

# ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO COMPARADO Y EN EL ORDENAMIENTO MEXICANO\*

JOSÉ OVALLE FAVEIA

SUMARIO: *Introducción*. I. El marco teórico y comparativo. 7. *La justicia administrativa*. 2. *Los sistemas de justicia administrativa*. a) *El sistema francés*. b) *El sistema inglés*. c) *El sistema italiano*. d) *El sistema alemán*. e) *El sistema español*. 3. *Clases de tribunales y de procesos administrativos*. 4. *El sistema mexicano de justicia administrativa*. II. La justicia administrativa federal. 5. *Algunos antecedentes*. 6. *El Tribunal Fiscal de la Federación*. a) *La Sala Superior*. b) *Las Salas Regionales*. 7. *El proceso*. a) *Las partes*. b) *El objeto del proceso*. c) *El procedimiento*. d) *Las medidas cautelares*. e) *La terminación del proceso*. f) *Los medios de impugnación*.

## INTRODUCCIÓN

Hemos dividido el presente trabajo en dos secciones principales. En la primera de ellas hemos tratado de abordar los problemas conceptuales que plantea la justicia administrativa y hemos intentado formular un breve panorama de los principales sistemas de justicia administrativa en el derecho comparado. Algunas dificultades hemos enfrentado para localizar información reciente, particularmente por lo que concierne a los sistemas alemán e inglés. En cambio, los sistemas francés y español parecen haber interesado más a la doctrina, pues la bibliografía sobre estos dos sistemas es considerablemente más amplia, especialmente la referente al sistema francés.

En la segunda sección nos hemos referido básicamente al Tribunal Fiscal de la Federación y al proceso de anulación. En este terreno hemos encontrado una bibliografía que puede ser considerada extensa, si bien hay cierta dispersión en cuanto a su publicación. En esta segunda sección también hemos procurado exponer un breve panorama de la justicia administrativa federal.

Los límites de espacio y de tiempo no nos han permitido abordar con mayor amplitud otros temas dentro de la justicia administrativa mexicana, como son

\* Publicado en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, núm. 110, mayo-agosto de 1978, pp. 441-471.

el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal y el proceso que se sigue ante él, la justicia administrativa en los estados de la República y el juicio de amparo en materia administrativa. Una visión completa de nuestra justicia administrativa exige la exposición de estos temas. Con la esperanza de contar en un futuro cercano con las condiciones propicias para desarrollar estos temas, en el apartado 4 de la primera sección nos hemos limitado, por ahora, a esbozarlos.

## I. EL MARCO TEÓRICO Y COMPARATIVO

### 1. *La justicia administrativa*

Con el objeto de tratar de delimitar el contenido de este trabajo, es conveniente intentar precisar qué entendemos por justicia administrativa.

Hemos preferido la expresión justicia administrativa, en vez de jurisdicción administrativa o de proceso administrativo porque estimamos que aquélla comprende a estos dos.

Por una parte, si bien es cierto que la expresión "jurisdicción" tiene un sentido técnico preciso —como función de solucionar vinculativamente conflictos entre partes o, con las palabras de Couture, como "función pública de hacer justicia"— en el lenguaje jurídico, sin embargo, es usada muy frecuentemente con otros significados: como ámbito territorial, como sinónimo de competencia y como conjunto de órganos jurisdiccionales. Este último significado es particularmente utilizado para aludir al conjunto de órganos jurisdiccionales con competencia especializada en determinada materia: así, por ejemplo, se habla de la "jurisdicción laboral", la "jurisdicción constitucional", la "jurisdicción de menores", etcétera, para referirse al conjunto de órganos con competencia en cada una de esas materias.<sup>1</sup> De este modo, la expresión "jurisdicción administrativa", aunque en un sentido técnico preciso aluda a la función jurisdiccional en materia administrativa, es regularmente entendida como el conjunto de órganos a los que se atribuye tal función.

Por otra parte, la expresión "proceso administrativo", más precisa y aceptable que la de "contencioso administrativo",<sup>2</sup> hace referencia sólo a la serie de actos a través de los cuales se requiere y ejerce la función jurisdiccional, sin que comprenda, en sentido estricto, a los órganos que conocen de dicha serie.

Por estas razones, hemos optado por la expresión "justicia administrativa", bajo la cual entendemos comprendidos tanto a los órganos y su función jurisdiccional en materia administrativa, cuanto al propio proceso administrativo.

<sup>1</sup> Cfr., Couture, Eduardo J., *Fundamentos del derecho procesal civil*, 3a. ed., Buenos Aires, Ed. Depalma, 1958, p. 27.

<sup>2</sup> Cfr., Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, "Proceso administrativo", en *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 51, julio-septiembre de 1963, pp. 607 y 625.

Tradicionalmente, los administrativistas han contemplado la justicia administrativa como una forma de control jurisdiccional de la legalidad de los actos administrativos. Ya Merkl la definía como la “*función ejercida por órganos ejecutivos independientes, esto es, tribunales sobre materias administrativas, más exactamente: para examinar los actos de la administración*”.<sup>3</sup>

Con la aclaración de que en un sentido amplio la justicia administrativa no sólo es la ejercida por tribunales adscritos formalmente al Poder Ejecutivo, sino en general por órganos jurisdiccionales con independencia de su adscripción formal, podría ser aceptada la definición de Merkl. Sin embargo, conviene advertir que la idea de examen, control o fiscalización de los administrativistas parece indicar la necesidad de que el acto administrativo objeto del proceso, ya haya sido revisado por la propia administración pública, ya sea por medio de una revisión de oficio o ya sea a través de los recursos administrativos.

Esta orientación puede ser perceptible en Merkl, quien sostiene que “la función fiscalizadora da su sentido y hasta constituye la esencia de la justicia administrativa”.<sup>4</sup> Este autor distingue entre justicia administrativa *originaria* y justicia administrativa *secundaria*, según se trate de asuntos sometidos al tribunal sin que hayan sido conocidos previamente por una autoridad administrativa —justicia administrativa originaria o *a priori*— o de asuntos de los que ya se hayan ocupado anteriormente estas últimas autoridades, es decir, asuntos en los cuales se haya agotado previamente “la vía gubernativa” —justicia administrativa secundaria o *a posteriori*.<sup>5</sup>

En concepto del autor vienés, sólo la segunda clase mencionada es auténtica justicia administrativa: “la justicia administrativa originaria aparece —sostiene Merkl—, o bien como pura administración —por carecer de la independencia el órgano competente para la misma— o como pura justicia —por defectos de una relación cualificada cualquiera del organismo correspondiente con la administración”.<sup>6</sup>

Debemos convenir en que la justicia administrativa actúa sólo sobre actos administrativos y éstos implican, necesariamente, la intervención de un órgano de la administración. No hay justicia administrativa, ni originaria ni secundaria, si no ha habido un acto de la administración. Pero esto no significa que para que pueda hablarse de justicia administrativa sea necesario que tal acto haya sido revisado previamente, por vía de autocontrol o de recurso, por la autoridad administrativa. En los casos en que el recurso administrativo ante la propia autoridad o su superior jerárquico no deba agotarse obligatoriamente antes de acudir al proceso administrativo —como es la tendencia actualmente—,<sup>7</sup> o que la misma

<sup>3</sup> Cfr., Merkl, Adolfo, *Teoría del derecho administrativo*, México, Editora Nacional, 1975, p. 476.

<sup>4</sup> *Idem*, p. 487.

<sup>5</sup> *Idem*, pp. 486-487.

<sup>6</sup> *Idem*, pp. 488-489.

<sup>7</sup> Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, “Introducción al estudio de los recursos administrativos”,

naturaleza del acto no requiera una revisión por la propia autoridad, es legítimo hablar de justicia administrativa si tal acto es sometido al conocimiento y resolución de un órgano jurisdiccional con competencia en materia administrativa. En otras palabras, la justicia administrativa no funciona solamente a consecuencia de la resolución de recursos administrativos o de revisiones de oficio, sino que también puede realizarse directamente sobre actos administrativos, cuando el recurso o la revisión no sean presupuestos necesarios del proceso administrativo.

Sin embargo, por la todavía regular sucesión —no imprescindible teórica ni algunas veces legalmente— entre recurso administrativo y proceso, es conveniente reiterar algunas de sus diferencias principales. Puchetti ha afirmado, con expresión elocuente y certera a la vez, que “los recursos administrativos no nos llevan al aula magna de la justicia administrativa, sino a su vestíbulo”.<sup>8</sup> Y Alcalá-Zamora y Fix-Zamudio han formulado su distinción precisa a partir de las diferencias entre autotutela y proceso.<sup>9</sup>

La resolución del recurso administrativo promovido por el administrado es dada por la propia autoridad administrativa responsable del acto impugnado o por su superior jerárquico, de manera que el conflicto planteado a través del recurso, independientemente de la forma y alcance que éste tenga, es resuelto por la propia administración. Se trata, en todo caso, de una solución de autotutela, de una solución *parcial*, no en el sentido de que vaya a darse invariablemente en perjuicio del administrado, sino en el de que es dada por una de las *partes* en desacuerdo: la propia administración. En consecuencia, la relación que se establece en virtud del recurso administrativo es bilateral, toda vez que sólo comprende al administrado y la administración, y la decisión que ésta dé al recurso, no implicará, por tanto, ejercicio de función jurisdiccional.

En cambio, el proceso administrativo es, por definición, una solución imparcial, en el sentido de que no proviene de una de las partes en conflicto —administrado y administración—, sino de un tercero —el órgano jurisdiccional—, que al estar dotado de autonomía puede resolver *supra partes*. Aquí no hay autotutela, sino verdadero proceso. La relación que se establece en virtud del proceso administrativo es trilateral o triangular, como toda relación jurídico-procesal, toda vez que comprende tanto a las dos partes en desacuerdo —la administración y el administrado, convertidos, en virtud del proceso, en justiciables— y al órgano dotado de jurisdicción y competencia para resolver el conflicto planteado. La decisión del proceso administrativo —la sentencia— sí implica, al contrario de lo

en *Estudios de derecho contemporáneo*, México, Fondo de Cultura Económica-Universidad Nacional Autónoma de México, 1972, pp. 76-78.

<sup>8</sup> Cfr., González Pérez, Jesús, “La justicia administrativa en México”, en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, Madrid, núm. 4, 1972, p. 772, nota 50.

<sup>9</sup> Cfr., Alcalá-Zamora, *op. cit. supra*, nota 2, pp. 603-607; Fix-Zamudio, *op. cit. supra*, nota 7, pp. 65-66.

que ocurre en el recurso ante la autoridad administrativa, ejercicio de función jurisdiccional.

Es necesario destacar que para que exista realmente proceso administrativo es preciso que el órgano que actúa como tercero imparcial, para que realmente lo sea, posea en verdad *autonomía* respecto de la administración, pues en caso contrario estaríamos sólo frente a una autotutela procesalizada, pero no ante un proceso.<sup>10</sup> Merkl señala, en este sentido, que la razón más fuerte para la introducción de la justicia administrativa es la de que ésta constituye “el medio técnico-jurídico con el cual sometemos la actividad de órganos *dependientes* a la fiscalización de órganos *independientes*, ofreciendo, así, ocasión para eliminar del acto administrativo aquellos influjos que han podido actuar sobre el mismo perturbadoramente, en virtud de la dependencia jurídica y política de los funcionarios administrativos”.<sup>11</sup>

Es necesario, por otra parte, distinguir entre los recursos administrativos y los recursos que se dan dentro del proceso administrativo. Frente a la relación bilateral de los recursos administrativos y a la ausencia en ellos de función jurisdiccional, debe destacarse la relación trilateral y el ejercicio de función jurisdiccional que se manifiestan en los recursos dentro del proceso administrativo. Además, es claro que el acto que se impugna a través del recurso administrativo es de naturaleza administrativa; es un acto administrativo. En cambio, el acto impugnado en los recursos dentro del proceso administrativo tiene carácter jurisdiccional: ya no se impugna directamente el acto administrativo, sino una resolución de dirección —autos— o de decisión —sentencia— del proceso administrativo.

En un sentido estricto, el estudio de la justicia administrativa concierne sólo a la función jurisdiccional en materia administrativa, los órganos encargados de ella y el proceso administrativo. Sin embargo, por las conexiones que se dan entre el proceso y los recursos administrativos —ya que éstos suelen ser presupuestos de aquél—, en las obras sobre justicia administrativa comúnmente se alude también a los recursos administrativos.<sup>12</sup> Por el alcance de este trabajo, y considerando la dispersa y variada regulación de los recursos administrativos en México,<sup>13</sup> nosotros nos referiremos sólo a la justicia administrativa en sentido estricto.

## 2. Los sistemas de justicia administrativa

Los sistemas de justicia administrativa, en general, han sido construidos de acuerdo con las ideas políticas del liberalismo y han surgido históricamente como métodos para contrarrestar los excesos de la administración. “La exigencia de

<sup>10</sup> Cfr., Alcalá-Zamora y Castillo Niceto, *Proceso, autocomposición y autodefensa*, 2a. ed., México, UNAM, 1970, pp. 52-53 y 180.

<sup>11</sup> Merkl, *op. cit. supra*, nota 3, p. 473.

<sup>12</sup> En este sentido, puede verse el excelente libro de González Pérez, Jesús, *La justicia administrativa en España*, Madrid, Ed. Revista de Occidente, 1974, pp. 27-56.

<sup>13</sup> Cfr., Fix-Zamudio, *op. cit. supra*, nota 7, pp. 60-62.

una justicia administrativa —ha escrito Merkl— se comprende históricamente como protesta contra los métodos administrativos del Estado de policía absoluto, aunque ha sido un Estado absoluto, el de Napoleón, quien ha consagrado este imperativo moderno”.<sup>14</sup>

También suelen vincularse los sistemas de justicia administrativa con la ideología del Estado de derecho, y con el principio —convertido en más de un sentido en un verdadero dogma político— de la división o separación de poderes. “Sólo puede hablarse de Estado de derecho —sostiene en forma categórica González Pérez— en la medida en que se ha logrado estructurar un sistema de Justicia capaz de garantizar la sumisión del propio Estado al derecho o, lo que es lo mismo, cuando el Estado es capaz de hacerse justicia a sí mismo”.<sup>15</sup>

Es común sostener que los dos sistemas tradicionales de justicia administrativa —el inglés y el francés— se originaron en una manera diversa de interpretar el principio de la separación de poderes. De acuerdo con estas ideas, el sistema francés de tribunales administrativos encuadrados fuera del poder judicial y dentro del Ejecutivo, surgió debido a que se entendió que el principio de la separación de poderes impedía al poder judicial interferir, así fuera juzgando, en los asuntos propios de la administración; en cambio, el sistema inglés, que somete las controversias administrativas a la jurisdicción ordinaria como si se tratase de asuntos comunes, encuentra su explicación en una interpretación diversa del mismo principio, según la cual a la administración no le corresponde en ningún caso juzgar ni aun cuando se trate de conflictos sobre actos administrativos, de los cuales debe conocer, por tanto, el poder judicial.<sup>16</sup>

Es claro que cada sistema de justicia administrativa surgió condicionado, más que por una diversidad de interpretaciones teóricas, por el contexto histórico y político que prevalecía en cada país. En la monarquía constitucional inglesa, limitada por el poder del parlamento, no hubiera sido posible el sistema francés, establecido bajo el Estado autoritario de Napoleón, aunque con antecedentes en la Revolución Francesa. En todo caso, la diversidad de interpretaciones justifica, pero no condiciona, cada uno de estos dos sistemas tradicionales.

Con todo, un panorama de los sistemas de justicia administrativa, por breve y esquemático que sea, no se debe limitar a estos dos sistemas, sino que debe considerar, además, los correspondientes a Italia, Alemania y España.

#### a) *El sistema francés*

La importancia del sistema de justicia administrativa francés, y particularmente del Consejo de Estado, es claramente perceptible si se toma en cuenta la

<sup>14</sup> Merkl, *op. cit. supra*, nota 3, p. 470.

<sup>15</sup> González Pérez, *op. cit. supra*, nota 8, p. 751.

<sup>16</sup> Cfr., Carrillo Flores, Antonio, *La justicia federal y la administración pública* (2a. ed. de *La defensa jurídica de los particulares frente a la administración en México*), México, Ed. Porrúa, 1973, p. 144.

decisiva participación de dicho Consejo en la creación y desarrollo del derecho administrativo a través de la jurisprudencia: “sin la jurisprudencia del Consejo de Estado —ha escrito Waline— no habría derecho administrativo en Francia”.<sup>17</sup> Su importancia resulta todavía mayor si se considera la destacada influencia de este sistema en los países del *civil law* y aun en los del *common law*.

No es posible en este trabajo describir la historia del Consejo de Estado francés,<sup>18</sup> cuya evolución ha marcado el desarrollo del derecho administrativo. Conviene citar, sin embargo, algunos de sus antecedentes y desarrollos.

La ley de 16-24 de agosto de 1790 estableció la siguiente interpretación del principio de la división de poderes:

Las funciones judiciales son distintas y se mantendrán siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán alterar, a riesgo de ser acusados de prevaricación, y en forma alguna, los actos de los cuerpos administrativos, ni podrán citar para comparecer ante ellos a los administradores en razón de las funciones que desempeñan.<sup>19</sup>

De esta manera, los conflictos administrativos debieron ser sometidos a la resolución de órganos de la propia administración, de acuerdo con la ley de 7-14 de octubre de 1790.

En la Constitución del año VIII, Napoleón creó el Consejo de Estado, con algunas semejanzas al anterior Consejo del rey. Además de las atribuciones consultivas sobre proyectos de leyes y asuntos de los ministerios, el Consejo de Estado estaba facultado para resolver “las dificultades que puedan surgir en materia administrativa”, según preveía el artículo 52 de la citada Constitución. El Consejo, sin embargo, no pronunciaba sentencias, sino que sólo preparaba proyectos de decisiones que eran sometidas al jefe del Estado. A semejanza del Consejo de Estado, fueron creados consejos de prefectura, para asistir a los prefectos.<sup>20</sup>

En sus orígenes, pues, el Consejo de Estado era lo que se denomina un “tribunal administrativo de justicia retenida”,<sup>21</sup> ya que no dictaba sentencias sino que

<sup>17</sup> Cfr., González Pérez, Jesús, *Derecho procesal administrativo*, 2a. ed. Madrid, t. 1, Instituto de Estudios Políticos, 1964, p. 291. En este mismo sentido, Remington sostiene: “Indisputably, without the existence of a separate administrative jurisdiction, there would not be the ‘*droit administratif*’ (administrative law) as it exists today”. Cfr., Remington, Michael J., “The tribunaux administratifs; protectors of the french citizen”, en *Tulane Law Review*, Nueva Orleans, v. 51, núm. 1, diciembre de 1976, p. 33.

<sup>18</sup> Para un estudio más detallado, puede verse: González Pérez, *op. cit. supra*, nota anterior, pp. 279-288; Letourneur, Maxime, “El Consejo de Estado francés”; en *Revista de la Comisión Internacional de Juristas*, Ginebra, v. VIII, núm. 2, diciembre de 1967, pp. 93-123; Remington, *op. cit. supra*, nota anterior, pp. 38-44.

<sup>19</sup> Cfr., Letourneur, *op. cit.* en la nota anterior, p. 97.

<sup>20</sup> Cfr., González Pérez, *op. cit. supra*, nota 17, pp. 280-281.

<sup>21</sup> Cfr. Fix-Zamudio, Héctor, “Organización de los tribunales administrativos”, en *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 4o. núm. extraordinario de 1971, p. 101.

sólo formulaba proyectos de resoluciones y carecía de autonomía. En rigor, por esta última razón, no era un verdadero tribunal.

En la evolución del Consejo de Estado francés es decisiva la ley de 24 de mayo de 1872, que al facultarlo para decidir por sí mismo los conflictos administrativos y dotarlo de autonomía, lo transformó en un auténtico tribunal, en un tribunal administrativo de "justicia delegada".<sup>22</sup> Pero su autonomía no sólo fue formal, sino que fue obtenida y sostenida en la práctica, y éste ha sido uno de los motivos de mayor prestigio del Consejo de Estado.<sup>23</sup>

Por último, en virtud del decreto-ley de 30 de septiembre de 1953, los consejos de prefectura fueron reemplazados por tribunales administrativos regionales con competencia para conocer de los conflictos administrativos en primera instancia, y el Consejo de Estado se convirtió en un tribunal esencialmente de apelación.<sup>24</sup>

En términos generales, han sido cuatro las clases de pretensiones —de "recursos contencioso-administrativos", según la terminología tradicional— de que ha conocido el Consejo de Estado y los tribunales administrativos, a saber: las pretensiones de *anulación*, de *plena jurisdicción*, de *interpretación* y las concernientes al llamado *contencioso represivo*. Este último, que consistía en la imposición de sanciones por faltas administrativas, ha sido trasladado en su mayor parte a la jurisdicción ordinaria, por lo que actualmente los tribunales administrativos han quedado con competencia muy reducida en esta materia.<sup>25</sup> Las pretensiones de interpretación eran ejercidas en los casos en que los jueces comunes suspendían juicios civiles en los cuales era necesario interpretar actos administrativos o reglamentos; entonces, las partes, ante la negativa de los jueces para pronunciarse sobre cuestiones que no eran de su competencia, se dirigían al Consejo de Estado o a los tribunales administrativos, pidiéndoles su decisión sobre la interpretación del acto administrativo o del reglamento respectivo. Dilucidada esta cuestión previa, los jueces comunes continuaban y concluían el juicio civil sobre la base de la interpretación así obtenida.<sup>26</sup> Actualmente, las pretensiones de interpretación ya casi no se plantean.<sup>27</sup>

<sup>22</sup> *Idem*, p. 1021; González Pérez, *op. cit. supra*, nota 17, p. 261; Remington, *op. cit. supra*, nota 17, pp. 42-43; Letourneur, *op. cit. supra*, nota 18, p. 99.

<sup>23</sup> *Cfr.*, Letourneur, *op. cit. supra*, nota 18, pp. 99-100.

<sup>24</sup> *Idem*, p. 100; Remington, *op. cit. supra*, nota 17, pp. 47-48. Acerca de la reforma, *cfr.*, Vedel, Georges, "La reforma del recurso contencioso administrativo en Francia", en *Revista del Instituto de Derecho Comparado*, Barcelona, núm. 4, enero-junio de 1955, pp. 112-121. Una interesante investigación sobre el funcionamiento real de un tribunal administrativo regional francés, puede verse en: Prieur, Michel, "Un exemple d'étude sociologique du contentieux administratif: Les jugements du tribunal administratif de Strasbourg de l'année civile 1966", en *Revue du Droit Public et de la Science Politique en France et l'étranger*, París, núm. 6, noviembre-diciembre de 1973, pp. 1489-1552.

<sup>25</sup> *Cfr.*, González Pérez, *op. cit. supra*, nota 17, p. 325.

<sup>26</sup> *Cfr.*, Sayagues Lasso, Enrique, "El Tribunal de lo Contencioso-Administrativo", en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Montevideo, núm. 1, enero de 1952, pp. 24-25.

<sup>27</sup> *Cfr.*, González Pérez, *op. cit. supra*, nota 17, p. 325.

Las pretensiones de mayor interés hoy en día, son las de anulación y las de plena jurisdicción. Las distinciones entre estas dos clases de pretensiones, que dan origen a dos clases de procesos, han sido objeto de numerosas discusiones, tanto jurisprudenciales como doctrinales. Sin posibilidades de profundizar en tales debates, podemos recoger la opinión autorizada de González Pérez, para quien la distinción entre los procesos de anulación y de plena jurisdicción radica básicamente en los poderes del juez: en los primeros, “el órgano jurisdiccional debe limitarse a anular el acto”, y en la segunda clase de proceso, “puede adoptar cuantas medidas sean necesarias para satisfacer las pretensiones del demandante”.<sup>28</sup> Es posible sostener, por consiguiente, que a través del proceso de anulación se ejercen pretensiones declarativas y constitutivas; y por medio del proceso de plena jurisdicción se deducen, además de las declarativas y constitutivas, pretensiones de condena. O si se desea contemplar estos procesos desde el punto de vista de las clases de sentencias que producen o pueden producir, es posible afirmar que a través del proceso de anulación se pueden obtener sentencias declarativas y constitutivas, y por medio del proceso de plena jurisdicción se pueden lograr sentencias de condena.<sup>29</sup>

La distinción entre procesos de anulación y de plena jurisdicción conduce a distinguir algunas materias que son susceptibles de ser objeto de cada uno de estos dos tipos de proceso. Así, en términos generales, dentro del proceso de plena jurisdicción se señalan las siguientes materias: 1) la responsabilidad de la administración; 2) los contratos administrativos; 3) las contribuciones directas; 4) la materia electoral, y 5) la responsabilidad de los funcionarios.<sup>30</sup> A través del proceso de anulación se ha conocido lo que se designa como “recursos por exceso de poder”, creado y desarrollado por la jurisprudencia del Consejo de Estado. Los cuatro motivos de anulación reconocidos tradicionalmente, han sido: 1) la incompetencia; 2) los vicios de forma; 3) la violación de la ley, y 4) la desviación del poder.<sup>31</sup>

Se debe aclarar que, a pesar de la exclusión original de la intervención de la jurisdicción ordinaria en los actos de la administración, tal exclusión no ha tenido

<sup>28</sup> *Idem*, p. 328. Para Bielsa, el proceso de plena jurisdicción es aquel mediante el cual el actor pretende “del tribunal competente no sólo que decida sobre la ilegalidad de acto que sirve de ‘materia prima’ (al proceso) y que lo anule, sino también que, como consecuencia de ello, ordene que se restablezca la situación jurídica modificada por la ejecución del acto atacado; ese restablecimiento equivale a reparación, por lo que puede el actor pedir que se le indemnice de los daños causados o que se ordene la restitución de una cosa, o, en su defecto, el precio de ella; que se condene al pago de costas, etcétera”. Cfr., Bielsa, Rafael, “Conceptos jurídicos y terminología: recursos y jurisdicción plena”, en *La Ley*, t. 56, octubre-noviembre-diciembre, 1949, p. 793.

<sup>29</sup> Para una distinción entre estas tres clases de sentencias, puede verse Couture, *op. cit. supra*, nota 1, pp. 315-321.

<sup>30</sup> Cfr., González Pérez, *op. cit. supra*, nota 17, p. 329.

<sup>31</sup> *Idem*, pp. 330-333.

un carácter absoluto, sino que se han circunscrito solamente a los actos *administrativos*, sin comprender, por tanto, a los *actos civiles* de la administración, es decir, los actos celebrados por la administración pública sin usar sus prerrogativas de poder, sino sometida a la misma regulación jurídica de los particulares. Esto nos conduce a lo que González Pérez denomina el principio general de la “dualidad de jurisdicciones para juzgar a la administración pública”.<sup>32</sup>

Esta “dualidad de jurisdicciones” plantea la necesidad de distinguir los actos administrativos de los actos civiles de la administración pública, con el objeto de determinar la competencia de los tribunales administrativos o de los civiles, respectivamente. Esta distribución competencial, dadas las dificultades de formular una clara distinción entre lo administrativo y lo civil, es quizá, uno de los problemas principales del sistema de justicia administrativa francés. “El defecto principal del sistema —estima Giannini— es su complicación. La primera complejidad surge del criterio básico de las jurisdicciones: en muchos casos, en efecto, el concepto de materia administrativa se presenta indefinido. . .”<sup>33</sup>

Este problema, que el legislador ha tratado de solucionar algunas veces a través de la asignación específica de competencia sobre determinados actos,<sup>34</sup> no afecta en forma decisiva las evidentes ventajas del sistema francés: la autonomía de los juzgadores, su preparación especializada, la sencillez de los procedimientos, la función creadora y uniformadora de la jurisprudencia y, como consecuencia de estos y otros factores, la gran confianza que inspira en los administrados.<sup>35</sup> No ha sido, por tanto, injustificado el reconocido prestigio del sistema francés, ni inexplicable su decisiva influencia en los ordenamientos del *civil law*. Esta influencia no ha sido ajena, como veremos más adelante, a la experiencia mexicana.

#### b) *El sistema inglés*

Tradicionalmente se ha pensado que el sistema inglés, a diferencia del francés, es un sistema judicialista, en el cual las controversias entre los administrados y la administración son conocidas y resueltas por los tribunales ordinarios, en los mismos términos en que son tratados los conflictos entre los particulares.<sup>36</sup> Aunque esta consideración puede ser aceptada como verdadera en términos generales, ha tenido que ser rectificada para reconocer el hecho cada vez más evidente del establecimiento y desarrollo en Inglaterra de numerosos tribunales administrati-

<sup>32</sup> González Pérez, *op. cit. supra*, nota 12, pp. 12 y ss.

<sup>33</sup> Giannini, Massimo Severo, “Comparación entre los sistemas del contencioso administrativo”, en *Revista de la Facultad de Derecho*, Caracas, núm. 33, marzo de 1966, p. 27.

<sup>34</sup> *Ibidem*.

<sup>35</sup> *Idem*, p. 26; Letourneur, *op. cit. supra*, nota 18, pp. 90-100, y además, Remington, *op. cit. supra*, nota 18, pp. 89-94.

<sup>36</sup> *Cfr.*, Giannini, *op. cit. supra*, nota 33, pp. 23-24.

vos, junto a los ordinarios. Lawson sostiene que “los tribunales administrativos especiales parecen haber surgido al mismo tiempo en Inglaterra y Francia, más especialmente durante los últimos cuarenta años”.<sup>37</sup>

El sistema exclusivamente judicialista pudo regir durante la época del Estado liberal. Pero en la medida en que la administración fue creciendo e incrementando su participación en las actividades económicas, el sistema fue resultando insuficiente, y se hizo necesaria la creación de tribunales administrativos especializados. Para finales de 1948, el número de estos tribunales era de 207.<sup>38</sup> En 1958, la *Tribunals and Inquires Act*, creó un consejo encargado de controlar la constitución y el funcionamiento de los tribunales administrativos.<sup>39</sup> González Pérez clasifica estos órganos en dos grandes grupos: por un lado, el de aquellos cuyas decisiones pueden ser impugnadas ante los órganos de la jurisdicción ordinaria y, por el otro, el de aquellos que deciden en última instancia, sin posibilidad de que sus resoluciones sean impugnadas ante los órganos de la jurisdicción ordinaria.<sup>40</sup>

Los procedimientos a través de los cuales se puede demandar a las autoridades públicas inglesas son los *writs* u *orders* de *mandamus*, *prohibition* y *certiorari*. Junto a estos procedimientos tradicionales, es posible también deducir pretensiones declarativas y “recursos especiales”.<sup>41</sup> Al decir de Lawson, el *mandamus* es “una orden a las autoridades para que realicen una actividad que han descuidado. Es un medio de actuación residual, en el sentido de que no debe ser utilizado a menos que no exista otro igualmente conveniente”. La *prohibition*, expresa el autor citado, “es una orden a una autoridad pública prohibiéndole el ejercicio de una jurisdicción que no posee por derecho”. Y, por último, el *certiorari* “es la orden dada a la autoridad pública para que envíe los informes de sus actuaciones para ser inspeccionadas por el Tribunal Supremo...”; cuando el procedimiento tiene éxito, las actuaciones “pueden ser anuladas tanto por el motivo de que aquellas autoridades no tuviesen jurisdicción para actuar, como por haberse excedido en su jurisdicción o por error de derecho, manifiesto en los informes”.<sup>42</sup> Es claro que en estas explicaciones, la expresión “jurisdicción” debe ser entendida en el sentido de competencia.

Tomando en cuenta la extensión y el alcance de estos procedimientos, Gonzá-

<sup>37</sup> Lawson, F. H., “Lo contencioso administrativo en Inglaterra”, en *Revista del Instituto de Derecho Comparado, Barcelona*, núm. 4, enero-junio de 1965, p. 140.

<sup>38</sup> *Cfr.*, González Pérez, *op. cit. supra*, nota 17, p. 370.

<sup>39</sup> *Idem*, p. 372. El texto de la *Tribunals and Inquires Act*, 1958, brevemente comentado, puede verse en Baratier, Paul, “Le contentieux administratif in Grande-Bretagne”, en *Revue de Droit Public et de la Science Politique en France et a l'étranger*, París, núm. 1, enero-febrero de 1959, pp. 67-70.

<sup>40</sup> *Idem*, p. 374.

<sup>41</sup> *Idem*, pp. 375-376.

<sup>42</sup> Lawson, *op. cit. supra*, nota 37, pp. 144-145.

lez Pérez concluye que en el derecho inglés es posible deducir tanto pretensiones declarativas y constitutivas, como de condena.<sup>43</sup>

### c) *El sistema italiano*

El sistema italiano se asemeja mucho al francés en cuanto que se basa en el establecimiento de una jurisdicción administrativa especializada, formalmente adscrita al Poder Ejecutivo, pero dotada de autonomía. También se parece en la existencia del principio de la "dualidad de jurisdicciones para juzgar a la administración pública", toda vez que los actos de ésta pueden ser impugnados ante los órganos de la jurisdicción administrativa especializada o ante los órganos de la jurisdicción ordinaria, de acuerdo a un criterio de distribución de competencia muy diferente del francés.

Los órganos de la jurisdicción administrativa italiana son los siguientes:

1) *El Consejo de Estado*, que es, a la vez, el máximo órgano consultivo del Estado y el juzgador supremo en materia administrativa. Este órgano funciona en secciones y en pleno y conoce de determinadas materias en primera y única instancia, y de las apelaciones interpuestas contra las decisiones de los tribunales administrativos regionales. Al decir de Lessona, la "composición del Consejo de Estado es perfectamente idónea para el ejercicio de las funciones jurisdiccionales administrativas porque en él hay miembros cualificados técnicamente desde el punto de vista jurídico (los consejeros nombrados por ascenso) y miembros cualificados técnicamente desde el punto de vista de la competencia administrativa (los consejeros nombrados directamente, que proceden casi siempre de entre los más altos funcionarios de la Administración del Estado.)"<sup>44</sup>

2) Los *tribunales administrativos regionales* que son órganos colegiados regionales con funciones jurisdiccionales en primera instancia.<sup>45</sup>

En el derecho italiano se suele distinguir entre *jurisdicción de legitimidad* y *jurisdicción de mérito*, según la clase de "vicios" del acto impugnado que se tomen en consideración: con la jurisdicción de legitimidad "se pretende comprobar si el acto de la administración está viciado *jurídicamente*"; en cambio, con la jurisdicción de mérito "se pretende comprobar si el acto está viciado *administrativamente*". Los vicios jurídicos se producen "cuando la administración, actuando con actividad reglada, viola la norma de derecho puesta a su actuación"; los

<sup>43</sup> González Pérez, *op. cit. supra*, nota 17, pp. 376-377.

<sup>44</sup> Lessona, Silvio, "Los principios del ordenamiento de la justicia administrativa en Italia", en *op. cit. supra*, nota 37, pp. 166-167.

<sup>45</sup> Capaccioli explica que los tribunales regionales son, a partir de la Ley de 6 de enero de 1971 que los creó en reemplazo de las juntas provinciales administrativas suprimidas desde 1965, juzgadores de primera instancia para todos los procesos contra actos de cualquier órgano de la administración pública, de todos los niveles, y que al Consejo de Estado se le ha asignado el papel de juzgador administrativo de apelación, *Cfr.* Capaccioli, Enzo, "Unità della giurisdizione e giustizia amministrativa", en *Studi in memoria di Carlo Furno*, Milán, Dott. A. Giuffrè Editore, 1973, p. 176.

vicios administrativos “cuando la administración viola las reglas de buena administración”.<sup>46</sup> Los vicios jurídicos o de legitimidad reconocidos en la ley son: violación de la ley, la incompetencia y el exceso de poder.<sup>47</sup>

Los poderes del juzgador administrativo varían según se trate de vicios jurídicos o administrativos. En el primer caso, si se comprueban los vicios, el juzgador puede anular el acto impugnado; en el segundo, puede sustituir el acto válido inoportuno o injusto por otro igualmente válido, pero justo y oportuno, “según las reglas de una buena y discreta administración”.<sup>48</sup>

También es interesante en el sistema italiano el diverso criterio para distribuir la competencia entre los tribunales administrativos y los civiles. Por regla, cuando el acto administrativo afecta un *derecho subjetivo* del administrado, éste puede acudir a la jurisdicción ordinaria e iniciar un proceso civil; en cambio, cuando el acto de la administración afecta no un derecho subjetivo, sino un *interés legítimo* del administrado, éste, una vez agotados los recursos administrativos, puede acudir a los órganos de la jurisdicción administrativa para iniciar un proceso administrativo. El criterio para la distribución de competencias estriba, por tanto, en la distinción entre derecho subjetivo e interés legítimo.

Giannini sostiene que “mientras el derecho subjetivo se refiere siempre a un bien jurídico, material o inmaterial, presente o futuro, el interés legítimo se refiere a la pretensión de una conducta ajena —en el caso de la administración pública— que sea conforme a la norma”.<sup>49</sup> Por su parte, Lessona considera que el derecho subjetivo “tiene por contenido una situación reconocida al individuo personalmente, de forma que la administración pública en su actividad encaminada a la realización del interés público no puede eliminarla ni modificarla”. Este último autor distingue entre interés legítimo “ocasionalmente protegido” e interés legítimo “condicionalmente protegido”, según se trate de situaciones individuales cuya protección se pretenda como “efecto reflejo de una norma” o por su compatibilidad con el interés público.<sup>50</sup>

Con todo, la distinción no resulta suficientemente clara, por lo que la determinación de la competencia de los tribunales administrativos o de los civiles, de manera similar a como ocurre en el sistema francés, plantea serias dificultades prácticas.<sup>51</sup>

#### d) *El sistema alemán*

Quizá la característica más comúnmente destacada del sistema de justicia administrativa de la República Federal de Alemania, sea la existencia de tribunales

<sup>46</sup> Lessona, *op. cit. supra*, nota 44, p. 168.

<sup>47</sup> *Idem.* p. 169.

<sup>48</sup> *Ibidem.*

<sup>49</sup> Giannini, *op. cit. supra*, nota 33, p. 29.

<sup>50</sup> Lessona, *op. cit. supra*, nota 44, p. 162.

<sup>51</sup> *Cfr.*, Giannini, *op. cit. supra*, nota 33, p. 30; y Capaccioli, *op. cit. supra*, nota 45, pp. 181-182.

administrativos especializados, independientes tanto del Poder Ejecutivo como del Judicial.<sup>52</sup> Los órganos de la jurisdicción administrativa en el sistema alemán, regulado por la ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1960, son los siguientes:

- 1) *El Tribunal Supremo Federal*, máximo órgano jurisdiccional administrativo, de carácter colegiado, con competencia para conocer del recurso de casación contra las sentencias de los tribunales superiores de los estados;
- 2) *Los tribunales administrativos superiores* de cada Estado, órganos colegiados que funcionan en salas y que conocen de las apelaciones en contra de las sentencias dictadas por los tribunales administrativos, y
- 3) *Los tribunales administrativos*, también colegiados, que conocen de los procesos administrativos en primera instancia.<sup>53</sup>

Giannini señala que en el sistema alemán se atribuye el conocimiento de “todas las controversias en las cuales sea parte una administración pública” a los tribunales administrativos, por lo que no se plantean las dificultades que implica la distinción de la “doble jurisdicción”: el tribunal administrativo “reúne a la competencia sobre las materias administrativas, la competencia de las materias sobre derecho civil, comunes o especiales, y la competencia sobre los derechos así como sobre los intereses legítimos”.<sup>54</sup>

Por último, conviene mencionar que en el sistema alemán es posible deducir tanto pretensiones declarativas y constitutivas como de condena. En su demanda, el administrado “podrá pedir, según los casos —explica Giannini—, la anulación del acto administrativo, o la reforma del mismo, o bien la condena de la administración a restituir una cosa, o a pagar una suma de dinero, o podrá, igualmente, si es admitido, pedir una reparación pecuniaria, sin anulación del acto.”<sup>55</sup>

#### e) *El sistema español*

En términos generales, se estima que el sistema español de justicia administrativa, regulado por la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956,<sup>56</sup> reformada el 17 de marzo de 1973,<sup>57</sup> se caracteriza por el he-

<sup>52</sup> *Cfr.*, Fix-Zamudio, *op. cit. supra*, nota 21, p. 104; y González Pérez, *op. cit. supra*, nota 17, pp. 426-427.

<sup>53</sup> González Pérez, *idem*, pp. 430-431. Puede verse además: Peters, Hans. *La jurisdicción administrativa en la República Federal*, en *op. cit. supra*, nota 37, pp. 22-33.

<sup>54</sup> Giannini, *op. cit. supra*, nota 33, p. 30. Existen, sin embargo, algunas excepciones a esta regla: *cfr.*, González Pérez, *op. cit. supra*, nota 17, p. 430, nota 57.

<sup>55</sup> Giannini, *op. y loc. cit.*, en la nota anterior.

<sup>56</sup> *Cfr.*, Alcalá-Zamora y Castillo, Niceto, “Nueva ley reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa en España”, en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, México, núm. 31, enero-abril de 1958, pp. 83-106; González Pérez, Jesús, “La experiencia española de la Ley de la jurisdicción contencioso-administrativa”, en *Revista Crítica de Derecho Inmobiliario*, Madrid, núm. 481, noviembre-diciembre de 1970, pp. 1349-1399.

<sup>57</sup> *Cfr.*, González Pérez, Jesús, “La reforma de la ley de la jurisdicción contencioso-ad-

cho de que los órganos jurisdiccionales competentes para conocer los conflictos entre el administrado y la administración sobre actos administrativos, no quedan ubicados formalmente dentro del Poder Ejecutivo, como ocurre en el sistema francés, sino en el judicial. Sin embargo, a diferencia del sistema judicialista tradicional inglés, dichos órganos jurisdiccionales, aunque ubicados dentro de la jurisdicción ordinaria, tienen competencia especializada en asuntos administrativos y se encuentran organizados jerárquicamente, de tal manera que sus decisiones finales no son revisadas directamente por juzgadores civiles. De este modo, la jurisdicción administrativa, aunque forme parte del Poder Judicial, se encuentra separada funcionalmente de la jurisdicción civil.

Los órganos de la jurisdicción administrativa son, en primer término, las salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo de España, máximos órganos colegiados, convertidos, en virtud de la reforma de 1973, fundamentalmente en tribunales administrativos de apelación, aunque también conocen de determinados procesos administrativos en primera y única instancia,<sup>58</sup> y en segundo término, las salas de lo contencioso-administrativo de las audiencias territoriales, órganos colegiados que, regularmente, conocen de los procesos administrativos en primera instancia y cuyas resoluciones pueden ser impugnadas en apelación ante las salas de lo contencioso-administrativo del Tribunal Supremo.<sup>59</sup>

A pesar de la unidad orgánica de la jurisdicción española, la especialización de la competencia administrativa también conduce en España a la "dualidad de jurisdicciones para juzgar a la administración pública". Los órganos de la jurisdicción administrativa sólo son competentes para conocer de los conflictos sobre actos administrativos, por lo que queda excluida de su competencia el conocimiento y resolución de cuestiones de índole civil o penal y de otras que, aunque relacionadas con actos de la administración, correspondan por disposición legal a la jurisdicción social o a otras jurisdicciones, como lo indica el artículo 2o. de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

De este modo, esta dualidad de jurisdicciones también plantea en España serias dificultades para determinar la naturaleza de algunos actos de la administración y la competencia de cada jurisdicción para conocer de tales actos.<sup>60</sup>

### 3. Clases de tribunales y de procesos administrativos

Como resultado de la breve exposición de estos sistemas de justicia administrativa", en *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, Madrid, núm. 1, 1973, pp. 71-103.

<sup>58</sup> *Idem*, pp. 90-93; Galán Meléndez, Álvaro, "El Tribunal central de lo contencioso-administrativo", en *Información Jurídica*, Madrid, núm. 319, octubre-diciembre de 1973, pp. 47-67.

<sup>59</sup> González Pérez, *op. cit. supra*, nota 57, pp. 79-89.

<sup>60</sup> *Cfr.*, González Pérez, *op. cit. supra*, nota 12, pp. 21-22; y, Martín Mateo, Ramón, "Derecho administrativo y materia contenciosa, en *Revista de Administración Pública*, Madrid, núm. 55, enero-abril de 1968, pp. 113-130.

ministrativa, podemos señalar algunas clases de tribunales y procesos administrativos.

a) En primer término, si tomamos en cuenta *las relaciones entre los tribunales administrativos y la administración*, podemos considerar la existencia de tribunales de *justicia retenida* y de *justicia delegada*. De acuerdo con esta clasificación, sugerida por el desarrollo del Consejo de Estado francés, los llamados tribunales de justicia retenida son aquellos que carecen de autonomía respecto de la administración y se limitan a formular proyectos que someten a la aprobación de la propia administración. En cambio, los tribunales de justicia delegada son aquellos que, independientemente de su adscripción formal, poseen autonomía respecto de la administración y se encuentran facultados para pronunciar sentencias. En rigor, los denominados tribunales de justicia retenida no son tribunales ya que carecen de autonomía y no ejercen función jurisdiccional ni conocen de verdaderos procesos: ejercen función administrativa y sus procedimientos no son sino formas de autotutela procesalizada. Como ha escrito González Pérez, "sólo cabe hablar de proceso administrativo desde el momento que el órgano al que se confía su decisión es propiamente jurisdiccional y, por tanto, independiente".<sup>61</sup>

b) En segundo lugar, si se considera *la clase de pretensiones* formuladas por el actor o los *poderes del tribunal* con relación al acto administrativo, los procesos pueden ser de *anulación* o de *plena jurisdicción*. En primer caso, el actor formula pretensiones declarativas o constitutivas y el tribunal se limita a resolver sobre la legalidad del acto impugnado. En los procesos de plena jurisdicción, en cambio, el actor puede formular pretensiones declarativas, constitutivas y de condena, y el tribunal, por su parte, debe decretar todas las medidas necesarias para satisfacer las pretensiones que hayan sido declaradas fundadas.

c) En tercer término, si tomamos en cuenta *la clase de motivos aducidos para impugnar* el acto administrativo, los procesos pueden ser de *legitimidad* o de *mérito*. A través de los primeros se cuestiona la validez jurídica del acto administrativo; por medio de los segundos, en cambio, se impugna su justificación u oportunidad desde el punto de vista de las "reglas de una buena administración", según reza la fórmula italiana.

#### 4. El sistema mexicano de justicia administrativa

No consideramos enteramente acertado sostener que en México se haya implantado alguno o algunos de los sistemas descritos anteriormente; ni siquiera, que en nuestro país predomine alguno de tales sistemas.

Algunas de las características del sistema francés han sido tomadas muy en cuenta para la configuración de los tribunales administrativos mexicanos, particularmente por la influencia que ha ejercido en ellos el Tribunal Fiscal de la

<sup>61</sup> González Pérez, Jesús, *Administración pública y libertad*, México, UNAM, 1971, p. 77.

Federación. Pero, como veremos en el apartado 6 de la sección siguiente, existen marcadas diferencias entre este último tribunal —sobre todo en el alcance de su competencia— y los tribunales administrativos franceses.

Por otro lado, los tribunales administrativos estatales mexicanos todavía son muy pocos y su competencia se reduce, por regla, al conocimiento de procesos de anulación fiscal. Siguen generalmente el modelo del Tribunal Fiscal de la Federación —excluyendo su competencia para conocer procesos de plena jurisdicción— y los lineamientos del proceso regulado en el Código Fiscal de la Federación. Entre los tribunales fiscales locales, podemos mencionar los de los estados de México —que quizá sea el que mejor haya funcionado a la fecha—,<sup>62</sup> Guanajuato, Colima, Tamaulipas, Veracruz y Sonora.<sup>63</sup> El de este último estado, aunque se denomine “Tribunal de la Contencioso-Administrativo”, tiene competencia para conocer, como los demás tribunales fiscales de los estados mencionados, sólo de procesos de anulación de actos estrictamente fiscales. En forma similar, en el estado de Nuevo León existe 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 los estados de Chihuahua y Aguascalientes se atribuye competencia al Supremo Tribunal de Justicia para conocer de los juicios de oposición contra actos de las autoridades fiscales.<sup>64</sup>

Sólo en el Distrito Federal<sup>65</sup> y en el estado de Sinaloa,<sup>66</sup> se han establecido tribunales con competencia en materia administrativa en general; en el primer caso, el Tribunal de lo Contencioso-Administrativo sólo puede dictar sentencias declarativas o, a lo sumo, constitutivas; en Sinaloa, el Tribunal denominado Fiscal —aunque lo es realmente administrativo, al contrario exactamente de lo que ocurre con el de Sonora—, sí cuenta con atribuciones para conocer de procesos de plena jurisdicción.<sup>67</sup>

<sup>62</sup> Acerca del desarrollo y funcionamiento del Tribunal Fiscal del Estado de México, establecido por la Ley de 26 de diciembre de 1968, y regulado actualmente por el Código Fiscal del Estado de 31 de diciembre de 1970, puede verse el artículo de Ruiz Pérez, Tomás, “El Tribunal Fiscal del Estado de México”, en *Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México*, año 1, núm. 1, mayo-agosto de 1977, pp. 61-75. El texto actualizado del Código aparece publicado también en la citada *Revista*, pp. 151-263.

<sup>63</sup> *Cfr.* nuestra reseña “La legislación mexicana reciente sobre justicia administrativa”, en *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, México, UNAM, enero-abril de 1978, especialmente la sección III, apartados 11, 12, 14, 18 y 19.

<sup>64</sup> *Idem*, apartado 13.

<sup>65</sup> *Cfr.*, nuestras reseñas a la Ley del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal de 26 de enero de 1971 y a sus reformas de 2 de enero de 1973, en *Gaceta Informativa de Legislación y Jurisprudencia*, México, núm. 3, julio-septiembre de 1972, UNAM, pp. 353-362; y núm. 9, enero-marzo de 1974, pp. 66-68, respectivamente. Acerca del citado Tribunal, pueden verse también los artículos publicados en los núms. 1 y 2, de julio de 1972 y julio de 1973, de la *Revista del Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal*, de la cual, lamentablemente, ya no han vuelto a aparecer nuevos números.

<sup>66</sup> *Cfr.*, *op. cit. supra*, nota 63, apartados 15, 16 y 17.

<sup>67</sup> *Idem*, apartado 18.

Por último, la posibilidad de que los actos administrativos, tanto locales como federales, sean revisados por los juzgadores federales a través del juicio de amparo —ya sea directo, contra sentencias de los tribunales administrativos, o ya sea indirecto, contra actos administrativos no impugnables por medio de procesos administrativos—,<sup>68</sup> imprime al sistema mexicano de justicia administrativa características propias, de difícil equivalencia o similitud en los sistemas a que nos hemos referido brevemente.

## II. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA FEDERAL

### 5. Algunos antecedentes

No es posible que en este trabajo hagamos referencia a todos los antecedentes mexicanos de la justicia administrativa, que algunos autores remontan a la época colonial<sup>69</sup> y otros aun a la precolombina.<sup>70</sup> Nos interesa solamente destacar algunos de los antecedentes y el desarrollo del sistema de justicia administrativa actual.

Con razón ha señalado González Pérez que dos temas centrales, actualmente superados, han presidido la evolución de la legislación sobre justicia administrativa en México: la constitucionalidad de los tribunales administrativos y las posibilidades del juicio de amparo de funcionar como proceso administrativo.<sup>71</sup>

El debate en torno a la constitucionalidad de los tribunales administrativos, planteados desde el siglo pasado y reforzado en virtud del establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación por la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, concluyó, al menos desde el punto de vista de la interpretación de las normas constitucionales vigentes, con la reforma constitucional de 16 de noviembre de 1946 que adicionó un párrafo a la fracción I del artículo 104 constitucional. Este párrafo facultó a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de los recursos contra las sentencias “de los tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos”.

Posteriormente, el 19 de junio de 1967 fue reformada nuevamente la citada fracción I del artículo 104, para establecer claramente que:

Las leyes federales podrán instituir tribunales de lo contencioso-administrativo

<sup>68</sup> Cfr., Fix-Zamudio, Héctor, “Breve introducción al juicio de amparo mexicano” (sobretiro de la *Memoria de El Colegio Nacional*, t. VIII, núm. 3 de 1976), México, El Colegio Nacional, 1977, pp. 161-164; González Pérez, *op. cit. supra*, nota 8, pp. 804-805.

<sup>69</sup> Así, por ejemplo, Carrillo Flores, *op. cit. supra*, nota 16, pp. 167 y ss.

<sup>70</sup> En este sentido, y con referencia especial a la justicia fiscal, puede verse Armienta, Gonzalo, *El proceso tributario en el derecho mexicano*, México, Manuel Porrúa, 1977, pp. 17-36.

<sup>71</sup> González Pérez, *op. cit. supra*, nota 8, p. 755.

dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal o del Distrito Federal, y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

De este modo quedó concluido el debate en torno a la constitucionalidad de los tribunales administrativos, los cuales ya en el siglo pasado habían sido propuestos en las Bases Orgánicas del 12 de junio de 1843, las Bases para la Administración de la República de 22 de abril de 1853 y, sobre todo, en la ley para el arreglo de lo contencioso administrativo y su reglamento, ambos de 25 de mayo de 1843.<sup>72</sup> En virtud de esta última, se estableció, aunque con duración de sólo dos años, un Consejo de Estado a semejanza del francés, como órgano de justicia retenida.<sup>73</sup>

Aun sin las citadas reformas constitucionales de 1946 y 1967, era discutible la pretendida incompatibilidad del sistema de tribunales administrativos con la organización jurisdiccional prevista en la Constitución. Los principales argumentos que esbozan quienes sostenían tal incompatibilidad, consistían en que: 1) los tribunales administrativos contradecían el principio de la división de poderes establecido en el artículo 49 de la Constitución; 2) los tribunales administrativos eran “tribunales especiales” prohibidos por el artículo 13 constitucional; 3) los tribunales administrativos vulneraban el artículo 14 de la Constitución que establece la “garantía de audiencia”; 4) el sistema de dichos tribunales significaba una autotutela prohibida por el artículo 17 constitucional, y 5) tal sistema era contrario a la supremacía constitucional del Poder Judicial.<sup>74</sup>

Con objeto de refutar dichos argumentos, se formularon los siguientes: 1) el principio de la separación de poderes admite varias interpretaciones, una de las cuales permitió el establecimiento del sistema francés; 2) el artículo 13 prohíbe los tribunales que se crean para conocer exclusivamente de uno o varios casos concretos, es decir, los tribunales por comisión; pero no los tribunales con competencia especializada, a los cuales pertenecen los administrativos; 3) los tribunales administrativos, al seguir un proceso contradictorio, pueden respetar la “garantía de audiencia” establecida en el artículo 14 constitucional; 4) el proceso ante los tribunales administrativos, cuando éstos cuentan efectivamente con autonomía, excluye la autotutela proscrita por el artículo 17 constitucional, y 5) el sistema de tribunales administrativos, cuyas sentencias pueden ser revisadas

<sup>72</sup> Cfr., Carrillo Flores, *op. cit. supra*, nota 16, pp. 175-176.

<sup>73</sup> Cfr., Quintana, José Miguel, “Reseña histórica de lo contencioso-administrativo fiscal en México”, en *Jus*, México, núm. 56 marzo de 1954, pp. 204-206; y, Nava Negrete, Alfonso, “Notas sobre lo contencioso-administrativo del Distrito Federal”, en *Jurídica*, México, núm. 4, julio de 1972, pp. 261-262.

<sup>74</sup> Cfr., Fraga, Gabino, *Derecho administrativo*, 14a. ed., México, Ed. Porrúa, 1971, pp. 468-469.

a través del juicio de amparo ante los juzgadores competentes del Poder Judicial federal, no contradice la supremacía constitucional de este último poder.<sup>75</sup>

Como quiera que sea, las reformas constitucionales de 1946 y 1967 pusieron punto final al debate, que ahora sólo presenta un interés histórico, y removieron cualquier posible obstáculo para el establecimiento de tribunales administrativos.

Según expusimos anteriormente, el Tribunal Fiscal de la Federación fue creado por la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936. Ha sido regulado sucesivamente por el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1938, el Código del mismo nombre de 30 de diciembre de 1966, todavía vigente, y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 24 de diciembre de 1966.<sup>76</sup> Esta última ha sido abrogada el pasado 2 de agosto de 1978, al entrar en vigor la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1977.<sup>77</sup> De este modo, el proceso fiscal se encuentra regulado actualmente por el Código Fiscal de la Federación de 30 de diciembre de 1966, reformado también el 28 de diciembre de 1977 para ponerlo acorde con la nueva Ley,<sup>78</sup> y la integración, organización y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación son reguladas por la citada nueva Ley Orgánica, a partir del 2 de agosto pasado.

En esta sección sobre justicia administrativa federal nos referiremos solamente al Tribunal Fiscal de la Federación y al proceso que se sigue ante él. Excluimos del estudio de la justicia administrativa federal, al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los trabajadores al servicio del Estado, toda vez que coincidimos con la autorizada opinión de Carrillo Flores, quien estima que dicho Tribunal "por la naturaleza de sus funciones... se asimila más a los tribunales del trabajo".<sup>79</sup> Si tomamos en cuenta que la competencia por materia de dicho Tribunal concierne exclusivamente a los conflictos individuales, colectivos o intersindicales de carácter *laboral*: que su creación se encuentra prevista en la fracción XII del apartado B del artículo 123 constitucional, ubicado dentro del título sexto cuyo epígrafe es "del trabajo y la previsión social", y que las resoluciones finales de dicho tribunal son impugnables a través del juicio de amparo ante la cuarta

<sup>75</sup> Cfr., González Pérez, *op. cit. supra*, nota 8, pp. 757-758. Los términos del debate también pueden verse en Carpizo, Jorge, "Bases constitucionales de los tribunales contencioso-administrativos", en *Revista del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal*, México, núm. 1, julio de 1972, pp. 38-46.

<sup>76</sup> Para un estudio detallado de la evolución del Tribunal Fiscal de Federación, puese verse: Hedúan Virués, Dolores, "Lo contencioso en el Código Fiscal de la Federación", en *Jure*, Guadalajara, núm. 1, enero-abril de 1973, pp. 31-53.

<sup>77</sup> Esta nueva Ley fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 2 de febrero de 1978. Su artículo 1o. transitorio dispone: "La presente Ley entrará en vigor a los 180 días siguientes al de su publicación en el 'Diario Oficial' de la Federación, y en esa fecha quedará abrogada la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 24 de diciembre de 1966".

<sup>78</sup> Estas reformas al Código Fiscal de la Federación (en lo sucesivo CFF) también fueron publicadas en el *Diario Oficial* mencionado en la nota anterior. Han entrado en vigor en la misma fecha que la Ley Orgánica.

<sup>79</sup> Carrillo Flores, *op. cit. supra*, nota 16, p. 24, nota 35.

sala —la sala laboral—, y no ante la segunda sala —la sala administrativa—, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debemos concluir que el mencionado Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje es, más que un tribunal administrativo, un tribunal del trabajo.

#### 6. *El Tribunal Fiscal de la Federación*

Sin duda el propósito central de la promulgación de la nueva Ley Orgánica, 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, este Tribunal había venido funcionando, hasta antes de la entrada en vigor de la nueva Ley, en pleno, compuesto por todos sus magistrados —en total 22—, con atribuciones básicamente administrativas y algunas jurisdiccionales de segunda instancia; y en siete salas, integradas cada una por tres magistrados, 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.

De acuerdo con la nueva Ley, el Tribunal ejercerá su función jurisdiccional, en primera instancia, a través de trece *salas* denominadas *regionales*, toda vez que se distribuyen en once regiones —circunscripciones territoriales en que se divide al país para efectos de asignación de competencia— de la siguiente manera: tres salas en la región metropolitana —Distrito Federal— y una sala en cada una de las restantes diez regiones. Las principales funciones administrativas y las jurisdiccionales en segunda instancia son atribuidas ahora a la sala superior, con sede en la ciudad de México.

Antes de señalar por separado la competencia e integración de la sala superior y las salas regionales, conviene apuntar que el artículo 1o. de la nueva Ley contiene la misma declaración del artículo de igual número de la Ley abrogada: “El Tribunal Fiscal de la Federación es un *tribunal administrativo*, dotado de *plena autonomía* para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece”.

Aunque se sigue atribuyendo al presidente de la República el nombramiento, con aprobación del Senado, de los magistrados del Tribunal, se ha suprimido la referencia a la *propuesta del secretario de Hacienda y Crédito Público*. Además, en el nombramiento se deberá indicar si el funcionario es designado para integrar la sala superior o las salas regionales.<sup>80</sup>

Por otro lado, se advierte en la nueva Ley la creación del cargo de *oficial mayor*, para coordinar los servicios administrativos del Tribunal,<sup>81</sup> los cuales, seguramente, se verán incrementados con la desconcentración administrativa.

<sup>80</sup> *Cfr.*, artículo 3o. de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación (en lo sucesivo LOTFF).

<sup>81</sup> Artículo 32, *idem*.

a) *La sala superior*

Esta sala se integrará por *nueve magistrados*, nombrados, al igual que los de las salas regionales, para un periodo regular de seis años.<sup>82</sup> El *quorum* se forma cuando menos con seis magistrados y las resoluciones de la sala deben ser aprobadas por la mayoría de los magistrados presentes. La propia sala superior designa de entre sus magistrados al *presidente del Tribunal*, para un periodo de un año, con posibilidad de reelección. El magistrado designado presidente del Tribunal, además de desempeñar este cargo, también forma parte de la sala.<sup>83</sup>

En general, las atribuciones que en la Ley de 1966 correspondían al pleno del Tribunal, ahora son asignadas a la sala superior. Así, a ésta se atribuye: 1) la creación y modificación en forma exclusiva de la *jurisprudencia* del Tribunal Fiscal, la cual será obligatoria, sin excepción, para las salas regionales; 2) la decisión de los *recursos* —queja o revisión— interpuestos contra las resoluciones de las salas regionales; 3) el conocimiento de las “*excitativas*” promovidas por las partes a causa del retardo de los magistrados en la formulación de los proyectos o en la emisión de los votos; 4) la calificación de *excusas y recusaciones*, y 5) como atribución exigida por la desconcentración geográfica, la resolución de las *cuestiones de competencia* que se susciten entre las salas regionales.<sup>84</sup> Aparte, la sala superior tiene las funciones administrativas que señala el artículo 16.

El presidente del Tribunal Fiscal de la Federación tiene, además, las atribuciones administrativas enumeradas en el artículo 19.

b) *Las salas regionales*

Cada una de las trece salas regionales se integra por *tres magistrados*; su *quorum* es de tres magistrados y sus resoluciones deben ser aprobadas por mayoría de votos.<sup>85</sup>

Las regiones en las que se divide el territorio para los efectos de asignación de competencia de salas, son las siguientes: 1) la del *Noroeste* (estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora); 2) la del *Norte-Centro* (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).<sup>86</sup> Ya hemos

<sup>82</sup> Artículo 30 y 11, *idem*.

<sup>83</sup> Artículos 11, 12 y 17, *idem*.

<sup>84</sup> Artículos 15 *idem* y 233 del CFF.

<sup>85</sup> Artículo 20 LOTFF.

<sup>86</sup> Artículo 21, *idem*.

indicado que sólo en esta última habrá tres salas regionales y en las demás regiones sólo una.

En términos generales, podemos afirmar que a las salas regionales se atribuye en la nueva ley el conocimiento y resolución de los mismos asuntos que la anterior asignaba a las siete salas del Tribunal. El artículo 23 de la nueva ley 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 Social de las Fuerzas Armadas.<sup>87</sup>

La *competencia* de las salas regionales la podemos dividir, siguiendo a Fix-Zamudio, en *dos sectores*: el de *anulación* y el de *plena jurisdicción*. El primero de ellos comprende, a su vez, dos *tipos de conflictos*: los concernientes a la anulación de actos o resoluciones estrictamente *fiscales* y los derivados de las prestaciones económicas que otorgan las instituciones de seguridad social en beneficio de los empleados civiles y militares; prestaciones que el autor citado califica de "*parafiscales*".

En el segundo sector competencial, el de plena jurisdicción, quedan comprendidas las controversias sobre *reclamaciones de reparación patrimonial directa* contra el Estado por actos y omisiones culposos en el funcionamiento de los servicios públicos —previstas en el artículo 10 de la Ley de Depuración de Créditos a cargo del gobierno federal, de 31 de diciembre de 1941— y sobre responsabilidad civil de los funcionarios y empleados federales, así como las controversias que se deriven de la interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias del Poder Ejecutivo federal.<sup>88</sup> La nueva ley precisó que dichos contratos deben haber sido celebrados por las dependencias de la administración pública federal *centralizada*, de acuerdo con la terminología introducida por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 24 de diciembre de 1976.<sup>89</sup> Quedan, por tanto, fuera de la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación los conflictos sobre interpretación y cumplimiento de los contratos de obras públicas celebrados por las entidades de la administración pública *paraestatal*.<sup>90</sup>

<sup>87</sup> Cfr., artículo 4o. transitorio de la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas, de 28 de mayo de 1976.

<sup>88</sup> Fix-Zamudio, Héctor, "Introducción al estudio del proceso tributario en el derecho mexicano", en *Perspectivas del derecho público en la segunda mitad del siglo xx (Homenaje a Enrique Sayagues Laso)*, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local, 1969, pp. 1081-1085.

<sup>89</sup> Esta Ley fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de 29 de diciembre de 1976. De acuerdo con su artículo 2o., la administración pública centralizada la integran las secretarías de Estado y los departamentos administrativos.

<sup>90</sup> Según lo dispuesto en el artículo 3o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública, el sector paraestatal está integrado por: 1) los organismos descentralizados; 2) las empresas de participación estatal; 3) las instituciones nacionales de crédito, organiza-

Como puede observarse, la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, pese al nombre de éste, no es exclusivamente fiscal, sino que también comprende cuestiones “parafiscales” y administrativas. La nueva Ley Orgánica reitera la posibilidad de que alguna otra ley —que puede ser no sólo fiscal sino también administrativa— otorgue competencia al Tribunal Fiscal de la Federación, y que, en caso de que no regule un procedimiento específico, se apliquen las disposiciones procesales del Código Fiscal de la Federación y de la propia Ley Orgánica.<sup>91</sup> Por estas razones, consideramos acertada la opinión de Fix-Zamudio, quien estima que este órgano jurisdiccional “se acerca más a un tribunal administrativo general”, que a uno puramente fiscal.<sup>92</sup>

En la práctica procesal, el Tribunal Fiscal de la Federación ha funcionado realmente en forma autónoma,<sup>93</sup> y ha sido considerado como uno de los tribunales con mayor grado de honestidad, entre los tribunales mexicanos.<sup>94</sup> La propia experiencia del Tribunal Fiscal ha permitido que la doctrina mexicana haya insistido en la necesidad de convertirlo enteramente en un tribunal federal administrativo.<sup>95</sup>

Por último, conviene aclarar que la desconcentración geográfica de tres de las salas existentes actualmente en el Distrito Federal, y la creación e instalación de las nuevas salas regionales, serán paulatinas. De las siete salas del Tribunal Fiscal, seis se convierten en salas regionales con sede en el Distrito Federal y con competencia transitoriamente en toda la República, al entrar en vigor la nueva ley; se faculta al presidente de la República para trasladar, a solicitud de la sala superior, tres de dichas salas regionales, a otras tantas regiones del interior de la República.<sup>96</sup> Por otro 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.<sup>97</sup> 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

ciones auxiliares de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y 4) los fideicomisos.

<sup>91</sup> *Cfr.*, artículos 26 de la nueva LOTFF y 24 de la anterior.

<sup>92</sup> Fix-Zamudio, *op. cit. supra*, nota 88, pp. 1079-1080.

<sup>93</sup> *Cfr.*, Hedúan Virués, Dolores, *Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, Academia Mexicana de Derecho Fiscal, 1971, pp. 23-24.

<sup>94</sup> *Cfr.*, Bustamante Fernández, Jorge Agustín, “La justicia como variable dependiente”, en *Revista Mexicana de Ciencia Política*, México, julio-agosto de 1968, pp. 400 y ss.

<sup>95</sup> *Cfr.*, Armienta, *op. cit. supra*, nota 70, pp. 349-359; Briseño Sierra, Humberto, “El proceso administrativo”, en *Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal*, México, UNAM, 1967, pp. 216-224; Carrillo Flores, *op. cit. supra*, nota 16, p. 359; Fix-Zamudio, *op. cit. supra*, nota 80, pp. 1136-1137; Hedúan Virués, Dolores, “Hacia un tribunal federal de justicia administrativa”, en *Estudios*, *op. cit. supra*, nota 7, pp. 127-140; y, Nava Negrete, Alfonso, *Derecho procesal administrativo*, México, Ed. Porrúa, 1959, pp. 346-347.

<sup>96</sup> *Cfr.*, artículos 3o. y 5o. transitorios de la LOTFF.

<sup>97</sup> Artículo 4o. transitorio, *idem*.

“así se lo exija el número de juicios que se promuevan...”<sup>98</sup> En tanto no se instalen o trasladen las salas regionales en el interior del país, la competencia para conocer de los procesos fiscales o administrativos corresponderá a las salas regionales del Distrito Federal.<sup>99</sup>

### 7. El proceso

El proceso para las pretensiones de anulación fiscal se encuentra regulado, en términos generales, por el título cuarto del Código Fiscal de la Federación; para el caso de falta de disposición expresa, se prevé la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles.<sup>100</sup> Como el proceso previsto en el Código ha sido diseñado específicamente para las pretensiones de anulación —fiscales o para-fiscales—, en el caso de pretensiones de plena jurisdicción concernientes a la interpretación y cumplimiento de los contratos de obras públicas, habrá que acudir al proceso regulado por el Código Federal de Procedimientos Civiles.<sup>101</sup> Las reclamaciones de reparación patrimonial por actos u omisiones culposos en el funcionamiento de los servicios públicos, de muy difícil implementación práctica por la misma forma como se encuentra regulada,<sup>102</sup> se deben tramitar a través del proceso previsto en el Código Fiscal de la Federación, como lo previene el artículo 11 de la propia Ley de Depuración de Créditos a Cargo del Gobierno Federal, con las modificaciones que el mismo precepto establece.<sup>103</sup>

En este trabajo nos ocuparemos brevemente sólo del proceso regulado en el Código Fiscal de la Federación. Éste ha tratado de estructurar un proceso breve, concentrado y oral, toda vez que ha intentado que las fases probatorias y de alegatos se desarrollen en una sola audiencia.<sup>104</sup> Sin embargo, en la práctica la audiencia se ha convertido en un trámite muy alejado de los principios de oralidad y de concentración.<sup>105</sup>

#### a) Las partes

La parte actora en el proceso de anulación regularmente es el particular o administrado que impugna la validez del acto o resolución fiscal o para-fiscal. Tam-

<sup>98</sup> Artículo 6o. transitorio, *idem*. Nota: Por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación de 20 de agosto de 1980, las salas regionales del Centro-Golfo-Centro y Noroeste, iniciaron su actividades el 1o. de octubre del mismo año.

<sup>99</sup> Artículo 7o. transitorio, *idem*.

<sup>100</sup> Artículo 169 del CFF.

<sup>101</sup> *Cfr.*, Fix-Zamudio, *op. cit. supra*, nota 88, pp. 1099-1100.

<sup>102</sup> *Cfr.*, Carrillo Flores, *op. cit. supra*, nota 16, pp. 21-22; Hedúan Virués, *op. cit. supra*, nota 85, pp. 98-104.

<sup>103</sup> *Cfr.*, Fix-Zamudio, *op. cit. supra*, nota 88, pp. 1098-1099. Conviene aclarar que la 3a. modificación del artículo 11 fue derogada por el artículo 3o. transitorio de la LOTFF de 1966.

<sup>104</sup> *Cfr.*, Fix-Zamudio, *op. cit.* en la nota anterior, pp. 1091-1094.

<sup>105</sup> *Cfr.*, Hedúan Virués, *op. cit. supra*, nota 93, pp. 239-240.

bién puede figurar como parte actora la autoridad administrativa que demande la anulación de un acto o resolución favorable a un particular, toda vez que jurídicamente no puede anularlos por sí misma, sino sólo a través del juicio seguido ante el Tribunal Fiscal.<sup>106</sup>

La parte demandada, por regla, es la autoridad que ordena o ejecuta el acto impugnado. La distinción entre autoridades ordenadoras y ejecutoras, procedente del juicio de amparo, tiene ahora particular importancia para la determinación de la competencia territorial de las salas regionales, pues el criterio indicador será el ámbito donde ejerza sus funciones la autoridad ordenadora, según lo prevé el artículo 24 de la nueva Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. El último párrafo de este precepto define a la autoridad ordenadora como "la que dicte u ordene la resolución impugnada o tramite el procedimiento en que aquélla se pronuncie". Por excepción, también puede figurar como parte demandada, el particular al que favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa.<sup>107</sup>

De manera semejante a lo que ocurre en el juicio de amparo con el "tercero perjudicado", en el proceso ante el Tribunal Fiscal también puede comparecer el tercero con interés jurídico en que se convalide o anule el acto reclamado, según que la autoridad administrativa actúe como demandada a actora.<sup>108</sup> Esta regulación sólo permite al coadyuvante de la autoridad administrativa y excluye, por consiguiente, la coadyuvante del administrado; se trata de una regla contraria al principio de la igualdad de las partes en el proceso.

Por último, en el proceso de anulación siempre debe participar, aunque no sea actor ni demandado, el secretario de Hacienda y Crédito Público, a través del representante que señalen los ordenamientos legales; este representante ha sido, regularmente, la Procuraduría Fiscal de la Federación.<sup>109</sup>

#### b) *El objeto del proceso*

Ya hemos indicado que a través del proceso regulado en el Código Fiscal de la Federación se deducen pretensiones de anulación. Los motivos de anulación que reconoce el artículo 228 del Código Fiscal de la Federación, son los tradicionales del sistema francés: 1) incompetencia; 2) los vicios de forma; 3) la violación de la ley, y 4) la desviación de poder.

#### c) *El procedimiento*

Por regla, la demanda debe presentarse dentro de un plazo de quince días,

<sup>106</sup> *Cfr.*, Fix-Zamudio, *op. cit. supra*, nota 88, pp. 1088: artículo 173, fracción II del CFF.

<sup>107</sup> *Idem*, p. 1089. Artículo 173, fracción II, del CFF.

<sup>108</sup> Fracciones III y IV, segundo párrafo, del mismo artículo 173.

<sup>109</sup> Fracción IV, primer párrafo del mismo artículo. *Cfr.*, Hedúan Virués *op. cit. supra*, nota 93, pp. 169-170.

contados a partir del día en que haya surtido efectos la notificación del acto reclamado. Además de los datos de identificación de los sujetos del proceso y del acto reclamado, la demanda debe contener “los hechos y fundamentos en que se apoya la reclamación” y “las pruebas que el actor se proponga rendir”.<sup>110</sup>

Presentada la demanda, el magistrado instructor podrá acordar: 1) que el actor “aclare, corrija o complete” la demanda en un plazo de cinco días; 2) rechazar de plano la demanda “si no se ajusta a la ley”, posibilidad contradictoria con la anterior, o 3) admitirla y ordenar notificar a los demás sujetos procesales interesados, la demanda y el auto admisorio y concederles un plazo individual de quince días para que contesten aquélla. En el mismo auto admisorio de la demanda, se debe fijar la fecha de la audiencia de pruebas y alegatos, que se debe llevar a cabo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes.<sup>111</sup>

En general, se concede libertad para ofrecer cualquier medio de prueba, pero se excluyen “la confesión de las autoridades” y los que no hayan sido ofrecidos en el procedimiento administrativo ante la autoridad responsable, salvo que en éste no se hubiere dado una oportunidad razonable para este objeto. Las pruebas ofrecidas en la demanda y en la contestación deben practicarse en la audiencia. En ésta, las partes deben también formular sus alegatos. En la práctica, sin embargo, la audiencia se ha tornado, las más de las veces, un trámite innecesario, al que con frecuencia no concurren las partes y que es conducido sólo por el secretario de la instrucción del juicio.<sup>112</sup>

#### d) *Las medidas cautelares*

La suspensión del acto o procedimiento reclamado en el proceso de anulación fiscal, puede solicitarla el actor “en cualquier tiempo”, ante la autoridad ejecutora. Recibida la solicitud de suspensión, a la cual se debe acompañar copia de la demanda, la autoridad ejecutora deberá suspender provisionalmente el procedimiento o acto y conceder un plazo de quince días al solicitante para que garantice el crédito fiscal de que se trate y los posibles recargos; hecho lo cual, la suspensión continuará hasta que se comunique a la autoridad ejecutora la resolución definitiva que se pronuncie en el proceso de anulación.<sup>113</sup>

En caso de que la autoridad ejecutora se niegue a suspender el acto o el procedimiento, el actor puede promover ante la sala regional que esté conociendo del proceso, un incidente para que, una vez recibido el informe de la autoridad ejecutora o concluido el plazo de tres días concedido para este objeto y verificada una audiencia de pruebas y alegatos en un plazo de quince días, dicha sala se pronuncie acerca de la procedencia o improcedencia de la suspensión.<sup>114</sup>

<sup>110</sup> Artículos 192 y 193 del CFF.

<sup>111</sup> Artículos 199 y 200, *idem*.

<sup>112</sup> *Vid., supra*, nota 105.

<sup>113</sup> Artículo 157 del CFF.

<sup>114</sup> Artículos 212, 213, *idem*.

e) *La terminación del proceso*

El proceso puede terminar normalmente con la sentencia. Ésta, que se origina en el proyecto formulado por el magistrado instructor y que es votado por los integrantes de la sala regional, debe ser fundada en derecho (principio de motivación); en ella, se deben examinar todos los puntos controvertidos (principio de exhaustividad) y se debe expresar, en sus puntos petitorios, los actos o procedimientos cuya nulidad o validez se declare. Cuando la sentencia declare la nulidad, y no se limite a ordenar la reposición del procedimiento invalidado o el reconocimiento de la ineficacia del acto solicitada por la autoridad, "indicará los términos conforme a los cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal".<sup>115</sup>

El proceso también puede terminar, en forma anormal, por desistimiento del demandante y por caducidad producida por la inactividad de las partes prolongada por más de un año.<sup>116</sup>

f) *Los medios de impugnación*

Los medios de impugnación previstos en el Código Fiscal de la Federación, son los siguientes:

1) El recurso de *reclamación*, que procede contra todas las resoluciones de trámite de los magistrados instructores, con excepción del auto de prevención al actor para que aclare, corrija o complete su demanda. Es un recurso ordinario y horizontal, toda vez que debe ser resuelto por la propia sala regional.<sup>117</sup>

2) El recurso de *queja*, que procede contra las resoluciones de las salas regionales que violen la jurisprudencia del Tribunal. Es un recurso especial y jerárquico, cuya decisión corresponde a la sala superior. Fix-Zamudio opina que este recurso ha tenido el efecto práctico de mantener la unidad de la jurisprudencia del Tribunal.<sup>118</sup>

3) El recurso de *revisión*, que procede contra las resoluciones de las salas regionales que pongan fin al juicio y sean desfavorables a las autoridades responsables, cuando el asunto sea "de importancia y trascendencia", a juicio del titular de la secretaría o departamento, o de los directores o jefes de organismos descentralizados, en su caso. Es también un recurso especial y jerárquico, que debe ser resuelto por la sala superior, y que sólo puede ser interpuesto por los funcionarios mencionados. Contra la resolución de la sala superior, las autoridades pueden interponer el recurso denominado de *revisión fiscal*, ante la Suprema Cor-

<sup>115</sup> Artículos 229 y 230, *idem*.

<sup>116</sup> *Cfr.*, González Pérez, *op. cit. supra*, nota 8, p. 780.

<sup>117</sup> Artículos 234, 235 y 236 del CFF.

<sup>118</sup> Fix-Zamudio, *op. cit. supra*, nota 88, p. 1108.

te de Justicia de la Nación. La revisión fiscal debe tramitarse como el recurso de revisión de los juicios de amparo de doble instancia.<sup>119</sup>

Por su parte, el particular puede interponer demanda de amparo directo en contra de las resoluciones definitivas dictadas por las salas regionales o la sala superior —en caso de que se haya interpuesto el recurso de queja—, ante los tribunales colegiados de circuito o la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, según corresponda con acuerdo a las reglas competenciales establecidas en los artículos 25 y 7o. bis de la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, cuando estime que tales resoluciones violen en su perjuicio derechos fundamentales establecidos en el capítulo 1 del primer título de la Constitución federal.

<sup>119</sup> Artículos 240-244 del CFF.