

CAPÍTULO SEGUNDO

LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO

En México, el sistema de jurisdicción administrativa presenta una naturaleza híbrida. Es un sistema judicial parecido al sistema norteamericano con algunas implantaciones del modelo francés de tribunales administrativos.

I. ASPECTOS HISTÓRICOS

En el sistema jurisdiccional mexicano, el control de los actos de las autoridades administrativas compete, en última instancia, a los tribunales judiciales.³⁷⁴ Este principio ha sido la regla general en el conjunto de los textos normativos mexicanos:

l. Origen y evolución

a) En la primera Constitución del México independiente (1824) encontramos la influencia española de la Constitución de Cádiz y de la ley del 16 fructidor que creó el Consejo de Estado, pero la más fuerte influencia ejercida ha sido aquella de la Constitución de Estados Unidos.

b) Las siete leyes constitucionales de 1836 previeron la creación de **tribunales** supremos de hacienda; al mismo tiempo que previeron la competencia de la Suprema Corte para conocer los litigios sobre los contratos o las adquisiciones realizadas por el gobierno.

e) Las "Bases Orgánicas" de 1843 conservaron los tribunales de finanzas y excluyeron toda injerencia de la Suprema Corte de Justicia en los asuntos administrativos y económicos del Estado y de los departamentos. Estas "bases" crearon un Consejo de Estado con funciones

374 México forma parte del grupo de Estados latinoamericanos que han desarrollado progresivamente la formación de una jurisdicción administrativa distinta de los tribunales judiciales en materia de contencioso administrativo.

consultivas (compuesto por 25 personas calificadas y dividido en cinco secciones que correspondían a las cinco secretarías que existían en esa época).

d) En 1853 fueron redactadas las "Bases para la Administración de la República", que dieron un fundamento constitucional al contencioso administrativo.¹

Ese mismo año, se expidió la "Ley Lares" (o ley para el arreglo de lo contencioso administrativo), que 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".

e) La Constitución de 1857 (artículo 97, párrafo primero) volvió las cosas al estado 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. Era a través del juicio de amparo, consagrado en los artículos 101 Y 102, que se controlaba la legalidad de los actos de la administración.

Según la opinión de los juristas de la época, toda separación de la justicia administrativa sería contraria a una serie de principios constitucionales:

1) 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);

2) El principio según el cual quedaba excluida la posibilidad de crear tribunales especiales (artículo 13);

3) La administración se convertiría, además en "*judex un 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

4) En fin, el artículo 14 de la Constitución era interpretado en el sentido de que todo poder público se encuentra obligado a respetar las

³⁷⁵ Cfr. Nava Negrete, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, México, Porrúa, 1959, p. 276. Quien considera que Teodosio Lares fue el autor de la ley para el arreglo del contencioso administrativo, del 25 de mayo de 1853, que creó una sección del contencioso, al interior del Consejo de Estado; cfr. Armenta Calderón, Gonzalo, *El proceso tributario en el derecho mexicano*, México, Textos Universitarios, 1977, p. 67.

sentencias judiciales antes de privar a un particular de un derecho que le corresponde.

Esta idea se fortalecía con la opinión doctrinal según la cual el juicio de amparo constituía la forma más eficaz del sistema para la solución del contencioso administrativo.^t

f) La disposición del artículo 97, párrafo primero, de la Constitución de 1857 fue retomada por el artículo 104 de la Constitución de 1917, actualmente en vigor.!"

g) La ley de 127 de agosto de 1936 (en vigor a partir del 1 de enero de 1937) creó el "Tribunal Fiscal de la Federación", al que se confió la solución del contencioso fiscal así como la depuración de ciertos créditos del Tesoro y el enjuiciamiento de ciertos casos de responsabilidad del Estado.

En la exposición de motivos de la ley se explica que la creación de tribunales administrativos ya había sido reconocida como posible en diversas sentencias de la Suprema Corte de Justicia. Los autores de esta ley afirman en dicha exposición su voluntad de crear un tribunal "según el modelo francés".

2. *El sistema actual*

La primera advertencia respecto del conjunto de tribunales competentes en materia administrativa que existen en México deriva del carácter federal del Estado mexicano. En razón de este rasgo, existe una doble división de competencias: entre los tribunales federales y los locales, por una parte; y por otra parte, repartición de competencias entre los dos órdenes de jurisdicción (judicial u ordinaria, y administrativa) sea en la esfera federal o en la local.

Por cuanto a la división de competencias entre lo federal y lo local: la competencia federal o nacional corresponde por una parte, al Tribunal Fiscal de la Federación (TFF); por otra parte, los tribunales del Poder Judicial Federal son competentes para juzgar el contencioso de los actos administrativos que escapan a la jurisdicción del Tribunal fiscal.

376 Cfr. Cruzado, Manuel, *Elementos de derecho administrativo*, México, Imprenta de José Murgula, 1895, pp. 223 Y 224; cfr. Algara, José, "Historia de lo contencioso administrativo", *Revista de Legislación y Jurisprudencia*, México, agosto, 1889, pp. 187-189.

377 Cfr. Aguirre, Saturnino, "Le contentieux administratif au Mexique", *Études et Documents du Conseil d'État*, París, núm. 32, 1980-1981, pp. 321 Yss.

Posteriormente encontramos que, en algunos estados de la Federación mexicana existen tribunales administrativos, dándose una repartición de competencias entre estos tribunales especializados y los tribunales ordinarios.

Por otra parte, en principio, existe en México una repartición de competencias entre los tribunales administrativos (federales y locales) y los tribunales que forman parte del Poder Judicial federal. Sin embargo, siempre subsiste la posibilidad de que las decisiones emitidas por los tribunales administrativos sean sometidas al control de los tribunales judiciales de amparo.

De este modo, los tribunales judiciales intervienen en la esfera administrativa para garantizar el respeto de los derechos de los administrados en dos hipótesis:

- a) En aquellos casos respecto de los cuales no son competentes los tribunales administrativos;
- b) Los tribunales judiciales federales conocen en última instancia, por la vía del juicio de amparo, de los recursos en revisión (casación) presentados en contra de las sentencias definitivas de los tribunales administrativos (federales y locales).

11. EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

I. Evolución de la institución

A. Creación

El Tribunal Fiscal de la Federación (TFF) fue creado en 1936.³⁷⁸ Aunque fue concebido en sus orígenes como una jurisdicción administrativa dotada de una competencia limitada a la materia fiscal, actualmente este Tribunal de Justicia Administrativa ejerce su jurisdicción respecto de un grupo de materias que rebasan la esfera de los litigios fiscales.

B. La cuestionada constitucionalidad del TFF

El problema de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación fue señalado por algunos juristas que creían que la existencia de

³⁷⁸ El tribunal fue creado por la "Ley de Justicia Fiscal" de 27 de agosto de 1936, cuyos autores manifestaron su intención de instituir un tribunal administrativo según el modelo francés. De esta forma se introdujeron ciertos elementos del contencioso administrativo continental europeo en un sistema judicialista.

dicho tribunal era contraria al texto del artículo 49 de la Constitución, que prohíbe la reunión de dos o más poderes en un solo órgano, fuera de los casos expresamente previstos por la propia Constitución. Sin embargo, la Suprema Corte nunca puso en duda la constitucionalidad del Tribunal.

Diez años después, el 30 de diciembre de 1946, una reforma al texto del artículo 104 de la Constitución, dio, indirectamente, un fundamento constitucional a los tribunales administrativos: se creó un recurso ante la Suprema Corte "contra las sentencias dictadas por los tribunales administrativos creados por una ley federal, en los casos en que éstos tribunales se encuentren dotados de plena autonomía".

Una segunda reforma (25 de octubre de 1967) estableció claramente la constitucionalidad de los tribunales administrativos: el artículo 104 enuncia que las leyes federales pueden crear tribunales de 10 contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para emitir sus fallos. El artículo concluye que: "Una ley federal establecerá las reglas de organización, de funcionamiento y de procedimiento de estos tribunales así como los recursos que podrán ser utilizados contra sus decisiones".

Actualmente, la base constitucional de la existencia de tribunales administrativos en la esfera federal la da el artículo 73, XXIX-H de la Constitución mexicana que faculta al Congreso para crear tribunales administrativos dotados de plena autonomía.³⁷⁹

La ley orgánica del 31 de diciembre de 1977, tuvo como mérito la desconcentración del tribunal, a lo largo y ancho del territorio nacional, siguiendo las tendencias del proceso de desconcentración de la SHCP. En efecto, antes de la expedición de la ley de 1977, el TFF se componía por un Pleno y por varias salas que se concentraban en la capital del país (ciudad de México). Desde 1977 y hasta 1995 esta jurisdicción administrativa contó con una Sala superior y con 18 salas regionales distribuidas en 12 regiones que cubrían todo el territorio mexicano (artículo 21 LOTFF).

Finalmente, es preciso señalar que el Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo que goza de una autonomía plena y total para emitir sus resoluciones.³⁸⁰

379 La reforma correspondiente se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*, del 10 de agosto de 1987.

380 Artículo 104, fracción I-B de la Constitución mexicana.

2. *Estructura y personal*

A. *Estructura*

La estructura y el funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación se encuentran regulados en su propia ley orgánica publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, del 15 de diciembre de 1995.³⁸¹ Esta ley, que retoma la mayor parte de las disposiciones de su predecesora -Ia de 1977-, incorpora algunas novedades que podemos resumir en los dos puntos siguientes: Sala superior (organización interna, número de magistrados y nuevas atribuciones) y magistrados (nuevos requisitos para ingresar al cargo y reglas de permanencia en el mismo).

Como ya hemos dicho antes, la ley de 1977 introdujo una estructura desconcentrada en la organización del TFF. La Sala superior y un número variable que llegó a ser hasta de 18 salas regionales ubicadas en 12 circunscripciones llamadas regiones. En principio, en cada región se ubicaba una Sala con excepción de las regiones "metropolitana" ----que comprende la ciudad de México y que contaba con seis-, y la "México-Hidalgo" ----que contaba con dos salas-.

La nueva Ley orgánica de 1995 sólo contempla 11 regiones, pero no indica el número de salas a incluir en cada circunscripción. El legislador transfirió al Pleno de la Sala superior la facultad de determinar el número y la ubicación de cada uno de los órganos jurisdiccionales regionales (artículo 16, LüTFF).

B. *Integración*

a. Sala superior. Actualmente la Sala superior se integra con once magistrados, a diferencia de la abrogada ley de 1977, que sólo incluía 9 magistrados.

Por cuanto a la estructura interna de la propia Sala superior, antes de la Ley orgánica de 1995 ésta sólo sesionaba en Pleno. Con la nueva ley, la Sala superior podrá sesionar en Pleno y en secciones.

b. Pleno. El Pleno de la Sala superior se compone de once magistrados. El *quórum* del órgano máximo del tribunal es de siete miembros.

³⁸¹ Esta Ley orgánica tuvo como finalidad principal la puesta en marcha de la desconcentración territorial del tribunal mediante la creación de las salas regionales según el programa de desconcentración del gobierno federal.

Las sentencias y resoluciones del Pleno son emitidas por mayoría de votos de los magistrados presentes. En caso de empate, el asunto se somete a examen en la sesión siguiente; en caso de persistencia del empate, se designará un nuevo magistrado ponente.

Las sesiones son públicas salvo ciertos casos en los que la moral, el interés público o el texto de la ley exijan que sean secretas (*v. gr.*, cuando se designe presidente o se decidan cuestiones de administración del tribunal).

c. Secciones. Cada una de las secciones en que se divide la Sala superior se integra con cinco magistrados uno de los cuales será el presidente de la misma.

d. Salas regionales. Las salas regionales del TFF se componen de tres magistrados cada una, el *quórum* de funcionamiento exige la presencia de todos los miembros de la Sala. Las salas pronuncian sus sentencias por unanimidad o por mayoría de votos.

C. Personal

Los magistrados del TFF son designados por un periodo de seis años por el presidente de la República con la ratificación del Senado o, en su caso, de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión. Los magistrados pueden ser destinados a la Sala superior o a las salas regionales.

Por cuanto al periodo de funciones de los magistrados, éste puede ser variable. Antes de diciembre de 1995, una vez que cumplían un periodo de seis años, podían ser ratificados en sus cargos y se convertían en inamovibles (ya que ocupaban dicho cargo hasta alcanzar la edad de retiro forzoso).

Ahora, con la Ley orgánica de diciembre de 1995, se ha eliminado la inamovilidad de los magistrados de la Sala superior y, en consecuencia, se ha puesto un límite a la duración de los mismos en el cargo. Por otra parte, se ha alargado el periodo de prueba para los magistrados de las salas regionales. Veamos las nuevas reglas:

1) Una vez que concluyan el primer sexenio de funciones, los magistrados de la Sala superior podrán ser ratificados por un segundo y último periodo de 9 años;

2) Los magistrados de Sala regional, una vez concluido su periodo inicial podrán ser ratificados para un segundo periodo de seis años y, en caso de ser ratificados al término del mismo, serán inamovibles.

Cabe mencionar que la ley de 1995 eliminó los puestos de "magistrados supernumerarios" que existían en la ley de 1977, Yque se encargaban de suplir las faltas temporales de los magistrados titulares de las salas regionales. Ahora, dicha suplencia la realiza el primer secretario del magistrado en cuestión. En el entendido de que una vez que se actualice la hipótesis de falta definitiva, se procederá a designar un nuevo magistrado (artículo 6°, LüTFF).

Los magistrados del TFF, únicamente pueden ser destituidos en los casos y mediante el procedimiento previstos en el título IV de la Constitución mexicana para los jueces y magistrados inamovibles del Poder Judicial de la Federación.^W

3. Competencia

La "Ley de Justicia Fiscal", que creó el Tribunal Fiscal de la Federación, limitaba la competencia del mismo a la materia tributaria. Sin embargo, la competencia del tribunal se ha ido ampliando en forma progresiva por reformas subsecuentes, ya sea al texto de la Ley orgánica, o ya sea al texto de algunas leyes especializadas.

A. La Sala superior

Para explicar las atribuciones y facultades de la Sala superior debemos estudiar subsecuentemente las reservadas al Pleno de la misma y las que corresponden a las secciones.

a. El Pleno

Corresponden al Pleno las siguientes atribuciones:

1. Fijar o suspender, y mandar publicar la jurisprudencia del tribunal en los términos del Código Fiscal;

11. Juzgar y resolver, en ejercicio de su facultad de atracción, los asuntos que poseen características especiales. Existen tres criterios de atracción.^{l"}

¹⁰ Los asuntos cuya solución requiera la interpretación directa de una ley o de un reglamento;

³⁸² Artículo 3° de la Ley Orgánica del TFF, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de diciembre de 1995.

³⁸³ Se trata de un poder de atracción discrecional similar al del *writ Of certiorari* que posee la Suprema Corte de los Estados Unidos.

2º Cuando sea necesaria fijación del alcance de los elementos constitutivos de una contribución fiscal, hasta fijar jurisprudencia, y

3º Los demás casos que su presidente considere de importancia y trascendencia.

Esta facultad de atracción puede ser ejercitada de oficio o bien, a petición de las salas regionales o de las autoridades de la administración fiscal federal.

III. También es competente para conocer de las "excitativas de justicia" formuladas por las partes en aquellos casos en que los magistrados no redacten un proyecto de decisión o no emitan su voto sobre los proyectos de sentencia sometidos a voto, dentro de los plazos legales.

IV. Él califica las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados y designa, de entre los secretarios del tribunal, a quienes deben sustituirlos.

V. Él resuelve los conflictos de competencia suscitados entre las salas regionales.

VI. Él resuelve los conflictos de competencia que puedan surgir entre las salas regionales del tribunal.

VII. Señala -el Pleno-, la sede y número de las salas regionales.

VIII. Designa, de entre sus miembros, al presidente del tribunal. También designa al secretario de acuerdos, al oficial mayor y al contralor del tribunal.

IX. Dicta las medidas necesarias para la investigación de posibles responsabilidades administrativas de los magistrados y aplica la sanción correspondiente, excepción hecha de la destitución que deberá ser dictada por el presidente de la República.

X. Resuelve los incidentes y recursos interpuestos en los juicios de su competencia, y

XI. Expide el reglamento interior y todos los reglamentos necesarios para el adecuado funcionamiento del tribunal. También, con el mismo fin, puede crear las unidades administrativas que sean necesarias.

b. Las secciones de la Sala superior

A diferencia del Pleno (que realiza funciones de gobierno y administración del conjunto del tribunal, así como de sus facultades estrictamente jurisdiccionales), las secciones sólo ejercen funciones jurisdiccionales, que podemos resumir en las siguientes:

- 1) Resuelven los recursos e incidentes que se interpongan en los asuntos que ante ellas mismas se estén tramitando;
- 2) Las secciones de la Sala superior conocen de los recursos de apelación interpuestos contra las decisiones de las salas regionales.^{v"}
- 3) Fijan, suspenden, y mandan publicar la jurisprudencia del tribunal en los términos del Código fiscal. Cada sección debe aprobar las tesis y rubros de la jurisprudencia y de los precedentes fijados por ella y ordenar su correspondiente publicación;
- 4) Resuelven los juicios en los tres casos siguientes:

- a) Los relacionados con los temas incluidos en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;³⁸⁵
- b) Aquellos en los que el acto que se impugna haya sido dictado con fundamento en algún tratado o convenio internacional en materia de doble tributación que haya sido suscrito por México, o cuando el actor mencione que no se aplicó a su favor un tratado o convenio de los ya mencionados;
- c) Los que habiendo sido considerados de importancia y trascendencia por el presidente del Tribunal sean turnados -por acuerdo del mismo funcionario- a las secciones;
- d) Finalmente, las secciones poseen las demás atribuciones "que establezcan las leyes".

B. *Las salas regionales*

a. La distribución de la competencia entre las salas regionales

Las salas regionales ejercen la mayor parte de las atribuciones jurisdiccionales del TFF -mencionadas en el artículo 11, LüTFF-, a excepción de las conferidas por la propia LüTFF a la Sala superior.^{P"}

Antes que nada se debe precisar que no existe una competencia especial para cada una de las salas, pues la competencia prevista en el Código fiscal concierne a todas las salas, incluyendo aquellas que se encuentran

³⁸⁴ Esta facultad le habla sido suprimida a la Sala superior -que antaño sólo funcionaba en Pleno- en virtud de una reforma del S de enero de 1988, pero le ha sido restituida a partir de la entrada en vigor de su nueva Ley orgánica.

³⁸⁵ La Ley de Comercio Exterior fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, del 27 de julio de 1993. Esta competencia ya habla sido atribuida al TFF, por una reforma a su Ley orgánica publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, del 22 de diciembre de 1993.

³⁸⁶ En este supuesto, corresponde a las salas regionales instruir los asuntos de los que deberán conocer tanto el Pleno como las secciones de la Sala superior (artículo 30, LOTFF).

en una misma región, y cuyo número obedece más que nada a un principio de división del trabajo.

1) Distribución de la competencia por territorio: las salas regionales conocen de los asuntos conforme a la circunscripción en que se localice el domicilio del demandante o actor. Sin embargo, existen excepciones en las que no se observa esta regla.³⁸⁷?

2) Distinción de los tipos de contencioso administrativo: en realidad, todas y cada una de las salas regionales son competentes para conocer de dos grandes dominios del contencioso administrativo; el contencioso de anulación y el contencioso de plena jurisdicción.

a) *El contencioso de anulación.* Por lo que toca al contencioso de anulación, éste comprende los litigios concernientes a la anulación de los actos y decisiones pronunciadas en materia fiscal.

1) En primer lugar, las salas regionales son competentes para conocer de las demandas dirigidas, ya sea contra la determinación de la existencia de una obligación fiscal; se fije en cantidad líquida, o bien, contra los cálculos relativos a la liquidación de un impuesto.

Se trata de demandas destinadas a la anulación de una decisión administrativa de las autoridades fiscales que establezca, sin ulterior recurso, la existencia de un crédito fiscal, su liquidación, o bien, indique las bases necesarias para que ésta se realice (artículo 11, 1, LüTFF).

2) En segundo lugar, se incluyen en este grupo las decisiones que nieguen la devolución de una contribución recaudada de forma indebida por el Tesoro federal. En este sentido conocen de las resoluciones en las que se niegue la devolución de un ingreso -de los regulados por el Código Fiscal de la Federación- que hubiere sido percibido indebidamente por el fisco o cuya devolución proceda conforme a la ley (artículo 11, 11, LüTFF).

3) Existe, en tercer lugar, una cláusula general de competencia para conocer las distintas decisiones de aquellas que ya han sido estudiadas, emitidas en materia fiscal y que no sean susceptibles de ser reparadas por

387 Se trata de los siguientes casos: a) Cuando se trate de empresas que formen parte del sistema financiero conforme a la LISR; o que tengan carácter de controladoras o controladas y determinen su estado fiscal consolidado, conforme a la Ley del Impuesto sobre la Renta; b) Cuando el demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el país; y e) Cuando el actor resida en México pero carezca de domicilio fiscal. En los dos primeros casos corresponderá el conocimiento de los asuntos a la Sala en cuya circunscripción tenga su sede la autoridad que dictó el acto o resolución que se impugna. En el último supuesto se fijará la competencia con base en el domicilio particular del actor.

ningún recurso administrativo. Así, el artículo 11, IV, LüTFF, hace referencia a cualquier otra decisión, distinta de las antes mencionadas, que provoque un agravio en materia fiscal. Entre este conjunto podríamos citar a las demandas destinadas a impugnar la legalidad de los actos dentro del procedimiento administrativo de ejecución.

4) Las salas regionales son también competentes en materia de infracciones y de sanciones fiscales. Ellas conocen de los procesos iniciados contra decisiones en las que se impongan, de forma definitiva y sin ningún recurso administrativo ulterior, sanciones por infracciones a las leyes fiscales y administrativas.

5) Ellas juzgan las decisiones del Poder Ejecutivo federal en las que se establezca la existencia de un crédito en contra de servidores públicos, resultante de responsabilidad pecuniaria, así como de los créditos que por la misma causa se determinen en contra de los particulares que hubieren participado en los hechos que dieron lugar a dicha responsabilidad (artículo 11, VIII, LüTFF).

6) Las salas del TFF son competentes para conocer de las demandas formuladas por el secretario de Hacienda con el fin de que se declare la nulidad de una decisión administrativa fiscal favorable a un particular (juicio de lesividad).

7) Las resoluciones recaídas a los recursos regulados en las materias a que hace alusión el propio artículo 11, LüTFF, incluido el recurso de revisión previsto en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo -artículo 83-.

8) Las que requieran de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los estados y los municipios, así como sus organismos descentralizados.

b) *El contencioso de plena jurisdicción.* Las materias que incluye este contencioso son las siguientes:

1) Los litigios relativos a la interpretación y la ejecución (cumplimiento) de los contratos de obras y trabajos públicos suscritos por la administración federal centralizada (artículo 11, VII, LüTFF);

2) La determinación de la responsabilidad administrativa o disciplinaria de los funcionarios públicos por la comisión de actos que no constituya delitos;

3) Las controversias relativas a las Fianzas;

4) Los litigios contra las decisiones en las que se niegue la reparación de los daños ocasionados por actos que generen la responsabilidad solidaria de la administración, conforme al artículo 77 bis de la LFRSP;

5) Los litigios relativos a las pensiones y otras prestaciones de seguridad social otorgadas a los empleados civiles y militares o a sus beneficiarios, las que han sido calificadas como "parafiscales".

Se trata de resoluciones en las que se niegue o se reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales establecidas en favor de los empleados civiles o militares, sus familiares y derechohabientes (con cargo al erario federal o a la Dirección de Pensiones Militares), o aquellas en las que se impongan obligaciones a dichas personas (artículo 11, V YVI, LüTFF).

111. LOS TRIBUNALES ADMINISTRATIVOS LOCALES

l. Creación

Los tribunales administrativos locales son, en general, de creación reciente pues la mayoría de ellos han sido creados en los quince últimos años.

A. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

El primero de ellos fue instituido en el Distrito Federal por una ley publicada el 17 de marzo de 1971, promulgada el 25 febrero del mismo año.³⁸⁸

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un organismo jurisdiccional que posee plena autonomía para rendir sus sentencias en razón de la independencia que detenta respecto de las autoridades administrativas.

La constitucionalidad del nuevo tribunal no fue cuestionada debido a que el artículo 104 de la Constitución había sido modificado en 1967 para permitir la creación de un tribunal de lo contencioso administrativo en el Distrito Federal. Cabe señalar que incluida originalmente en el artículo

³⁸⁸ Cfr. Ovalle, José, "Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal", *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, núm. 3, México julio-septiembre de 1972, pp. 352 Yss.

104 de la Constitución, la base del citado tribunal se encuentra en el artículo 122 de nuestra carta magna.

B. Los otros tribunales locales

Los tribunales administrativos de algunos estados de la Federación fueron creados a partir del modelo del Tribunal del Distrito Federal, con posterioridad a la creación de aquél. Sin embargo, es preciso decir que antes de los años setenta ya había algunos tribunales fiscales creados siguiendo el modelo del TFF.

a. Constitucionalidad de los tribunales administrativos locales

Los tribunales administrativos se fueron creando sin que hubiera una regla expresa en la Constitución federal, y no fue sino hasta la reforma constitucional del 27 de febrero de 1987, que se creó una base en la ley fundamental para la creación de los tribunales administrativos de los estados de la Federación.³⁸⁹

Al respecto, el artículo 116 de la Constitución federal dispone que:

Las Constituciones y las leyes de los estados podrán crear tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para decidir las controversias que surjan entre la administración pública local y los particulares, fijando las reglas de organización, de funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus decisiones.

b. Relación sucinta de los tribunales administrativos locales

En una perspectiva panorámica podemos mencionar los tribunales locales siguientes:

1) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, creado por la Ley de Justicia Administrativa del 26 de diciembre de 1986. Este tribunal tuvo como predecesor al Tribunal Fiscal del Estado de México, creado, a su vez, por la ley promulgada el 26 de diciembre de 1958.³⁹⁰

Este tribunal, se convirtió durante cierto tiempo en el más avanzado en los dominios de la responsabilidad patrimonial de la administración, de la suspensión de la ejecución del acto atacado, y por la atribución del

389 El decreto de reforma entró en vigor a partir del 28 de febrero de 1987.

390 Cfr. Ruiz, Tomás, "El Tribunal Fiscal del Estado de México", *Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México*, núm. 1, 1977, p. 61.

título de parte en el juicio a los organismos descentralizados de la administración que ejercen funciones de autoridad. Su ejemplo no tardó demasiado tiempo en ser seguido por una serie de tribunales de creación posterior.

2) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco, creado por la ley promulgada el 23 de diciembre de 1983. El procedimiento es regulado por la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco del 11 de enero de 1984.³⁹¹

3) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato fue creado por la Ley de Justicia Administrativa, publicada el 24 de septiembre de 1985, en vigor a partir del 2 de enero de 1986. Esta ley reúne en un sólo texto la reglamentación de la organización y del procedimiento seguido ante el tribunal-".³⁹²

4) El Tribunal del Estado de Querétaro, fue instituido por la ley del 27 de septiembre de 1985.³⁹³

5) El Tribunal del Estado de Sonora, creado por la Ley Orgánica del Tribunal, publicada el 26 de enero de 1977. A pesar de su denominación, este tribunal limita su competencia a la materia fiscal.

6) El Tribunal del Estado de Guerrero, creado por la Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal del Estado de Guerrero, del 7 de julio de 1987, se instaló a partir del 28 de agosto de 1987.

7) El Tribunal del Contencioso Administrativo del Estado de Veracruz, creado por la Ley de Justicia Administrativa, publicada el 14 de febrero de 1989, tuvo como precedente un antiguo tribunal fiscal. El procedimiento ante el tribunal es regulada por dicha ley.

8) El Tribunal Fiscal del Estado de Tamaulipas (unitario), es el más antiguo de los tribunales administrativos locales. Este órgano fue concebido, según el modelo del Tribunal Fiscal de la Federación e instituido por la Ley de Justicia fiscal del 29 de diciembre de 1951. Sin embargo, como su nombre lo indica, este tribunal posee una competencia limitada a la materia fiscal.

9) El Tribunal del Contencioso Administrativo del Estado de Baja California, creado por la ley publicada el 31 de enero de 1989, en vigor

³⁹¹ Cfr. "Nuevo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en Jalisco", *Revista Indetec*, núm. 36, octubre-noviembre, 1984, Guadalajara, México, pp. 12 Yss.

³⁹² Cfr. López Ríos, Pedro, "La justicia administrativa en el Estado de Guanajuato", *Boletín del Departamento de Investigaciones Jurídicas*, Guanajuato, México, núm. especial, 1984.

³⁹³ Cfr. Nava Negrete, Alfonso, *Legislación comparada de justicia administrativa*, México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1987.

a partir del 3 de febrero del mismo año. Este tribunal tuvo como predecesor una antigua "Comisión de Revisión Fiscal" (introducida el 28 de diciembre de 1972).

10) El Tribunal del Estado de Yucatán, creado por la Ley orgánica publicada el 11 de octubre de 1987. El procedimiento es regulado por una ley publicada en la misma fecha.

11) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León, fue creado por la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Estado.³⁹⁴ publicada en 1990. Para regular el procedimiento ante el Tribunal se publicó, en forma simultánea, un "Código de Procedimientos del Tribunal del Contencioso Administrativo del Estado de Nuevo León".

12) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa, fue creado por la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa, promulgada el 11 de marzo de 1993 y publicada en *El Estado de Sinaloa* el 26 de marzo de 1993. El actual tribunal sustituye al antiguo Tribunal Fiscal del Estado de Sinaloa.

13) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán, fue instituido por la "Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado".³⁹⁵

14) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Morelos, creado por la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Morelos, publicada en el periódico *Tierra y Libertad*, de 14 de febrero de 1990.

15) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de San Luis Potosí, creado por la "Ley de Justicia Administrativa del Estado de San Luis Potosí" (publicada en el *Periódico Oficial* del Estado el 21 de abril de 1993).

16) En el estado de Chiapas, se escogió la vía judicial para resolver las controversias administrativas, pues la Ley de Justicia Administrativa local, del 27 de diciembre de 1987, dio a los tribunales judiciales la competencia para conocer de las controversias administrativas, pues el juicio de nulidad contra los actos administrativos es seguido ante las salas mixtas (una en Tuxtla Gutiérrez y dos regionales en Tapachula y Pichucalco) del Tribunal Superior de Justicia del Estado.

394 Este órgano jurisdiccional sustituyó al Juzgado Fiscal del Estado de Nuevo León que, a su vez, había sido creado por el Código fiscal local publicado en el periódico el 30 de noviembre de 1984.

395 Decreto núm. 461 publicado en el *Diario Oficial* del Estado del primero de octubre de 1987.

2. *Estructura y personal*

A. *Estructura*

En lo que concierne a la organización de la jurisdicción administrativa local, encontramos que existen diversas soluciones: la explicación reside en la naturaleza federal de la República mexicana.

Cada estado federado es libre de organizar sus órganos de jurisdicción ordinaria y administrativa, dentro del marco de las bases contenidas en el artículo 116 de la Constitución. Así, en casi la mitad de los estados – 15 entre 31 –, el contencioso administrativo se resuelve aún por la vía de los tribunales judiciales.^v"

En dieciséis entidades federativas (comprendido el Distrito Federal) existen tribunales administrativos locales, que poseen una organización y una estructura que presenta una geometría variable.^{P?}

Así, encontramos tribunales compuestos por un sólo juez (v. gr., Nuevo León, Sinaloa, Querétaro, Sonora, Yucatán, Tamaulipas), tribunales colegiados que se ubican en una sola ciudad (v. gr., Jalisco, Guanajuato y Distrito Federal) y tribunales colegiados que poseen una estructura desconcentrada y que se ubican en varias salas repartidas sobre todo el territorio del Estado (v. gr., Estado de México, Guerrero y Veracruz).

En ciertos casos, ya existía un antiguo tribunal fiscal que se convirtió en tribunal administrativo ampliando su esfera de competencia (v. gr., Sinaloa, Sonora, Hidalgo y Nuevo León).

B. *Los magistrados de los tribunales locales*

Los magistrados de los tribunales administrativos locales son designados por un periodo de seis años por el gobernador del Estado (salvo en el caso del Distrito Federal en donde la designación es una facultad del jefe de la administración del propio Distrito Federal), con la ratificación del Congreso local (aunque en el Distrito Federal, la ratificación es una atribución ejercida por la Asamblea Legislativa del Distrito Federal).

396 Siendo el caso más interesante el del estado de Chiapas, que creó una Sala "administrativa" en la estructura del Poder Judicial local, utilizando así una solución que se aproxima al modelo español de tribunales judiciales especializados. (Ley de Justicia Administrativa del 27 de diciembre de 1988).

397 Se trata de los estados de: México, Guanajuato, Guerrero, Veracruz, Jalisco, Sonora, Sinaloa, Yucatán, Nuevo León, Querétaro, Hidalgo, Tamaulipas, Baja California, Morelos, San Luis Potosí. También se incluye el Distrito Federal.

En aquellos estados de la Federación en los que existe una jurisdicción administrativa autónoma, los magistrados de los tribunales respectivos se encuentran sometidos a las mismas reglas disciplinarias que los jueces de los poderes judiciales locales.

3. Competencia

En principio, estos tribunales tienen una competencia general o genérica en materia administrativa. Esto significa que son competentes para juzgar todos los actos y decisiones administrativos dictados, ejecutados o que se intenten ejecutar por parte de las autoridades administrativas locales, incluyendo aquellos que versan sobre la materia fiscal. Sin embargo, hay un grupo de tribunales locales que poseen una competencia limitada a los litigios fiscales (*v. gr.*, Tamaulipas, 1951 y Sonora, 1977).

En el caso del Tribunal del Distrito Federal, según el texto original de su ley, el tribunal debería resolver "las controversias de carácter administrativo que surjan entre las autoridades del Distrito Federal y los particulares, a excepción de los asuntos que sean de la competencia del Tribunal Fiscal Federal".

Esta ley fue modificada por una reforma publicada el 3 de enero de 1978 para dar al Tribunal de lo Contencioso Administrativo competencia para juzgar todas las controversias administrativas, incluyendo aquellas de naturaleza fiscal.³⁹⁸ Fórmula que ha sido repetida en la reciente LTCDF publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de diciembre de 1995.

En ciertos tribunales existen algunas innovaciones con relación al modelo del Tribunal del Distrito Federal -aunque cabe señalar que el rezago de la legislación del Distrito Federal, respecto de otras legislaciones locales, ha sido eliminado con la reciente LTCDF-. Este es el caso, entre otros, de los tribunales de los estados de México y Yucatán en lo que respecta a la responsabilidad de los funcionarios de la administración local. Por otra parte, estos tribunales y aquellos de creación reciente, pueden juzgar los actos de los organismos descentralizados que ejecutan "funciones de autoridad" (*v. gr.*, Estado de México, Veracruz, Yucatán,

³⁹⁸ *Cfr.* Ovalle, José, "Reforma y adiciones a la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal", *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, México, núm. 26, enero-abril, 1979, pp. 181-191.

Baja California, Guerrero, Jalisco, Guanajuato, Querétaro y, a partir de diciembre de 1995, Distrito Federalj.P?

IV. EL PROCEDIMIENTO ANTE LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA

I. Condiciones de admisibilidad de la demanda

A. El acto atacado

a. Ante el Tribunal Fiscal Federal

Para poder interponer una demanda ante el Tribunal Fiscal de la Federación es necesario, salvo el caso de que exista negativa ficta, que haya una decisión previa de la autoridad que sea contraria a la pretensión del promovente.

Esta regla de la decisión previa se aplica tanto a las materias previstas en el Código Fiscal de la Federación y en la ley orgánica del propio Tribunal como a aquellas en las que la competencia de la jurisdicción administrativa federal deriva de una ley especial.

Es necesario también que el acto que se pretende impugnar reúna tres condiciones:

1) Debe tratarse de una decisión ejecutoria pronunciada, en este caso, por una autoridad federal. Esto significa que no se puede impugnar ante esta jurisdicción ningún acto realizado por los gobiernos y autoridades locales.

2) Que posea carácter definitivo. Sólo las decisiones de carácter definitivo pueden ser impugnadas y no así los actos de mero trámite.

3) Que cause un perjuicio. El promovente del juicio debe acreditar que el acto que se impugna lesiona su esfera jurídica.

b. Ante los tribunales administrativos locales

En lo concerniente a la regla de la decisión previa, es necesario que exista un acto administrativo, aunque en ciertos casos se da efectos a la inactividad de la autoridad.s?"

399 La hipótesis general es aquella de la imposibilidad para los tribunales administrativos de juzgar los actos de los organismos descentralizados de la administración.

400 Es el caso de la negativa fleta que opera después de cuatro meses de que se presentó una petición a la autoridad. En este caso, el silencio de la autoridad se interpreta como una resolución favorable al administrado.

Por cuanto a la regla de definitividad del acto, ésta también se aplica a nivel local.

En lo que respecta al previo agotamiento de los recursos administrativos la solución no es homogénea. Así, ante un grupo de tribunales es necesario agotar todos los recursos administrativos previstos en las leyes aplicables al caso respectivo. Por el contrario, ante el Tribunal del Distrito Federal⁴⁰¹ y ante otros tribunales administrativos (*v. gr.*, Hidalgo, Guanajuato, Querétaro), se puede escoger entre la interposición del recurso administrativo ante la administración y el juicio contencioso administrativo.

B. La personería del promovente

Para que la demanda pueda ser declarada admisible, es necesario también que el promovente justifique, por una parte, un interés para actuar ante el tribunal y, por otra parte, su capacidad para actuar en JUICIO.

a. El interés para actuar

El promovente debe justificar un interés que se desprenda del hecho que el acto impugnado le cause un daño directo. Esto significa que el quejoso debe ser el destinatario de un acto o resolución de carácter administrativo que le provoque un perjuicio o que le niegue la reparación de un derecho al cual él pretende acceder legítimamente.

Por otra parte, no basta con que el promovente invoque la lesión de un interés personal y legítimo tutelado por la ley, sino que además debe acreditar que él es el destinatario directo de la decisión impugnada y que esta le causa un daño directo.

b. La capacidad para actuar en juicio

El promovente debe también reunir las condiciones generales para comparecer en JUICIO.

Por lo que toca a la postulación, la demanda puede ser interpuesta por el propio interesado o por un abogado provisto de un mandato.⁴⁰²

401 Anteriormente se exceptuaba de esta regla a la materia fiscal, sin embargo, actualmente es optativo el agotamiento de los recursos administrativos respecto del ejercicio de la acción ante el TCDF.

402 Una vez que la procuración no sea general sino solamente parcial o especial, el mandatario debe ser siempre un abogado.

C. *Los plazos para interponer el recurso*

El actor debe incoar el juicio en el plazo fijado por la ley, pues en caso contrario su derecho de acción precluirá y su demanda será declarada inadmisible. Entonces se configurará una *causa de improcedencia* que podrá ser invocada, ya sea de oficio por el tribunal, o ya sea por las autoridades demandadas al momento de la contestación de la demanda.

Según el Código Fiscal de la Federación, el interesado cuenta con un plazo de 15 días para interponer el recurso. Sin embargo, en ciertos casos especiales previstos por las leyes especiales dicho plazo puede ser ampliado. Es el caso en materia de Fianzas en la que los promoventes tienen un plazo de 90 días para iniciar el juicio.

Otra excepción se da en el juicio de lesividad en el que el promovente es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, caso en el que el plazo es de 5 años a partir de la fecha en la que la decisión fue notificada al destinatario.

Por lo que se refiere al cómputo del plazo, éste empieza a correr al día siguiente al de la notificación de la decisión atacada.

2. *Causales de procedencia del juicio de nulidad*

Trátase de los vicios o defectos que afectan los actos administrativos que se impugnan ante el tribunal y que pueden entrañar la anulación de los mismos.

A. *Causas de nulidad en el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación*

Nos limitaremos a describir los casos en los que procede la acción contenciosa destinada a que el tribunal anule una decisión conforme a las hipótesis de competencia contenidas en el Código Fiscal, en la Ley orgánica respectiva y en las leyes especiales que dan competencia al Tribunal fiscal.

a. La incompetencia de la autoridad que tomó la decisión o que siguió el procedimiento atacado. Esta competencia debe encontrarse prevista en una ley.

En el derecho mexicano, el principio general de la competencia se encuentra establecido en el artículo 16 de la Constitución; de ahí se deriva

que todo acto emitido o ejecutado por órganos o autoridades a los que la ley no les confiere competencia en la materia deberá ser considerado nulo.

b. La omisión o el incumplimiento de las formalidades que debe revestir el acto o el procedimiento incriminados. El vicio de forma produce la nulidad del acto administrativo o, en su caso, del procedimiento administrativo de ejecución.ⁱ"

Para arribar a ello deben satisfacerse dos condiciones: por una parte, debe tratarse de la violación de una formalidad prevista por la ley. Por otra parte, debe tratarse de una formalidad sustancial. Para definir la naturaleza de estas formalidades, se parte del criterio de considerar como "sustancial" toda formalidad cuya violación provoque una modificación de la decisión tomada por la administración.

c. La ilegalidad. A este respecto, podemos hablar de dos hipótesis. En la primera, nos encontramos en presencia de un error de derecho o de una falsa interpretación de la disposición legal aplicada. En la segunda hipótesis se trata de una violación de la ley derivada de su desconocimiento o inaplicación.

d. El desvío de poder en el caso de sanciones impuestas por infracción a las leyes fiscales.

Esta causa de nulidad merece dos señalamientos:

Primeramente, el desvío de poder se limita en México, exclusivamente, a los casos de imposición de sanciones por infracción a las leyes fiscales. Esto significa que no se trata de una causa de anulación válida respecto de todos los actos fiscales."^j"

En segundo lugar, en el derecho público mexicano la noción de "desvío de poder" reviste un sentido concreto y particular que se aleja demasiado del sentido adjudicado a esta noción por la doctrina francesa. En efecto, en Francia existe desvío de poder cuando: "una autoridad administrativa ejecuta regularmente un acto de su competencia pero con un fin distinto que aquel para el cual el acto podía legalmente ser ejecutado".

403 El principio general del respeto de las formalidades sustanciales por todo tipo de autoridad está incluido en el artículo 14 de la Constitución mexicana como una garantía individual reconocida a toda persona.

404 Esta concepción "limitada" del desvío de poder, consagrada por el artículo 228 del Código Fiscal Federal ha sido criticada por la doctrina. *Cfr. Héduán Virués, Dolores, Las funciones del Tribunal Fiscal, México, 1961, pp. 91-100.*

Esto significa que, en Francia, el juez administrativo centra su actividad en la búsqueda de la intención del autor del acto que, por lo demás, ha respetado todas las formalidades.

Sin embargo, en México, la noción de desvío de poder es mucho más limitada y consiste en: "la desproporción que puede existir entre la sanción fiscal y la infracción cometida, es decir, en la mala calificación de la gravedad de una infracción".⁴⁰⁵

En realidad, esta concepción del desvío de poder se aproxima más a la noción francesa de la "incorrecta calificación jurídica de los hechos", que a la concepción que en el derecho galo se da a la causal de nulidad comentada.

B. Causas de nulidad en los juicios ante los tribunales administrativos locales

En el ámbito local podemos encontrar, en general, los mismos casos de procedencia que ante el Tribunal Fiscal Federal. Sin embargo, en gran parte de los tribunales, se tiene un concepto más completo del "desvío de poder" que aquel del Tribunal Fiscal de la Federación.⁴⁰⁶

3. Desarrollo de la instancia contenciosa administrativa

A. Carácter generales

El legislador federal (que en general ha sido seguido por las legislaturas de los estados) ha creado un procedimiento original respecto del procedimiento seguido ante la jurisdicción ordinaria o judicial. En el procedimiento contencioso administrativo se ha buscado la celeridad y la simplicidad en la impartición de la jurisdicción administrativa. Veamos sus líneas generales:

a. Es un procedimiento de tipo "inquisitorio", toda vez que el tribunal dirige e impulsa el procedimiento desde el momento en que es instado por el promovente hasta su culminación.

405 *Cfr.* Treviño, Jorge, *Le Tribunal Fiscal Fédéral du Mexique*, tesis, Universidad de París, 1963, pp. 314-316.

406 Por citar un ejemplo, conforme al artículo 22 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, es causa de anulación de los actos administrativos "la arbitrariedad, la desproporción, la desigualdad, la injusticia manifiesta y cualquier otra causa similar". Este precepto ha sido reproducido en otras leyes locales: Estado de México, Guerrero, Baja California y Yucatán.

En este tipo de procedimientos el papel del juez se revela extremadamente importante, razón por la cual se le ha dotado de amplias facultades de investigación y de instrucción, de tal forma que pueda ordenar la realización de toda diligencia de instrucción que le parezca necesaria para el conocimiento de la verdad. En este sentido puede exigir a las autoridades administrativas la entrega de todo documento, cuya naturaleza permita la veracidad y la certeza de los hechos relatados por las partes en sus ocurtos. Además de ello, goza de absoluta libertad en cuanto a la valoración de los medios de prueba. En fin, él puede invocar, al momento de dictar sentencia, los hechos notorios, aun en los casos en que no se hayan presentado pruebas relacionadas con éstos.

b. Es un procedimiento con tendencia a la oralidad. Posee los rasgos esenciales que caracterizan el procedimiento oral, a saber:

- 1) Papel primordial de la palabra sin excluir por tanto la escritura;
- 2) Contacto inmediato del juez con las partes y con los elementos de convicción;
- 3) La identidad física del juez de instrucción y del juez de sentencia en el proceso;
- 4) La imposibilidad de apelar las sentencias interlocutorias;
- 5) La concentración del procedimiento.

c. La gratuitad. La ausencia de gastos de registro de la demanda que encontramos en otros sistemas jurídicos. En México, por mandato del artículo 17 de la Constitución, las costas judiciales se encuentran totalmente excluidas ante los tribunales administrativos y ante todo tipo de tribunales. Ningún acto de trámite o resolución de los tribunales requiere del pago de derechos de registro. De ahí resulta que la justicia que imparten los tribunales mexicanos es gratuita.

d. Es un procedimiento acelerado. Este rasgo se explica en función de tres características:

- Para empezar, la brevedad de los plazos. No solamente el plazo para interponer la demanda de nulidad, salvo ciertas excepciones, es muy corto (15 días); también el resto de los plazos previstos en el procedimiento son breves. Así, las autoridades demandadas disponen de un plazo máximo de 20 días para contestar la demanda; a su vez, el tribunal dispone de un plazo de sesenta días para emitir sentencia a partir del momento en que los procesos se encuentren en estado de ser juzgados.

- En segundo lugar, el carácter excepcional de los incidentes que puede suspender el proceso principal: sólo existen dos incidentes suspensivos. El primero de ellos es el incidente de nulidad de notificaciones; el segundo es el incidente de acumulación de procesos que tiene por objeto la fusión de éstos para garantizar la unidad de los criterios contenidos en las sentencias de fondo.
- En fin, se ha buscado acelerar el procedimiento a través de la simplificación de las etapas de la instancia: éstas son poco numerosas, pues existe, en principio, una sola demanda; posteriormente se produce la contestación de la misma a través del informe de la autoridad demandada y, finalmente, se suceden el auto de cierre de la instrucción y la emisión de la sentencia definitiva.

B. Las diferencias del procedimiento ante los tribunales locales

En los tribunales administrativos locales se sigue básicamente el mismo procedimiento que ante el TFF; sin embargo, existen algunas diferencias, entre las que podemos mencionar:

a. Audiencia de pruebas y alegatos, a diferencia del proceso administrativo federal en el que existe un auto de cierre de instrucción, ante los tribunales locales se sigue dando una audiencia, que se tomó de la regulación que hasta principios de los años ochenta existía en el Código Fiscal de la Federación;

b. La suspensión de los actos impugnados se tramita directamente ante el Tribunal administrativo, a diferencia de la suspensión ante el Tribunal federal, caso en que se debe pedir la medida cautelar a la autoridad demandada. Por lo demás en algunas legislaciones locales, en casos restringidos, se concede efectos restitutorios a la medida cautelar.

c. La autoridad demandada puede ser cualquier organismo descentralizado que realice funciones de autoridad, a diferencia de la legislación federal en la que sólo se pueden demandar los llamados "organismos fiscales autónomos".

C. Principales estadios de la instancia contenciosa administrativa

En este apartado intentaremos presentar un breve panorama de las principales etapas del procedimiento ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

a. La presentación de la demanda

Es con la presentación de la demanda que se inicia el contencioso administrativo.

I) Formalidades

- .- La demanda debe ser presentada por escrito y debe acompañarse de copias para cada una de las partes. En ella se deben mencionar: El nombre, la dirección del promovente y su clave del registro federal de causantes (RFC).
- En caso de existir un representante, mencionar el nombre de éste y su dirección; si el promovente es un mandatario, deberá acreditar dicha calidad.
- El promovente deberá precisar, en su caso, el nombre y la dirección de¹ tercero interesado.
- Además, se debe precisar con claridad la resolución, el acto o el procedimiento que se ataca y la autoridad o las autoridades que hayan pronunciado, tramitado, o ejecutado, el acto o procedimiento atacados.
- La demanda deberá ser acompañada de las piezas probatorias, y particularmente, del documento que contenga la decisión impugnada, a menos que se trate de una demanda formulada contra una decisión implícita de rechazo (negativa ficta).
- Es necesario, finalmente, que la demanda contenga claramente la exposición de los hechos y de los agravios invocados, así como una lista de las pruebas que el promovente se propone desahogar. En sólo tres casos excepcionales se permite ampliar la demanda.¹¹
- En el caso de los litigios financieros existe la exigencia de constituir una garantía del pago del importe del crédito fiscal (que puede hacerse, entre otras formas, a través de una fianza), en la hipótesis de que el actor solicite en el escrito de la demanda la suspensión de la ejecución del acto atacado.

407 Artículo 210, CFFMex. Contra una negativa ficta; contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación, Y cuando en la contestación se sostenga que el juicio es improcedente por consentimiento tácito, y el actor considere que la notificación del acto impugnado se practicó ilegalmente.

2) *Admisión de la demanda*

Una vez que ésta ha sido presentada, corresponde al tribunal estudiarla. Si la demanda reúne los requisitos exigidos, el tribunal declarará su admisibilidad.

Si ella se encuentra afectada de algún vicio u omisión, el tribunal no puede desecharla en forma definitiva, pues deberá prevenir al actor para que la aclare o la complete en el plazo de cinco días a partir de la fecha en que se hizo la notificación correspondiente. En caso de que la irregularidad no sea corregida, el tribunal tendrá que desechar la demanda.

b. La "contestación" de la demanda

Una vez que la demanda ha sido recibida por el tribunal y que el actor ha sido notificado de ello, se correrá traslado a la autoridad demandada para que presente un "informe con justificación", mismo que deberá rendir en un plazo que puede ser de 10 días (para todas las autoridades en general) o de 20 días (cuando la demandada sea la Secretaría de Hacienda y Crédito Público).

La autoridad demandada debe hacer referencia en su contestación a los hechos invocados por el actor en su demanda, así como a los agravios que éste hubiere formulado. Si la autoridad no contesta la demanda o la contesta en forma insuficiente, se tendrán por ciertos los hechos afirmados por el actor en el curso correspondiente.

También deberá (la autoridad demandada) informar al tribunal cuando exista alguna causa de improcedencia. Para ello deberá expresar las razones de hecho o de derecho que puedan impedir que el tribunal se pronuncie sobre el fondo del asunto.

Una vez que la autoridad haya contestado la demanda, los límites del proceso habrán sido fijados. Excepcionalmente el actor podrá presentar nuevos agravios y la autoridad demandada, a su vez, podrá ampliar su "informe con justificación". De cualquier forma una vez contestada la demanda o la ampliación de la misma, se encontrarán definidas para el juzgador las situaciones de hecho y de derecho que deberá considerar al momento de dictar sentencia.

c. El cierre de la instrucción

Originalmente el Código fiscal preveía la celebración de una "audiencia" -inspirada en la audiencia constitucional que se realiza en el juicio de amparo-, en la que se exponían los puntos importantes de la demanda

y de la contestación; a continuación el tribunal se pronunciaba sobre la admisibilidad de la misma; se revisaban, en su caso, los incidentes procesales, se desahogaban las pruebas ofrecidas por las partes y se escuchaban los alegatos de las mismas. La audiencia se cerraba con la declaración del presidente de la Sala de que el asunto estaba en estado de ser juzgado.

Sin embargo, según la reacción del artículo 235, del Código Fiscal de la Federación, en la actualidad, ya no se celebra dicha audiencia, pues una vez que se produzca la contestación de la demanda, el magistrado instructor (dentro de los diez días siguientes a aquél en que haya concluido la sustanciación del juicio, y si no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución), notificará a las partes para que presenten alegatos por escrito en el plazo de cinco días.

Transcurrido el plazo antes mencionado, con alegatos o sin ellos, la instrucción se cerrará automáticamente sin necesidad de declaratoria expresa.

d. La sentencia

Después de que el asunto ha sido declarado en estado de resolución, la Sala respectiva deberá emitir su sentencia definitiva en el plazo de sesenta días. Durante este periodo, el magistrado ponente en el asunto deberá preparar el proyecto de sentencia dentro de los 45 días. El proyecto será discutido por los magistrados antes de ser sometido a votación. Una vez pronunciada la resolución se ordenará que la misma sea notificada a las partes.

Las sentencias del tribunal que versen sobre el fondo del litigio deben hacer referencia a todos los puntos controvertidos. El tribunal debe apreciar la situación tal y como ella le fue presentada limitándose a decir el derecho y a decidir todos los puntos de la controversia.

El efecto de las sentencias de los tribunales administrativos no es absoluto, pues aunque adquieran la autoridad de la cosa juzgada (en el sentido de que tendrán fuerza obligatoria), sólo surtirán sus efectos respecto de las partes del proceso. Ello significa que las sentencias no producen efectos *erga omnes*.

Por otra parte, la sentencia puede ser estimatoria de las pretensiones del actor en forma total o parcial. Así por ejemplo, se puede constatar, la existencia de un derecho en forma parcial, que dado el caso podría provocar la anulación parcial del acto atacado.

D. *Vías de recurso contra las decisiones de los tribunales administrativos*

a. Ante el Tribunal Fiscal de la Federación y ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

1) Ante el Tribunal Fiscal de la Federación

Las vías de recurso previstas ante este tribunal son: los recursos de reclamación, apelación y revisión, así como el amparo directo en materia administrativa (o amparo de casación administrativa), que se examinará en un capítulo posterior.

a) *El recurso de reclamación.* Procede contra las resoluciones de trámite dictadas por los presidentes de Sala o por el presidente del tribunal.

b) *El recurso de apelación.* Recién creado, en virtud de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 15 de diciembre de 1995 al Código Fiscal de la Federación, este medio de impugnación sólo puede ser interpuesto -bajo ciertas condiciones- por las autoridades para pedir a la Sala superior del tribunal que examine las sentencias definitivas y los autos que en materia de sobreseimiento son dictados por las salas regionales. Las condiciones de interposición del recurso son bastante restrictivas, toda vez que el recurrente debe comprobar que el caso en el que se interpone el recurso reúne requisitos relativos a la cuantía,⁴⁰⁸ a la importancia y trascendencia (las que deberán ser acreditadas), o bien a la materia del asunto.^t? Por otra parte, debe tomarse en cuenta que cuando las sentencias de nulidad se deriven de la aplicación de la jurisprudencia del Poder Judicial federal, no podrán ser impugnadas.

Por cuanto al plazo y procedimiento del recurso, éste se interpone ante la Sala superior.^t? dentro de los 20 días siguientes a aquél en que surtió efectos la notificación de la sentencia que se impugna.

408 Esta deberá exceder, al momento de presentar el recurso, del equivalente de 200 veces el SMGV en el Distrito Federal, elevado al año.

409 La resolución materia del juicio deberá haber sido dictada por la SHCP (caso en el que además deberá acreditarse su importancia por el superior jerárquico de la autoridad que intervino como parte en la instancia; o haber sido dictada en aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; o bien, dictada en materia de aportaciones de seguridad social cuando el litigio versase sobre la determinación de los sujetos obligados, de la determinación de los elementos de la base de cotización sobre el grado de riesgo (para efectos del seguro de riesgo de trabajo).

410 Sólo cuando se impugnen resoluciones de la SHCP se podrá optar por depositar el recurso ante la Sala regional que pronunció la sentencia en primer grado o ante la Sala superior.

Recibido el recurso se dará traslado a la contraparte de la autoridad para que manifieste lo que a su derecho convenga en el plazo de 20 días, pudiendo incluso apelar las partes de la sentencia que le causen agravio (en este caso se deberá dar traslado por veinte días a la autoridad para que se pronuncie sobre los aspectos mencionados en la reconvención del particular), transcurridos estos plazos el magistrado ponente deberá presentar proyecto de resolución a la sección de la Sala superior a la que corresponda resolver. La resolución recaída al recurso podrá confirmar, revocar, modificar la sentencia, o inclusive, decretar el desechamiento del recurso.

e) *El recurso de revisión en favor de las autoridades administrativas.* El recurso de revisión, reservado a las autoridades administrativas en contra de las sentencias de las salas del Tribunal Fiscal Federal, incluida la Sala superior, fue creado a raíz de una reforma constitucional realizada el 30 de diciembre de 1946. El legislador consideró que las sentencias pronunciadas por el Tribunal fiscal en los asuntos "de importancia y transcendencia", podían ser sometidas a la revisión de la Suprema Corte de Justicia, a petición expresa de las autoridades que hubieren intervenido como partes demandadas en el proceso respectivo. A partir de 1968, la utilización de este recurso se reservó exclusivamente a las autoridades administrativas."!

2) Ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

Por lo que toca a la jurisdicción administrativa en el Distrito Federal, desde su expedición en 1971, la "Ley Orgánica del Tribunal Administrativo del Distrito Federal" prevé un recurso de características similares contra las sentencias definitivas de las salas ordinarias y de la Sala superior del citado tribunal. Actualmente, son los Tribunales Colegiados de Circuito (TCC) quienes se encargan de conocer de este recurso.ⁱ

La naturaleza jurídica del recurso de revisión (que se puede interponer contra resoluciones del TFF y del TCADF) se aproxima en muchos

411 Segundo el artículo 73, XXIX-H de la Constitución mexicana, en vigor a partir del 15 enero 1988, "el Congreso federal está facultado para crear, por la vía legislativa tribunales administrativos dotados de plena autonomía para decidir las controversias que se susciten entre las administraciones federal y del Distrito Federal y los particulares, instituyendo las reglas de organización, de funcionamiento, de procedimiento y los recurso contra sus resoluciones".

412 El artículo 104, I de la Constitución dispone que: "Los tribunales federales son competentes para juzgar los recursos interpuestos en contra de las sentencias definitivas de los tribunales administrativos señalados por la fracción XXIX-H de el artículo 73 constitucional."

aspectos a aquella del recurso de casación. En realidad, este recurso equivale al juicio de amparo contra sentencias judiciales, pero como el amparo es un procedimiento destinado a la protección de los derechos individuales, se consideró que no se podía permitir su utilización a las autoridades.^t

Las autoridades administrativas fueron dotadas de un recurso de revisión contra las sentencias definitivas pronunciadas por el Tribunal Fiscal de la Federación y por el TCADF que le causen perjuicio.

El recurso de revisión se tramita ante los TCC conforme al procedimiento previsto para el amparo indirecto en revisión (que en realidad es una apelación).^{t'!} El plazo de interposición del citado recurso es de cinco días a partir de la notificación al interesado de la sentencia del Tribunal Fiscal o del TCADF.

3) El amparo administrativo directo

El amparo administrativo directo es el medio de defensa que poseen los particulares para impugnar las sentencias definitivas de los tribunales administrativos, federales o locales. Esta institución será analizada en un apartado posterior.

b. Los recursos contra las sentencias definitivas ante los tribunales administrativos de los estados de la Federación

En este apartado debemos distinguir entre los tribunales unitarios y los tribunales colegiados.

Por una parte, ante todos los tribunales -incluidos aquellos que son colegiados- existe un recurso de "reclamación" que puede ser interpuesto contra toda irregularidad cometida en los actos de trámite del procedimiento, que resuelve el mismo juzgador o el mismo órgano que dictó la resolución impugnada.

Por otra parte, ante los tribunales administrativos locales de carácter colegiado existe un recurso de "revisión" (que es un verdadero recurso en apelación).

⁴¹³ Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "La jurisdicción constitucional mexicana", estudio introductorio a la obra (Cappelletti, Mauro), *La jurisdicción constitucional de la libertad*, México, UNAM, 1961, p. 174. "A pesar de su apariencia es un amparo que puede ser utilizado por la autoridad administrativa".

⁴¹⁴ "Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito serán tramitadas según el procedimiento previsto por la Ley de Amparo para la revisión en amparo indirecto. En contra de las decisiones pronunciadas por los TCC no habrá ningún recurso".

Este recurso debe ser interpuesto ya sea ante el Pleno del tribunal (en caso de los tribunales que poseen varias salas, *v. gr.*, Hidalgo y Sinaloa), o bien, ante la Sala superior (en el caso de los tribunales locales que poseen una estructura desconcentrada, integrados por una Sala superior y varias salas regionales, *v. gr.*, Estado de México, Guerrero y Veracruz).

V. CONCLUSIÓN DEL CAPÍTULO

El desarrollo de los tribunales de lo contencioso administrativo en México -desde hace poco cincuenta y ocho años- ha contribuido a mejorar la protección jurisdiccional de los derechos de los administrados. No obstante debemos hacer algunas constataciones.

La primera constatación concierne al procedimiento seguido ante los tribunales administrativos: el procedimiento previsto para los juicios administrativos ante el Tribunal Fiscal de la Federación tiene como méritos la simplicidad y la celeridad. Sin embargo, estas ventajas se encuentran en entredicho por el sistema de vías de recurso que introduce una gran complejidad en el proceso.

Desde 1988 las decisiones del Tribunal Fiscal de la Federación deben ser atacadas ante los tribunales federales de amparo. Esta medida, aunque ha contribuido a descongestionar el TFF, ha provocado un cierto rezago de asuntos de los tribunales federales.

Por otra parte, el procedimiento seguido ante los tribunales administrativos locales, fuertemente inspirado del procedimiento federal se ha ido perfeccionado con relación al procedimiento seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En cuanto al segundo elemento de la constatación, éste consiste en la organización de los tribunales administrativos: hemos observado que el carácter híbrido del sistema de jurisdicción administrativa que existe en México coloca a los administrados en una situación de incertidumbre jurídica, pues desconocen cuales son los tribunales competentes para impartir la jurisdicción administrativa. Este desconcierto que podemos encontrar en los justiciables se acentúa debido a la inexistencia de tribunales administrativos en casi la mitad de los estados que integran la Federación.s"

415 En estos estados, los particulares deben interponer sus demandas ante los tribunales judiciales, que no son órganos jurisdiccionales necesariamente especializados para juzgar el contencioso administrativo.

Por otra parte, a nivel federal, existe un sector de litigios administrativos que son juzgados por los tribunales del Poder Judicial a causa de los límites impuestos a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. En este ámbito la institución mexicana del amparo ha funcionado como sustituto del contencioso administrativo para garantizar la protección de los derechos de los ciudadanos.

Para perfeccionar el funcionamiento de la jurisdicción administrativa mexicana se deberá fomentar la creación de tribunales administrativos en aquellos estados en que aún no existen.

En fin, una ampliación del ámbito de competencia del Tribunal Fiscal de la Federación sería deseable a fin que este órgano jurisdiccional pueda controlar todos los actos administrativos de la administración pública federal. A este respecto, ya han sido presentados varios proyectos de creación de un tribunal federal administrativo dotado de competencia genérica para conocer de todos los litigios administrativos (1964, 1973, 1978 y 1981). Sin embargo, ninguno de dichos proyectos ha sido llevado a buen término. Lejos de ello, han sido introducidas otras soluciones como, por ejemplo, la especialización en materia administrativa de los tribunales federales encargados de conocer de los proceso de amparo. Solución ésta, que presenta el inconveniente de que dichos tribunales judiciales especializados no existen en todas las circunscripciones judiciales del país.