

## CAPÍTULO OCTAVO

### BREVE ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES Y DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS LOCALES

I. Antecedentes . . . . .	195
II. Naturaleza jurídica . . . . .	203
III. Organización . . . . .	207
IV. Competencia . . . . .	215
V. Partes . . . . .	228
VI. Principios que forman el proceso ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal . . . .	230
VII. Medios preparatorios . . . . .	231
VIII. Providencias precautorias . . . . .	232
IX. Pruebas . . . . .	234

## CAPÍTULO OCTAVO

### BREVE ANÁLISIS COMPARATIVO DE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES Y DE LOS PROCESOS ADMINISTRATIVOS LOCALES

#### I. ANTECEDENTES

##### *A. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*

La Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal de fecha 29 de diciembre de 1970 en su artículo sexto transitorio ya había previsto la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.<sup>363</sup>

Creado por ley de 25 de febrero de 1971, el citado tribunal entró en funcionamiento el 17 de julio del mismo año.<sup>364</sup>

La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo establece la supletoriedad del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal, de la Ley de Hacienda del Distrito Federal y del Código Fiscal de la Federación (artículo 24 reformado el 27 de diciembre de 1978).

Dicho ordenamiento ha sido reformado en cinco ocasiones: por decretos de 2 de enero de 1973, de 27 de diciembre de 1978, de 16 de junio de 1986, de primero de diciembre de 1987 y de 21 de diciembre del mismo año.

a) La reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 2 de enero de 1973, tiene como aspectos más importantes:

a') La precisión de la competencia del Tribunal;

<sup>363</sup> "La función jurisdiccional en el orden administrativo estará a cargo del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, dotado de plena autonomía, establecido con fundamento en la parte conducente de la fracción I del artículo 104 constitucional y regido por la ley que para el efecto se dicte".

<sup>364</sup> Cfr. Ovalle Favela, José, "Ley Orgánica del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal", México, *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, número 3, julio-septiembre de 1972, pp. 352-353.

b') El Tribunal, que en un principio podía ser considerado como de "plena jurisdicción", pasó a ser de "mera anulación", pues conforme al artículo 77, fracción III, tenía facultades de dictar sentencias de nulidad, validez e incluso de condena; sin embargo, después de la reforma de 1973 el tribunal sólo puede resolver sobre la nulidad o validez del acto y señalar el plazo para que la autoridad realice una conducta, reponga un procedimiento o dicte una resolución; pero no puede ordenar la modificación del acto reclamado ni puede señalar el sentido de la resolución de la administración activa;<sup>365</sup>

c') La determinación de las partes que participan en el proceso administrativo: además del jefe del Departamento del Distrito Federal, del director general y de la autoridad ejecutora, se incluye al delegado político del Departamento del Distrito Federal cuando el acto reclamado corresponda a su competencia territorial;

d') Se introduce en los artículos 82 bis y 19, fracción X, el recurso de revisión ante el Pleno, cuya interposición es exclusiva de las autoridades administrativas, contra las resoluciones de las Salas que decreten o nieguen el sobreseimiento y las que pongan fin al proceso;

e') Se cubren algunas de las lagunas de la ley orgánica por cuanto a la reglamentación de las pruebas. Se imponen nuevas reglas de admisión en los artículos 72 y 62 bis;

f) Entre otras modificaciones referentes a notificaciones (artículos 38 y 44), el otorgamiento de la garantía para que proceda la suspensión del acto reclamado (artículo 52 bis), y a la formación de la jurisdicción del tribunal (artículos 83 bis y 89).<sup>366</sup>

b) La reforma a la Ley del Tribunal del Distrito Federal, publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de fecha 3 de enero de 1978, y vigente a partir del 16 de julio de 1980, tuvo como elementos centrales:<sup>367</sup>

<sup>365</sup> Cfr. Nava Negrete, Alfonso, "Días y trabajos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D. F.", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núms. 133-134-135, tomo XXXV enero-junio de 1984, p. 126; cfr. Nava Negrete, Alfonso, "Notas sobre lo contencioso administrativo del D. F. (cronología de tribunales)", *Revista del Tribunal Contencioso Administrativo del D. F.*, número 2, julio de 1973, vol. I, p. 58.

<sup>366</sup> Cfr. Ovalle Favela, José, "Reformas y adiciones a la Ley del Tribunal Contencioso del Distrito Federal", *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, México, número 9, enero-marzo de 1974, pp. 66-68.

<sup>367</sup> Cfr. Ovalle Favela, José, "Reformas y adiciones a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, México, número 26, enero-abril de 1979, pp. 181-191.

a') La ampliación de la competencia del Tribunal, modificándose el supuesto general de competencia del tribunal en el proceso administrativo. El artículo 22 indica que el juicio ante el Tribunal procede "contra actos del Departamento del Distrito Federal que causan un agravio a los particulares"; a partir de entonces no se requiere que el acto reclamado sea un acto definitivo, tal y como prescribía el mismo artículo 22 antes de la reforma.

Se asignó al Tribunal de lo Contencioso Administrativo la competencia para conocer de actos de las autoridades del Departamento del Distrito Federal en materia tributaria, que anteriormente eran encomendados al Tribunal Fiscal de la Federación, según se observa de la lectura de las Leyes orgánicas del citado Tribunal Federal de 24 de diciembre de 1966 y de 30 de diciembre de 1977 (artículo 21, fracción I).

También se añadió a la competencia del tribunal distrital el conocimiento de los juicios de nulidad contra resoluciones que impongan multas por infracciones a las disposiciones fiscales del Distrito Federal, así como de los juicios de responsabilidad de los funcionarios y empleados del Departamento del Distrito Federal;

b') Se amplió el periodo de duración de los magistrados en su cargo, de tres a seis años;<sup>368</sup>

c') Se introdujeron algunos efectos restitutorios en la suspensión de los actos reclamados, como bien podemos apreciar en el artículo 58, tercer párrafo, a partir de una serie de recomendaciones formuladas por Héctor Fix-Zamudio, quien planteó la necesidad de que las medidas cautelares, utilizadas en el proceso administrativo distrital, evolucionaran del simple carácter conservativo al de medidas cautelares de carácter restitutorio, innominadas o genéricas.

Aunque limitada a una sola de las hipótesis, la reforma significó la evolución de dichas medidas cautelares en el proceso administrativo mexicano;<sup>369</sup>

d') Se insertaron algunas reglas en materia probatoria; se asumió el principio de la libre apreciación razonada para todos los medios de

<sup>368</sup> Cfr. Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, *Días y trabajos...*, *supra*, nota 3, p. 127.

<sup>369</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, "Algunas reflexiones sobre la suspensión de actos reclamados en el procedimiento ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal", *Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del D. F.*, número 2, julio de 1973, pp. 17-39.

prueba, con excepción de la documental pública y de la inspección judicial (artículo 77, fracción tercera de la Ley respectiva);

e) Se estableció, en el texto del artículo 82, la regulación de la queja por incumplimiento de las resoluciones que dicte el Tribunal;

f) Se retornó al concepto de interés tutelado, que existía en el texto original, en oposición al de “interés legítimo y directo”, establecido en la reforma de 1973. En el artículo 33 se indica que puede deducir acción ante el tribunal todo aquel que tenga un interés que funde su pretensión”.<sup>370</sup>

c) La reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de fecha 16 de junio de 1986 significó la modificación de la estructura organizativa del tribunal:

a) En efecto, a partir de entonces, el Pleno se transformó en “Sala Superior” integrada por cinco magistrados, y se crearon tres Salas compuestas por tres magistrados cada una. La Sala Superior cuenta con la posibilidad de crear, adicionalmente, otras dos Salas de primera instancia, integradas por tres magistrados supernumerarios cada una de ellas.

La Sala Superior, en forma análoga a la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, tiene como funciones las de dar certeza de la jurisprudencia, resolver los recursos planteados contra las resoluciones definitivas de las Salas en primera instancia; resolver el recurso de reclamación contra las resoluciones de trámite, conocer de las excitativas de justicia, así como calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados del propio tribunal;

b) También en dicha reforma se igualaron las garantías económicas de los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal con las de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal (artículo séptimo de la Ley).

d) La reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación el primero de diciembre de 1987 se refirió esencialmente a:

a) La regulación de la inactividad procesal de las partes durante el término de 180 días, como causa de sobreseimiento;

b) La introducción del nuevo recurso de revisión, procedente en contra de las resoluciones de la Sala Superior, el cual debe ser interpuesto ante el tribunal colegiado de circuito competente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 104, fracción I-B, de la Constitución federal,

<sup>370</sup> Cfr. Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, *Notas...*, *supra*, nota 365, p. 65.

cuando se trate de asuntos de importancia y trascendencia, a juicio del jefe del Departamento del Distrito Federal, o cuando su valor exceda de veinte veces el salario mínimo vigente en el propio Distrito Federal elevado al año. *Cfr.* artículo tercero de la Ley de Amparo;

c') Se facultó a las Salas ordinarias para imponer multa de cincuenta a cien veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, a la autoridad que se muestre renuente en cumplir la sentencia en sus términos.

e) Finalmente, la reforma publicada en el *Diario Oficial* de la Federación de 21 de diciembre de 1987 modificó los artículos tercero y octavo de la citada Ley Orgánica, por cuanto a la aprobación de los nombramientos de los magistrados por parte de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, y al deber de los magistrados designados de rendir protesta ante el citado órgano representativo de la ciudadanía capitalina.

#### B. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México

El citado órgano jurisdiccional tiene como antecedente al Tribunal Fiscal del Estado de México, creado por la ley promulgada por decreto de 26 de diciembre de 1958. El primer código fiscal local, promulgado mediante el decreto número 78, de 31 de diciembre de 1970, regulaba al Tribunal Fiscal y el procedimiento ante el mismo. Posteriormente, un nuevo código fiscal, promulgado a través del decreto 145 y modificado mediante el decreto 201 de 22 de diciembre de 1983, se encargó de regular al citado Tribunal Fiscal.<sup>371</sup>

La Ley de Justicia Administrativa, que creó al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, fue promulgada en el decreto 168 de la legislatura de dicha entidad, publicado en la *Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de México*, de fecha 26 de diciembre de 1986 y vigente a partir del 1º de enero de 1987.

El tribunal mexiquense puede considerarse el más avanzado en aspectos tales como la responsabilidad patrimonial de la administración, la suspensión del acto reclamado con efectos restitutorios de la libertad personal del quejoso, y en cuanto a la legitimidad pasiva o carácter de parte demandada que atribuye a los organismos descentralizados de la administración pública que ejecutan "actos de autoridad".

<sup>371</sup> *Cfr.* Ruiz Pérez, Tomás, "El Tribunal Fiscal del Estado de México", *Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México*, número 1, 1977, pp. 61 y ss.

### C. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco*

Creado por la Ley de Justicia Administrativa de dicho estado, publicado en el *Periódico Oficial* del Estado de Jalisco, promulgada el 23 de diciembre de 1983, decreto número 11505. El procedimiento que se sigue ante dicho tribunal lo regula la Ley de Procedimiento Contencioso Administrativo para el Estado de Jalisco, promulgada en la misma fecha que la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo de dicha entidad federativa, por decreto 11506. Ambas leyes en vigor desde el 1º de enero de 1984.<sup>372</sup>

### D. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato*

Creado por la Ley de Justicia Administrativa de dicho estado, publicada en el *Periódico Oficial* de fecha 24 de septiembre de 1985, tomo CXXIII, número 77, decreto número 202, en vigor a partir del 2 de enero de 1986, su creación ya se encontraba prevista en el artículo 82 de la Constitución local.<sup>373</sup>

Una particularidad de este ordenamiento consiste en reunir, en un solo cuerpo legislativo, la parte orgánica del tribunal y el proceso o juicio de nulidad, no obstante que la mayoría de los estados expiden por separado la ley orgánica y la encargada de regular el procedimiento, que generalmente es el código fiscal.<sup>374</sup>

### E. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro*

Creado por la ley vigente a partir del 27 de diciembre de 1985, es un órgano de carácter unitario, que tiene como antecedente un Tribunal de lo Contencioso Fiscal.

### F. *Tribunal Fiscal Administrativo del Estado de Hidalgo*

Creado por ley orgánica vigente a partir del 1º de enero de 1982, tiene como antecedente al Tribunal de lo Contencioso Administrativo,

<sup>372</sup> Cfr. "Nuevo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en Jalisco", *Inde-tec*, Guadalajara, Jal., número 36, octubre-noviembre de 1984, pp. 12 y ss.

<sup>373</sup> Cfr. López Ríos, Pedro, "La justicia administrativa en el Estado de Guanajuato", *Boletín del Departamento de Investigaciones Jurídicas*, Guanajuato, número especial, 1984.

<sup>374</sup> Cfr. Nava Negrete, Alfonso, *Legislación comparada de justicia administrativa*, México, 1987, Tribunal Fiscal de la Federación, p. 235.

órgano unitario creado por la Ley de 29 de junio de 1979, con residencia en Pachuca de Soto. El Código Fiscal del Estado se encarga de regular las normas procesales y de condición procesal de las partes.

#### G. *Tribunal Fiscal del Estado de Sinaloa*

Creado por la Ley de la Administración de Justicia Fiscal del Estado de Sinaloa, promulgada el 30 de abril de 1976 (decreto número 98), y en vigor a partir del 3 de mayo de 1976.

#### H. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora*

Que en realidad sólo tiene competencia en materia tributaria, fue creado por la Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora, publicada en el alcance número ocho del *Boletín Oficial del Estado* de fecha 26 de enero de 1977, en vigor a partir del 1º de febrero de 1977.

#### I. *Juzgado Fiscal del Estado de Nuevo León*

Creado por el Código Fiscal del Estado de Nuevo León, publicado el 30 de noviembre de 1984 en el *Periódico Oficial del Estado*, en vigor desde el 1º de enero de 1985 y que abrogó al anterior código fiscal local de primero de enero de 1956.

El procedimiento contencioso administrativo se encuentra previsto en el título sexto del citado ordenamiento tributario.

#### J. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero*

Creado por Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero, de fecha 26 de junio de 1987, publicada en el *Periódico Oficial del Estado de Guerrero* de fecha 7 de julio de 1987. Fue instalado a partir del 28 de agosto de 1987.

#### K. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Veracruz-Llave*

Creado por la Ley de Justicia Administrativa para el Estado, promulgada el 13 de febrero de 1989 y publicada el 14 del mismo mes y

añ. Tiene como antecedente al Tribunal Fiscal de carácter unitario,



cuya ley orgánica fue expedida el 29 de diciembre de 1975 y publicada el día 30, y que entró en vigor el primero de enero de 1976. El procedimiento era regulado en el título V del Código Fiscal local.

#### L. *Tribunal Fiscal del Estado de Tamaulipas* (unitario)

Creado por Ley de Justicia Fiscal, de 29 de diciembre de 1951, decreto 530 del *Periódico Oficial del Estado* número 104, es independiente de cualquier autoridad administrativa. Posee competencia exclusiva en materia fiscal.

#### M. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California*

Creado por la Ley de 14 de diciembre de 1988, publicada el 31 de enero de 1989 y vigente a partir del primero de febrero del mismo año, tiene como antecedente a la Junta de Revisión (colegiada), cuya Ley Orgánica data del 28 de diciembre de 1972.

#### N. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Yucatán*

Creado por la Ley Orgánica respectiva, publicada en el *Diario Oficial* local de primero de octubre de 1987, decreto número 461. El procedimiento se encuentra regulado por la Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado, publicada en la misma fecha que la Ley del Tribunal, decreto número 466.

#### O. *El Tribunal Superior del Estado de Chiapas*

Plantea una solución judicialista, pues no obstante haberse previsto la creación de un tribunal de lo contencioso administrativo en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo, fue creada una Sala administrativa. También conocen de las controversias administrativas las salas regionales mixtas radicadas en las ciudades de Tapachula y Pichucalco. El procedimiento se encuentra regulado por la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Chiapas (decreto número 16). Promulgada el 27 de diciembre de 1988, en vigor a partir del primero de febrero de 1989, la citada Ley es el ordenamiento que regula tanto el recurso de reconsideración, que se interpone ante la propia administración activa, como el recurso de nulidad ante la Sala administrativa del Tribunal Superior de

Justicia. La citada ley derogó el título sexto del Código Fiscal del Estado (publicado en el alcance al número 12 del *Periódico Oficial del Estado de Chiapas* del 25 de marzo de 1987).

Se prevé la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles del estado y en materia fiscal de la Ley de Hacienda y del Código Fiscal del estado.

## II. NATURALEZA JURÍDICA

### A. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

Este tribunal presenta una notable influencia del modelo del Tribunal Fiscal de la Federación, de la Ley de Amparo, así como del proyecto de creación del Tribunal Federal de Justicia Administrativa de 1964 (respecto de las tradicionales causas de invalidez de los actos administrativos en la jurisprudencia del Consejo de Estado francés).

Características:

a) Es un tribunal administrativo, en contraposición a un tribunal judicial o del Poder Judicial ordinario.<sup>375</sup>

b) Es un órgano jurisdiccional. Aunque no está integrado en el Poder Judicial es un órgano jurisdiccional que goza de plena autonomía para emitir sus fallos, y en consecuencia es independiente de las autoridades de la administración activa. Al respecto, el magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, Alfonso Nava Negrete, sostiene que la independencia de un tribunal se gana por la actividad jurisdiccional y no por su inclusión en los textos legales.<sup>376</sup>

c) Es un tribunal de simple anulación. De acuerdo con la Ley del Tribunal Contencioso del Distrito Federal, en su texto original, era un tribunal de plena jurisdicción, característica que le fue anulada por la reforma legislativa de 1978 al artículo 29.<sup>377</sup>

### B. Tribunal Contencioso del Estado de México

Es un órgano jurisdiccional independiente tanto del Poder Ejecutivo local como del Judicial, inclusive en el plano presupuestal, dotado de

<sup>375</sup> Cfr. González Pérez, Jesús, *Derecho procesal administrativo mexicano*, México, Porrúa, 1988, p. 375.

<sup>376</sup> Cfr. Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, *Notas...*, *supra*, nota 365, p. 51.

<sup>377</sup> Cfr. Nava Negrete, Alfonso, "Grandeza y decadencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal", *Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México*, Toluca, 1er. número extraordinario, 1978, p. 280.

plena jurisdicción y del *imperium* suficiente para hacer cumplir sus resoluciones.

### *C. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco*

Es un tribunal dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y es independiente de cualquier autoridad.

### *D. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato*

Es un órgano de control de legalidad, de mera anulación, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tiene a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre los particulares y la administración pública estatal, municipal y los organismos descentralizados de ambos (artículo primero, Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato).

### *E. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro*

Goza de plena autonomía y, en consecuencia, emite sus fallos con independencia de las autoridades de la administración activa.

Según la opinión de Gonzalo Armienta Calderón, ha sido dotado de plena jurisdicción; sus fallos pueden tener efectos declarativos, constitutivos y de condena, “además de declarar la nulidad de los actos administrativos, puede determinar situaciones jurídicas concretas e imponer, a la autoridad respectiva, la obligación de restituir al particular en sus derechos vulnerados o desconocidos”.<sup>378</sup>

Sin embargo, nosotros consideramos que es un tribunal de simple anulación, pues sólo puede dictar “sentencias para efectos”. Lo anterior lo inferimos de la lectura del artículo 63 de la Ley Orgánica del citado Tribunal.

### *F. Tribunal Fiscal Administrativo de Hidalgo*

Está dotado de plena autonomía, lo anterior de acuerdo con la Constitución Política del Estado de Hidalgo.

<sup>378</sup> Cfr. Armienta Calderón, Gonzalo, “Proyección de la jurisdicción administrativa en los ámbitos local y municipal”, conferencia, México, 4 de diciembre de 1987.

### *G. Tribunal Fiscal del Estado de Sinaloa*

Es un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía. No obstante su denominación, y en forma contrastante con el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora, el de Sinaloa es un tribunal administrativo dotado con una amplia competencia que rebasa sobradamente el ámbito fiscal.<sup>379</sup>

### *H. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora*

Está dotado de plena autonomía. Como ya lo adelantamos, el citado Tribunal de lo Contencioso Administrativo limita su competencia a las controversias tributarias surgidas entre los particulares y las autoridades fiscales del estado de Sonora.

### *I. Juzgado Fiscal del Estado de Nuevo León*

De conformidad con el artículo primero del código fiscal neoleonés, es un tribunal de jurisdicción delegada, pues, aunque dicta sus fallos en representación del Ejecutivo local, es independiente de cualquier autoridad administrativa.

### *J. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero*

Es un órgano dotado de plena autonomía para dictar sus fallos (artículo 89 de la Ley de Justicia Administrativa).

### *K. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Veracruz-Llave*

Está dotado de plena autonomía e imperio suficientes para dictar sus fallos y hacer cumplir sus resoluciones (artículo 2). Tiene por objeto dirimir las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre los particulares y la administración pública del estado, los

<sup>379</sup> Exposición de motivos de la Ley de la Administración de Justicia del Estado de Sinaloa: "...el Tribunal Fiscal será un órgano contencioso administrativo, su competencia del Tribunal no será estrictamente tributaria, sino que se extenderá, además, sobre asuntos de carácter administrativo como claramente puede advertirse de la lectura del artículo 16 de la iniciativa de ley".

municipios, organismos descentralizados y empresas de participación estatal o municipal con funciones de autoridad (artículo 3).

*L. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California*

Está dotado de plena jurisdicción y es independiente de la administración activa, dirime las controversias de carácter administrativo que se susciten entre los particulares y las autoridades de la administración pública estatal o municipal, o de sus organismos descentralizados (artículos 1 y 2 de la Ley).

*M. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán*

Es un órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad administrativa y está dotado de plena autonomía y del imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones. Es atribución del citado Tribunal dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre la administración pública centralizada y descentralizada del estado y de los municipios y los particulares; así como las responsabilidades administrativas en que incurran los servidores públicos (artículos 2 y 3 de la Ley Orgánica).

*N. Tribunal Superior de Justicia del Estado de Chiapas*

En esta entidad existe una vía judicialista para la solución de las controversias administrativas. En efecto, es el Tribunal Superior de Justicia de la entidad el órgano competente, a través de su Sala administrativa y de las dos salas regionales de carácter mixto, pues no se siguió la corriente legislativa existente en la República mexicana, en el sentido de establecer tribunales de lo contencioso administrativo especializados. En nuestra opinión, lo anterior significa la creación de un tribunal administrativo supeditado a un tribunal judicial local.

El estado de Chiapas planteó así una vía que nos llevaría a reflexionar sobre la conveniencia de plantear soluciones de tipo tradicional a la jurisdicción administrativa.

### III. ORGANIZACIÓN

#### A. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*

Se integra de una Sala Superior, compuesta de cinco magistrados (y que para sesionar requiere la presencia de cuatro de ellos, artículo 16), y de tres Salas ordinarias de tres magistrados numerarios. De acuerdo con la reforma publicada el 16 de junio de 1986 en el *Diario Oficial* de la Federación, según la cual dicha sala superior absorbió la competencia del Pleno que existía en la estructura original.

En el texto de la citada Ley se encuentra prevista la creación, en caso de ser necesario, de dos salas más, cada una integrada por tres magistrados supernumerarios.

Los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal son nombrados por el presidente de la República, a propuesta del jefe del Departamento del Distrito Federal, y con la aprobación de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, por un periodo de seis años. En el caso de ser reelectos, o promovidos tratándose de los supernumerarios, sólo pueden ser removidos en los términos del título cuarto de la Constitución federal.

A los magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo les son aplicables las disposiciones que, para los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, contiene la Ley Orgánica (artículo tercero de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

El presidente del Tribunal, que es el encargado de las cuestiones administrativas del mismo, no integra ni pleno ni sala (artículo quinto de la Ley). Además, cada una de las salas ordinarias cuenta con un presidente.

El Reglamento Interior del Tribunal establece las atribuciones de los funcionarios del mismo: presidentes de salas, magistrados, secretarios, actuarios y defensores de oficio (artículo 23 de la Ley del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal).

#### B. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México*

Se integra por una Sala Superior y cinco salas regionales, lo que lo acerca más que a ningún otro tribunal local en la materia, al esquema estructural del Tribunal Fiscal de la Federación. Cuando las necesi-

dades del servicio lo hagan necesario, la Sala Superior podrá determinar la creación de más salas regionales.

La Sala Superior, con sede en la ciudad de Toluca, se compone de cinco magistrados especialmente nombrados para ello.

La Primera Sala regional reside en el municipio de Toluca, y conoce de los procesos promovidos contra los actos que se ordenen, dicten, ejecuten o traten de ejecutar por autoridades estatales, municipales y organismos con sede en los municipios que no forman parte del “Valle Cuautitlán-Texcoco”.

La segunda Sala regional tiene sede en el municipio de Naucalpan de Juárez. La tercera Sala regional, en el municipio de Tlanepantla. La cuarta Sala regional tiene su sede en el municipio de Ecatepec, y la quinta en el municipio de Nezahualcóyotl, que en general y en su conjunto conocen de los juicios contra actos ordenados, dictados, ejecutados o traten de ser ejecutados por autoridades y organismos con sede en el “Valle Cuautitlán-Texcoco”.

El presidente del tribunal lo será a su vez de la Sala Superior con posibilidades de reelección y con un año de duración en el cargo.

Las salas regionales tendrán la jurisdicción y residencia que determine la Sala Superior (artículo 28 de la Ley).

El Reglamento Interior del citado Tribunal señala la residencia y el ámbito de competencia territorial de cada una de las salas regionales.

La carrera judicial administrativa se consolida al establecerse la inmovilidad de los magistrados al cumplir los seis años de nombramiento (artículo 9o., Ley de Justicia Administrativa).

Se introducen los cargos de “asesores comisionados”, para asesorar a los particulares en la tramitación de juicios y recursos ante el tribunal, lo que significa poner en funcionamiento el mecanismo de justicia por compensación, por medio de la asistencia legal a los que carecen de recursos suficientes.

### *C. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco*

Se integra por tres magistrados propietarios y tres suplentes. Ejerce sus funciones en Pleno y en Salas (artículos tercero y cuarto de la Ley respectiva).

El nombramiento de los magistrados que lo integran se realiza conforme al procedimiento previsto por la Constitución Política local (artículo quinto).

Los magistrados del citado Tribunal sólo podrán ser relevados, sustituidos o suspendidos durante el ejercicio de su encargo en los casos y mediante los procedimientos aplicables a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Estado de Jalisco (artículo sexto de la Ley).

El presidente del tribunal dura un año en su encargo, con posibilidad de reelegirse y es designado de entre los magistrados que integran el tribunal.

El Pleno del Tribunal, que se integra por todos los magistrados propietarios, requiere, para sesionar, la presencia de la mayoría de ellos (artículo 16 de la Ley).

Las sesiones del Pleno son públicas, y se efectuarán dos veces por semana o cuando lo considere necesario el presidente o sea solicitada por la mayoría de los funcionarios restantes (artículo 17 de la Ley).

Las resoluciones del Pleno son tomadas por mayoría de votos de los magistrados presentes, quienes sólo podrán abstenerse de hacerlo cuando tengan impedimento legal. En caso de empate se resolverá en la siguiente sesión, y si no se configura mayoría, resolverá el presidente del tribunal (artículo 18 de la Ley).

Las Salas del tribunal se integran por tres magistrados cada una. Para efectuar sesiones en forma válida se requiere la presencia de los tres magistrados que conforman cada sala. Para la toma de decisiones basta la mayoría de votos (artículo 21).

#### *D. Tribunal Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato*

Se integra por el Pleno, la presidencia y tres salas unitarias, las cuales pueden ser incrementadas, de acuerdo con las necesidades de trabajo y a juicio del Ejecutivo local.

El Pleno del Tribunal se integra con los magistrados en ejercicio. Para sesionar válidamente requiere la presencia de todos ellos (artículo 11, Ley de Justicia Administrativa).

El Reglamento Interior del Tribunal establece los días y horas de celebración de las sesiones ordinarias del Pleno. El tribunal puede efectuar sesiones extraordinarias cuando así lo considere oportuno el presidente o lo pida un magistrado (artículos 12 y 13 de la Ley).

Las sesiones serán públicas, salvo que el interés general exija lo contrario. Las resoluciones del pleno son tomadas por mayoría de votos de los magistrados, quienes no podrán abstenerse de votar salvo impedimento (artículo 14).



### *E. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro*

Tiene carácter unitario. Se integra por un magistrado numerario y los supernumerarios que requiera la administración de justicia. El magistrado numerario y los supernumerarios son nombrados por la legislatura local o por la Diputación Permanente, y duran tres años en el cargo en los mismos términos que, para los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del estado de Querétaro, señala el artículo 105 de la Constitución local.

El magistrado propietario sólo puede ser removido en los mismos supuestos y mediante el procedimiento previsto para los magistrados del Tribunal Superior de Justicia local.

El magistrado numerario asume, en general, las atribuciones que, en el resto de los tribunales, corresponde al presidente: representar al tribunal, despachar la correspondencia, imponer el orden en las audiencias, designación y remoción del personal administrativo y conceder al mismo las licencias que correspondan, tomar las medidas necesarias para el buen servicio y disciplina del Tribunal e imponer las sanciones administrativas que procedan (artículo 13 de la Ley).

### *F. Tribunal Fiscal-Administrativo de Hidalgo*

Funciona en Pleno y en dos salas unitarias especializadas en materia administrativa y en materia fiscal.

Lo componen tres magistrados numerarios y los supernumerarios que, a juicio del Pleno, sean necesarios para satisfacer el servicio (artículo 6 de la Ley).

Los magistrados son inamovibles, y no podrán ser separados de su cargo sino mediante el procedimiento previsto en la Constitución Política y en la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado de Hidalgo.

El Pleno del Tribunal se forma con todos los magistrados, y el quórum de sesiones equivale a la presencia de todos ellos. Las resoluciones del Pleno se toman por mayoría de votos. Los magistrados sólo pueden abstenerse de votar cuando tengan impedimento legal (artículo 19 de la Ley respectiva).

El Tribunal en Pleno sesiona cada semana y cuando lo considere necesario el presidente o lo pida alguno de los magistrados (artículo 20 de la Ley).

Son funciones de carácter administrativo del Pleno del Tribunal las siguientes: nombrar al presidente del Tribunal, emitir reglas para la distribución de los negocios entre los magistrados que lo integran, elaborar el presupuesto de egresos del Tribunal, dictar normas para el despacho pronto y expedito de los asuntos a cargo del Tribunal.

El Pleno del Tribunal también posee atribuciones de carácter jurisdiccional: decidir sobre las contradicciones que surjan entre las resoluciones de los magistrados, resolver los recursos que concedan las leyes contra las sentencias y fallos que dicten los magistrados, conocer y resolver sobre la excitativa de justicia que formulen las partes en el juicio (artículo 22 de la Ley).

### *G. Tribunal Fiscal del Estado de Sinaloa*

Actualmente se integra por un solo magistrado propietario, pero podrá formarse en el futuro por uno o más magistrados propietarios y los supernumerarios que determine el Ejecutivo del estado.<sup>380</sup>

El actual magistrado es nombrado por un periodo de seis años y puede ser designado nuevamente por el gobernador del estado con la ratificación del Congreso local o, en su caso, por la Diputación Permanente, y no podrán ser removidos sino en los casos y mediante el procedimiento aplicable a los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del estado de Sinaloa (artículos segundo y tercero de la Ley).

Además del magistrado propietario, el Tribunal cuenta con un secretario de acuerdos, los secretarios de estudio y cuenta y los actuarios necesarios para el despacho de los asuntos (artículo sexto de la Ley).

Entre las atribuciones del magistrado se cuentan las de representar al Tribunal, despachar la correspondencia, nombrar al secretario de acuerdos y a los actuarios, sancionar las faltas del personal en el desempeño de sus funciones, dictar reglas para distribuir los asuntos entre los futuros magistrados propietarios, disponer lo necesario para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del Tribunal, expedir el reglamento interno del Tribunal, formular el presupuesto de egresos, y suministrar al Ejecutivo local los informes que, sobre la administración de justicia fiscal, le sean solicitados (artículo noveno de la Ley).

<sup>380</sup> Cfr. Abitia López Portillo, Jorge, "Aspectos de la justicia administrativa en Sinaloa", *Ciencia Jurídica*, año 2, t. I, núm. 2, junio de 1983, pp. 34 y ss.

## *H. Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Sonora*

Se compone de un magistrado propietario y un suplente, nombrados para un periodo de seis años, por el gobernador. Los magistrados deben rendir protesta ante el Congreso local, pudiendo ser reelectos (artículos tercero y cuarto de la Ley).

El magistrado propietario sólo puede ser removido de su cargo por las causas y requisitos señalados en la Constitución del estado, y goza de las atribuciones que en otras legislaciones similares se atribuyen al presidente: representación, gobierno interno del tribunal, nombramiento del personal administrativo, licencias, medidas para el despacho de los asuntos, elaboración del proyecto de presupuesto, etcétera (artículo 12 de la Ley). El magistrado suplente goza de las mismas prerrogativas del propietario.

## *I. Juzgado Fiscal del Estado de Nuevo León*

Es un órgano jurisdiccional unitario, que se integra por el juez, los secretarios y el personal auxiliar que requieren las necesidades derivadas del ejercicio de sus funciones.

El juez, nombrado por el gobernador del estado y ratificado por el Congreso local, dura seis años en su encargo, y sólo puede ser removido en los casos en que legalmente puedan serlo los funcionarios del Poder Judicial del estado (artículo 193 del Código Fiscal del estado).

## *J. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero*

Se compone por una Sala Superior, integrada por tres magistrados, y por dos salas regionales, unitarias, las que podrán aumentarse cuando el servicio lo requiera, a juicio de la Sala Superior.

Los magistrados del Tribunal son nombrados por el gobernador del estado, con la aprobación del Congreso local. Una vez designados, la Sala Superior determinará la adscripción de cada uno de los magistrados (artículo 90 de la Ley del estado de Guerrero).

Los magistrados del Tribunal duran en su encargo seis años, y tienen la posibilidad de ser reelectos, y adquieren la inamovilidad después del desempeño de su cargo en forma ininterrumpida, recta y eficiente. Sólo podrán ser privados en su cargo mediante el procedimiento establecido por la Constitución Política local y la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del estado (artículo 91 de la Ley).

Tampoco podrán reducirse el sueldo y las prestaciones que los magistrados perciban durante el tiempo de su encargo, las que quedarán establecidas en el presupuesto de egresos (artículo 92 de la Ley).

La Sala Superior reside en la capital del estado (artículo 99 del citado ordenamiento). Sus sesiones, que serán públicas, salvo que la ley o el interés público exijan que sean reservadas, se llevarán a cabo en presencia de todos sus miembros, y sus resoluciones se tomarán por unanimidad o por mayoría de votos de los magistrados (artículos 100 y 101 de la Ley).

Las salas regionales se integran cada una con un magistrado, secretarios de acuerdos, actuarios, asesores comisionados y personal administrativo que requieran las necesidades del servicio, y tendrán la jurisdicción y las sedes que les señale la Sala Superior (artículos 106 y 107).

#### *K. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Veracruz*

Se compone de una Sala Superior y por tres salas regionales. El presidente de la sala superior es también presidente del Tribunal. Cuenta, además, con un secretario general de acuerdos en la Sala Superior, secretarios de las salas regionales, actuarios y el personal administrativo necesario (artículo 5).

Los magistrados del Tribunal son nombrados conforme al procedimiento establecido en la Constitución política del estado (artículo 6). Duran en sus cargos tres años, y en caso de ser ratificados sólo podrán ser privados en los términos del título sexto de la Constitución política local.

La Sala Superior, que se forma con tres magistrados, reside en la capital del estado, y para que pueda sesionar es indispensable la presencia de todos sus miembros. Sus resoluciones se tomarán por mayoría de votos de los magistrados, quienes sólo podrán abstenerse de votar en caso de impedimento legal; cuando exista empate en la votación, el voto del presidente se computará por dos.

Las sesiones de la sala superior serán públicas, con excepción de los casos en que la moral, el interés público o la ley exijan que sean secretas (artículo 17).

Las salas regionales, de carácter unitario, cuya competencia se divide en zonas, tienen su residencia en las ciudades siguientes:

- a) Sala Zona Norte, en Tuxpam;

- b) Sala Zona Centro, con sede en Jalapa, y
- c) Sala Zona Sur, que reside en Acayucan (artículo 20).

#### *L. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado de Baja California*

Reside en la capital del estado, y se integra con tres magistrados propietarios y los suplentes que sean necesarios para su funcionamiento. Cuenta, además, con un secretario general de acuerdos y los secretarios auxiliares, actuarios y demás personal (artículos 3 y 4).

El Tribunal puede sesionar en Pleno y en salas. Los magistrados del Tribunal son nombrados por el gobernador, con aprobación del Congreso local, por un periodo de seis años. En caso de ser ratificados para el siguiente periodo serán inamovibles y sólo podrán ser removidos de su cargo en los casos y conforme al procedimiento previsto para los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del estado. Sus emolumentos no podrán reducirse durante el tiempo de su encargo (artículos 5, 6 y 8 de la Ley).

El Pleno del Tribunal se forma legalmente, con tres magistrados en funciones. Para que pueda sesionar es indispensable la presencia de todos sus miembros, y sus resoluciones se toman por unanimidad o por mayoría de votos de los magistrados, que no podrán abstenerse de votar, sino cuando tengan impedimento legal (artículos 15 y 16 de la Ley).

Las salas del Tribunal, integradas por un magistrado cada una, tendrán la residencia y circunscripción territorial que les fije el Pleno (artículo 21).

#### *M. Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Yucatán*

Es un órgano unitario, formado por un magistrado, el cual es auxiliado por un secretario, un actuario, los defensores de oficio y el personal administrativo necesario para su funcionamiento (artículo 6, Ley orgánica).

El magistrado, cuyo nombramiento lo hace el gobernador del estado con aprobación del Congreso local, dura cuatro años en su encargo desde la fecha en que fue nombrado. Si fuere ratificado sólo podrá ser removido previo juicio de responsabilidad. No podrán reducirse el sueldo y las demás prestaciones permanentes del magistrado durante

el tiempo de su encargo (artículos 8, 9 y 10 de la Ley orgánica respectiva).

#### *N. En el estado de Chiapas*

Es el Tribunal Superior de Justicia el órgano encargado de conocer las controversias administrativas.

El citado órgano jurisdiccional, que posee una estructura desconcentrada, se compone por un Pleno y cinco salas, formadas cada una de tres magistrados. Tres salas se encuentran domiciliadas en la ciudad de Tuxtla Gutiérrez, y conocen de la materia civil, penal y administrativa; las salas restantes llamadas "regionales", poseen competencia mixta, y tienen su sede en las ciudades de Tapachula y Pichucalco, respectivamente (artículo 12 de la Ley).

### IV. COMPETENCIA

#### *A. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*

##### *a) Sala Superior*

La que corresponde a la Sala Superior comprende funciones de carácter administrativo, jurisdiccional y las de gobierno interior, en materia de personal y reglamentarias, entre las que destacan: la de establecer reglas para la distribución de los negocios; adscribir a los magistrados y para el despacho pronto y expedito de los asuntos de la competencia del tribunal; la de fijación de la jurisprudencia obligatoria (fracción I); resolver las contradicciones entre las salas (fracción IX); el conocimiento de recursos en contra de las resoluciones de las salas (fracción II); el conocimiento del recurso de reclamación en contra de los acuerdos dictados por el presidente de la Sala Superior; así como de la excitativa de justicia ante la demora de los magistrados en la presentación de los proyectos de sentencia o de los votos particulares (fracción IV, artículo 19 de la Ley respectiva).

La Sala Superior, para resolver válidamente, requiere de la presencia de 4/5 partes de sus miembros, es decir, cuatro (artículo 16 de la Ley).

Cualquier resolución deberá tomarse por los votos, en el mismo sentido, de por lo menos tres magistrados presentes, quienes no podrán abstenerse de votar, salvo que tengan impedimento legal. En caso de

no reunirse el número de votos requeridos, el asunto se diferirá para la sesión siguiente, y si no pudiere tomarse resolución, será designando otro ponente (artículo 18 de la Ley).

Las sesiones de la Sala Superior son públicas, salvo que la moral, el interés público o la ley exijan que sean secretas (artículo 18 de la Ley respectiva).

### b) Salas ordinarias

Su competencia se agota en la actividad estrictamente jurisdiccional. En principio poseen una competencia genérica, de acuerdo con la fracción primera del artículo 21, que en sí misma abarca todos los actos y resoluciones administrativos dictados por el Departamento del Distrito Federal. El mismo precepto menciona otras atribuciones específicas, entre las que destacan las referidas a la materia fiscal (II), y al silencio administrativo (III); es decir, de los juicios:

1. Contra los actos administrativos que las autoridades del Departamento del Distrito Federal dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares;

2. Contra las resoluciones definitivas dictadas por el Departamento del Distrito Federal en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación, nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal;

3. Respecto a la falta de contestación de las mismas autoridades, dentro de un plazo de treinta días naturales, a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos o la naturaleza del asunto lo requiera;

4. De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;

5. Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma sala;

6. De los procesos que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones fiscales favorables a los particulares y que causen una lesión a la hacienda pública del Distrito Federal (artículo 21 de la Ley).

Para que las salas puedan tomar decisiones válidas, se requiere de la presencia del total de sus miembros, debiendo decidirse por mayoría de votos.

## **B. Tribunales de lo contencioso administrativo de las entidades federativas**

### **a) Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México**

Posee una amplia competencia en materia administrativa, es decir, de cláusula general” para resolver las controversias administrativas surgidas entre la administración pública estatal, municipal o sus organismos descentralizados que ejerciten funciones de autoridad, y los particulares.

Sobresale la materia relativa a la responsabilidad administrativa de los servidores públicos (artículo tercero de la ley respectiva).

Por razón de materia, el citado Tribunal es competente para resolver las controversias de carácter administrativo y fiscal que se susciten entre los particulares y la administración pública estatal, municipal, y los organismos descentralizados con funciones de autoridad. También resuelve los casos de responsabilidad administrativa en que incurran los servidores públicos del estado, municipios y organismos descentralizados del sector “Auxiliar”.<sup>381</sup>

Las salas regionales conocen por razón de territorio de los actos que se dicten, ordenen, ejecuten o traten de ser ejecutados por las autoridades locales con sede en su ámbito competencial.

### **b) Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco**

Conforme al texto del artículo 22 de la Ley Orgánica, las salas del mismo poseen competencia para conocer de los juicios que se inicien contra:

1. Las resoluciones definitivas emanadas de las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo estatal, de los municipios y de los organismos descentralizados cuando actúen como autoridades que causen agravio a los particulares;

2. Las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades fiscales estatales o municipales, y de sus organismos fiscales autónomos, en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; nieguen la

<sup>381</sup> Cfr. Caballero Cárdenas, José Luis, “La justicia contencioso administrativa en especial relación a la competencia de los respectivos tribunales locales”, en la obra colectiva: *Las nuevas bases constitucionales y legales del sistema judicial mexicano*, México, Porrúa, 1987, pp. 857 y 858.



devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause agravio en materia fiscal;

3. De los juicios promovidos por las autoridades estatales o municipales para que sean anuladas las resoluciones favorables al particular;

4. Del procedimiento administrativo de ejecución cuando el afectado en dicho procedimiento opte por no interponer el recurso ordinario ante la autoridad competente y cuando afirme que el crédito se ha extinguido legalmente; que su monto es inferior al exigible; que es poseedor a título de propiedad de los bienes embargados en el procedimiento a otro contribuyente o acreedor preferente del fisco; que el procedimiento coactivo no se ajusta a la ley;

5. La negativa de una autoridad para ordenar la devolución de un ingreso ilegalmente percibido;

6. Las resoluciones definitivas que constituyan créditos fiscales, por responsabilidad de los servicios públicos del Estado, de los ayuntamientos y de sus organismos descentralizados;

7. Los actos de las autoridades del Estado cuando por virtud de los convenios de coordinación, los ayuntamientos sufran algún agravio en materia fiscal;

8. Las resoluciones dictadas conforme a una ley especial que le otorgue competencia al Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

### c) Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guanajuato

El Tribunal de dicha entidad posee la siguiente competencia:

1. El Pleno posee las de carácter administrativo: designación del presidente del tribunal, adscripción de los magistrados numerarios y supernumerarios, otorgamiento de licencias, nombramiento del secretario general de acuerdos y actuarios, expedición del reglamento interior del Tribunal, la formulación del presupuesto de egresos, la utilización de los medios de apremio e imposición de sanciones disciplinarias señaladas por el artículo 15 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato.

También posee otras de carácter jurisdiccional como son: la tramitación y resolución de los recursos interpuestos en contra de las resoluciones emitidas por las Salas (artículo 16, I); el trámite y resolución de las excitativas de justicia y nombramiento del magistrado

sustituto para que emita la resolución; y otras, en los términos de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de Guanajuato (artículo 16).

2. Las salas tienen entre sus atribuciones:

a) Conocer de los juicios promovidos contra actos administrativos que fuera del proceso legal sean ordenados, dictados, ejecutados o traten de ser ejecutados por las autoridades en agravio de los particulares (artículo 19, fracción I);

b) Contra los actos que dentro de un procedimiento legal administrativo sean de imposible o de difícil reparación (fracción II del artículo 19);

c) Contra las resoluciones definitivas dictadas por las autoridades fiscales estatales o municipales o por sus organismos descentralizados que actúen como autoridades fiscales, en los que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida, o se fijen las bases para su liquidación; los que nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquier otra que cause algún agravio en materia fiscal (fracción III del artículo 19 de la Ley);

d) Contra actos administrativos que impliquen su negativa ficta, misma que se configura en plazo que fijen las leyes respectivas, en su defecto en plazo de noventa días naturales.

d) Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro

Se encarga de resolver las controversias de carácter administrativo que se susciten entre los particulares y los órganos del estado, como son las autoridades locales, municipales y los organismos descentralizados de ambos.

El Tribunal es competente para conocer de:

1. Actos administrativos que las autoridades del estado, los municipios o de los organismos descentralizados de ambos, dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares;

2. Resoluciones definitivas dictadas por los organismos fiscales del estado, municipios o de los organismos descentralizados de ambos cuando éstos actúen como autoridades fiscales, en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; los que nieguen la devolución de ingresos indebidamente percibidos, o de cualquier otra que cause un agravio en materia fiscal;

3. Contra la falta de contestación de las mismas autoridades dentro de un término de quince días a las promociones presentadas ante ellos por los particulares, a menos que las leyes reglamentarias fijen otros plazos, en materia fiscal, dentro del término fijado y a falta de éste dentro del término de noventa días; el silencio de la autoridad se considera como resolución negativa cuando no den respuesta en el término que corresponda;

4. Los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la hacienda pública del estado, municipios o de los organismos descentralizados de ambos;

5. De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicte;

6. De las quejas y denuncias por responsabilidad administrativa de los servidores públicos en los términos del procedimiento consagrado en la Ley de Responsabilidad de los Servidores Públicos del estado, y

7. Las demás que señale la ley (artículo 24 de la ley local).

Finalmente, el texto del artículo 24 de la propia Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro concluye que: "las instancias o peticiones formuladas en materia fiscal deben ser resueltas en término que fije la ley, a falta de éste, de noventa días, el silencio de la autoridad se interpreta como resolución negativa".

#### e) Tribunal Fiscal Administrativo del Estado de Hidalgo

De conformidad con el artículo tercero de su Ley Orgánica, es competente para conocer de los juicios que se promuevan contra:

1. Actos administrativos que las autoridades estatales y municipales dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares;

2. La falta de contestación de las autoridades estatales y municipales, dentro del término de veinte días a las promociones presentadas ante ellas por los particulares, a menos que las leyes y reglamentos fijen otros plazos. (El silencio de la autoridad se interpreta como resolución negativa cuando no se responda en el plazo correspondiente);

3. Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades estatales y municipales que determinen la existencia de una obligación fiscal, se fije ésta en cantidad líquida o se determinen las bases para su liquidación; nieguen la devolución de un ingreso indebidamente percibido o cualquiera otra que cause agravio en materia fiscal;

4. De los juicios que se promuevan por las autoridades para que sean anuladas las resoluciones favorables a un particular y que causen una lesión a la hacienda estatal o municipal, y

5. Las demás que fije el Código Fiscal del estado.

f) Tribunal Fiscal del Estado de Sinaloa

Conoce de los juicios que se inicien contra actos, resoluciones o hechos definitivos, entendiéndose por tales aquellos que no admitan recurso administrativo:

1. Dictados por las autoridades fiscales señaladas en el Código Fiscal del estado o de los organismos fiscales autónomos en los que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

2. Que nieguen la devolución de un ingreso regulado por la Ley General de Hacienda, indebidamente percibido.

3. Causen agravio en materia fiscal distinto de los anteriores, así como los actos realizados fuera del procedimiento fiscal de ejecución;

4. Impongan sanciones por infracciones a las normas administrativas;

5. Dictados por autoridades dependientes del Ejecutivo local que constituyan responsabilidad administrativa en materia fiscal contra los funcionarios o empleados del estado;

6. Dictados en el procedimiento fiscal de ejecución;

7. Dictados en materia de pensiones con cargo al erario estatal o al Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores de la Educación del Estado;

8. Que constituyan responsabilidad en contra de los funcionarios y empleados del estado por actos que no constituyan delitos;

9. Referentes a contratos de naturaleza administrativa;

10. Indemnizaciones a particulares por expropiación de bienes por causas de utilidad pública;

11. Responsabilidad patrimonial extracontractual del estado;

12. Los relativos a indemnizaciones a particulares por daños y perjuicios en que incurrir los funcionarios;

13. Además, conoce de los juicios promovidos por las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular (artículos 16 y 17 de la ley Justicia Fiscal del estado).

**g) Tribunal del Estado de Sonora**

Es competente para conocer de los juicios que se promuevan contra:

1. Resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;
2. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados en el Código Fiscal, indebidamente percibidos;
3. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieran los incisos anteriores;
4. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas estatales;
5. También conoce de los juicios promovidos por las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular en las materias antes señaladas, y
6. Las demás que determine la ley (artículos 19 y 20 de la Ley Orgánica).

**h) Juzgado Fiscal del Estado de Nuevo León**

De conformidad con el artículo 198 del Código Fiscal del estado, es competente para conocer de los juicios que se inicien:

1. Contra las resoluciones y liquidaciones de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del estado o de sus dependencias que, sin ulterior recurso administrativo, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijan en cantidad líquida o den las bases para su liquidación;
2. Contra los acuerdos que impongan definitivamente y sin ulterior recurso administrativo, sanciones por infracciones a las leyes fiscales;
3. Contra cualquier resolución o acto diversos de los anteriores, dictados en materia fiscal, que causen agravio no reparable por algún recurso administrativo;
4. Contra la negativa ficta de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del estado para ordenar la devolución indebidamente pagada.

**i) Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero**

Posee competencia para resolver los conflictos administrativos que se susciten entre los particulares y las autoridades estatales, de los ayuntamientos y organismos descentralizados de ambos que ejerciten funciones de autoridad.

La Sala Superior es competente para:

1. Establecer la jurisprudencia del Tribunal; 2. Resolver los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones de las salas regionales; 3. Resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite dictados por el presidente de la Sala; 4. Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes cuando los magistrados no formulen proyecto; 5. Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados del Tribunal; 6. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las salas regionales; 7. Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las salas regionales; 8. Conocer de los demás asuntos que le asignen las disposiciones legales (artículo 102 de la Ley).

Además posee, la Sala Superior, atribuciones de carácter administrativo similares a la del resto de los tribunales (artículo 103 de la Ley).

Las salas regionales son competentes, por razón de territorio, para conocer de los actos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades con sede en su "jurisdicción" (artículo 109 de la Ley).

Las salas regionales son competentes, por razón de materia, para conocer y resolver:

1. De los procedimientos contenciosos en contra de actos administrativos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Ejecutivo local, de los municipios y de los organismos con funciones administrativas de autoridad de carácter local o municipal;

2. De los procedimientos contenciosos en contra de los actos fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Ejecutivo local, de los municipios y de los organismos con funciones administrativas de autoridad de carácter local o municipal;

3. De los procedimientos que impugnen una negativa ficta de las autoridades, en los términos de la ley aplicable, cuando ésta así lo determine, en materia administrativa y fiscal;

4. De las quejas por incumplimiento de las sentencias que dicten;

5. Del recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de la misma Sala;

6. Despachar su propia correspondencia;

7. Imponer correcciones disciplinarias, y

8. Rendir al presidente del Tribunal un informe anual de labores (artículo 108 de la Ley).

j) Tribunal de lo Contencioso Administrativo de Veracruz

La Sala superior es competente para:

1. Establecer los criterios de interpretación de la Ley;
2. Resolver los recursos de revisión interpuestos contra resoluciones de las salas regionales;
3. Resolver los recursos de reclamación interpuestos contra los acuerdos de trámite dictados por el presidente;
4. Conocer las excitativas para la impartición de justicia que interpongan las partes cuando los magistrados de las salas regionales no dicten las resoluciones correspondientes en los plazos establecidos en la Ley;
5. Calificar las excusas e impedimentos de los magistrados del Tribunal;
6. Resolver los conflictos de competencia que se suscitan entre las salas regionales, y establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las mismas;
7. Establecer la distribución de los asuntos entre los magistrados de la propia Sala Superior;
8. Conocer del incumplimiento de las sentencias del Tribunal;
9. Imponer los medios de apremio para hacer cumplir las resoluciones del Tribunal.

También posee un conjunto de atribuciones de carácter administrativo: presupuesto, reglamento interior, adscripción de magistrados, nombramiento y remoción del personal, publicación de sentencias, rendir informes, etcétera (artículo 18).

Las salas regionales son competentes para conocer:

1. De los juicios que se promuevan en contra de los actos administrativos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar los órganos del Poder Ejecutivo del estado o los municipios, organismos descentralizados estatales y municipales y empresas de participación estatal o municipal;
2. De los juicios que se promuevan en contra de los actos fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar los órganos del Poder Ejecutivo estatal o municipal;
3. De los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones dictadas por las autoridades administrativas o fiscales, en los recursos ordinarios establecidos en las leyes y reglamentos;
4. De los juicios que promuevan las autoridades estatales o municipales y los titulares de organismos descentralizados y empresas de par-

tipicación estatal o municipal para que sean modificadas o anuladas las resoluciones administrativas o fiscales favorables a un particular.

5. De los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones negativas fictas, en materia fiscal configurada en el plazo legal, y a falta de éste, en noventa días;

6. De los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones mediante las que se impongan sanciones a los servidores públicos que hayan incurrido en responsabilidad administrativa;

7. De los demás juicios que se promuevan en contra de los actos o resoluciones que las leyes consideren competencia del Tribunal (artículo 22).

#### **k) Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán**

Corresponden al magistrado aquellas atribuciones que en los tribunales de carácter colegiado son encomendadas al presidente, como son: representar al Tribunal, nombrar al personal, administrar el presupuesto, dictar las medidas administrativas necesarias para el buen funcionamiento y disciplina del Tribunal, rendir un informe cada año ante el gobernador, etcétera.

Las facultades de carácter jurisdiccional del magistrado son las siguientes: admitir o desechar la demanda o su ampliación, si no se ajustan a la ley, tener por formulada la contestación o la ampliación de la demanda; admitir o rechazar la intervención del coadyuvante o del tercero; sobreseer los juicios en los casos que proceda; resolver mediante sentencia definitiva, los litigios que se tramiten ante el Tribunal; tramitar los incidentes y emitir la resolución que corresponda (artículo 19 de la Ley Orgánica respectiva).

De conformidad con el artículo 11 de la Ley de lo Contencioso Administrativo del estado, el Tribunal es competente para conocer:

1. De los juicios que se promuevan en contra de los actos administrativos que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Poder Ejecutivo del estado, de los municipios y los organismos descentralizados estatales o municipales;

2. De los juicios que se promuevan en contra de los actos fiscales que dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar las autoridades del Ejecutivo del estado y de los municipios;

3. De los juicios contra resoluciones dictadas por las autoridades administrativas o fiscales en los recursos ordinarios establecidos por las leyes y reglamentos respectivos;



4. De los juicios de responsabilidad administrativa que se promuevan en contra de servidores públicos del Poder Ejecutivo, de los municipios y de los organismos descentralizados, en los términos de la Ley de la materia;

5. De los juicios que se promuevan en contra de resoluciones negativas fictas en materia administrativa y fiscal, que se configuren por el silencio de las autoridades estatales, municipales y de los organismos descentralizados, para dar respuesta a la instancia de un particular en el plazo que la ley fije y a falta de plazo en noventa días;

6. De los juicios que promuevan las autoridades estatales o municipales para que sean modificadas las resoluciones administrativas favorables a un particular;

7. De los demás juicios que se promuevan en contra de los actos o resoluciones que las leyes consideren como competencia del Tribunal.

#### **f) Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California**

El Pleno es competente para: *a)* Calificar las excusas, recusaciones e impedimentos de los magistrados y llamar al suplente; *b)* Resolver los recursos establecidos en la ley en contra de las resoluciones que dicten las salas; *c)* Resolver los conflictos que surjan entre el fisco estatal y los municipales, sobre preferencia en el cobro de los créditos fiscales; *d)* Fijar y modificar la jurisprudencia del Tribunal; *e)* Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las salas del Tribunal, y *f)* Fijar la circunscripción territorial entre las salas del Tribunal, y en su caso, fijar la distribución de los asuntos entre ellas (artículo 17).

Además, tiene las atribuciones de tipo administrativo como por ejemplo: designar al presidente del Tribunal; fijar la sede del Tribunal y la adscripción de los magistrados, secretarios y actuarios de las salas; discutir y aprobar el presupuesto de egresos; aprobar y reformar el reglamento interior; nombrar y remover al secretario general de acuerdos y a los demás secretarios auxiliares y actuarios (artículo 18 de la Ley respectiva).

Las salas son competentes para conocer de los juicios que se promuevan en contra de:

1. Actos y resoluciones definitivos de carácter administrativo emanados de autoridades estatales y municipales, o de sus organismos des-

centralizados, cuando éstos actúen como autoridades, que causen agravio a los particulares;

2. Resoluciones definitivas dictadas por las autoridades fiscales estatales, municipales o de sus organismos fiscales autónomos, en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; nieguen la devolución de un pago indebidamente enterado, o cualesquiera otra que cause agravio en materia fiscal;

3. El procedimiento administrativo de ejecución, cuando el afectado en dicho procedimiento opte por no interponer el recurso administrativo ante las autoridades competentes y cuando afirme que: *a)* El crédito que se le exige se ha extinguido legalmente; *b)* El monto del crédito es inferior al que se exige; *c)* El propietario de los bienes o titular de los derechos embargados en el procedimiento económico-coactivo, seguido a otras personas, o acreedor preferente al fisco, y *d)* El procedimiento coactivo no se ajustó a la ley;

4. Resoluciones definitivas que constituyan créditos fiscales, por responsabilidad de los servidores públicos del estado, los municipios o de sus organismos descentralizados;

5. Resoluciones dictadas conforme a otras leyes que le otorguen competencia al Tribunal, y

6. Resoluciones de carácter administrativo favorable a los particulares, emanados de las autoridades estatales y municipales, o de sus organismos descentralizados, cuando dichas autoridades promuevan su nulidad.

Conforme al artículo 22 de la Ley, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa para el afectado.

#### *m)* Sala Administrativa del Tribunal Superior de Chiapas

Tiene señaladas sus competencias en el artículo 49 de la Ley Orgánica respectiva, y es competente para conocer:

1. De los juicios de nulidad en contra de las resoluciones que pronuncien las autoridades de las dependencias y entidades del Poder Ejecutivo estatal y municipal, en el ejercicio de sus funciones administrativas o fiscales, una vez agotado el recurso administrativo que establezca la ley de la materia; 2. De los juicios derivados de los pliegos de responsabilidad en contra de los servidores públicos del estado y municipios; 3. De los juicios en contra de las resoluciones pronunciadas

por las autoridades administrativas en materia fiscal que favorezcan a los particulares, en detrimento de la hacienda pública estatal o municipal; 4. De los juicios de responsabilidad administrativa, en contra de los servidores públicos estatales y municipales, en los términos de la Constitución política del estado y la ley de la materia; 5. De las demás que señalen las leyes aplicables.

## V. PARTES

### A. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*

#### a) Actor

Es, normalmente, el particular afectado en forma directa e inmediata por un acto o resolución de las autoridades del Departamento del Distrito Federal (artículo 32, fracción I de la Ley).

Excepcionalmente será actora la autoridad administrativa, en los casos en los que demande la anulación de las resoluciones administrativas, que hubiesen generado derechos en favor de los particulares, y que no puedan ser revocadas en forma oficiosa.

#### b) Demandado(s)

Normalmente son las autoridades que han emitido, ejecutado o pretenden ejecutar el acto o resolución que han sido impugnados por el particular.

El concepto de autoridad demandada se hace extensivo al Departamento del Distrito Federal, representado por el jefe del mismo (artículo 32, fracción II, inciso a); a los delegados políticos del Departamento del Distrito Federal (inciso b), así como a los directores generales de área (inciso c). Pero también de manera excepcional pueden ser los particulares en cuyo favor se hubiese dictado un acto o resolución administrativos, y en el supuesto de que la autoridad solicite la nulidad del mismo (artículo 32, fracción II, inciso d de la Ley).

#### c) El tercero interesado

O sea, cualquier persona cuyos intereses puedan ser afectados por las resoluciones del tribunal (artículo 32, fracción III de la Ley).

Es toda persona que tenga interés en la subsistencia del acto o de la resolución impugnados en el proceso administrativo, que le favorecen,

de manera que sus intereses legítimos son contrarios a los del actor, y en forma excepcional a los del particular demandado cuando la autoridad ha impugnado el acto o resolución.

### *B. Tribunales locales de lo contencioso administrativo*

En el proceso administrativo que se tramita en las entidades federativas las partes, en general, son las mismas que ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. La única variante consiste en que en ellas no es parte el gobernador del estado, mientras que en el Distrito Federal sí es parte en el juicio el jefe del Departamento del Distrito Federal en su calidad de jefe del Ejecutivo local, en representación del presidente de la República.

En forma análoga a los titulares de las delegaciones políticas del Distrito Federal, en las entidades federativas es parte el ayuntamiento o el titular de la dependencia estatal o municipal del que dependa la autoridad demandada. Esta es la situación en:

- a) Guanajuato (artículo 37 de la Ley);
- b) Hidalgo (artículo 44 del Código Fiscal local);
- c) Veracruz (artículo 33);
- d) Baja California (artículo 31);
- e) En Querétaro el titular de la dependencia estatal o municipal de la cual dependa la autoridad que dictó o ejecutó el acto impugnado también concurre en calidad de autoridad demandada (artículo 23 de Ley);
- f) En Jalisco, el artículo cuarto de la ley respectiva define al coadyuvante como “todo aquel que tenga un interés directo en la anulación de un acto favorable al particular o en la confirmación de uno que le es desfavorable”.

En un grupo de estados, también es parte, según el caso, el secretario de Finanzas o el tesorero del estado en los asuntos en materia fiscal. A este sector pertenecen:

- g) Sinaloa, artículo 22 de la Ley de Administración de Justicia Fiscal del Estado de Sinaloa;
- h) Sonora, artículo 162, fracción IV del Código Fiscal;
- i) Nuevo León, artículo 200 del Código Fiscal de dicha entidad;
- j) En los estados de México, Guerrero, Veracruz y Yucatán (artículos 46, 12, 33 y 7, de las leyes respectivas), se confiere calidad de parte al titular del organismo descentralizado estatal o municipal “con funciones de autoridad”, del cual dependa la autoridad demandada.

k) Ante el Tribunal Superior de Chiapas, ante la omisión de la Ley de Justicia Administrativa se plantea la necesidad de identificar a las partes conforme al criterio del Código de Procedimientos Civiles. Las partes son: a) actor; b) demandado, y c) tercero interesado.

## VI. PRINCIPIOS QUE FORMAN EL PROCESO ANTE EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL

Aunque originalmente se propuso estructurar un proceso de plena jurisdicción, actualmente es de mera anulación. Predomina el principio inquisitivo,<sup>382</sup> con plazos breves, carencia de formalidades innecesarias, interés público preponderante sin perjuicio de preservar las "formalidades esenciales del procedimiento".<sup>383</sup>

Otras notas del procedimiento son: la sencillez y la claridad. Ejemplo de ello es la demanda que puede ser presentada en las formas impresas que para tal efecto suministra el Tribunal; asimismo, existe personal especializado para asesorar a los administrados sobre la forma de llenarlas. Los particulares, salvo el caso de asuntos fiscales, no se encuentran obligados a exponer los fundamentos de derecho que apoyan su pretensión (artículo 79, fracción I de la ley respectiva).

Ha sido consagrado, legislativamente, el principio de oralidad, el que, aunque ocupa un papel preponderante, no nos coloca ante un proceso oral en sentido estricto, puesto que la escritura predomina en las etapas primera y tercera del mismo. La citada orientación oral atenuada del procedimiento que consagran los textos legislativos no ha sido proyectada en la práctica forense mexicana.<sup>384</sup>

Los principios formativos del proceso ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal son aquellos referidos a la concentración en una o en el menor número de audiencias posibles (artículos 73-77 de la Ley); el desahogo oral de los elementos probatorios, así

<sup>382</sup> Cfr. Nava Negrete, Alfonso, *op. cit.*, *Días y trabajos...*, *supra*, nota 276: "...los magistrados poseen poderes suficientes para imponer al procedimiento el dinamismo que requiere la administración de justicia", p. 128.

<sup>383</sup> Cfr. Ovalle Favela, José, "Ley del Tribunal Contencioso del Distrito Federal", *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, número 3, julio-septiembre de 1972, pp. 352-362.

<sup>384</sup> El Código Fiscal de 1982 no hace sino reconocer el predominio de la orientación escrita, al suprimir la audiencia de pruebas, alegatos y sentencia por una sola, dedicada a las pruebas, un auto de cierre de instrucción, la presentación escrita de los alegatos y posteriormente la emisión de la resolución del órgano jurisdiccional, en los artículos 235-236.

como la inmediatez de los magistrados con las partes en la audiencia de fondo, y en principio, también se otorga a los magistrados instructores una función directora en el procedimiento. El magistrado instructor es el encargado de realizar los trámites necesarios para poner el asunto en “estado de resolución”.

## VII. MEDIOS PREPARATORIOS

### *A. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*

Para iniciar el juicio ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal no existe necesidad de agotar los recursos administrativos internos ante la administración activa. El procedimiento administrativo es optativo de la acción ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, inclusive una vez iniciado el trámite del citado recurso, puede desistirse de su continuación; pero una vez iniciado el proceso administrativo ante el Tribunal, precluye el derecho de interponer cualquier otro medio de defensa ordinario (artículo 28 de la ley respectiva).

### *B. Tribunales locales de lo contencioso administrativo*

a) Al igual que en el procedimiento ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, algunos de los ordenamientos procesales contienen disposiciones similares en materia de medios preparatorios, como ocurre en los estados de México (artículo 45); Jalisco (artículo noveno de la Ley de Procedimientos y 22 de la Ley Orgánica); Sinaloa (artículo 16); Veracruz (artículo 30); Yucatán (artículo cuarto de la Ley); Baja California (artículo 35);

b) En algunos tribunales sí se requiere agotar los recursos administrativos previamente interpuestos:

Hidalgo, artículo 59-VI de la Ley del Tribunal Fiscal Administrativo del estado de Hidalgo; como ocurre en los ordenamientos de las entidades federativas de Guanajuato (artículos 29 y 38, fracción V); y Querétaro, los previstos en leyes fiscales (artículo 19).

c) Ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del estado de Guerrero la interposición de la acción es optativa de la del recurso administrativo, salvo que la disposición aplicable al caso ordene expresamente agotarlo (artículos segundo y noveno de la ley respectiva).

d) En el estado de Chiapas es obligatorio agotar los recursos o medios de defensa previstos en las leyes y reglamentos del estado, antes de interponer el recurso de reconsideración (ante las autoridades administrativas) o el juicio de nulidad ante la Sala Administrativa. Sin embargo, el interesado podrá optar entre la interposición del recurso de reclamación y el juicio de nulidad (artículos 14 y 16 de la Ley).

## VIII. PROVIDENCIAS PRECAUTORIAS

### A. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal

#### a) Efectos

Las providencias precautorias o cautelares poseen un carácter predominantemente conservativo, pues se encuentran limitadas a la suspensión de los actos de ejecución de los actos o resoluciones administrativos. La explicación de este matiz se encuentra en la gran influencia que sobre los redactores de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal tuvo la “suspensión del acto reclamado” consagrada en la Ley de Amparo.

Dicha medida cautelar puede solicitarse en cualquier momento, ante el presidente de la Sala respectiva del Tribunal, y sólo surte un efecto paralizador de la actividad de la autoridad demandada, debiendo mantenerse “las cosas en el estado en que se encuentran en tanto no se pronuncie sentencia” (artículo 58 de la Ley).

Efectos restitutorios. A partir de la reforma al artículo 58 de la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, por decreto de 27 de diciembre de 1978, existe la posibilidad de que, cuando los actos materia de la impugnación hubieren sido ejecutados y afecten a los particulares de escasos recursos económicos, impidiéndoles ejercer su única actividad personal de subsistencia, y entretanto se pronuncia la resolución correspondiente, las salas podrán dictar las medidas cautelares que estimen pertinentes para preservar el medio de subsistencia del quejoso.<sup>385</sup>

Alfonso Nava Negrete sostiene que con anterioridad a la citada reforma, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal dio en forma repetida efectos restitutorios a la suspensión evitando cuantiosos daños a los particulares.

<sup>385</sup> Nava Negrete, Alfonso, “Reforma procesal administrativa local”, *Estudios...*, *supra*, nota 24, pp. 221 y ss.

El supuesto, introducido en la reforma de 1978, debió consistir, en opinión de Héctor Fix-Zamudio, en una disposición de carácter genérico y no en una hipótesis concreta.<sup>386</sup>

#### b) Procedencia

En la ley distrital se sigue un sistema similar a la Ley de Amparo, por lo que dicha providencia cautelar no procede cuando se siga perjuicio al interés social, se contravengan disposiciones de orden público o se deje sin materia el juicio.

Tratándose de créditos fiscales (multas, impuestos, derechos, etcétera), deberá garantizarse el respectivo interés fiscal ante la Tesorería del Distrito Federal (artículo 59 de la Ley del Tribunal del Distrito Federal).

### B. *Tribunales locales de lo contencioso administrativo*

#### a) Efectos

En el proceso ante los tribunales de lo contencioso administrativo locales se regula la suspensión del acto reclamado, también limitada al efecto paralizador. A este respecto pueden mencionarse los ordenamientos de:

a) Hidalgo (artículo 70); b) Guanajuato (artículo 54); c) Jalisco (artículo 56); d) Querétaro (artículo 41); e) Estado de México (artículo 71); f) Guerrero (artículo 30); g) Veracruz (artículo 45) y h) Yucatán (artículo 24); i) Baja California (artículo 57), y j) Chiapas (artículo 46).

Los ordenamientos procesales de los estados de Sonora y Nuevo León son omisos respecto de las providencias precautorias.

La Ley de Justicia Fiscal del estado de Sinaloa únicamente regula en su artículo 41 la “suspensión del procedimiento de ejecución fiscal durante la tramitación del juicio de nulidad” ante el Tribunal Fiscal del estado.

Efectos restitutorios. Una disposición semejante a la del artículo 58 de la Ley del Distrito Federal se encuentra contemplada por la legislación procesal administrativa de las entidades federativas de: a) Guanajuato (artículo 55); b) Hidalgo (artículo 71); c) Jalisco

<sup>386</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, *op. cit.*, “Introducción...”, *supra*, nota 9, p. 103.



(artículo 56); *d*) Querétaro (artículo 42); *e*) Estado de México (artículo 72); *f*) Guerrero (artículo 37); *g*) Yucatán (artículo 24); *h*) Baja California (artículo 60); *i*) Chiapas (artículo 47).

Debemos mencionar que en el proceso ante los Tribunal de lo Contencioso Administrativo de los estados de México y Yucatán la medida precautoria puede tener efectos restitutorios únicamente cuando se trate de actos privativos de la libertad personal del particular ejecutados por la autoridad administrativa o cuando el magistrado instructor considere necesario otorgar esos efectos para garantizar la conservación de la materia del litigio o para impedir la consumación de perjuicios irreparables (artículos 72 y 24 de las leyes respectivas).

### *b*) Procedencia

En los ordenamientos de las entidades federativas también se requiere, además de no contravenir el interés social o las disposiciones de orden público o, en su caso, no dejar sin materia el juicio, garantizar el interés fiscal ante las autoridades exactoras locales cuando la materia del juicio la constituyan créditos fiscales: *a*) Guanajuato (artículo 55); *b*) Hidalgo (artículo 73); *c*) Jalisco (artículo 58); *d*) Baja California (artículo 61);

En el estado de Querétaro se regula, en los casos de asuntos importantes para el fisco local, el “pago bajo protesta” (artículo 43 de la Ley Orgánica).

En los estados de México, Guerrero, Veracruz y Yucatán, se faculta al magistrado instructor para que en forma discrecional conceda la suspensión del acto reclamado sin necesidad del aseguramiento del interés fiscal por parte del promovente de la medida (artículos 73, 36 y 47 y 25 de las leyes respectivas).

## IX. PRUEBAS

### *A. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*

#### *a*) Ofrecimiento

Este debe hacerse en los mismos escritos de demanda y contestación, dada la celeridad característica del proceso, y considerando que el litigio se forma con el contenido de dichos escritos, a fin de que las pruebas puedan ser conocidas por la Sala antes de la audiencia.

## b) Admisión y desahogo

Se realiza en la misma audiencia (artículos 63 y 65 de la Ley). La admisión significa la verificación de los medios de prueba, su pertinencia, la oportunidad de su ofrecimiento y la satisfacción de los requisitos previstos para su recepción y desahogo.

Al igual que el Código Fiscal de la Federación, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal admite todo tipo de pruebas, excepto la confesional a cargo de la autoridad administrativa y aquellas que fuesen contrarias a la moral y al derecho, siempre que no hubiesen podido ser presentadas en el procedimiento ante la autoridad administrativa (artículo 63 de la Ley).

## B. *Tribunales locales de lo contencioso administrativo*

Los ordenamientos reguladores del procedimiento ante los tribunales locales de lo contencioso administrativo también prescriben las mismas reglas de admisión de pruebas que la Ley del Tribunal del Distrito Federal:

a) Guanajuato (artículo 78); b) Hidalgo (artículo 79); c) Jalisco (artículo 42); d) Querétaro (artículo 50); e) Sinaloa (artículo 57); f) Sonora (artículo 188 del Código Fiscal); g) Nuevo León (artículo 230 del Código Fiscal del Estado); h) Estado de México (artículo 90); i) Guerrero (artículo 55); j) Veracruz (artículo 61); k) Yucatán (artículo 42); l) Chiapas (artículos 52 y 12).

Aquellas pruebas que ya se hubiesen rendido ante las autoridades demandadas deberán ponerse a disposición del tribunal con el expediente relativo, a petición de parte (artículo 64 de la Ley del Tribunal del Distrito Federal).

Las Salas del citado Tribunal distrital podrán acordar, de oficio, el desahogo de las pruebas que estimen conducentes para la mejor decisión del asunto. También podrán ordenar la repetición o ampliación de cualquier diligencia probatoria, siempre que lo estimen necesario (artículos 65 y 66 de la Ley respectiva).

Las llamadas “diligencias para mejor proveer”, también se encuentran previstas en los ordenamientos procesales locales en materia administrativa:

a) Guanajuato (artículo 78); b) Jalisco (artículo 43); c) Querétaro (artículos 51 y 52); d) Sinaloa (artículo 58); e) Sonora (artículo 189 del Código Fiscal); f) Nuevo León (artículo 231 del Código Fiscal);

g) Estado de México (artículos 91 y 92); h) Guerrero (artículos 56 y 57); i) Veracruz (artículos 63 y 64); j) Yucatán (artículos 44 y 45); k) Baja California (artículo 74); l) Chiapas (artículos 7 y 8).

## X. VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS

### A. *Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal*

Respecto de la valoración del material probatorio, la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal menciona en su artículo 79, fracción I, que el Tribunal apreciará las pruebas según su prudente arbitrio, salvo la documental pública y la inspección judicial, que siempre harán prueba plena.

Sin embargo, su artículo 24 remite a la aplicación supletoria del Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal que, en su artículo 234, señala que los medios de prueba aportados y permitidos deben ser valorados en su conjunto por el juez, atendiendo a las reglas de la lógica y de la experiencia, pero subraya que en todo caso, “el Tribunal deberá exponer cuidadosamente los fundamentos de la valoración judicial realizada y de su decisión”.

En materia fiscal se consideran supletorios tanto la Ley de Hacienda del Distrito Federal, como el Código Fiscal de la Federación de 1982; este último conserva el sistema de prueba legal. A pesar de que señala que el juez goza de la más amplia libertad en el estudio del material probatorio y establece en su artículo 234, reglas propias de apreciación legal de las probanzas, bastante similares a las contenidas anteriormente en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

### B. *Tribunales locales de lo contencioso administrativo*

En los ordenamientos reguladores del proceso administrativo de las entidades federativas, en principio se debe apreciar el material probatorio con base en los códigos de procedimientos civiles locales (*v. gr.* Baja California, artículo 79 de la Ley), los cuales, en su mayoría han introducido modificaciones al sistema de valoración probatoria, configurando un sistema idéntico al contenido en el artículo 234 del Código Fiscal de la Federación, que establece una postura intermedia entre la prueba tasada y la apreciación razonada de la prueba, pues tasa algunos medios de prueba, pero deja a la libre apreciación el resto de ellos.