le viene conferida a través de una ley secundaria –Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa–, sino también a nivel constitucional, puesto que en el Artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establece la facultad del Congreso para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones.

VI. MODELOS DE CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

La forma en que se organiza "... el control jurisdiccional de la Administración varía según los diferentes sistemas jurídicos..."⁴⁴. Entre dichos sistemas podemos encontrar dos modelos, el francés o administrativo (también conocido como dualista), y el anglosajón o judicialista (también denominado de unidad de jurisdicción).

El primero de los citados sistemas (el francés):

... nació de la interpretación de la división de poderes que plantea la igualdad e independencia entre ellos, por lo que, al no quedar ninguno sometido al otro, el Poder Judicial sólo debe juzgar asuntos del orden común que planteen los particulares sin inmiscuirse en materia de la Administración, ya que,

⁴² Margáin Manautou, Emilio, citado por Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, nota 2, p. 35.

⁴³ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 3, p. 59.

⁴⁴ Vázquez Alfaro, José Luis, *El control de la Administración Pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996, p. 158.

si los asuntos de ésta quedaran sometidos a los tribunales judiciales, habría dependencia de un poder a otro⁴⁵.

En otras palabras, se trata de un modelo que se apoya esencialmente en "... la interpretación de la separación de las funciones administrativas y judiciales, que se caracterizan por la existencia de jurisdicciones administrativas completamente autónomas y distintas de las jurisdicciones judiciales, pero que al mismo tiempo son independientes de la Administración activa."⁴⁶

En resumen, el sistema francés, atendiendo a la división de poderes, obliga al Poder Judicial a no inmiscuirse en las cuestiones de Administración Pública, toda vez que ésta debe juzgarse a sí misma.

Según Margarita Lomelí Cerezo, los países que siguen el sistema francés son los siguientes:

Italia. La jurisdicción administrativa está compuesta por tribunales administrativos regionales y por el Consejo de Estado, como Tribunal de segunda y última instancia.

Bélgica. Existe un Consejo de Estado que se subdivide en ocho Salas. Su competencia comprende todos los actos administrativos, excepto la responsabilidad de la Administración Pública y de sus agentes, así como la validez de los contratos administrativos, cuyo conocimiento pertenece a los tribunales civiles.

Grecia. Tiene un Consejo de Estado dividido en cinco Secciones, la quinta de las cuales está a cargo de las actividades jurisdiccionales. Sin embargo, existen tribunales administrativos que comprenden órganos de primera instancia y Cortes de Apelación. Hay también una Corte de Cuentas a la que corresponde conocer de las cuentas públicas y de las pensiones de retiro de los agentes públicos, así como de la responsabilidad de los funcionarios.

Luxemburgo. Cuenta con un Consejo de Estado que incluye un Comité de lo Contencioso.

Suecia. Tiene una Corte Administrativa Suprema dividida en tres Secciones.

Austria. Existe una Suprema Corte Administrativa, dividida en once Salas.

Colombia. Cuenta con un Consejo de Estado que actúa como Tribunal Supremo en lo Contencioso Administrativo, a través de una Sala encargada de esta materia, que consta de cinco Secciones.

⁴⁵ Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, nota 5, p. 18.

⁴⁶ Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, nota 44, pp. 163 y 164.

Panamá. En este país, existe un Tribunal de lo Contencioso Administrativo con amplia competencia jurídica en esta materia⁴⁷.

Por lo que hace al modelo o sistema anglosajón o judicialista (con predominio principalmente en Inglaterra), éste tiene como característica axial la marcada intervención de los órganos del Poder Judicial en la decisión de los litigios de carácter administrativo⁴⁸, es decir, se atribuye a los órganos judiciales la facultad de conocer y resolver las controversias entre los particulares y la autoridad administrativa, con lo que deja el control de la legalidad en el Poder Judicial, ya que considera que la función jurisdiccional debe ser realizada precisamente por este poder, ya que de lo contrario habría duplicidad de funciones⁴⁹.

En opinión de Juan Carlos Cassagne, lo que distingue esencialmente al sistema judicialista es:

... La circunstancia de atribuir al Poder Judicial el conocimiento de las controversias en que el Estado, o los Estados y/o Provincias, según los diferentes modelos constitucionales, son parte en el litigio. En la vereda opuesta a un sistema judicialista puro se encuentran los sistemas de tribunales administrativos, los cuales actúan en el ámbito de la Administración, aun cuando sus jueces se desempeñen con independencia funcional, como ha sido en la tradición francesa que exhibe la labor del Consejo de Estado⁵⁰.

Como ya lo habíamos señalado, a este sistema también se le denomina de unidad de jurisdicción, puesto que se encomienda a los tribunales judiciales el control de la administración, es decir, "... un solo orden de tribunales se encuentra facultado para conocer tanto del contencioso administrativo como de los procesos ordinarios entre los particulares"⁵¹.

Según Lomelí Cerezo, los países que llevan el sistema judicialista son los siguientes:

España. Régimen compuesto de Altas Cortes de Justicia de las 17 Comunidades Autónomas y de la División Jurisdiccional Administrativa de la Suprema Corte.

⁴⁷ Lomelí Cerezo, Margarita, *op. cit.*, nota 20, pp. 37 y 38.

⁴⁸ Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, nota 2, p. 73.

⁴⁹ Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, nota 5, p. 18.

⁵⁰ Cassagne, Juan Carlos, "*La justicia administrativa en Iberoamérica*," La justicia administrativa, Buenos Aires, LexisNexis, 2005, p. 94.

⁵¹ Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, nota 44, p. 159.

Suiza. Cuenta con el Tribunal Federal que actúa como Corte Suprema y está compuesto de dos Cortes en Derecho Público, que son competentes en materia consultiva y administrativa, dos Cortes Civiles y una Corte de Casación Penal.

Portugal. Tiene un Supremo Tribunal Administrativo dentro del cual se incluye una Sección de lo Contencioso.

Chile. A partir de un plebiscito realizado en julio de 1989, los tribunales ordinarios tienen plena competencia para conocer de asuntos contencioso administrativos, con excepción de aquellos que por norma expresa se encuentran entregados al conocimiento de tribunales especiales, por ejemplo, inconformidades con avalúos de inmuebles regulados por el Código Tributario y los asuntos de competencia de los Tribunales de Aduanas y de Cuentas. Sin embargo, existen casos especiales en que, conforme al citado Código, los funcionarios administrativos conocen de las reclamaciones en primera instancia y la Corte de Apelaciones, en segunda instancia.

Ecuador. La Constitución actualmente en vigor, establece la unidad de jurisdicción. Todo acto administrativo generado por la Administración central, provincial o municipal, o de cualquier entidad autónoma, puede ser impugnado ante los correspondientes órganos del Poder Judicial⁵².

VII. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

A consideración del administrativista Emilio Margáin Manautou, es creencia que los antecedentes históricos de lo contencioso administrativo en México se remontan a no más allá de 1937, ignorándose que, a mediados del siglo antepasado, se expidió y fue declarado inconstitucional un ordenamiento que se intituló Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo⁵³.

Dicho ordenamiento jurídico es el antecedente más remoto del contencioso administrativo en México, y se le conoce como Ley Lares de 1853 –que no debe ser confundida con la Ley de Imprenta publicada el 28 de abril de 1853, a la que también se le denominó Ley Lares– debido a que quien formuló el proyecto de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo y su Reglamento –ambos de 25 de mayo de 1853–, fue precisamente el notable jurista don Teodosio Lares. Por la importancia que reviste la citada ley, transcribimos su contenido:

⁵² Lomelí Cerezo, Margarita, *op.cit.*, nota 20, pp. 36 y 37.

⁵³ Margáin Manautou, Emilio, *De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad*, 6ª ed., México, Porrúa, 1997, p. 61.

Decreto del gobierno de mayo 25 de 1853. Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo.

Ministro de Justicia. El excelentísimo señor Presidente de la República se ha servido dirigirme el decreto que sigue:

Antonio López de Santa Anna, benemérito de la patria, general de división, caballero gran cruz de la real y distinguida orden española de Carlos III, y Presidente de la República Mexicana, a los habitantes de ella, sabed:

Que en uso de las facultades que la Nación se ha servido conferirme, he tenido a bien decretar la siguiente:

LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

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

Artículo 2o. Son cuestiones de Administración las relativas:

- I. A las obras públicas.
- II. A los ajustes públicos y contratos celebrados por la Administración.
- III. A las rentas nacionales.
- IV. A los actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad.
- V. A la inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos.
- VI. A su ejecución y cumplimiento, cuando no sea necesaria la aplicación del Derecho Civil;

Artículo 3o. Los ministros de Estado, el consejo y los gobernadores de los Estados y Distrito, y los jefes políticos de los territorios, conocerán de las cuestiones administrativas, en la forma y de la manera que se prevenga en el reglamento que se expedirá con esta ley;

Artículo 4o. Habrá en el Consejo de Estado una sección que conocerá de lo contencioso administrativo. Esta sección se formará de cinco consejeros abogados que nombrará desde luego el Presidente de la República;

Artículo 5o. La sección tendrá un secretario, que nombrará también el Presidente de la República de entre los oficiales de la secretaría del consejo;

Artículo 6o. Las competencias de atribución entre la autoridad administrativa y la autoridad judicial, se decidirán en la primera sala de la Suprema

Corte, compuesta para este caso de dos magistrados propietarios y de dos consejeros, designados unos y otros por el Presidente de la República. Será presidente de este tribunal el que lo fuere de la misma sala, y sólo votará en caso de empate para decidirlo;

Artículo 7o. En los negocios de la competencia de la autoridad judicial, nadie puede intentar ante los tribunales una acción, de cualquiera naturaleza que fuera, contra el gobierno, contra los Estados o demarcaciones en que se dividan, contra los ayuntamientos, corporaciones o establecimientos públicos que dependan de la Administración, sin haber antes presentado a la misma una Memoria en que se exponga el objeto y motivos de la demanda. El reglamento determinará la manera en que deberá ser presentada la Memoria y sus efectos;

Artículo 8o. En el caso de embargo de bienes para el pago de cantidades debidas al erario, la demanda de dominio en tercería tampoco podrá ser intentada ante los tribunales sin haber antes presentado una Memoria a la autoridad administrativa;

Artículo 9o. Los tribunales judiciales no pueden en ningún caso despachar mandamientos de ejecución, ni dictar providencia de embargo contra los caudales del erario o bienes nacionales, ni contra los fondos o bienes de los Estados, demarcaciones, ayuntamientos o establecimientos públicos que dependan de la administración;

Artículo 10. Los tribunales en los negocios de que habla el Artículo 7o. sólo pueden declarar en la sentencia el derecho de las partes y determinar el pago.

Artículo 11. Determinado el pago por sentencia ejecutoriada, la manera en que deba verificarse o la autorización de la venta de algunos bienes, si para ello fuere necesaria, es el del resorte exclusivo de la Administración, en los términos que expresará el reglamento respectivo;

Artículo 12. Los agentes de la Administración en los casos que deben representarla en juicio, los Estados, demarcaciones, ayuntamientos, corporaciones y establecimientos públicos que estén bajo la protección y dependencia del gobierno, no pueden entablar litigio alguno sin la previa autorización de la autoridad administrativa, de la manera que disponga el reglamento;

Artículo 13. Los tribunales judiciales no pueden proceder contra los agentes de la Administración, ya sean individuos o corporaciones, por crímenes o

delitos cometidos en el ejercicio de sus funciones, sin la previa consignación de la autoridad administrativa;

Artículo 14. Instalada que sea la sección de lo contencioso, se pasarán a ella los expedientes que le corresponden conforme a esta ley.

Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé el debido cumplimiento. Palacio Nacional en México, a 25 de mayo de 1853. Antonio López de Santa Anna. A D. Teodosio Lares.

Como se observa, dicho ordenamiento jurídico estableció, entre otras cuestiones, la separación de las autoridades judiciales de las administrativas; cuáles eran los asuntos de índole administrativo y que en el Consejo de Estado existiría una sección especial para el conocimiento de lo contencioso administrativo, señalando además la integración de dicha sección y su competencia.

Para algunos autores, la Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo "... fue una tentativa fracasada para instaurar un tribunal de lo contencioso administrativo, según el modelo francés. El citado texto concentraba en las manos del Consejo de Estado las funciones consultivas y el control jurisdiccional considerado como una forma de 'justicia retenida'"⁵⁴.

Por lo que hace al reglamento de la aludida Ley, a diferencia de ésta, tenía más Artículos (ochenta y uno) y:

... determinaba la competencia y el procedimiento, señalando que una vez presentada y admitida la demanda, se le comunicaba al Procurador General de la República para su contestación. A partir de ese momento se entablaba la litis del procedimiento para que oportunamente se dictara la resolución motivada, misma que podría ser recurrida ante el Consejo de Ministros, cuya sentencia era definitiva⁵⁵.

Uno de los problemas jurídicos que enfrentó la Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo fue que, Ignacio Luis Vallarta Ogazón:

... siendo Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo la inconstitucionalidad de la Ley Lares por considerarla violatoria de la división de poderes que recogía nuestra Constitución, porque la existencia de un

⁵⁴ Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, nota 44, p.180.

⁵⁵ Marquet Guerrero, Porfirio, citado por Sosa Mirós, Julio César, "La influencia de la doctrina francesa en la creación del Tribunal Fiscal de la Federación", *Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta Años, México, Tribunal Fiscal de la Federación*, 1988, t. VI, p. 88.

tribunal administrativo implicaba la reunión de dos poderes en una sola persona: el Ejecutivo y el Judicial, en materia administrativa, en el Presidente de la República⁵⁶.

Otro antecedente, no menos importante del contencioso administrativo en México, lo encontramos en la Constitución de 1857, específicamente en el Artículo 97, fracción I, a través del cual se otorgó competencia a los tribunales de la Federación para conocer de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales⁵⁷, volviendo las cosas a la situación que guardaban “... en la Constitución de 1824, respecto de la acumulación de todo el poder jurisdiccional en manos de los jueces ordinarios; la interpretación minuciosa de dicho Artículo prohibía toda jurisdicción administrativa autónoma”⁵⁸.

El aludido precepto constitucional fue considerado por una parte importante de los juristas de la época:

... como el apoyo constitucional de dichos tribunales para conocer y decidir sobre los conflictos entre los administrados y la Administración Pública Federal; y este fue el criterio que siguieron los Códigos Federales de Procedimientos Civiles del 6 de octubre de 1897 y del 26 de diciembre de 1908, al regular los procedimientos de juicios seguidos por los administradores contra las autoridades administrativas federales en los campos de nacionalidad y extranjería, expropiación por causa de utilidad pública, y patentes de invención⁵⁹.

Sin embargo, también hubo connotados jurisconsultos –como Ignacio Luis Vallarta y Jacinto Pallares– quienes estimaron que, el establecimiento del juicio contencioso administrativo previsto en el Artículo 97, fracción I, de la Constitución Federal, conculcaba a algunos principios constitucionales y que, por lo mismo, era inconstitucional; dichos principios son los siguientes:

El principio de la separación de poderes que prohibía la reunión de varios poderes en las manos de un solo individuo, o de una sola corporación (Artículo 50); el principio según el cual quedaba excluida la posibilidad de crear tribunales especiales (Artículo 13); la Administración se convertiría, además en “*judex*

⁵⁶ Margáin Manautou, Emilio, *op. cit.*, nota 53, p. 64.

⁵⁷ Carrillo Flores, Antonio, citado por Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 3, p. 80.

⁵⁸ Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, nota 44, p. 180.

⁵⁹ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 3, p. 80.

in sua causa”, en caso de que ella misma juzgara las cuestiones administrativas, contrariando las garantías en materia de justicia contenidas en el artículo 17 de la Constitución. Y, en fin, el Artículo 14 de la Constitución era interpretado en el sentido de que todo poder público se encuentra obligado a respetar las sentencias judiciales antes de privar a un particular de un derecho que le corresponde⁶⁰.

Al respecto, los ministros Ignacio L. Vallarta e Ignacio Mariscal expresaron la opinión siguiente:

... dando como resultado la tesis Vallarta y la tesis Mariscal. La primera señalaba la conveniencia de reglamentar el contencioso administrativo, pero también expresaba que aún sin existir tal reglamentación de todos modos se podría impugnar por medio de un juicio ordinario cualquier acto que la Administración realizara contraviniendo las leyes. La tesis Mariscal, por el contrario, manifestaba la necesidad de una ley reglamentaria de la fracción primera del Artículo 97 de la Constitución de 1857, con el fin de resolver los asuntos contencioso administrativos. Esta tesis fue precisamente la que se tomó en cuenta para el establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación⁶¹.

Aunque pocos autores la señalan, la Ley de la Tesorería de la Federación –de 10 de febrero de 1927– es otro antecedente relevante del contencioso administrativo en nuestro país. En esta Ley, según la opinión de diversos autores, se estableció el juicio de oposición, cuyo trámite se realizaba ante un Juez de Distrito, el cual debía agotarse previo a la interposición del juicio de garantías, y en la “... apelación ante los Tribunales Unitarios de Circuito. Contra la sentencia de segundo grado, podía interponerse ya sea el recurso de súplica (de acuerdo con la vieja denominación española)... o bien el juicio de amparo”⁶².

Años después, para ser exactos, el 27 de agosto de 1936, siendo Presidente de la República, Lázaro Cárdenas del Río, expidió la Ley de Justicia Fiscal, con la cual se creó el primer tribunal de justicia fiscal en México, el llamado Tribunal Fiscal de la Federación⁶³ –un Tribunal con autonomía para dictar sus fallos por delegación

⁶⁰ Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, nota 44, p. 180.

⁶¹ Sosa Mirós, Julio César, *op. cit.*, nota 55, p. 89.

⁶² Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 3, p. 81.

⁶³ El Tribunal Fiscal de la Federación nació con competencia solamente fiscal y sólo conocería de los juicios que se iniciaran contra las resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito

de facultades que la propia ley establece; es decir un Tribunal Administrativo de Justicia Delegada⁶⁴.

La Ley de Justicia Fiscal constituye, en palabras del Ministro en retiro Mariano Azuela Güitrón, el acta de nacimiento del “contencioso administrativo mexicano”⁶⁵.

Los motivos para la creación del otrora Tribunal Fiscal de la Federación, los encontramos en la exposición de motivos de la citada Ley, en la que se señala:

El que tome nacimiento y se desenvuelva un órgano que prestigie a México, una institución como la de justicia administrativa a la que deben tanto otros países en cuanto a la creación de los derechos que regulan los servicios públicos, y construya alrededor de principios uniformes capaces de integrar un sistema de manera que en el futuro venga a sustituir con ventaja a las disposiciones administrativas que actualmente está obligado a dar el propio Ejecutivo para el buen funcionamiento y desarrollo de las actividades fiscales tan íntimamente ligadas a la vida del Estado y con la posibilidad de éste para hacer frente a las necesidades colectivas cuya satisfacción tiene encomendadas.

La Ley de Justicia Fiscal fue obra de tres destacados jóvenes juristas de la época, los licenciados Manuel Sánchez Cuén, Alfonso Cortina Gutiérrez y Antonio Carrillo Flores –imitando un tanto la esencia de la Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo y el Derecho francés⁶⁶; precisamente Carrillo Flores, en una conferencia denominada “Orígenes y Desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federa-

Público, de sus dependencias o de cualquier organismo fiscal autónomo, que determinara la existencia de un crédito fiscal, lo fijaran en cantidad líquida o dieran las bases para su liquidación; contra resoluciones que contuvieran responsabilidades administrativas en materia fiscal, sanciones por infracciones a las leyes fiscales; resoluciones diversas que causaran agravio en materia fiscal (no reparable mediante recurso administrativo); contra el ejercicio de la facultad económico-coactiva; contra la negativa de la autoridad para devolver un impuesto, derecho o aprovechamiento ilegalmente percibido; así mismo, contaba con competencia para nulificar una resolución administrativa favorable a un particular. Véase Bravo Hernández, Manuel *et. al.*, “Problemática derivada de la ampliación en la competencia material del Tribunal Fiscal de la Federación”, *IX Reunión Nacional de Magistrados, México, Tribunal Fiscal de la Federación*, 2000, p. 181.

⁶⁴ Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, nota 5, p. 22.

⁶⁵ Azuela Güitrón, Mariano, “Validez actual del contencioso administrativo en México”, *Tribunal Fiscal de la Federación. IX Reunión Nacional de Magistrados, México, Tribunal Fiscal de la Federación*, 2000, p. 41.

⁶⁶ Bravo Hernández, Manuel *et. al.*, *op.cit.*, nota 63, p. 181.

ción,” que se contiene en la Memoria de las conferencias sustentadas con motivo del XXX aniversario de la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, publicada en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, da el siguiente testimonio de los hechos que antecedieron a la promulgación de la referida ley:

Llamado por mi maestro don Narciso Bassols, secretario de Hacienda durante los primeros meses del Gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas, a ocupar la Jefatura del Departamento Consultivo, una de las primeras tareas que me encomendó, en diciembre de 1934, fue revisar, en sus aspectos legales, una iniciativa de ley para crear la Contaduría de la Federación.

...

Natural fue por eso que, al pedirme el secretario de Hacienda Bassols parecer, en diciembre de 1934, acerca de las modificaciones que convenía introducir en la Ley de la Tesorería de la Federación, sugiriese yo que el juicio sumario de oposición se suprimiera y que en su lugar se crease un procedimiento moderno, rápido, eficaz, a cargo de un tribunal administrativo especializado e independiente, que recogiera y armonizara tanto las experiencias mexicanas como lo que fuese aprovechable de la legislación y doctrina extranjeras.

El Ministro acordó que se formara una comisión compuesta por Manuel Sánchez Cuén, por Alfonso Cortina y por mí, para que hiciera un estudio de la idea y eventualmente redactara un proyecto.

Durante los primeros meses de 1935, los comisionados nos reunimos casi todas las noches a trabajar en aquel grato encargo y tuvimos listo el proyecto para la consideración del secretario de Hacienda en el mes de mayo. Vino entonces la histórica crisis política del mes de junio y con ella la renuncia de don Narciso Bassols y la llegada de don Eduardo Suárez.

Don Eduardo se satisfizo de que habíamos tomado en cuenta la literatura extranjera entonces a nuestro alcance sobre lo contencioso administrativo y particularmente en materia fiscal; pero ninguna consulta de doctrina o legislación extranjera eliminaba un problema central, específicamente mexicano, a saber, determinar si seguía siendo verdadera la tesis fijada por la Suprema Corte de Justicia, el siglo pasado, a propuesta de Vallarta, sobre que la justicia administrativa no podía establecerse en México por ser contraria al Artículo 50 de la Constitución de 1857, correspondiente al 49 de la de 1917, según el cual, “no podrán reunirse dos o más de estos poderes –el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial– en una sola persona o corporación”.

Afortunadamente, el Secretario Suárez coincidió con nosotros en que la vieja tesis de la Suprema Corte de Justicia, elaborada para negar validez a la Ley Lares de 1853, dictada durante el gobierno de Santa Anna, no era aplicable a los tribunales administrativos que se creasen de acuerdo con las modernas concepciones del Derecho.

En efecto, cuando la Corte había declarado que, al confiar a la Administración la resolución de asuntos contenciosos se reunían inconstitucionalmente el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo en una misma persona o corporación, tomaba en cuenta la institución de la justicia retenida, que era la que contemplaba la ley santanista. Nosotros, en cambio, no estábamos proponiendo que fuesen las mismas autoridades fiscales que habían fijado un crédito fiscal o que pretendían cobrarlo, las que examinaran su validez, sino un tribunal totalmente independiente, integrado por magistrados sometidos sólo a la ley y no a las órdenes de los órganos superiores de la Administración.

Con la promulgación de la susodicha Ley se llevó al justiciable de la época a una "nueva concepción en el ámbito de la impartición de justicia, al crear un órgano de control jurisdiccional dentro de marco formal del Poder Ejecutivo, cuyo objeto es determinar la legalidad de los actos de la Administración en materia tributaria, a instancia del particular"⁶⁷. Además de ello, dicho ordenamiento legal representó:

... la apertura de nuevos cauces para el Derecho Tributario mexicano e introdujo elementos innovadores en el sistema tributario de nuestro país, significando un avance cualitativo, producto todo ello de la indudable calidad de aquel equipo de visionarios que participó en la concepción y estructuración de la Ley de Justicia Fiscal⁶⁸.

Al respecto, el destacado doctrinario Mario Pugliese, en su obra intitulada "La ley mexicana de justicia fiscal", señaló que:

... el primer país americano que ha sentido el soplo renovador en la vieja legislación y práctica fiscales y ha emprendido resueltamente la revisión de sus instituciones financieras, ajustándolas a los adelantos realizados por la

⁶⁷ Armienta Calderón, Gonzalo, "El contencioso administrativo mexicano. Características y nuevas perspectivas", Tribunal Fiscal de la Federación. *Cincuenta Años, México, Tribunal Fiscal de la Federación*, 1988, t. I, p. 179.

⁶⁸ Jiménez González, Antonio, "La transparencia tributaria", *Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta Años, México, Tribunal Fiscal de la Federación*, 1988, t. V, p. 371.

ciencia del Derecho Financiero en las últimas décadas, ha sido la República de los Estados Unidos Mexicanos, con su Ley de Justicia Fiscal, en vigor desde el 1º de enero de 1937⁶⁹.

Es importante mencionar que, la creación del Tribunal Fiscal de la Federación no pasó inadvertida para los juristas de la época, pues éstos pusieron en tela de juicio la constitucionalidad de recién creado órgano de justicia fiscal, argumentando que contravenía lo previsto en el Artículo 49 de la Constitución Federal, el cual establece la prohibición de que se reúnan dos o más poderes en una sola persona o corporación, fuera de los casos expresamente señalados en la Carta Magna.

Sin embargo, el aludido problema de constitucionalidad fue resuelto por la Suprema Corte:

... al considerar que la garantía de jurisdiccionalidad que consagra el Artículo 14 constitucional, no implica que el juicio se tenga que seguir ante un órgano judicial, y que mientras el Poder Judicial tuviese conocimiento de los asuntos contencioso administrativo a través del amparo, la Constitución no sería violada⁷⁰.

Al respecto, Dolores Heduán Virués, en su obra intitulada “Las funciones del Tribunal Fiscal de la Federación”, editada en 1961, expone las siguientes razones en las que sustenta la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación:

- a) El hecho de que la Suprema Corte en ningún momento haya objetado la constitucionalidad de organismos administrativos encargados de revisar resoluciones en materia fiscal;
- b) La interpretación jurisprudencial del Artículo 14 constitucional, conforme a la cual, si bien la garantía que consagra es la de que se siga un juicio, éste puede consistir en un procedimiento contencioso de carácter jurisdiccional promovido ante autoridad administrativa;
- c) La liquidación y el cobro de las prestaciones fiscales debe regularse en dos periodos: el oficioso dentro del cual el Estado ejerce unilateral y ejecutivamente funciones del Poder Público, y el contencioso que tiene por objeto la revisión, en vía jurisdiccional, de los actos que se producen por el ejercicio

⁶⁹ Pugliese, Mario, *La ley mexicana de justicia fiscal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1940, p. 198.

⁷⁰ Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, nota 5, p. 22.

- de dichas atribuciones, revisión que tradicionalmente en nuestro país se ha ejercido a través del juicio de amparo;
- d) La ubicación del Tribunal Fiscal de la Federación dentro del marco del Poder Ejecutivo no implica ataque al principio constitucional de la separación de poderes, ya que la seguridad del particular se encuentra garantizada al poder interponer el juicio de amparo en contra de las resoluciones del Tribunal Fiscal de la Federación.

Con la reforma de 30 de diciembre de 1946, se respaldó la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, puesto que se modificó el Artículo 104 constitucional –dado que no establecía la existencia de tribunales administrativos–, estableciéndose que en los juicios en que tuviera interés la Federación “... las leyes podrían establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia, contra sentencias de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estuvieran dotados de autonomía”⁷¹. Con lo cual, de modo indirecto, se confirió sustento constitucional al referido Tribunal.

Una segunda reforma al Artículo 104 constitucional, realizada el 25 de octubre de 1967, definió con toda claridad la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación; dicho precepto dispuso:

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, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones⁷².

Finalmente, la reforma del 10 de agosto de 1987 dispuso definitivamente toda duda sobre la constitucionalidad del referido órgano de justicia, toda vez que con ella se modificó el Artículo 73 constitucional, adicionando la fracción XXIX-H, a fin de conferir al Congreso de la Unión facultades para expedir leyes que instituyeran tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tuvieran a su cargo dirimir las controversias que se suscitaran ante la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, es-

⁷¹ Bravo Hernández, Manuel *et. al.*, *op. cit.*, nota 63, p. 182.

⁷² Diario Oficial de la Federación de 25 de octubre de 1967.

tableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Hoy en día, en virtud de la evolución de la competencia material que tuvo el Tribunal Fiscal de la Federación –actualmente denominado Tribunal Federal de Justicia Administrativa–, y debido a las reformas realizadas los días 25 de octubre de 1993, 28 de junio de 1999, 4 de diciembre de 2006 y 25 de mayo de 2015, la fracción XXIX-H del Artículo 73 constitucional prevé lo siguiente:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-H. Para expedir la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que establezca su organización, su funcionamiento y los recursos para impugnar sus resoluciones. El Tribunal tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y los particulares. Asimismo, será el órgano competente para imponer las sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

VIII. MODALIDADES DE JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA EN EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

En el sistema contencioso administrativo francés se reconocen cuatro tipos de contencioso: el de interpretación, el de anulación, el de plena jurisdicción y el de represión.

El contencioso de interpretación⁷³ –también conocido como recurso contencioso administrativo de interpretación o recurso de interpretación– es aquel que:

⁷³ “Ante todo debe señalarse que es el mismo sistema francés, donde tiene su origen el recurso de interpretación, el que admite la procedencia de éste, no sólo dando lugar a la cuestión prejudicial, sino también en forma autónoma y directa para la interpretación de actos y contratos administrativos. Sin embargo, el poco conocimiento en los países latinoamericanos de este recurso autónomo de interpretación ha dado origen a que sólo se considere procedente el contencioso de interpretación en los casos de planteamiento de cuestiones prejudiciales. Así, la mayoría de los autores latinoamericanos que comentan el recurso de interpretación en

... puede interponerse, sea con ocasión al surgimiento de una cuestión prejudicial de tipo administrativo en una jurisdicción distinta de la contencioso-administrativa (prejudicialidad administrativa en un proceso ordinario, por ejemplo), sea en forma autónoma, como un recurso directo de interpretación de actos o contratos administrativos⁷⁴.

Nuestro país nunca ha implementado este tipo de jurisdicción contencioso-administrativa, sin embargo, en la fracción VIII del Artículo 3o. de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa es posible encontrar una aproximación al contencioso de interpretación, por cuanto que ahí se establece que dicho órgano de justicia conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

VIII. Las que se originen por fallos en licitaciones públicas y la interpretación y cumplimiento de contratos públicos, de obra pública, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y las empresas productivas del Estado; así como las que estén bajo responsabilidad de los entes públicos federales cuando las leyes señalen expresamente la competencia del Tribunal.

En lo que respecta al contencioso de anulación –también conocido como contencioso objetivo o recurso por exceso de poder–, éste tiene como característica que:

... persigue el restablecimiento de la legalidad violada cuando la Administración Pública ha actuado con exceso de poder, que se manifiesta cuando el acto ha sido emitido: 1. Por funcionario incompetente. 2. Por inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la ley. 3. Por no haberse aplicado la disposición debida. 4. Por desvío de poder⁷⁵.

Desde otra óptica, este tipo de contencioso “... implica únicamente la nulidad del acto o la resolución impugnados, a fin de que la autoridad administrativa

el sistema francés, lo reducen a las solas cuestiones prejudiciales que surjan en otra jurisdicción distinta de la administrativa”: Brewer-Carias, A.R., y Pérez Olivares, Enrique, “El recurso contencioso administrativo de interpretación en el sistema jurídico venezolano”, *Revista de la Facultad de Derecho, Caracas*, núm. 32, 1965, p. 113.

⁷⁴ *Ibidem*, p. 111.

⁷⁵ Lucero Espinosa, Manuel, *op. cit.*, nota 5, p. 19.

que las expidió las sustituya por otras providencias de acuerdo con los lineamientos de la resolución judicial”⁷⁶.

Briseño Sierra, por su parte, considera que en el contencioso de anulación el papel del tribunal se limita a anular o a negarse a anular, por tanto, la ley le otorga únicamente la posibilidad de privar de efectos el acto de la Administración, si está viciado de ilegalidad, sin reemplazarlo con otra resolución⁷⁷.

Para la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el modelo de jurisdicción contencioso administrativo de anulación es definido como aquél:

... cuya finalidad no es tutelar el derecho subjetivo del accionante sino restablecer el orden jurídico violado, es decir, su propósito es controlar la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo, limitándose la sentencia a anular el acto impugnado ante el tribunal, por vicios de legalidad tales como la incompetencia del funcionario emisor, la inobservancia de formas y procedimientos para la emisión del acto, la violación de la ley o el desvío de poder⁷⁸.

Como se ve, la mayoría de los autores y la misma Suprema Corte de Justicia de la Nación, coinciden en que el contencioso de anulación tiene como rasgo esencial que se limita a restablecer el orden jurídico transgredido, a través del control de la legalidad –esto lo hace determinando la regularidad del acto administrativo– y a anular el acto o resolución combatidas, pero no permite al tribunal emitir una nueva resolución que sustituya a éstas, ni lo faculta a obligar a la Administración a cumplir la sentencia que al efecto se dicte.

Finalmente, para Daniel Márquez Gómez, las características del contencioso de anulación son:

- a) La violación es a la ley, *in genere*;
- b) El tribunal de anulación carece de medios para hacer cumplir sus sentencias;
- c) La sentencia es general, o sea, *erga omnes*;
- d) El tribunal de anulación no puede dar órdenes a la Administración;
- e) La materia de la impugnación es una resolución o una ejecutoria;

⁷⁶ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 3, p. 60.

⁷⁷ Briseño Sierra, Humberto, *El proceso administrativo en Iberoamérica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1968, p. 181.

⁷⁸ Véase la sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 2/97, entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito.

- f) Las causas de nulidad son variantes del principio de legalidad, esto es, son las diversas facetas en que se puede traducir la garantía de legalidad general; y,
- g) El juicio del tribunal es de carácter objetivo, puesto que nada tienen que ver las características de los litigantes, sólo importa la violación a la ley⁷⁹.

En lo relativo al contencioso de plena jurisdicción, también conocido como “contencioso pleno”, que no debe confundirse con la plena autonomía⁸⁰, podemos decir, siguiendo a Rafael Bielsa, es aquel que no se limita a la anulación del acto⁸¹.

En la misma línea de pensamiento que Bielsa, Laferrière considera que el contencioso de plena jurisdicción es “... donde el juez puede no sólo anular una decisión sino también sustituir la decisión anulada por la suya propia (hay, entonces, “reforma” de la decisión legal) o dictar condenas financieras (particularmente para la reparación de perjuicios”⁸²).

José Luis Vázquez Alfaro estima que, el contencioso de plena jurisdicción persigue “... la protección de los derechos públicos subjetivos de los administrados, razón por la cual ha sido denominado contencioso subjetivo”⁸³.

Por su parte, el Máximo Tribunal de la Nación mexicana considera al contencioso de plena jurisdicción como aquél:

... por el cual se obliga al tribunal a conocer y decidir en toda su extensión la reparación del derecho subjetivo del actor lesionado por el acto impugnado, teniendo el alcance no sólo de anular el acto, sino también de fijar los derechos del recurrente y condenar a la administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos⁸⁴.

⁷⁹ Márquez Gómez, Daniel, “Algunos problemas que se advierten en el juicio de nulidad regulado en el Código Fiscal de la Federación”, en Cisneros Farías, Germán *et. al.*, (coords.), *El control de la Administración Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007, pp. 301 y 302.

⁸⁰ Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, nota 3, p. 60.

⁸¹ Citado por Briseño Sierra, Humberto, *op. cit.*, nota 77, p. 181.

⁸² Laferrière, Julien, “La jurisdicción administrativa en Francia”, *Modelos europeos de justicia contencioso-administrativa*, Madrid, Dykinson, 2007, p.198.

⁸³ Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, nota 2, p. 54.

⁸⁴ Véase la sentencia dictada por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 2/97, entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito.

En nuestra opinión, el contencioso de plena jurisdicción es aquel por virtud del cual un tribunal resuelve sobre derechos subjetivos del justiciable que han sido violados por un acto o resolución dictada por la Administración, a efecto de que éstos sean reparados a través de los medios con que cuente el órgano jurisdiccional para hacer cumplir sus determinaciones.

Según Márquez Gómez, las características de este tipo de contencioso son las siguientes:

- a) La violación del derecho subjetivo o garantía plasmada en la norma fundamental;
- b) Un conjunto de medios para cumplir la sentencia;
- c) La sentencia tiene efectos *inter partes*, o sea, no tiene efectos generales;
- d) El órgano de decisión fundamenta las consecuencias de su determinación;
- e) El proceso va más allá de la simple declaración de nulidad, al grado de imponer una serie de conductas obligatorias para las partes;
- f) Para sustentar la legalidad o ilegalidad del acto de analizan sus caracteres internos y externos; y,
- g) El proceso es de tipo subjetivo, esto es, se traduce en el papel que asumen las partes al concurrir al juicio y la presunta violación del orden jurídico⁸⁵.

El Expresidente del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, Rubén Aguirre Pangburn, nos señala las diferencias entre los referidos tipos de contencioso, atendiendo a los siguientes temas: legitimación, argumentos de hecho y de derecho, labor del juez en el razonamiento sustancial de la sentencia, sus poderes y los efectos de la sentencia:

- Legitimación. En el contencioso subjetivo se requiere de un derecho subjetivo. En el contencioso objetivo basta con un interés (calificado por el derecho).
- Argumentos de hecho y de derecho. En el contencioso subjetivo,

⁸⁵ Márquez Gómez, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la Administración Pública*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002, p. 115.

- sin cambiar la cuestión planteada ante la autoridad, hay libertad para presentar nuevas pruebas y argumentos adicionales. En el objetivo, los hechos y los argumentos de derecho tienen que ser los mismos planteados ante la autoridad administrativa;
- La labor del juez. En el subjetivo, además de determinar la regularidad del acto administrativo, se debe precisar la existencia y la medida de un derecho subjetivo del particular. En el objetivo, únicamente determinar la regularidad del acto administrativo;
 - Los poderes del juez cuando la sentencia es estimatoria. En el subjetivo, el juez reconoce un derecho subjetivo y, normalmente, su medida, y dicta una sentencia de condena para que la Administración lo satisfaga. En el objetivo, el juez se limita a declarar la nulidad lisa y llana del acto administrativo impugnado;
 - Los efectos de la sentencia. En el subjetivo, las sentencias limitan sus efectos a las partes en el juicio. En el objetivo, los límites subjetivos de la cosa juzgada se extienden a todos los administrados afectados por el acto administrativo que se anula, aun cuando no sean parte en el juicio, teniendo efectos *erga omnes* cuando se anula un reglamento⁸⁶.

Durante muchos años ha existido la discusión, por lo menos académica, sobre cuál es el tipo de sistema que impera en el contencioso administrativo en México, esto es, si el de anulación o el de plena jurisdicción.

Incluso, se asevera que en México: “el contencioso administrativo de plena jurisdicción, federal o local se tramita ante el Poder Judicial, y el contencioso administrativo, de anulación o de ilegitimidad, se desarrolla ante el Tribunal de Justicia Fiscal y Administrativa o el Tribunal de lo Contencioso Administrativo Local”⁸⁷.

Doctrinarios, como Emilio Margáin Manautou, afirman que el Tribunal Fiscal de la Federación (actualmente Tribunal Federal de Justicia Administrativa), es un tribunal de anulación y no de plena jurisdicción, aun cuando recoge alguna de las características de este último, no le hace perder su naturaleza de anulación. Ade-

⁸⁶ Aguirre Pangburn, Rubén, “Contencioso objetivo y subjetivo. Perspectivas”, *IX Reunión Nacional de Magistrados*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 2000, p. 472.

⁸⁷ Márquez Gómez, Daniel, *op. cit.*, nota 85, p. 301.

más de que, según refiere este autor, dicho tribunal no puede ejecutar sus propias sentencias y ante la negativa de cumplimiento por parte de la autoridad el actor debe acudir al juicio de plena jurisdicción, para obtener de este órgano el mandato de exigibilidad o de cumplimiento”⁸⁸.

A este respecto, Daniel Márquez Gómez opina que, “... el contencioso que se aplica en nuestro país, a través del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, debe ser considerado un órgano de jurisdicción mixta, parte anulación y parte plena jurisdicción”⁸⁹.

El desacuerdo académico a que hemos hecho alusión –que en lo sucesivo se volvió jurisdiccional–, duró varios años, hasta que, el 29 de junio de 1998, la Suprema Corte de la Nación puso fin a ese disenso.

En efecto, en la referida fecha, el Pleno del Máximo Tribunal de la Nación Mexicana, al resolver la contradicción de tesis 2/97, entre las sustentadas por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Tercer Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, dictó sentencia en la que consideró lo siguiente:

De los antecedentes precisados se infiere que la disposición de declarar la nulidad para efectos de la resolución impugnada en el juicio contencioso administrativo, nació con el juicio mismo, al establecerse en el citado Artículo 58 de la Ley de Justicia Fiscal, la obligación del tribunal de que al declarar la nulidad de la resolución impugnada, indicara de manera concreta en qué sentido debería dictar la autoridad fiscal su nueva resolución; para corroborar este aserto, debe tenerse en cuenta que en la exposición de motivos de esa legislación que entró en vigor el primero de enero de mil novecientos treinta y siete, se manifestó lo siguiente:

“El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación. Será el acto y a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdicción del tribunal, no el Estado como persona jurídica. El tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. Fuera de esa órbita, la Administración Pública conserva sus facultades propias y los tribunales federales, y concretamente la Suprema Corte de Justicia, su competencia para intervenir en todos los

⁸⁸ Margáin Manautou, Emilio, *De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad*, 6ª. ed., México, Porrúa, 1997, p. 7.

⁸⁹ Márquez Gómez, Daniel, *op. cit.*, nota 85, p. 304.

juicios en que la Federación sea parte. Derivada del carácter del juicio son las causas que la ley fija para esa anulación. En la generalidad de los casos dichas causas suponen violación de la ley, ya en cuanto a la competencia o en cuanto a la forma o en cuanto a la norma aplicada o que debió aplicarse en el fondo. Sólo para las sanciones se autoriza la anulación por desvío de poder, esto es, por abandono de las reglas que, aunque no expresamente fijadas en la ley, van implícitas cuando la ley concede una facultad discrecional. Se ha circunscrito la anulación por desvío de poder a las sanciones, porque es ahí en donde la necesidad del acatamiento a las reglas implícitas antes dichas aparece con claridad en el Derecho Tributario mexicano, puesto que en la materia de impuestos las autoridades normalmente no obran ejerciendo facultades discrecionales, sino cumpliendo preceptos expresos de las leyes.” Esta parte de la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, podría arrojar, como primera impresión, que el legislador adoptó el modelo de jurisdicción contencioso administrativo de mera anulación (conocido en Francia como recurso por exceso de poder o contencioso objetivo), cuya finalidad no es tutelar el derecho subjetivo del accionante sino restablecer el orden jurídico violado, es decir, su propósito es controlar la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo, limitándose la sentencia a anular el acto impugnado ante el tribunal, por vicios de legalidad tales como la incompetencia del funcionario emisor, la inobservancia de formas y procedimientos para la emisión del acto, la violación de la ley o el desvío de poder.

Esa impresión no es exacta, pues el dato apuntado requiere de ser complementado con el análisis de la competencia originalmente atribuida al Tribunal Fiscal, en la que se incluyeron materias reservadas en lo general al modelo contencioso de plena jurisdicción (por el cual se obliga al tribunal a conocer y decidir, en toda su extensión, la reparación del derecho subjetivo del actor lesionado por el acto impugnado, teniendo el alcance no sólo de anular el acto, sino también de fijar los derechos del recurrente y condenar a la Administración a restablecer y hacer efectivos tales derechos), según se observa del siguiente apartado de la exposición de motivos en comento:

“... El tribunal pronunciará tan sólo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas; pero con el fin de evitar los inconvenientes que presenta ahora la ejecución de las sentencias de amparo, que también son fallos de nulidad, y que frecuentemente se prolongan a través de una o varias quejas en las que en forma escalonada el tribunal judicial va controlando la ejecución de sus

sentencias, en la ley se establece que el fallo del Tribunal Fiscal que declare una nulidad, indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar una nueva resolución la autoridad fiscal... Los juicios serán en todo caso de nulidad, normalmente simples juicios declarativos (casos de oposición y de instancia de la Secretaría de Hacienda). En otros, llevarán implícita la posibilidad de una condena (negativas de devolución)”

A lo anterior, se suman las reformas del treinta de diciembre de mil novecientos cincuenta y uno, y veintinueve de diciembre de mil novecientos sesenta y uno, por virtud de las cuales se adicionó el Artículo 160 del Código Fiscal relativo a la competencia del tribunal, incluyendo en ella el conocimiento de las resoluciones que redujeran o negaran las pensiones y las prestaciones sociales concedidas por las leyes de la materia en favor de los miembros del Ejército y la Armada Nacional y de sus familiares o derechohabientes, con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o el erario federal.

Al tenor de lo precisado, debe concluirse que la Ley de Justicia Fiscal no trasplantó en sus exactos términos el modelo del contencioso de mera anulación, ni tampoco el de plena jurisdicción, sino que dio nacimiento más bien a una jurisdicción híbrida.

Entonces, dada la diversidad de materias de las cuales conoce el Tribunal Fiscal de la Federación dependerá de cada caso en particular, que se pueda establecer si la actuación de dicho tribunal se ajusta al modelo contencioso de anulación (en donde la labor de juez consiste únicamente en determinar la regularidad del acto administrativo) o al contencioso de plena jurisdicción (en donde se precisa la existencia y medida de un derecho subjetivo del particular), repercutiendo ello en el pronunciamiento de sentencia de nulidad para efectos.

Posteriormente, en el año 2000, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, volvió a tocar el tema atinente al tipo de jurisdicción que imperaba en el Tribunal Fiscal de la Federación, sustentando jurisprudencia en la que estableció lo siguiente:

... nuestro modelo de jurisdicción contencioso administrativo es mixto, pues dada la especial y heterogénea jurisdicción de que está dotado legalmente el Tribunal Fiscal de la Federación, en relación a ciertos actos sólo actuará como tribunal de mera anulación al tener como finalidad la de controlar la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo y, en cuanto a otros actos, como

de plena jurisdicción para reparar el derecho subjetivo lesionado, siendo el alcance de la sentencia de nulidad no sólo el de anular el acto sino también el de fijar los derechos del recurrente, condenando a la Administración a su restablecimiento, por lo que para determinar cuándo una sentencia de nulidad debe ser para efectos es necesario acudir a la génesis de la resolución impugnada, a efecto de saber si se originó con motivo de un trámite o procedimiento de pronunciamiento forzoso, en el que el orden jurídico exige de la autoridad la reparación de la violación detectada que no se colma con la simple declaración de nulidad de la autoridad, sino que requiere de un nuevo pronunciamiento para no dejar incierta la seguridad jurídica del administrado, o con motivo del ejercicio de una facultad discrecional en la que el tribunal no puede sustituir a la autoridad en la libre apreciación de las circunstancias y oportunidad para actuar que le otorgan las leyes⁹⁰.

De todo lo anteriormente transcrito y, atendiendo a los razonamientos expuestos por la Suprema Corte de Justicia la Nación, tanto en la sentencia referida como en la tesis de jurisprudencia aludida (ésta última de carácter obligatorio en términos de lo dispuesto en el Artículo 217 de la Ley de Amparo), podemos afirmar que el actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa (órgano jurisdiccional que representa a nivel federal el contencioso administrativo en México), tiene un modelo de jurisdicción contencioso mixto, por cuanto que, como lo expresó el Alto Tribunal del país, en relación a ciertos actos dicho órgano de justicia sólo actúa como tribunal de mera anulación al tener como finalidad la de controlar la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo y, en cuanto a otros, como de plena jurisdicción para reparar el derecho subjetivo lesionado, siendo el alcance de la sentencia de nulidad no sólo el de anular el acto sino también el de fijar los derechos del recurrente, condenando a la administración a su restablecimiento.

A continuación, transcribimos una tesis de jurisprudencia –la cual debe interpretarse *mutatis mutandis*– en donde se pone de manifiesto el modelo de jurisdicción contencioso mixto que impera en el Tribunal Federal de Justicia Administrativa:

SENTENCIA DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL CUMPLIMIENTO FUERA DEL TÉRMINO LEGAL DE CUATRO MESES PREVISTO EN EL AR-

⁹⁰ Tesis de jurisprudencia 41/2000. Aprobada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión pública del catorce de abril del año dos mil.

TÍTULO 239, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO OCASIONA LA ILEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN DIC-TADA POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN ACATAMIENTO DE ELLA. Conforme a las jurisprudencias 44/98 y 45/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, que llevan por rubros “SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. LA FACULTAD QUE EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, DEL CÓ-DIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, OTORGA AL TRIBUNAL FISCAL PARA DETERMINARLAS, PRESERVA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.” y “SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, ÚLT-I-MO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE ESTABLE-CE ESE SENTIDO ANTE LA ACTUALIZACIÓN DE LA AUSENCIA DE FUN-DAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.”; nuestro modelo de jurisdicción contencioso administra-tivo es mixto, pues dada la especial y heterogénea jurisdicción de que está dotado legalmente el Tribunal Fiscal de la Federación, en relación a ciertos actos sólo actuará como tribunal de mera anulación al tener como finalidad la de controlar la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo y, en cuanto a otros actos, como de plena jurisdicción para reparar el derecho subjetivo lesionado, siendo el alcance de la sentencia de nulidad no sólo el de anular el acto sino también el de fijar los derechos del recurrente, condenando a la administración a su restablecimiento, por lo que para determinar cuándo una sentencia de nulidad debe ser para efectos es necesario acudir a la génesis de la resolución impugnada a efecto de saber si se originó con motivo de un trámite o procedimiento de pronunciamiento forzoso, en el que el orden ju-rídico exige de la autoridad la reparación de la violación detectada que no se colma con la simple declaración de nulidad de la autoridad, sino que requiere de un nuevo pronunciamiento para no dejar incierta la seguridad jurídica del administrado, o con motivo del ejercicio de una facultad discrecional en la que el tribunal no puede sustituir a la autoridad en la libre apreciación de las circunstancias y oportunidad para actuar que le otorgan las leyes. De las an-teriores determinaciones se desprende que el cumplimiento fuera del térmi-no legal de cuatro meses previsto en el Artículo 239, antepenúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, que realice la autoridad administrativa de la sentencia de nulidad para efectos no puede ocasionar la ilegalidad de la re-

solución en que tal sentencia se acate, concretamente la causal de ilegalidad prevista en el Artículo 238, fracción IV, del Código Fiscal Federal por haberse dejado de aplicar las disposiciones legales debidas, porque ello contrariaría el fin perseguido por el legislador al atribuir al Tribunal Fiscal plena jurisdicción para tutelar el derecho subjetivo del administrado en los casos en que la nulidad lisa y llana sea insuficiente para restaurar el orden jurídico violado, afectándose al administrado por una actuación que le es ajena y dejándose al arbitrio de la autoridad administrativa el cumplimiento de la sentencia mediante su decisión de cumplir dentro del plazo legal o fuera de él, pues a través de la ilegalidad de la resolución con la que diera cumplimiento podría evadir la reparación de la resolución cometida. Corrobora lo anterior el que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, en vigor a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y seis, se haya modificado el anterior Artículo 239-Ter que pasó a ser 239-B, del Código Fiscal para establecerse como supuesto de procedencia del recurso de queja, la omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia de nulidad si transcurrió el plazo legal, caso en el cual si la Sala resuelve que hubo omisión total concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo, procediendo también a imponerle una multa equivalente a quince días de su salario y a notificar a su superior para que proceda jerárquicamente, pues carecería de sentido que se otorgara un término de veinte días a la autoridad para que diera cumplimiento a la sentencia de nulidad para efectos, si se considerara que la resolución relativa estaría afectada de ilegalidad, independientemente de la responsabilidad administrativa en que pudiera incurrir la autoridad demandada.

Finalmente, tenemos el contencioso de represión; éste consiste en que una vez:

... constatada la no conformidad de los actos efectuados por un particular respecto de una determinada regla de derecho administrativo, el juez deberá pronunciar la sanción aplicable a dicho particular. Dentro de la concepción moderna del contencioso administrativo, la competencia represiva es considerada como excepcional⁹¹.

⁹¹ Vázquez Alfaro, José Luis, *op. cit.*, nota 2, pp. 55 y 56.

Dicho de otra manera, en este tipo de contencioso el juez está facultado por la ley para condenar a las personas que hayan transgredido ciertas leyes administrativas. Sin embargo, ello ha sido motivo de crítica por diversos tratadistas, por cuanto consideran que la función esencial del juez administrativo es la de "... conocer de las pretensiones deducidas contra la Administración, y por ello no se considera idóneo el atribuirle una facultad represiva, en contra de los particulares, y a instancia de la Administración"⁹².

Con la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia anticorrupción en México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, con la que se crea, entre otras cosas, el Sistema Nacional Anticorrupción⁹³, se otorgaron facultades al Tribunal Federal de Justicia Administrativa, para imponer sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves, y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como para fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales.

Las sanciones que podrá imponer el referido Tribunal a los servidores públicos por faltas graves se encuentran previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas y son las siguientes:⁹⁴

- a) Suspensión del empleo, cargo o comisión;
- b) Destitución del empleo, cargo o comisión;
- c) Sanción económica;
- d) Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público y para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas.

En tanto que las sanciones que se imponen a las particulares, personas físicas, por la comisión de faltas administrativas graves son las siguientes:⁹⁵

⁹² *Idem*.

⁹³ Según lo dispone el Artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Sistema Nacional Anticorrupción es la instancia de coordinación entre las autoridades de todos los órdenes de gobierno competentes en la prevención, detección y sanción de responsabilidades administrativas y hechos de corrupción, así como en la fiscalización y control de recursos públicos.

⁹⁴ Artículo 78 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

⁹⁵ Artículo 81, fracción I de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

- a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos o, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de cien hasta ciento cincuenta mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;
- b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, según corresponda, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de ocho años;
- c) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

En tratándose de las personas morales que incurran en la comisión de faltas administrativas graves, las sanciones son las que se enuncian a continuación⁹⁶:

- a) Sanción económica que podrá alcanzar hasta dos tantos de los beneficios obtenidos, en caso de no haberlos obtenido, por el equivalente a la cantidad de mil hasta un millón quinientas mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización;
- b) Inhabilitación temporal para participar en adquisiciones, arrendamientos, servicios u obras públicas, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de diez años;
- c) La suspensión de actividades, por un periodo que no será menor de tres meses ni mayor de tres años, la cual consistirá en detener, diferir o privar temporalmente a los particulares de sus actividades comerciales, económicas, contractuales o de negocios por estar vinculados a faltas administrativas graves previstas en la Ley;
- d) Disolución de la sociedad respectiva, la cual consistirá en la pérdida de la capacidad legal de una persona moral, para el cumplimiento del fin por el que fue creada, por orden jurisdiccional y como consecuencia de la comisión, vinculación, participación y relación con una falta administrativa grave prevista en la Ley;
- e) Indemnización por los daños y perjuicios ocasionados a la Hacienda Pública Federal, local o municipal, o al patrimonio de los entes públicos.

Así, con el otorgamiento de dichas facultades al referido órgano jurisdiccional, se inauguró en México un nuevo modelo de justicia administrativa, el conten-

⁹⁶ Artículo 81, fracción II de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

cioso administrativo de represión. Por lo que válidamente podemos afirmar que los tipos de contencioso administrativo que actualmente conoce el Tribunal Federal de Justicia Administrativa son, a saber, el de anulación, el de plena jurisdicción y el de represión, lo cual representa un gran avance para el desarrollo de la justicia administrativa en nuestro país.

IX. CONCLUSIONES

PRIMERA. El contencioso administrativo se forjó durante el siglo XIX, como es bien sabido, sobre el modelo francés, por lo que Francia es la inventora, por así decirlo, de este sistema de justicia, que se utiliza en diversos países en el mundo, dentro de los cuales se encuentra México.

SEGUNDA. En México, el contencioso administrativo, en el ámbito federal, está a cargo del Tribunal Federal de Justicia Administrativa –otroza llamado Tribunal Fiscal de la Federación y Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa–, siendo éste un tribunal de lo contencioso administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que su Ley Orgánica establece.

TERCERA. Tradicionalmente, en el sistema contencioso administrativo francés, se distinguen cuatro tipos de contencioso: el de interpretación, el de represión, el de anulación y el de plena jurisdicción.

CUARTA. Según lo establecido en la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia la Nación, el actual Tribunal Federal de Justicia Administrativa tiene un modelo de jurisdicción contencioso mixto, por cuanto que, como lo expresó el Alto Tribunal del país, en relación a ciertos actos, dicho órgano de justicia sólo actúa como tribunal de mera anulación al tener como finalidad la de controlar la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo y, en cuanto a otros actos, como de plena jurisdicción para reparar el derecho subjetivo lesionado, siendo el alcance de la sentencia de nulidad no sólo el de anular el acto sino también el de fijar los derechos del recurrente, condenando a la Administración a su restablecimiento;

QUINTA. Con la entrada en vigor de la reforma constitucional en materia anticorrupción en México, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de mayo de 2015, con la que se crea, entre otras cosas, el Sistema Nacional Anticorrupción, se otorgaron facultades al Tribunal Federal de Justicia Administrativa para

imponer sanciones a los servidores públicos por las responsabilidades administrativas que la ley determine como graves y a los particulares que participen en actos vinculados con dichas responsabilidades, así como para fincar a los responsables el pago de las indemnizaciones y sanciones pecuniarias que deriven de los daños y perjuicios que afecten a la Hacienda Pública Federal o al patrimonio de los entes públicos federales;

SEXTA. Así, con el otorgamiento de dichas facultades al referido órgano jurisdiccional, se inauguró en México un nuevo modelo de justicia administrativa, el contencioso administrativo de represión. Por lo que válidamente podemos afirmar que los tipos de contencioso administrativo que actualmente conoce el Tribunal Federal de Justicia Administrativa son: el de anulación, el de plena jurisdicción y el de represión, lo cual representa un gran avance para el desarrollo de la justicia administrativa en nuestro país.

X. FUENTES DE INFORMACIÓN

1. Bibliografía

- AGUILAR ORTIZ, Germán, "Efectos de las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación y su cumplimiento", *Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta Años*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1988, t. VI.
- AGUIRRE PANGBURN, Rubén, "Contencioso objetivo y subjetivo. Perspectivas", *IX Reunión Nacional de Magistrados, México, Tribunal Fiscal de la Federación*, 2000.
- ARMIENTA CALDERÓN, Gonzalo, "El contencioso administrativo mexicano. Características y nuevas perspectivas", *Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta Años*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1988, t. I.
- BARNÉS VÁZQUEZ, Javier, *La justicia administrativa en el Derecho comparado*, Madrid, Civitas, 1993.
- BENALCÁZAR GUERRÓN, Juan Carlos, *Derecho Procesal Administrativo ecuatoriano. Jurisprudencia, dogmática y doctrina*, Quito, Andrade y Asociados, 2007.
- BRAVO HERNÁNDEZ, Manuel et. al., "Problemática derivada de la ampliación en la competencia material del Tribunal Fiscal de la Federación", *IX Reunión Nacional de Magistrados*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 2000.
- BREWER-CARIAS, A.R., y PÉREZ OLIVARES, Enrique, "El recurso contencioso administrativo de interpretación en el sistema jurídico venezolano", *Revista de la Facultad de Derecho*, Caracas, núm. 32, 1965.
- BRISEÑO SIERRA, Humberto, *El proceso administrativo en Iberoamérica*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1968.
- CASSAGNE, Juan Carlos, "La justicia administrativa en Iberoamérica", *La justicia administrativa*, Buenos Aires, LexisNexis, 2005.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Derecho administrativo y Administración Pública*, 4ª ed., México, Porrúa, 2006.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, El Colegio Nacional, 1983.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo, "Contencioso administrativo objetivo y contencioso administrativo subjetivo a finales del Siglo XX. Una visión histórica y comparatista", *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXV*

- años de la Ley de Justicia Fiscal*, México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2001.
- INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, *Diccionario Jurídico Mexicano*, IJ-UNAM, México, Porrúa, 2007, t. A-C.
- JIMÉNEZ GONZÁLEZ, Antonio, "La transparencia tributaria", *Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta Años*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1988.
- LAFERRIÉRE, Julien, "La jurisdicción administrativa en Francia", *Modelos europeos de justicia contencioso-administrativa*, Madrid, Dykinson, 2007.
- LOMELÍ CERESO, Margarita, "El origen de la jurisdicción administrativa", *Lo contencioso administrativo en la reforma del Estado*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2001.
- LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Teoría y práctica del contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Porrúa, 1990.
- MARGAÍN MANAUTOU, Emilio, *De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad*, 6ª. ed., México, Porrúa, 1997.
- MÁRQUEZ GÓMEZ, Daniel, *Los procedimientos administrativos materialmente jurisdiccionales como medios de control en la Administración Pública*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- , "Algunos problemas que se advierten en el juicio de nulidad regulado en el Código Fiscal de la Federación", en CISNEROS FARÍAS, Germán et. al. (coords.), *El control de la Administración Pública. Segundo Congreso Iberoamericano de Derecho Administrativo*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2007.
- , "Tutela del administrado y contencioso administrativo", *Justicia contencioso-administrativa. Congreso Internacional*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2013.
- MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio, "El fundamento constitucional de la jurisdicción administrativa", *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a los LXV años de la Ley de Justicia Fiscal*, México, Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, 2001.
- MARTÍNEZ ROSASLANDA, Sergio, "El Tribunal Fiscal de la Federación como tribunal administrativo de justicia delegada", *Tribunal Fiscal de la Federación. IX*

Reunión Nacional de Magistrados, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 2000.

PUGLIESE, Mario, *La ley mexicana de justicia fiscal*, México, Fondo de Cultura Económica, 1940.

SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 14ª. ed., México, Porrúa, 1988.

SOSA MIRÓS, Julio César, "La influencia de la doctrina francesa en la creación del Tribunal Fiscal de la Federación", *Tribunal Fiscal de la Federación. Cincuenta Años*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1988.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *El control de la Administración Pública en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1996.

VÁZQUEZ ALFARO, José Luis, *Evolución y perspectiva de los órganos de jurisdicción administrativa en el ordenamiento mexicano*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas--, 1991.

2. Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción.

Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

3. Sitios de Internet

www.prodecon.gob.mx

www.scjn.gob.mx