

DERECHO ADMINISTRATIVO

LA LEGISLACION MEXICANA RECIENTE SOBRE JUSTICIA ADMINISTRATIVA

1. En esta reseña nos proponemos dar una breve noticia acerca de las modificaciones e innovaciones producidas en México, tanto en la legislación federal como en la de los Estados de la República, en materia de justicia administrativa, la cual sigue siendo, todavía, de carácter preponderantemente fiscal. En el orden federal, nos referiremos particularmente a la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de 30 de diciembre de 1977 (D. O. 2-II-1978), que abrogó a la de 24 de diciembre de 1966 (D. O. 19-I-1967), y a las reformas y adiciones practicadas el 28 de diciembre de 1977 (D. O. 2-II-1978) al Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966 (D. O. 19-I-1967). En el orden estatal, aludiremos a las leyes que han establecido o modificado tribunales o procesos administrativos en los últimos tres años.

I. La nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación

2. Sin duda, el propósito central de la promulgación de esta nueva ley, que sigue en su estructura esencial a la de 1966, es el de la desconcentración geográfica del Tribunal Fiscal de la Federación, a través de salas regionales. Como es sabido, el Tribunal Fiscal de la Federación, creado por la Ley de Justicia Fiscal de 1936 y regulado sucesivamente por el Código Fiscal de la Federación de 1938, la Ley Orgánica de 1966 y ahora por la de 1977, había venido funcionando, hasta antes de la expedición de esta última, en pleno, compuesto por todos sus magistrados -en total 22-, con atribuciones sobre todo administrativas y algunas jurisdiccionales en segunda instancia, y en siete salas, integradas cada una por tres magistrados, y a través de las cuales ejercía esencialmente su función jurisdiccional. El Tribunal, tanto cuando actuaba en pleno como cuando lo hacía a través de

las salas, funcionaba sólo en la ciudad de México.

3. De acuerdo con la nueva ley, el Tribunal ejercerá su jurisdicción a través de *salas regionales*, integradas cada una por tres magistrados y distribuidas en once regiones -circunscripciones territoriales en que se divide al país-, a cada una de las cuales corresponderá una sala, con excepción de la región metropolitana -Distrito Federal-, en la cual existirán tres salas. En suma, serán trece salas regionales: tres en la metropolitana y una en cada una de las diez regiones restantes. Las salas regionales conocerán de los juicios de nulidad fiscal, en primera instancia, y en general de los mismos asuntos que el artículo 22 de la ley abrogada atribuía a las anteriores salas del tribunal. El artículo 23 de la nueva ley, que señala las atribuciones de las salas regionales, se limita a reproducir el 22 de la ley abrogada, sin tomar siquiera en cuenta algunas modificaciones legislativas producidas durante la vigencia de esta última ley. Así por ejemplo, la fracción IV continúa aludiendo a la Dirección de Pensiones Militares, la cual fue reemplazada, desde 1976, por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de las Fuerzas Armadas.

4. De acuerdo con el artículo 21 de la nueva Ley, el territorio nacional queda dividido, con el objeto de señalar el ámbito de competencia territorial de las salas regionales, en las siguientes circunscripciones o regiones: 1) la del noroeste (Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora); 2) la del norte-centro (Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas); 3) la del noreste (Nuevo León y Tamaulipas); 4) la de occidente (Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit); 5) la del centro (Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí); 6) la de Hidalgo-México (Estados del mismo nombre); 7) la del Golfo-centro (Tlaxcala, Puebla y Veracruz); 8) la del Pacífico-centro (Guerrero y Morelos); 9) la del sureste (Oaxaca y Chiapas); 10) la peninsular (Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán); y 11) la metropolitana (Distrito Federal).

5. En general, las atribuciones que en la ley abrogada correspondían al pleno del Tribunal, ahora son asignadas a la *sala superior*, creada por la nueva ley, e integrada por nueve magistrados nombrados especialmente para integrarla. De este modo, la creación y modificación de la jurisprudencia del Tribunal Fiscal corresponderá exclusivamente a la sala superior y obligará a las salas regionales, sin que éstas puedan dejar de cumplirla. Asimismo, se atribuye a la sala superior la decisión de los recursos -queja o revisión- interpuestos contra las resoluciones de las salas regionales, la cali-

ficación de excusas y recusaciones, el conocimiento de “excitativas” y la resolución de las cuestiones de competencia que se susciten entre las salas regionales. Aparte de estas atribuciones jurisdiccionales consignadas en el artículo 15, la sala superior también tiene las funciones administrativas señaladas en el artículo 16.

6. El proceso de desconcentración geográfica de tres de las salas existentes actualmente en el Distrito Federal y el de creación e instalación de las nuevas salas regionales, serán paulatinos. Por un lado, a partir del 1o. de enero de 1979 iniciarán sus actividades las salas de las regiones norte-centro, noreste y occidente, con sede en las ciudades de Torreón, Monterrey y Guadalajara, respectivamente (artículo 4o. transitorio). Por otro lado se faculta al presidente de la República para trasladar, a solicitud de la sala superior, tres de las seis salas del actual Tribunal Fiscal, a otras tantas regiones del interior de la República (artículo 5o. transitorio). Por último, las cuatro restantes salas regionales iniciarán sus actividades también por acuerdo del presidente de la República, y a solicitud de la sala superior, cuando “así lo exija el número de juicios que se promuevan...” (artículo 6o. transitorio). En tanto no se instalen o trasladen las salas regionales en el interior del país, la competencia para conocer de los juicios fiscales o administrativos corresponderá a las salas regionales del Distrito Federal (artículo 7o. transitorio). La intervención decisiva del presidente de la República no parece ser muy compatible con la “plena autonomía” del Tribunal, proclamada en el artículo 1o. de la nueva ley.

7. Entre las medidas que la nueva ley prevé para implementar la desconcentración geográfica y el consecuente crecimiento del Tribunal Fiscal, podemos mencionar la creación del cargo de oficial mayor, para coordinar los servicios administrativos del Tribunal (artículo 31), y la asignación de funciones también de naturaleza administrativa a las salas regionales (artículo 28).

8. Por último, conviene aclarar que la nueva ley, publicada en *Diario Oficial de la Federación* de 2 de febrero de 1978, entrará en vigor después de los 180 días siguientes a tal fecha (artículo 1o. transitorio).

II. Las reformas al Código Fiscal de la Federación

9. En rigor, las reformas al Código Fiscal de la Federación tuvieron por objeto, precisamente, adecuar sus disposiciones a la nueva Ley Orgánica.

Entre las más importantes de tales reformas, podemos señalar la regulación de las cuestiones de incompetencia por razón de territorio y la introducción de un nuevo supuesto para la formación de la jurisprudencia de la sala superior. Las cuestiones de competencia pueden ser resueltas, de oficio, por las propias salas regionales y en caso de desacuerdo entre éstas, por la sala superior; las partes también pueden plantear cuestiones de competencia, pero lo deben hacer directamente ante la sala superior, la cual es la encargada de resolverlas (artículo 213 Bis). No es muy clara y precisa la regulación de las cuestiones de competencia planteadas por las partes, pues por una parte se les considera como incidente de previo y especial pronunciamiento (artículo 207) y por otra, su trámite y resolución queda a cargo en forma casi exclusiva de la sala superior. No se indica el momento en que deba plantearse la cuestión, ni se aclara cómo se convierte en un “incidente de previo y especial pronunciamiento”.

10. En lo que concierne a la fijación de la jurisprudencia de Tribunal, atribuida ahora a la sala superior, conviene señalar que a los supuestos de formación previstos anteriormente -decisión sobre resoluciones contradictorias de las salas y modificación al conocer del recurso de queja-, la nueva ley ha añadido otro diferente: el de la reiteración de tesis por la sala superior, a través de tres sentencias dictadas al resolver el recurso de revisión, siempre que esas tesis no sean interrumpidas por otra en contrario (artículo 231, fracción III).

III. La legislación estatal

11. No han sido muy numerosas las leyes estatales sobre justicia administrativa. Antes de 1975, existían ya tribunales fiscales estatales, inspirados en el federal, en los Estados de México, Guanajuato, Colima y Tamaulipas.¹ Además, en el Estado de Nuevo León había un juez de lo fiscal, considerado como órgano autónomo ubicado dentro del poder ejecutivo local, con competencia para conocer de los juicios de anulación fiscal. Y en el Estado de Chihuahua, se atribuía competencia al Supremo Tribu-

¹Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Introducción al estudio del proceso tributario en el derecho mexicano”, separata de *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo XX* (Homenaje a Enrique Sayagues Lasso), Madrid, Instituto de Administración Local, 1969, p. 1099.

nal de Justicia estatal para conocer de los juicios de oposición contra actos de las autoridades fiscales.² Sólo en el Distrito Federal se había establecido un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, a partir de 1971.³

12. Dentro del periodo comprendido entre 1975 y el mes de abril de 1978, se han promulgado algunas leyes estatales sobre la materia. En esta breve reseña daremos cuenta de legislación de los Estados de Aguascalientes, Veracruz, Sinaloa y Sonora. Tenemos también noticia de que el 29 de diciembre de 1976 se publicó en el *Periódico Oficial* del Estado de Tamaulipas un nuevo Código Fiscal Estatal, pero como no hemos podido obtener un ejemplar de dicha publicación, no podremos examinar aquél en esta ocasión.

13. El Código Fiscal del Estado de *Aguascalientes* fue promulgado el 30 de agosto de 1975 y publicado en el alcance al número 30 del *Periódico Oficial* de 25 de julio de 1976. El capítulo tercero del título tercero regula el juicio de oposición que se sigue ante el Supremo Tribunal de Justicia del Estado, en contra de las determinaciones dictadas por el Tesorero General del Estado al resolver los recursos administrativos de revisión o reconsideración. Es claro que la regulación del Código que comentamos ha tomado como modelo a la legislación del Estado de Chihuahua. El juicio se inicia con la demanda, que debe contener, entre otros requisitos, los hechos, fundamentos de derecho y el ofrecimiento de pruebas, y ha de presentarse en un plazo de 15 días contados a partir de la notificación del acto impugnado (artículos 171 y 172). Una vez contestada la demanda, lo cual debe hacerse en un plazo de 15 días, se debe llevar a cabo la audiencia -cuya fecha se fija desde el auto admisorio de la demanda-, y en ella se deben practicar las pruebas y formular los alegatos. El Tribunal tiene un plazo también de 15 días para dictar su sentencia (artículos 176 y 185). Sólo se concede el recurso de revocación contra los autos dictados durante el procedimiento, excluyendo los de sobreseimiento (artículo 184). Las sentencias dictadas por el Tribunal tienen eficacia de cosa juzgada y, por tan-

²Reforma de 21 de diciembre de 1968 (P. O. 25-XII-1968) al Código Fiscal del Estado de Nuevo León y Código Fiscal del Estado de Chihuahua de 23 de diciembre de 1970 (P. O. 30-XII-1970).

³Cfr. Nuestras reseñas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal y a sus reformas, en los números 3 y 9 de esta misma *Gaceta Informativa*.

to, son irrecurribles (artículo 191).

14. La Ley Orgánica del Tribunal Fiscal y el Código Fiscal del Estado de Veracruz, fueron promulgados el 29 de diciembre de 1975 y publicados en el número extraordinario de la *Gaceta Oficial* del día 30 del mismo mes y año. En la legislación de Veracruz se advierte la influencia del Código Fiscal de Guanajuato de 30 de diciembre de 1961 (P.O.31-XII-1961, anexo). El Tribunal Fiscal del Estado es de carácter unipersonal, integrado por un solo magistrado, y tiene una competencia estrictamente de anulación fiscal. El procedimiento ante el Tribunal Fiscal del Estado de Veracruz es muy similar al descrito en el número anterior, con la diferencia de que el plazo para dictar la sentencia se amplía a 30 días (artículo 215).

15. La Ley de la Administración de Justicia Fiscal del Estado de Sinaloa fue promulgada el 29 de abril de 1976 y publicada en el suplemento del periódico oficial del Estado, de 30 del mismo mes y año. Su Reglamento Interior, expedido por el presidente del Tribunal el 13 de mayo del mismo año, fue publicado en el periódico oficial del Estado el 7 de junio de 1976. Esta Ley plantea algunas innovaciones interesantes, sobre todo por la extensión de la competencia del Tribunal. En detrimento de su autonomía, y quizá en contradicción con la prohibición de tribunales extraordinarios establecida en el artículo 13 de la Constitución Federal, el artículo 2o. de la Ley permite que la integración unitaria o colegiada del Tribunal quede a la determinación del Ejecutivo del Estado. En el mismo sentido que la legislación fiscal federal, que establece un Tribunal Fiscal con competencia que excede a lo estrictamente fiscal, la Ley de Sinaloa también faculta al Tribunal Fiscal del Estado para conocer de actos o resoluciones que versen sobre pensiones a cargo del erario estatal o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado, o que constituyan responsabilidades contra funcionarios y empleados estatales, sin que tengan implicaciones penales (artículo 16, fracciones VII y VIII).

16. Pero la extensión de la competencia administrativa del Tribunal de Sinaloa es mucho más amplia que la del Tribunal Fiscal de la Federación. Así, no sólo se le faculta para conocer de los conflictos relacionados con los contratos de obras públicas, como ocurre en la legislación federal, sino más genéricamente, para conocer de los conflictos relacionados con "contratos de naturaleza administrativa", una de cuyas especies es, precisamente, la de los contratos de obras públicas. Esta nueva atribución

amplía, sin duda, la competencia que tradicionalmente se ha asignado, en los mejores casos, a los tribunales administrativos mexicanos; pero también planteará algunas dificultades al Tribunal de Sinaloa para determinar cuáles son los contratos de "naturaleza administrativa" y, sobre todo, para distinguirlos de los contratos civiles de la administración pública, que deberán seguir siendo de la competencia de los tribunales judiciales. En este terreno, en el que la doctrina y la jurisprudencia mexicanas no han incurrido de manera extensa, puede resultar de utilidad la amplia experiencia francesa y argentina.⁴

17. Más aún: la competencia del Tribunal Fiscal del Estado de Sinaloa se extiende a otras clases de actos, resoluciones o hechos, entre los cuales podemos destacar: 1) Los relativos a la responsabilidad patrimonial extracontractual del Estado; 2) los relativos a indemnizaciones por expropiaciones; y 3) "los relativos a las indemnizaciones por daños o perjuicios por las infracciones en que incurran los funcionarios o empleados del Estado, de quienes provenga el acto administrativo impugnado" (artículo 16, fracciones X, XI, y XII). Es claro que este Tribunal no es sólo fiscal, sino más exactamente contencioso-administrativo, y no sólo de anulación sino más bien de plena jurisdicción. El procedimiento es muy similar al descrito en el número 13 de esta reseña. Contra las resoluciones dictadas dentro del proceso y las que sobresean el juicio, se concede el recurso de reclamación ante el propio magistrado instructor (artículos 77-79). El recurso de queja se concede contra la negativa o la violación de la suspensión del procedimiento de ejecución fiscal y contra el exceso o defecto en el cumplimiento de las sentencias del Tribunal. Por último, contra las resoluciones que nieguen el sobreseimiento, las autoridades fiscales pueden interponer el recurso de revisión ante el Supremo Tribunal de Justicia (artículos 83 y 84).

18. La Ley Orgánica del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Estado de *Sonora* fue promulgada el 24 de enero de 1977 y publicada en el alcance al *Boletín Oficial* de 26 del mismo mes y año. En sentido

⁴Entre los pocos trabajos realizados en México sobre este tema, pueden citarse los interesantes artículos de Nava Negrete, Alfonso: "Contratos privados de la administración pública", publicado en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 51, julio-septiembre de 1963; y "Los contratos de la administración pública", en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, 2o. núm. extraordinario, 1966.

exactamente inverso a lo que ocurre en el Estado de Sinaloa, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Estado de Sonora, de carácter unipersonal, en realidad es un tribunal fiscal de mera anulación (artículo 19). Se debe aclarar, sin embargo, que el artículo 97 de la Ley de Desarrollo Urbano y Rural del Estado de Sonora, de 25 de enero de 1977, otorga competencia al Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Estado para conocer del “recurso de inconformidad” contra las resoluciones de las autoridades locales en materia de desarrollo urbano. En rigor, no debería tratarse como “recurso”, lo que en realidad es, a pesar de su insuficiente y defectuosa regulación, un verdadero proceso administrativo. El juicio de nulidad ante el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo, regulado por el Código Fiscal del Estado de 15 de enero de 1977, es muy similar al descrito en el número 13 de esta reseña, con la diferencia de que no se impone un plazo para pronunciar la sentencia.

19. En general, puede observarse que las nuevas leyes estatales siguen los lineamientos de las legislaciones tanto federal como estatales anteriores al periodo analizado. Sólo la Ley de Sinaloa es la que introduce algunas innovaciones, particularmente referidas a la extensión de su competencia y a su conversión en un verdadero tribunal administrativo de plena jurisdicción.

JOSE OVALLE FAVELA