

LOS PROCEDIMIENTOS CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS FRANCÉS Y MEXICANO: UN ANÁLISIS COMPARATIVO

Luis José Béjar Rivera

Licenciado en Derecho por el ITESO. Doctor en Derecho por la Universidad Panamericana. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores del CONACYT. Director Académico de los Programas de Posgrado en Derecho Fiscal y Administrativo de la Universidad Panamericana.

- **Resumen:** *Con este artículo el autor pretende demostrar la íntima vinculación que existe entre el procedimiento contencioso administrativo francés y mexicano. En el caso del segundo, inspirado desde sus orígenes por el sistema francés, aunque con importantes diferencias. El artículo busca dar las bases y pautas básicas para la comprensión del sistema contencioso administrativo francés, así como la información básica para la impugnación de actos administrativos en el sistema contencioso administrativo mexicano.*

El artículo hace un análisis del origen y desarrollo del contencioso administrativo francés; explica las características esenciales de su sistema, y cómo influyó en el desarrollo del modelo mexicano, consolidado a partir del siglo XX, aunque dentro de un sistema mixto. A su vez, también hace una descripción de la estructura del Consejo del Estado francés y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como órganos jurisdiccionales.

También, explica las bases del sistema de impugnaciones en México, especialmente dando una introducción al Juicio de Amparo.

- **Palabras clave:** *Procedimiento Contencioso Administrativo francés. Procedimiento Contencioso Administrativo mexicano. Consejo de Estado. Tribunal Federal de Justicia Administrativa y Fiscal. Competencia. Instancias. Características esenciales del procedimiento. Medios de Impugnación. Juicio de Amparo.*
- **Abstract:** *With this article the author pretend to demonstrate de intimate relation between the French and Mexican contentious administrative procedures. In the case of Mexican procedure, inspired since its origin by the French system, though with important distinctions. The article pretends to explain the basics to comprehend the French contentious administrative system, and the basic information to the impugnation of administrative acts in the Mexican contentious administrative system.*
The article makes the analysis of the origin and development of French contentious administrative procedure; explains the system's basics characteristics, how impacted on the Mexican system development, consolidated thru the twentieth century, thou in a mixed system. Besides that, the article makes descriptions of the State's Council and Administrative and Taxation Federal Justice Court structures.
Also, explains the Mexican litigious system, especially with an introductory explanation of Amparo trial.
- **Keywords:** *French contentious administrative procedure. Mexican contentious administrative procedure. State's Council. Administrative and Taxation Federal Justice Court. Competence. Instances. Procedure's essential characteristics. Impugnation means. Amparo trial.*

- **Índice:** I. Introducción. II. Historia. II.1. Francia. II.2. México. III. El contencioso administrativo francés. III.1. Ideas torales. III.2. Características esenciales. III.2.1. Competencia. III.2.2. Instancias. III.2.3. El procedimiento. IV. El contencioso administrativo mexicano. IV.1. Características esenciales. IV.1.1. Los medios de impugnación en materia administrativa. IV.1.2. Naturaleza del tribunal federal de justicia fiscal y administrativa. IV.1.3. Competencia. IV.1.4. Instancias. IV.2. El procedimiento contencioso administrativo federal. IV.3. Algunos comentarios sobre el juicio de amparo en materia administrativa. V. Conclusiones. Bibliografía

"La primera condición para que una institución jurídica sea verdaderamente interesante es que posea una fuente de vida propia; si no recae más que en disposiciones de leyes, si no tiene nada más que una existencia artificial, puede quizá ocupar al comentarista, pero el jurista se desvía de ella."

Maurice Hauriou

I. INTRODUCCIÓN

Nos dice André Maurin: *"La concepción francesa de la justicia administrativa reposa sobre la institución en dos órdenes –administrativo y judicial– distintos. Dicho sistema de la dualidad de tribunales se opone a la de unidad jurisdiccional que conocen los países anglosajones: un solo orden de jurisdicciones es competente para conocer a la vez del contencioso administrativo y de los litigios entre particulares."*¹

En el derecho mexicano, la justicia administrativa opera bajo el esquema de la dualidad de jurisdicciones, aunque con pocas similitudes al modelo francés, que explicaremos más adelante.

La justicia administrativa, por lo menos en Francia, se presenta como un fenómeno histórico, indispensable conocer su historia para comprender su modelo, y a su vez, conocer las bases y principios rectores del contencioso administrativo mexicano, donde probablemente sea uno de los pocos países que, junto con Bélgica, toman como base al modelo francés, aunque con un sistema mixto de justicia para nuestra materia.

¹ André Maurin. *Derecho Administrativo Francés* (Trad. Julio Bustillos). Porrúa. México. 2004. p. 139.

II. HISTORIA

II.1 FRANCIA

En el caso de Francia, la separación de las autoridades administrativas y judiciales se dio a partir de la Ley 16-24 de agosto de 1790, que citaba:

"... las funciones judiciales son distintas y permanecen siempre separadas de las funciones administrativas. Los jueces no podrán dictar penas por prevaricación, turbados de alguna manera más que por las operaciones de los cuerpos administrativos, ni citar ante ellos a los administradores en razón de sus funciones."

En el mismo tenor, Bouffandeau señala:

"El principio de separación de las autoridades administrativas y judiciales prohíbe a los Tribunales del orden judicial, siguiendo los mismos términos de las leyes 16-24 agosto de 1790 y del 16 fructidor del año III, perturbar (troubler) de cualquier manera las operaciones de los cuerpos administrativos y conocer los actos de la Administración, de cualquier clase que sean."²

También León Duguit nos dice: *"La Asamblea había votado el principio del contencioso-administrativo y establecido, al mismo tiempo, las bases de la teoría moderna sobre la separación de los tribunales judiciales y de los tribunales administrativos. En esta teoría tan ingeniosa de nuestro Derecho Público actual, la separación entre la autoridad administrativa y la autoridad judicial subsiste incluso cuando se cuestiona el ejercicio de una función administrativa. La autoridad judicial es la única competente para aplicar la ley cuando afecta directa y principalmente a un interés individual, haya o no litigio. La autoridad administrativa es siempre, sólo y exclusivamente, competente cuando se trata directa y principalmente de un interés colectivo, exista o no litigio. Se sigue de ello que si hay un acto administrativo y si se pretende que un derecho ha sido violado, la autoridad judicial no será competente para juzgar este litigio y sólo cabrá acudir ante la autoridad administrativa [...] el sistema del Derecho Público actual, sistema acertado en su principio, ingenioso en sus aplicaciones. No es la consecuencia de la separación de poderes tal y como la comprendió la Asamblea Nacional de 1789. Resulta simplemente de la distinción hecha entre los dos agentes de ejecución, dependientes del gobierno, la autoridad administrativo y la autoridad judicial; esta separación asegura felizmente el equilibrio del interés*

² Bouffandeau. *La delimitation de la competence de la jurisdiction administrative par la jurisprudence du Tribunal des conflicts*. LJCE. p. 143.

individual y del interés colectivo, factor esencial de la vida social."³

Tres etapas históricas se identifican con la génesis del contencioso francés:

- a. *Administración Juez.*— En el Año III, aparece el reglamento de litigios (que no código o ley contenciosa), se confía a la propia Administración.
- b. *Justicia retenida.*— En el año VIII, se consagra la creación de los Consejos de Prefectura y del Consejo del Estado, donde estos organismos toman una decisión, una vez consultadas las autoridades.
- c. *Justicia delegada.*— Con la Ley de 24 de mayo de 1872 se autoriza al Consejo del Estado a tomar decisiones ejecutoras "a nombre del pueblo francés". Así el Jefe de Estado delega a un órgano la jurisdicción administrativa.

Con *L'Arrêt Cadot* (13 de diciembre de 1889) el Consejo del Estado se reconoce a sí mismo como Juez común de los litigios administrativos.

En 1953, se confía la jurisdicción a los tribunales administrativos.

Para algunos autores⁴ el fundamento y piedra angular del Derecho Administrativo se presenta hasta el 18 de febrero de 1873 con el célebre *L'Arrêt Blanco*⁵, donde se respalda jurisprudencialmente la separación del juez común del juzgador administrativo. Esto es, aún cuando en principio el Código Civil francés regulaba en su artículo 1382 la reparación del daño, el *Conseil d'Etat* resolvió que existe un sistema separado de normas que regulan las relaciones de derecho público y de derecho privado.

En este sentido, señala Eduardo García de Enterría⁶ que precisamente el régimen de exención judicial de la administración determina formalmente al contencioso administrativo, pues al interés de los particulares para que los fun-

³ León Duguít. *La separación de poderes y la Asamblea Nacional de 1789*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1996. pp. 122 y 123.

⁴ Sabino Cassese. *Las bases del Derecho Administrativo* (Trad. Luis Ortega). INAP. Madrid. 1994. pp. 19 y sigs.

⁵ Una niña de cinco años es herida gravemente por un pequeño carro cargado por cuatro empleados de la Fábrica estatal de tabacos. Su padre decidió iniciar un proceso por la reparación del daño, por cuarenta mil francos, a los cuatro empleados involucrados en el incidente, y de manera solidaria al propio Estado francés, ante el Tribunal de Burdeos. El Consejo del Estado francés concluye que la responsabilidad en la que incurre a causa de los daños causados por sus empleados en la prestación de los servicios públicos no pueden ser reguladas por el Código Civil Napoleónico respecto de las relaciones entre los particulares y, así, se establece que dicha responsabilidad tiene reglas especiales, que varían según el servicio y la necesidad de conciliar los derechos del Estado con los particulares. Al respecto, Cfr. Luis José Béjar Rivera. *Curso de Derecho Administrativo*. Oxford University Press México. México. 2007. p. 12.

⁶ Eduardo García de Enterría. *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa* (2ª ed.). Civitas. Madrid. 2001. pp. 19 y sigs.

cionarios no se excedieran en la aplicación de las leyes, se unió el interés de la propia Administración, que busca exactamente lo mismo.

Históricamente, los dos pilares del contencioso administrativo francés son: el recurso de plena jurisdicción y el recurso por exceso de poder o anulación.

La noción de plena jurisdicción fue establecida por Laferrière (Tratado de la jurisdicción administrativa 1887), dando origen al llamado contencioso ordinario. Hauriou describe este procedimiento como: *"Un juez actúa en un litigio administrativo con poder para decidir, para sustituir con su decisión la de las autoridades administrativas que habían intervenido en el asunto."*⁷

Se puede pensar que el contencioso administrativo ordinario tiene un origen previo a la Revolución francesa, siendo en alguna medida un rezago del *Ancient Régime*, aunque ya en su concepción postrevolucionaria, fue considerado un recurso dirigido contra un acto de administración planteado ante una jurisdicción administrativa, o bien, consistía en una acción en contra más bien de una persona administrativa que contra un acto, aunque conceptualmente rara en su tiempo, pues requería de una decisión previa atacable (acto).

El recurso ordinario, tal como lo describe J. B. Sirey (*Le Conseil d'Etat selon la Charte, 1818*), nace de la violación a un derecho adquirido, definido típicamente por el propio Hauriou como *"aquel que la administración está obligada a respetar en virtud de una disposición legal."*⁸

Adicionalmente, del estudio de Adolphe Chauveau (*Principes de compétence, 1841*), quien trató de desarrollar una teoría pura de los derechos adquiridos para efectos del contencioso ordinario, recibió una amplia crítica por parte de sus contemporáneos; sin embargo, Hauriou parte de su obra y detecta tres fuentes fundamentales de este recurso:

- a) Acciones de indemnización por perjuicios causados en el funcionamiento de los servicios del Estado. Esta acción no se genera en virtud de una disposición de ley, sino por jurisprudencia del *Conseil d'Etat*, tal como se estableció con los *arrêts Tysack, Turnbull* y el mismo *Blanco*.
- b) Indemnización planteada por funcionarios municipales, manifiesta en los *arrêts Cadot, Drancy* y *Wottling*; aunque no se les dio la razón a los justiciables, si se admitieron en la vía.
- c) La materia electoral, aún cuando no existiera un texto legal que habilitara la vía. Destacan los *arrêts De Rochetaillé* y *Bertrand Binet*, relativos

⁷ Maurice Hauriou. *Derecho administrativo y derecho público* (edición de 1890). Editorial Jurídica Universitaria. México. 2007. p. 67.

⁸ *Op. Cit.* p. 69

a elecciones de las Cámaras de Comercio y de las Cámaras de Artes y Manufacturas.

Así las cosas, Hauriou denuncia que los problemas sufridos por el contencioso ordinario se deben en gran medida por su falta de principios rectores, o por lo menos una ordenada forma de estudiar los asuntos.

El contencioso ordinario tuvo su auge (por lo menos en cuanto a la atención que le dedicaron los doctrinarios franceses), hasta el decreto del 2 de noviembre de 1864, donde cobró mayor fuerza el otro recurso ya existente: el contencioso de anulación con el recurso por exceso de poder. Se puede decir, que el contencioso ordinario o de plena jurisdicción, fracasó como institución.

No por esto se puede decir que la figura falleció, pues en realidad, el recurso de plena jurisdicción u ordinario, se sigue utilizando cuando se trate de casos de responsabilidad, la materia fiscal y electoral.

No se debe perder de vista que el recurso por exceso de poder ya existía, sin embargo, no había sido estudiado, en gran medida por la falta de una teoría adecuada que lo justificara. Con el decreto antes mencionado se plantea una novedosa teoría para estudiar los actos de la Administración.

El recurso de anulación por *excés de pouvoir*, es el que a la postre trascendió y propiamente creó el sistema contencioso-administrativo, ahora adoptado por muchos modelos jurisdiccionales, sean judiciales o con dualidad de jurisdicción.

El recurso de anulación por exceso de poder se cimenta sobre tres formas de apertura o inicio del procedimiento⁹: a) Incompetencia, b) Vicios de forma y, c) Desviación de poder.

Estos elementos, hoy en día, constituyen las causales básicas para decretar la nulidad de un acto administrativo.

El siguiente cambio importante que sufre el contencioso francés, se da a partir de la Ley 53-611 del 11 de julio de 1953, gracias al cual se entiende a la justicia administrativa como una garantía del ciudadano, pero también toma en consideración el creciente número de asuntos planteados al *Conseil d'Etat*, y por tanto, se crean, mediante decretos posteriores Tribunales Administrativos regionales, dejando como órgano de segunda instancia al propio Consejo.

A modo de corolario, tal como lo señala el gran profesor francés Jean Rivero¹⁰, el diálogo entre la jurisprudencia y la doctrina, del siglo XVIII a la fecha,

⁹ Maurice Hauriou. Op. Cit. p. 105.

¹⁰ Jean Rivero. *Páginas de derecho administrativo*. Temis. Bogotá. 2002. pp. 45 y sigs.

constituye en verdad la génesis y desarrollo del derecho administrativo, y explicamos. Algunos de los primeros miembros del Consejo del Estado eran titulares de cátedra en las universidades, así que su doctrina la tomaron del día a día y la trasladaron a las aulas.

Adicionalmente, se sabe que el derecho administrativo ha evitado o trata de evitar partir del derecho privado para fundamentar su estudio, de tal forma que ante las escasas o ausentes fuentes doctrinales, nuestra disciplina fue construida a partir de la jurisprudencia, por lo que podemos concluir que tanto el derecho administrativo, como el contencioso administrativo, son hechura precisamente de los órganos jurisdiccionales, por lo menos en el caso de Francia, y a partir de su experiencia, fue adoptado por países como España y México.

II.1 MÉXICO

Para el análisis histórico del contencioso administrativo mexicano, nos limitaremos a exponer el tema a partir del Virreinato hasta los tiempos actuales.

En principio, la concreción del contencioso administrativo mexicano no fue una tarea fácil, y tuvo muchos momentos a lo largo de la historia, donde existieron acercamientos a este modelo, aunque en definitiva, el modelo operó hasta la tercera década del siglo XX, y a partir de ahí ha sufrido múltiples cambios.

El primer acercamiento con un modelo de justicia administrativa se dio con la Junta Superior de Hacienda, donde se ejercía jurisdicción en nombre del Rey de España, creada mediante la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes del Ejército y Provincias en el Reino de la Nueva España, de 1786.

Con la Constitución de 1824, se optó por romper con el modelo francés y se estableció un modelo judicialista, estableciendo en su artículo 137 que la Corte Suprema de Justicia conocerá de las controversias que se susciten sobre contratos o negociaciones celebradas por el gobierno supremo y de las infracciones de la Constitución y las leyes generales.¹¹

Durante el gobierno del general dictador, Antonio López de Santa Anna se creó un Consejo del Estado (siguiendo el modelo francés del Conseil d'Etat), que además de fungir como el consultor de los ministerios de Estado, se le otorgó la facultad de dirimir los negocios contenciosos administrativos, bajo la figura de la jurisdicción retenida.¹²

El episodio del siglo XIX más popular, sin lugar a dudas lo constituye la *Ley para el arreglo de lo contencioso administrativo* y su Reglamento, de 1853, me-

¹¹ Cfr. Alfonso Nava Negrete. *Derecho procesal administrativo*. Porrúa. México s./d. p. 267.

¹² Op. Cit. p. 278.

jor conocida como la Ley Lares, en honor a su creador, Teodosio Lares, el cual, inspirado por el sistema francés, establecía un verdadero sistema procedimental (logro que los franceses no alcanzaron sino hasta el siglo XXI con su *Código de Justicia Administrativa*), bajo la figura de la jurisdicción delegada, dentro del Consejo del Estado Mexicano.

Entre sus premisas destaca la imposibilidad del Poder Judicial de la Federación para conocer de los asuntos administrativos, y en su artículo 2 señala que el objeto del contencioso administrativo era los asuntos relativos a:

- a) Obras públicas;
- b) Ajustes públicos y contratos celebrados por la Administración;
- c) Rentas nacionales;
- d) Actos administrativos en materias de policía, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad;
- e) Inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos;
- f) Ejecución y cumplimiento, cuando no sea necesaria la aplicación del derecho civil.¹³

La Ley Lares fue ampliamente controvertida, y provocó rechazo por los juristas de su tiempo, e incluso el Ministro Mariano Otero¹⁴, formuló el proyecto mediante el cual se decretaba la inconstitucional de la norma, toda vez que se trataba de una invasión a la esfera del Poder Judicial. Irónicamente para uno de los creadores del amparo mexicano, la razón de ser del contencioso administrativo, la división de poderes, es precisamente la justificación para decretar esta ley como inconstitucional.

Avanzando en el tiempo, durante el Segundo Imperio Mexicano, Maximiliano estableció, con la Ley del 1 de noviembre de 1865, que dentro de las facultades de su Consejo del Estado, se encuentra la de formar el tribunal contencioso administrativo, institución que tampoco cobró vida, y México continuó con su tradición judicialista¹⁵.

Una vez concluida la Guerra de Reforma, la dictadura del General Porfirio

¹³ A propósito de esto, en el siglo XIX algunos autores concebían al Derecho Administrativo como una rama del derecho civil. José María Del Castillo Velasco señala: Comprendido el derecho administrativo entre las disposiciones del derecho civil, debió buscar sus fundamentos en los principios eternos de la justicia. En *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano. Tomo I* (Edición facsimilar de 1874). Universidad Nacional Autónoma de México. México. 1994. p. 19.

¹⁴ Mariano Otero, jurista jalisciense, al cual, junto con el yucateco Crescencio Rejón, se les atribuye la invención del Juicio de Amparo.

¹⁵ En esta época, México tuvo dos gobiernos: el Imperio, instaurado por los conservadores, y la República, teniendo como presidente a Benito Juárez.

Díaz Mori, y concluida la Revolución Mexicana, teniendo como fundamento la Constitución de 1917, en el año de 1924 se crea la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, con la *Ley para la recaudación de los Impuestos*¹⁶, donde se instaura un procedimiento administrativo interno, y cuyas resoluciones eran impugnables en la vía del juicio de amparo.

Hasta este punto, tal como hemos venido diciendo, y tal como lo destaca Alfonso Nava Negrete¹⁷, México ha gozado de una férrea tradición judicialista, y no es sino hasta la *Ley de Justicia Fiscal*, expedida en 1936 donde inicia la tradición del contencioso administrativo mexicano, aunque con una dualidad jurisdiccional que explicaremos más adelante, y aunque no fueron pocos los que cuestionaron su constitucionalidad por razones similares a la inconstitucionalidad de la Ley Lares, Manuel Lucero Espinosa¹⁸, sintetizando las palabras de Hedúan Virués, defiende la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación con el siguiente fundamento:

- a) El hecho de que la Suprema Corte en ningún momento haya objetado la constitucional de organismos administrativos encargados de revisar resoluciones en materia fiscal.
- b) La interpretación jurisprudencial del artículo 14 constitucional, conforme a la cual, éste puede consistir en un procedimiento contencioso de carácter jurisdiccional promovido ante una ley administrativa.
- c) La liquidación y el cobro de las prestaciones fiscales debe regularse en dos periodos: oficioso (ejercicio unilateral del Poder Público) y contencioso (revisión jurisdiccional de los actos que se producen por el ejercicio de atribuciones).
- d) La ubicación del Tribunal Fiscal de la Federación dentro del Poder Ejecutivo no implica ataque a la separación de poderes, pues la seguridad del particular se garantiza vía extraordinaria por el Juicio de Amparo promovido ante las resoluciones de este tribunal.

Durante la segunda mitad del siglo XX se dieron una serie de reformas constitucionales con el fin de darle un cuerpo constitucional adecuado al Tribunal hasta culminar con el texto actual del artículo 73, fracción XXIX-H que señala:

¹⁶ Cfr. Manuel Lucero Espinosa. *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal* (7ª ed.). Porrúa. México. 2002. pp. 21 y 22.

¹⁷ Alfonso Nava Negrete y Narciso Sánchez Gómez. *Justicia Administrativa en México*. Fundap. Querétaro. 2002.

¹⁸ Manuel Lucero Espinosa. *Op. Cit.* pp. 22 y 23.

"Art. 73.- El Congreso tiene facultad:

...

XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;"

A propósito de lo anterior, Gustavo Esquivel Vázquez señala:

"... se opta por colocar como una de las facultades del poder legislativo, el establecimiento de los tribunales autónomos e independientes de cualquier poder además de reconocer y otorgarles condición constitucional a los tribunales administrativos."¹⁹

Una disposición similar se consagró en los artículos 116 y 122 constitucionales para otorgar una facultad similar al Distrito Federal y a las Entidades Federativas, y así se identifica la creación formal de los Tribunales Contencioso-administrativos, dotados de plena autonomía para la emisión de sus fallos.

Finalmente, por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación (D.O.F.) del 31 de diciembre del 2000, se modificó la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (y con el cambio de denominación se incluyó entre sus facultades conocer de las controversias con motivo de aplicación de leyes administrativas, no sólo fiscales).

Actualmente, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA) difiere bastante de su modelo original, pues si bien es cierto que nace bajo el esquema de ser un tribunal declarativo²⁰, y en general conserva esa estructura, también se debe reconocer que se le han conferido facultades de condena²¹

¹⁹ Gustavo Esquivel Vázquez. *El órgano público autónomo y el tribunal legislativo en México*. Porrúa. México. 2006. p. 113.

²⁰ Los tribunales declarativos tienen como carácter distintivo que el juzgador se limita a declarar la validez o invalidez de un acto administrativo, sin tener medios coercitivos a su alcance o hacer valer por sí mismo la sentencia dictada.

²¹ Cfr. Artículo 6 de la LFPCA, que señala textualmente:
Artículo 6.- En los juicios que se tramiten ante el Tribunal no habrá lugar a condenación en costas. Cada parte será responsable de sus propios gastos y los que originen las diligencias que promuevan. Únicamente habrá lugar a condena en costas a favor de la autoridad demandada, cuando se

y cierta coercitividad en sus sentencias²², que constituyen características del sistema judicialista, en realidad no estamos más que frente a una evolución del propio contencioso-administrativo mexicano.

Aún así, aunque el desarrollo y evolución del contencioso administrativo mexicano ha sido importante, y sus reformas se han encaminado a garantizar una verdadera impartición de justicia y no una mera administración de legalidad, siguen existiendo varios límites para lograrlo.

III. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FRANCÉS

III.1 IDEAS TORALES

El profesor español Jesús González Pérez nos dice:

"Cuando la Revolución consagra lo que después se llamará principio de legalidad de la Administración, proclamando la exigencia de que las distintas autoridades administrativas ajusten su actividad a las normas legales, va a nacer un sistema –el llamado sistema administrativo– en el que el principio de la división de poderes se interpreta de manera muy peculiar."²³

De esta interpretación del principio de la división de poderes, surgen tres ideas torales:

a) Independencia de la jurisdicción administrativa de la jurisdicción ordi-

controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios.

Para los efectos de este artículo, se entenderá que el actor tiene propósitos notoriamente dilatorios cuando al dictarse una sentencia que reconozca la validez de la resolución impugnada, se beneficia económicamente por la dilación en el cobro, ejecución o cumplimiento, siempre que los conceptos de impugnación formulados en la demanda sean notoriamente improcedentes o infundados. Cuando la ley prevea que las cantidades adeudadas se aumentan con actualización por inflación y con alguna tasa de interés o recargos, se entenderá que no hay beneficio económico por la dilación.

La autoridad demandada deberá indemnizar al particular afectado por el importe de los daños y perjuicios causados, cuando la unidad administrativa de dicho órgano cometa falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trata. Habrá falta grave cuando:

- I. Se anule por ausencia de fundamentación o de motivación, en cuanto al fondo o a la competencia.
- II. Sea contraria a una jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia de legalidad. Si a jurisprudencia se publica con posterioridad a la contestación no hay falta grave.
- III. Se anule con fundamento en el artículo 51, fracción V de esta Ley.

La condenación en costas o la indemnización establecidas en los párrafos segundo y tercero de este artículo se reclamará a través del incidente respectivo, el que se tramitará conforme lo previsto por el cuarto párrafo del artículo 39 de esta Ley.

²² El artículo 58 de la LFPCA contempla un procedimiento a seguir para lograr asegurar el cumplimiento en la ejecución de sentencias emitidas por el Tribunal.

²³ Jesús González Pérez. *Consideraciones sobre el contencioso francés*. En *Revista de Administraciones Públicas*. No. 15. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 1954. p. 11

naria.- Que se convierte precisamente en una garantía para los gobernados y para la Administración.

El *Conseil d'Etat*, además de ser un órgano consultivo de la Administración, por tanto, conocedor de las necesidades de ésta, y por tanto, consciente de ello, no se plantea la posibilidad de que con sus resoluciones se tenga el riesgo de perjudicar los intereses públicos. Por otra parte, también constituye una garantía para el particular que impugne un acto administrativo, pues precisamente por la posición que guarda el juzgador administrativo (como administración pasiva), puede llegar a ser más severo con la propia Administración, de lo que lo sería un juez ordinario. Adicionalmente, al no seguirse un proceso judicial, el trámite de la in-conformidad administrativa, resulta más ágil.²⁴

b) Independencia de la jurisdicción administrativa de la Administración Activa.- Aunque de lenta evolución en el sistema francés, pues se pasó de la justicia retenida a la justicia delegada, tal como dice Marcel Waline: "No hay cuestión más importante para una nación que la independencia de sus jueces."²⁵

c) Jurisdicción Revisora.- Finalmente, la idea fundamental del contencioso administrativo radica en que la Administración es la que revisa sus propios actos, aunque por conducto de un órgano aparte (*Conseil d'Etat*); y lo hace mediante un procedimiento o proceso que implica la posibilidad de oír alegatos al particular afectado, actuando como un verdadero demandante, y el emisor del acto, actúa como parte en el procedimiento. En este punto no se debe perder de vista, como lo señala Genevois²⁶, que el sistema se cimenta en una justificación del régimen exorbitante del derecho común.

Con estas ideas, bajo el principio de la división de poderes, se afianza la independencia de los órganos jurisdiccionales administrativos de los judiciales, originalmente atribuida al Consejo del Estado.

En Francia, el ámbito de competencia constitucionalmente reservado al

²⁴ Al respecto, Cfr. Chinot. *Le privilège d'action d'office de l'Administration*. Paris. 1945. Citado por Jesús González Pérez. Op. Cit. p. 14.

²⁵ Citado por Jesús González Pérez. Op. Cit. p. 15.

²⁶ Citado por Blanca Lozano Cutanda. *Fundamento constitucional y reserva competencial de la jurisdicción administrativa en Francia: La decisión del Consejo Constitucional de 23 de febrero de 1987*. En *Revista de Administraciones Públicas*. No. 126. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 1991. p. 461.

juez administrativo se establece, por criterios del Consejo Constitucional, en base a criterios acumulativos, a saber:

- a) Decisiones de la Administración, que en palabras de Gaudemet²⁷, descartan los contratos y convenidos de diversa naturaleza, aún emanados de una persona pública, así como los actos materiales imputables a éstas.
- b) Sólo serán competencia las decisiones emanadas de organismos públicos, así que, los actos emanados de gestores privados de los servicios públicos, aún cuando tradicionalmente están dentro de la competencia del juzgador administrativo, no tiene impedimento constitucional el órgano judicial para conocer de estos.
- c) En la naturaleza de la competencia, también se tiene en consideración la intervención del juez como de anulación o reforma, entendiendo como tales la posibilidad de decretar la nulidad del acto, así como la modificación del acto tildado de ilegal.

El sistema contencioso francés no ha estado exento de críticas, tal como se desprende del afamado cuento del indígena canadiense de visita en Francia que narra Jean Rivero: "*El hurón en el palacio real o reflexiones ingenuas sobre el recurso por exceso de poder*", publicado en 1962, donde se denuncia la ingenuidad (parafraseando el título) y la poca efectividad del recurso, al no tener efectos suspensivos ni restitutorios, y más grave aún, no contar con la plena coercitividad de sus resoluciones.

Esta situación en definitiva, ha cambiado. Guillermo Cambero Quezada denuncia con razón:

*"El derecho administrativo francés es un punto de referencia obligado para nuestro contencioso administrativo. Un derecho del cual conocemos los aspectos históricos, pero desconocemos sus mecanismos y funcionamiento actuales."*²⁸

El recurso por *excès de pouvoir*²⁹ se ha ido modificando paulatinamente en Francia, de la siguiente manera:

²⁷ Citado por... *Ibidem*.

²⁸ Guillermo Cambero Quezada. *Derecho administrativo francés: Dualismo jurisdiccional y jurisdicción administrativa*. En *Letras Jurídicas. Revista electrónica de Derecho*. No. 3. Centro Universitario de la Ciénega. Universidad de Guadalajara. Guadalajara. 2006. p. 1.

²⁹ Partimos para este estudio de lo expuesto por Ana Isabel Santamaría Dacal. *Defensa e ilustración de una Administración que se juzga a sí misma*. En *Revista de Administraciones Públicas*. No. 154. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2001. pp. 541-565.

- a) Por Decreto de 30 de julio de 1963, para los casos en que la Administración presente una resistencia para ejecutar la sentencia, el recurrente puede solicitar una intervención informal para incitar a aquélla a cumplir su decisión.
- b) Con la Ley de 6 de julio de 1980, se establece un mecanismo de multa (*astreinte*) coercitiva por día de retraso, que el juez administrativo puede imponer a la autoridad administrativa que se resista a dar ejecución a una sentencia condenatoria.
- c) Con la Ley del 8 de febrero de 1995, se dilapida el *dogma de fe* consistente en que el juez administrativo no puede condenar a la Administración a obligaciones de hacer o no hacer, es decir, se le otorga la posibilidad de dictar *injonctions*, acompañado de multas coercitivas.
- d) Adicionalmente, la *Section du Rapport et des Etudes* del *Conseil d'Etat*, tiene la labor (entre otras), a solicitud de parte, de instar a la Administración condenada a la ejecución de las resoluciones contencioso-administrativas.
- e) Con la Ley del 30 de junio de 2000, se ha reforzado la posibilidad de suspensión precautoria de la ejecución del acto, pudiendo ser dictada como media de urgencia, siempre y cuando exista una duda seria respecto de la legalidad de la decisión impugnada.

Actualmente, la dualidad del sistema contencioso francés se puede reducir al binomio *Conseil d'Etat-Cour de Cassation*. El primero de ellos, como órgano de instancia, por sí o por conducto de los Tribunales Administrativos regionales (como primera instancia) y la *Cour de Cassation*, que se trata de un proceso extraordinario y de carácter judicial, revisor de las resoluciones del primero.

El *Conseil d'Etat* presenta dos grandes objeciones: el sistema de designación de los miembros de los Tribunales Administrativos, que son funcionarios de carrera civil por una parte, y por otra, la doble función consultora y jurisdiccional de éste órgano pone en duda su imparcialidad como juzgadores.

III.2 CARACTERÍSTICAS ESENCIALES

III.1.1 COMPETENCIA

El primer problema que plantea el contencioso francés es la competencia, situación que ha sido discutida desde sus orígenes a partir de las escuelas de Duguit (Servicio Público) y Hauriou (Poder Público), pero que no lograba definir a plenitud un criterio de aplicación claro para cada situación, de tal forma que fue el Consejo Constitucional, mediante resolución del 23 de febrero de

1987, conocida como la *grande décision*, invocando el principio de la división de poderes desde sus orígenes con la Revolución Francesa, establece que: “[...] a la excepción de materias reservadas por naturaleza a la autoridad judicial, es competencia de la jurisdicción administrativa la anulación o la modificación de las decisiones tomadas, en el ejercicio de sus prerrogativas de poder público, por las autoridades que ejercen el poder ejecutivo, sus agentes, las municipalidades de la República o los organismos bajo el control de su autoridad.”³⁰

En principio, los criterios de competencia son establecidos por el propio legislador al ejercer su función. Ante posibles lagunas legislativas, se ha recurrido a la doctrina, mediante los indicios de competencia, y que se han traducido a lo largo de la jurisprudencia francesa, mediante el establecimiento de bloques de competencia.

Finalmente, si no es posible determinar la competencia mediante alguna de las formas anteriores, la legislación francesa ha instituido la figura del Tribunal de Conflictos, integrado por igual número de miembros del *Conseil d'Etat* y de la *Cour de Cassation*, que resuelve asuntos de competencia negativos (cuando ninguno de los jueces pretende adjudicarse el asunto) o positivos (cuando tanto el juez judicial como *Préfet* dicen ser competentes para conocer del mismo).

En principio, el juez administrativo nunca conocerá de conflictos entre dos particulares, sin embargo, admiten una excepción en cuanto se trate de una persona privada prestadora de servicios públicos, bajo prerrogativas de derecho público (concesión).

III.2.2 INSTANCIAS

El Código de Justicia Administrativa (CDA) establece que corresponde al Tribunal Administrativo geográficamente competente (existen 36 en metrópoli más ocho en ultramar) conocer del juicio en primera instancia.

Existe una segunda instancia, ante la Corte Administrativa territorialmente competente³¹, pero a partir de junio de 2003, muchos de los asuntos estimados de poca importancia, no pueden acudir a esta. La competencia de las Cortes, en razón de la materia es: recurso de reenvío de la autoridad judicial, litigios relativos a elecciones municipales y comunales, y reconducción de extranjeros a la frontera.

Su competencia en primera instancia se puede sintetizar de la siguiente

³⁰ Citado por Guillermo Cambero Quezada. *Op. Cit.* p. 9.

³¹ Se dividen en siete: Bordeaux, Douai, Lyon, Marseille, Nancy, Nantes y Paris.

manera³²:

- a) Litigios originados fuera del territorio francés.
- b) Litigios relativos a un acto importante (reglamentos de Ministros, recurso de anulación, interpretación o apreciación de validez de los decretos del Presidente o del Primer Ministro).
- c) Litigios tocantes a la situación individual de los funcionarios nombrados por decreto.
- d) Recursos contra decisiones administrativas emanadas de organismos colegiados de competencia nacional.
- e) Recursos en materia de elecciones europeas y regionales.
- f) Recursos dirigidos contra los actos administrativos unilaterales, en el campo de aplicación se extiende al de la instancia de un tribunal administrativo.

En otros casos, el *Conseil d'Etat*, podrá conocer en segunda instancia de las resoluciones de los Tribunales administrativos, como juez de apelación.

Una tercera instancia la constituye la ejercida por el *Conseil d'Etat*, como máxima autoridad en materia administrativa, como juez de casación.

Cuando los asuntos han sido tramitados ante el juez judicial, la última instancia la ejerce la *Cour de Cassation*.

Finalmente, el derecho francés, gracias a la consolidación de la Comunidad Europea se ha visto fuertemente influenciado por el derecho alemán, del cual surge un derecho administrativo comunitario.

III.2.3 EL PROCEDIMIENTO

El procedimiento francés, en la materia administrativa es completamente escrito, a diferencia de los procesos civiles o penales, que son orales o mixtos.

Debe ser iniciado por una persona capaz o competente (cuanto se trate de una persona pública). Se debe justificar un interés directo y personal (*L'Arrêt Casanova, 1901*).

Los franceses contemplan lo que denominan la *Regla de la decisión previa*, es decir, que debe existir una resolución administrativa material y jurídicamente existente, salvo los casos en que opere la figura del silencio administrativo negativo, para lo cual contemplan un plazo de dos meses (artículo R 421-2 del *Código de Justicia Administrativa*).

En cuanto a los plazos, el artículo 421-1 contempla los siguientes:

³² A partir de la obra de André Maurin. *Op. Cit.* pp. 139 y sigs.

- a) 2 meses como regla general
- b) Un plazo corto para la materia electoral
- c) No hay plazo en materia de obras
- d) Tratándose de la preclusión, no es oponible si la decisión expresa no contiene una indicación del plazo y las vías de recursos (A R 421-5).

Tratándose de reglamentos, los plazos empiezan a correr a partir de su publicación, mientras que las decisiones no reglamentarias, a partir de su notificación.

La fase instructiva del recurso opera de la siguiente manera:

La demanda o *requerimiento*³³ deberá contener la exposición de hechos y medios, conclusiones, nombres y demora de las partes; deberán ser redactados en francés, firmados y se deben acompañar las piezas justificativas, en especial la decisión combatida.

Ante cualquier omisión, el Tribunal Administrativo requiere al recurrente para regularizarla.

A la memoria, le adjunta la producción (auto dictado por el juez) con el fin de requerir a la recurrida para que tome conocimiento y en determinado momento, produzca contestación.

El juez puede dictar las medidas que considere necesarias para la correcta instrucción del procedimiento, tales como requerimientos de información o desahogo de visitas, periciales o la indagatoria de documentos públicos.

Integrado lo anterior, por conducto del juez relator (miembro del Tribunal), se pasa el expediente al *Commissaire du gouvernement*³⁴ (miembro del Tribunal), para que realice un segundo análisis y redacte las conclusiones que se leerán en la Audiencia.

Esta Audiencia es pública (artículo L 6 del CJA), iniciando con el informe del relator, seguido de las conclusiones del *Commissaire*, luego se delibera, siendo públicas las conclusiones.

La resolución no puede ser ni *infra petitia* ni *ultra petitia*, es decir, sólo puede resolver sobre lo solicitado, y no cabe suplencia de la queja deficiente, menos excederse en cuanto a lo solicitado en la memoria, aunque si existe la

³³ Me parece que la traducción adecuada del texto de Maurin, debería decir recurso o escrito inicial.

³⁴ L'Arrêt Gervaise de 10 de julio de 1957 estableció la naturaleza y funciones de este funcionario: *tiene por misión exponer las cuestiones que presenta cada recurso contenciosos y hacer conocer, formulando con toda independencia sus conclusiones, su apreciación, que debe ser imparcial, sobre las circunstancias de hecho que se desprenden del expediente, y las reglas de derecho aplicables, así como su opinión sobre las soluciones a que, según su conciencia, llama el litigio sometido a la jurisdicción a la que él pertenece.* Citado por Ana Isabel Santamaría Daca. *Op. Cit.* p. 559.

condena al pago de costas procesales (entre las partes, pues el tribunal administrativo no puede condenar al pago de sus gastos).

La decisión, deberá contener como mínimo cuatro elementos:

- a) Las vistas analizan los medios esenciales y las conclusiones de las partes, así como la legislación aplicable.
- b) Los considerandos.
- c) El dispositivo de la decisión, dividida en artículos numerados.
- d) La fórmula ejecutora que ordena la ejecución del dictamen o sentencia.

En cuanto a los recursos procedentes, a modo enunciativo señalamos:

- a) La apelación, que conocen las Cortes Administrativas.
- b) El recurso de casación, que se tramita ante el propio Conseil d'Etat, y únicamente verifica la legalidad de la resolución.
- c) Las vías de revocación, que son:
 - a. Objeción, cuando se considera que la resolución fue emitida con defectos, tratándose de la última definitiva.
 - b. Tercería.
 - c. Recurso de revisión, que procede únicamente en tres casos:
 - i. Decisiones sobre documentos falsos
 - ii. Retención de documento decisivo.
 - iii. Vicios del procedimiento.
 - d. Rectificación por error material, cuando se cometan errores materiales que afecten la decisión final.
 - e. Ejecución de la cosa juzgada.

Adicionalmente, la legislación francesa contempla una serie de procedimientos especiales que son competencia de los tribunales administrativos, tales como el fallo de urgencia, el recurso por exceso de poder, y el contencioso para la interpretación, pero introducirnos en tales temas nos representa un ejercicio, que en razón del tiempo y espacio no es posible agotar.

IV. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MEXICANO

IV.1 CARACTERÍSTICAS ESENCIALES

IV.1.1 LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA

En el sistema jurídico mexicano existen varios medios de impugnación en materia administrativa, a saber:

- a) El *Recurso de Revisión*, contenido en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, que constituye una instancia estrictamente interna de la Administración Pública, completamente independiente de nuestro contencioso-administrativo³⁵.
- b) *Juicio Contencioso-administrativo*, como un control jurisdiccional tramitado ante un órgano *independiente* de la administración, que constituirá el objeto principal de las siguientes líneas.
- c) *Juicio de Amparo*, como control ejercido por el Poder Judicial, sea en amparo indirecto o directo, que se abordará brevemente más adelante.
- d) *Juicio Ordinario Administrativo*, como otra forma poco usual de control judicial, y aunque se trata de una jurisdicción concurrente, en lo poco que se ha estudiado al respecto, se considera que tal vez, se trata de una omisión del legislador en 1995, o bien, por una herencia del anterior texto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación³⁶, se preserva un numeral que le permite a los Jueces de Distrito en Materia Administrativa conocer de controversias en materia de legalidad, tratándose de actos de autoridad o de un procedimiento administrativo³⁷.

De cualquier manera se trata de una vía en franco desuso, sea por las precarias condiciones legales para tramitar estos asuntos, e incluso por el desconocimiento de la misma por parte de los operadores jurídicos, también debemos señalar que a nuestro juicio, invade, parafraseando a Hauriou la esfera natural de conocimiento del contencioso administrativo.

Dados los efectos claros de las resoluciones que el Juez Federal puede emitir, así como todos los medios de coercitividad que tiene a su alcance, consideramos que en este punto se antoja bastante parecido al recurso de plena jurisdicción francés. La gran diferencia radica en que no existe una verdadera distinción entre las materias que puede conocer el juez judicial (en esta vía), respecto de las materias inherentes al

³⁵ Aunque no es el único recurso administrativo, al estar contenido en la Ley Marco del procedimiento Administrativo, sí es el más utilizado. Los otros recursos son demasiado específicos a su materia, por ejemplo, la Revocación en materia tributaria y la Inconformidad en Materia de Competencia Económica.

³⁶ Publicada en el D. O. F. el día 26 de mayo de 1995.

³⁷ El numeral que referimos, señala textualmente:

“Artículo 52. *Los jueces de distrito en materia administrativa conocerán:*

I. *De las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decidirse sobre la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido por autoridades administrativas;*”

contencioso-administrativo.

- e) *Medios alternativos de solución de conflictos*, que son de relativa novedad para resolver controversias entre la administración pública y los gobernados, pues como sistema jurídico mexicano, apenas están surgiendo los primeros esbozos e iniciativas de reforma legislativa que permitan a plenitud la incorporación de estos mecanismos.

IV.1.2 NATURALEZA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

Existe a la fecha un fuerte debate en cuanto a la naturaleza jurídica del Tribunal, primero, en cuanto a su posición como órgano público.

Ya hemos establecido, que siguiendo la obra de Gustavo Esquivel, podemos considerar al Tribunal como un organismo público autónomo³⁸, pero surgen dudas, como lo ha manifestado Emilio Margáin Manautou³⁹, en cuanto a si se trata de un Tribunal de anulación o de plena jurisdicción. Este autor lo considera de anulación, mientras que otros, como Alfonso Nava Negrete, lo consideran de Plena Jurisdicción.

Partiendo de la obra de Argañarás⁴⁰, la distinción entre un tribunal de anulación y uno de plena jurisdicción se identifica en; a) finalidad, b) Procedimiento, c) Sentencia y, d) Efectos de la sentencia.

En cuanto a su finalidad, el tribunal de anulación sólo busca el mantenimiento de la legalidad de la actuación administrativa, mientras que en el de plena jurisdicción se tutela una afectación a un derecho subjetivo y su posible reparación. El TFJFA se puede considerar de plena jurisdicción pues para que sea posible acudir a éste un presupuesto procesal es que exista la afectación de un derecho subjetivo, no obstante los efectos de la sentencia (art. 51 LFP-CA⁴¹) consisten en declarar la legalidad o ilegalidad de los actos administrativos, reiterando así la opinión del maestro Lucero Espinosa y la propia de que estamos frente a un Tribunal ecléctico.

En cuanto al procedimiento, la teoría de autores como Rafael Bielsa nos dice que en el tribunal de anulación la participación de la autoridad emisora del acto impugnado se limita prácticamente a la rendición de un informe (con un procedimiento simplista más cercano al recurso); mientras que el tribunal

³⁸ Este autor hace una diferenciación importante entre los organismos públicos autónomos y los organismos constitucionalmente autónomos. Cfr. Gustavo Esquivel Vázquez. *Op. Cit.*

³⁹ Cfr. Emilio Margáin Manautou. *Introducción al estudio del Derecho Administrativo Mexicano*. Porrúa. México. 2000.

⁴⁰ Citado por Manuel Lucero Espinosa. *Op. Cit.* pp. 25 y sigs.

⁴¹ Publicada en el D.O.F. el día 1 de diciembre de 2005, entrando en vigor el 1 de enero de 2006.

de plena jurisdicción está constituido por una técnica procesal propia y plenamente desarrollada. Así, el TFJFA corresponde a estos últimos pues la LFPCA estructura plenamente el proceso administrativo.

En cuanto a la sentencia, los tribunales declarativos o de anulación se limitan a declarar la legalidad o la ilegalidad de los actos, al contrario que los de plena jurisdicción, donde se emite una verdadera condena. A reserva de que el artículo 51 de la LFPCA señala que la resolución del tribunal declarará la ilegalidad de un acto administrativo bajo ciertas condiciones (que se comentarán más adelante), también es cierto que el artículo 6º de la ley en comento establece la posibilidad de condenar a costas al particular (cuando plantee una demanda con fines dilatorios) o bien, ordenar la indemnización al particular bajo ciertos supuestos, así como emitir condena en materia de pensiones civiles y resolver sobre pago de indemnización con motivo de la responsabilidad patrimonial del Estado, de tal forma que, el TFJFA puede ser de anulación o de plena jurisdicción dependiendo del asunto y las condiciones *ad casum* que se planteen.

Por lo que ve a los efectos de la sentencia, en los tribunales de anulación las resoluciones emitidas por estos carecen de coercitividad por sí mismas, ni el tribunal cuenta con los medios a su alcance para ejecutarlas. En contraposición, los tribunales de plena jurisdicción pueden ejecutar sus resoluciones por sí mismos.

Tratándose del TFJFA, se puede decir que hasta antes de la entrada en vigor de la LFPCA se trataba de un tribunal de anulación, sin embargo, de la lectura de esta norma, en especial lo dispuesto en el artículo 58 de la misma, resulta claro que se trata de un tribunal de plena jurisdicción, máxime que incluye además la posibilidad de la sustitución procedimental en el cumplimiento de la sentencia⁴².

Visto lo anterior, reitero que el nuestro contencioso-administrativo es de naturaleza mixta o ecléctica.

IV.1.3 COMPETENCIA

En cuanto a la competencia, en el caso mexicano realmente no existen muchas dudas, y menos se ha presentado una tradición jurisprudencial; por el contrario, México en gran medida ha tomado la experiencia francesa y española, traduciéndola en leyes.

Así, el art. 2º de la LFPCA señala que el juicio contencioso-administrativo

⁴² Este punto se analizará más adelante en este capítulo.

procede contra resoluciones administrativas definitivas que señala la LOTFJA, en su numeral 14, a saber:

- a) Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en las que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.
- b) Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación (CFF), indebidamente percibidos por el Estado o cuya devolución proceda en términos de la legislación fiscal.
- c) Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.
- d) Las que causen un agravio en materia fiscal distinto a los supuestos anteriores.
- e) Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales otorgadas a favor de miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Nacional o de sus derechohabientes con cargo al erario federal. Asimismo, cuando se trate de pensiones civiles con cargo al erario federal o al ISSSTE.
- f) Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.
- g) Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante en términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado⁴³, o de leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado.
- h) Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales.
- i) Las que traten las materias contenidas en el art. 94 de la Ley de Comercio Exterior.
- j) Las dictadas por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente en términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.
- k) Las que decidan los recursos administrativos.
- l) Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación.

⁴³ Publicada en el D. O. F. el día 31 de diciembre de 2004.

- m) Las que se configuren por negativa ficta en términos del CFF, la LFPA, o en su defecto, que en un plazo de tres meses no se hayan dictado, así como la negativa a expedir la constancia de la afirmativa ficta.
- n) Las demás señaladas en la legislación como competencia del Tribunal.
- o) También conocerá de los juicios promovidos en contra de actos administrativos de carácter general, diversos de los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primera acto de aplicación.
- p) Conocerá además de los juicios promovidos por autoridades en contra de resoluciones administrativas favorables a un particular (lesividad).
- q) Finalmente, en términos del art. 15 Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa (TFJFA), conocerá de los juicios que se promuevan en contra de las resoluciones definitivas que impongan sanciones administrativas en términos de la LFRASP, o del recurso de revocación contenido en dicho ordenamiento.

IV.1.4 INSTANCIAS

El artículo 2º de la LOTFJFA señala:

“Artículo 2.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se integra por:

I. La Sala Superior;

II. Las Salas Regionales, y

III. La Junta de Gobierno y Administración.”

El artículo 2º de la LOTFJFA señala la forma en que se integran los órganos del TFJFA, y así, nuestra Sala Superior en algún sentido equivale al *Conseil d'Etat* francés, pues se trata del órgano máximo en materia administrativa, aunque esto no es del todo cierto, toda vez que existe la vía extraordinaria, con el Amparo Directo ante los Tribunales Colegiados de Circuito del Poder Judicial de la Federación.

A su vez, para su funcionamiento, la Sala Superior actuará en Pleno o en dos Secciones, integrada por cinco Magistrados cada una.

Las decisiones se tomarán por mayoría de votos de los presentes y en ningún caso se podrán abstener (salvo impedimento legal). En caso de empate, se diferirá la sesión hasta que asista la totalidad de sus miembros, o bien, exista una composición impar (art. 21).

Definitivamente el corazón del contencioso administrativo mexicano se encuentra en las Salas Regionales (divididas en XXI Regiones), integradas por tres

Magistrados cada una, son los órganos jurisdiccionales de instancia con los gobernados y las autoridades, atendiendo a un criterio de circunscripción territorial, en términos del Reglamento Interior del TFJFA⁴⁴, y que conocerán de los asuntos que sean de su competencia en términos del art. 15, excepto aquellos que sean competencia de las Secciones o del Pleno. El número de Salas Regionales existentes en cada Región se determinará según su carga de trabajo, circunscripción territorial dentro de la región, e incluso por especialidad⁴⁵.

Estás conocerán, al igual que los Tribunales franceses, por razón de territorio, atendiendo al domicilio fiscal del demandante o parte actora, en términos del art. 34 de la LOTFJFA, excepto:

- a) Si se trata de personas morales que formen parte del sistema financiero, en términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta (LISR).
- b) Tengan el carácter de controladoras o controladas en términos de la LISR.
- c) Se impugnen resoluciones emitidas por la Administración General de Grandes Contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria (SAT)⁴⁶, o bien por unidades administrativas de su adscripción.

En estos casos, conocerá la Sala correspondiente al domicilio de la sede de la autoridad emisora del acto, salvo que se trate de una impugnación de varias resoluciones, en cuyo caso, la Sala competente será la correspondiente al do-

⁴⁴ El RITFJFA entró en vigor el 1 de enero de 2004, anterior a la LOTFJFA y que a la fecha de la preparación de este documento no ha sido publicado el nuevo.

Aunque en principio el reglamento sigue la suerte de la ley de la que emana, en términos de lo dispuesto en el Transitorio Quinto de la Ley en comento, el reglamento antes aludido seguirá aplicándose en tanto el Pleno del TFJFA no expida uno nuevo.

El Pleno de la SCJN ha sostenido criterios apoyando lo anterior, como el que aparece en la hoja 465, Tomo III, Marzo de 1996 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, identificada como la Tesis P.XX/96, a saber:

REGLAMENTOS. EL LEGISLADOR ESTÁ FACULTADO PARA MANTENER TRANSITORIAMENTE SU VIGENCIA, AÚN CUANDO LA LEY QUE DETALLABAN HUBIESE SIDO DEROGADA O ABROGADA.- Cuando el legislador recupera de manera transitoria la preceptiva reglamentaria de la anterior ley, hasta en tanto se expide el reglamento de la nueva, actúa dentro de sus facultades y no invade la esfera de atribuciones del Ejecutivo, toda vez que en ese supuesto, el legislador no ejerce la facultad reglamentaria que es exclusiva del titular del Ejecutivo en términos de lo dispuesto por el artículo 89, fracción I constitucional, sino que está legislando con el carácter provisional del artículo transitorio, en el entendido de que no existe el impedimento para que el legislador, dentro de la ley, establezca las reglas minuciosas y de detalle que caracterizan a los reglamentos, y que hacen posible la aplicación de aquélla.

⁴⁵ Recientemente se aprobó la creación de una Sala especializada en materia de propiedad intelectual, que a la edición de esta obra no ha iniciado funciones.

⁴⁶ Órgano descentralizado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero para fines fiscales ha sido denominado Órgano Fiscal Autónomo.

micilio de la autoridad ejecutora de las mismas.

Para la validez de las sesiones de la SR, se requiere la presencia de los tres Magistrados que las integran (art. 35). Cada Sala nombrará un Presidente en la primera sesión del año; su encargo durará por un año y no será reelegible para el período inmediato siguiente (art. 36).

Las Salas se conforman de la siguiente manera:

- a) Un magistrado presidente, que en términos del artículo 37 de la LOTFJA, tiene atribuciones de corte administrativo o de gestión normal de la Sala, así como la obligación de rendir los informes a las autoridades judiciales y actuar como cabeza de la misma.
- b) Los otros magistrados, junto con el magistrado presidente, pueden actuar como instructores de los procedimientos contenciosos administrativos⁴⁷, y proyectistas, aunque la sentencia deberá ser emitida de forma colegiada por mayoría de votos.

IV.2 EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

Las partes en el juicio serán:

- a) Actora, que puede ser el particular lesionado por una resolución administrativa, o la autoridad que estima que se benefició indebidamente a un particular.
- b) Demandada, que será la autoridad emisora y/o ejecutora del acto, así como el particular, cuando se estime que ha sido beneficiado de forma indebida por un acto de autoridad.
- c) Terceros, particulares con una pretensión contraria a la actora o demandante.

El plazo para presentar la demanda de nulidad es de 45 días hábiles, con-

⁴⁷ En términos del art. 38 de la LOTFJA, son atribuciones del Magistrado Instructor:

- Admitir, desechar o tener por no presentada la demanda o su ampliación.
- Admitir o tener por no presentada la contestación de la demanda o su ampliación, o en su caso, desecharlas.
- Admitir o rechazar la intervención del tercero.
- Admitir o desechar o tener por no ofrecidas las pruebas.
- Sobreseer los juicios antes del cierre de la instrucción.
- Admitir, desechar y tramitar los incidentes y recursos que sean de su competencia, así como formular los proyectos de resolución, de aclaraciones de sentencia y de resoluciones de queja.
- Formular proyecto de sentencia definitiva y, en su caso de cumplimiento de ejecutorias.
- Dictar los acuerdos y providencias relativas a las medidas cautelares provisionales en términos de la LFPCA.
- Las demás que les correspondan en términos de las leyes aplicables.

tados a partir de que surtió efectos la notificación del acto impugnado, o bien, de tres meses si se considera que ha operado silencio administrativo.

En contraposición, para la lesividad, el plazo es de 5 años contados a partir de la emisión del acto, o bien, de la cesación de los efectos del mismo si se trata de un acto continuado o de efectos de tracto sucesivo.

A diferencia del recurso administrativo donde prevalece el principio de informalismo, el procedimiento contencioso-administrativo es formalista, por lo que se debe de ser particularmente cuidadoso en cumplir la totalidad de los requisitos. Estos, están contenidos en el art. 14 de la LFPCA y que a continuación se comentan:

- a) El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en cualquier parte del territorio nacional, salvo que tenga su domicilio dentro de la jurisdicción de la SR competente en razón del territorio, por lo que el domicilio se deberá señalar dentro de dicha circunscripción territorial.
- b) La resolución que se impugna, debidamente identificada, o bien, si se impugna un ordenamiento de carácter general y abstracto, se deberá expresar la fecha de publicación del mismo.
- c) La autoridad o autoridades demandadas, o bien, el nombre y domicilio del particular demandado.
- d) Los hechos que dan motivo a la demanda.
- e) Señalamiento de las pruebas que se ofrezcan.
- f) Los conceptos de impugnación.
- g) El nombre y domicilio del tercero interesado, en caso de existir.
- h) La petición, y en caso de solicitar una condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.
- i) Si se reclama la falta de notificación o la misma se realizó por correo, se debe expresar así en la demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó.

El plazo para dar contestación a la demanda de nulidad o lesividad, será de 45 días hábiles, contados a partir del día siguiente en que se practicó el emplazamiento. La contestación, deberá, en términos del arábigo 20 de la multicitada LFPCA contener:

- a) Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.
- b) Las consideraciones que, a su juicio, impidan se emita decisión en cuanto al fondo del asunto o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

- c) Deberá referirse concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo cómo ocurrieron, según corresponda.
- d) Argumentos tendientes a demostrar la ineficacia de los conceptos de impugnación.
- e) Argumentos tendientes a desvirtuar el derecho a indemnización, en caso de que la actora lo reclame.
- f) Las pruebas que ofrezca. Si se ofrece testimonial o pericial, deberá señalar el nombre y domicilios de los testigos y peritos.

Nuestro procedimiento contencioso administrativo, permite, bajo ciertas condiciones, ampliar la demanda⁴⁸. Estas condiciones, establecidas en ley, son:

- a) Cuando se impugne negativa ficta
- b) Contra el acto principal del que derive la resolución impugnada en la demanda, así como su notificación cuando se den a conocer en la contestación.
- c) En los supuestos consagrados en el art. 16 de la LFPCA, a saber:
 - a. Si el demandante afirma conocer la resolución, pero no fue notificado o fue notificada ilegalmente.
 - b. Si el actor manifiesta desconocer el acto impugnado, pero señala la autoridad a quien se lo atribuye, su notificación o ejecución.
- d) Cuando por motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que, no sean conocidas por el actor al formular la demanda.
- e) Si la demandada plantea el sobreseimiento del juicio por presentación extemporánea de la demanda.

El tercero, por su parte, tiene un plazo de 45 días hábiles para apersonarse a juicio y hacer las manifestaciones que considere necesarias.

Es importante unos breves comentarios en relación a los medios de convicción en el juicio contencioso administrativo, que de conformidad a lo dispuesto en el art. 40, párrafo segundo de la LFPCA, en el juicio contencioso administrativo proceden toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en

⁴⁸ Tanto el plazo para la ampliación, como para la contestación es de 20 días hábiles, y el período se otorga de manera oficiosa en el escrito que tiene por admitida la contestación.

poder de las autoridades.

El Magistrado Instructor, para un mejor proveer del asunto, podrá acordar la exhibición de cualquier documento que tenga relación con los hechos controvertidos, ordenar la práctica de cualquier diligencia o proveer la preparación y desahogo de la pericial cuando se planteen cuestiones de carácter técnico y no hubiere sido ofrecida por las partes. Para dar cumplimiento a lo anterior, se podrá proponer que se reabra la instrucción del asunto.

Adicionalmente, han cobrado un especial auge los documentos digitales y las pruebas emanadas de medios electrónicos, dada la importancia que ha cobrado en los últimos años el manejo del gobierno electrónico, sobre todo en materia tributaria.

Finalmente, de conformidad con lo dispuesto en la fracción III del numeral 46 en comento, la valoración de las pruebas quedará a la prudente apreciación de la Sala, salvo disposición expresa en contrario.

Dos grandes instituciones cobran especial importancia para el contencioso mexicano: las medidas cautelares y la suspensión de la ejecución del acto impugnado, que de hecho, constituyen en gran medida el pilar del juicio contencioso.

Al respecto de las medidas cautelares, señalan Jesús González Pérez y José Luis Vázquez Alfaro:

“La tutela jurisdiccional no será definitiva si al pronunciarse la sentencia resulta difícil o prácticamente imposible la satisfacción de las pretensiones. La lentitud de los procesos puede dar lugar a que cuando llegue la decisión, carezca de sentido. De aquí la necesidad de arbitrar medidas que aseguren los efectos de la sentencia. Es presupuesto de toda medida cautelar el periculum in mora, la existencia de un peligro derivado de la demora. Se trata de establecer unos instrumentos que garanticen frente a un riesgo.”⁴⁹

Así las cosas, las medidas cautelares son posibilidades intraprocesales del contencioso-administrativo, tendientes a salvaguardar el status del asunto con el fin de que no se quede sin materia el juicio y que las pretensiones puedan ser resueltas y ejecutables.

En este caso, y con las recientes reformas, se ha logrado establecer ple-

⁴⁹ Jesús González Pérez y José Luis Vázquez Alfaro. *Derecho Procesal Administrativo Federal*. Porrúa. México. 2007. p. 420.

namente, lo que en su momento fuese la denuncia del profesor Rivero⁵⁰, en cuanto a la falta de estas medidas.

El art. 24 de la LFPCA señala que una vez iniciado el juicio contencioso-administrativo, pueden decretarse todas las medidas cautelares necesarias para mantener la situación de hecho existente, que impidan que la resolución impugnada pueda dejar el litigio sin materia o causar un daño irreparable al acto, salvo cuando se ocasione perjuicio al interés social o se contravengan disposiciones de orden público.

Cuando en virtud de la concesión de la medida cautelar se pudiese ocasionar una lesión patrimonial, el Magistrado Instructor solicitará al incidentista que otorgue garantía suficiente para reparar los daños y perjuicios.

En tanto no se dicte sentencia definitiva, la Sala que conociere del incidente, podrá modificar o revocar la resolución que haya decretado o negado la concesión de la medida, cuando ocurra un hecho superveniente que lo justifique.

Aunque es un gran acierto del legislador incluir un capítulo para las medidas cautelares en el contencioso-administrativo, considero que es desafortunada la forma en que éstas se encuentran reguladas en la LFPCA (artículos 24 a 27), en virtud de que se trata de una redacción ambigua y por tanto, de difícil acceso para las partes, máxime que la medida cautelar madre, es decir, la suspensión de la ejecución, se encuentra claramente regulada en artículos posteriores.

Por otra parte, y ya en relación con el procedimiento contencioso-administrativo, el art. 28 de la LFPCA establece que se podrá solicitar la suspensión de la ejecución del acto impugnado cuando la autoridad demandada se ha negado a otorgarla (previamente a la presentación de la demanda o a la solicitud de suspensión), y que se tramitará por cuerda separada⁵¹, teniendo como requisitos para su tramitación:

- a) Se puede solicitar con la demanda o en cualquier tiempo hasta antes de dictar sentencia.
- b) Acompañar copias de la promoción en la que solicite la suspensión y las pruebas documentales que se ofrezcan para cada una de las partes y una más para la carpeta de la suspensión.
- c) En su caso, ofrecer las pruebas documentales relativas al ofrecimiento de garantía, solicitud de suspensión presentada ante la autoridad eje-

⁵⁰ *Cfr. Infra* Jean Rivero. *Op. Cit.*

⁵¹ En el argot procesal, cuando se señala que algo se tramita por cuerda separada, significa que se abrirá físicamente una carpeta o expediente distinto conexo al principal.

- cutora, y si la hubiere, el documento donde conste la negativa de la suspensión, el rechazo de la garantía o el reinicio de la ejecución.
- d) Se debe ofrecer garantía suficiente mediante billete de depósito o póliza de fianza expedida por institución autorizada, debiendo expedir los documentos a favor de los terceros o la contraparte, dependiendo de quién tenga el derecho a ser indemnizado.
 - e) Tratándose de suspensión de cobro de contribuciones o créditos de naturaleza fiscal, se deberá constituir garantía del interés fiscal ante la autoridad ejecutora, en términos del CFF.
 - f) La Sala está facultada para reducir el monto de la garantía en los siguientes casos.
 - a. Si el monto de los créditos excede la capacidad económica del quejoso.
 - b. Si se tratase de tercero distinto al sujeto obligado de manera directa o solidaria al pago del crédito.
 - g) En el acuerdo que admite la solicitud de suspensión, el Magistrado Instructor podrá decretar la suspensión provisional, siempre y cuando no se afecte el interés social, se contravengan disposiciones de orden público o quede sin materia el juicio; además se debe de cumplir cualquiera de los siguientes supuestos:
 - a. Que no se trate de actos que se hayan consumado de manera irreparable.
 - b. Que se le causen al demandante daños mayores de no decretarse la suspensión.
 - c. Que sin entrar al análisis del fondo del asunto, se advierta claramente la ilegalidad manifiesta del acto administrativo impugnado.
 - h) Si la sentencia del juicio le es favorable al demandante que promovió la suspensión, podrá solicitar la cancelación de la garantía o fianza. En caso contrario, la contraparte o el tercero, previo acreditamiento de daños y perjuicios, solicitará a la Sala la ejecución de la misma a su favor.

Una vez desahogados todos los medios de convicción, y oídas las partes, en términos del art. 47 de la LFPCA, el Magistrado Instructor, diez días después de que se haya concluido la sustanciación o tramitación del juicio, siempre y cuando no existiere ninguna situación pendiente de resolver, mediante lista de acuerdos, otorgará a las partes un plazo de cinco días para formular por escrito sus alegatos.

En materia administrativa los alegatos, tal como ya se señaló, deben ren-

dirse por escrito, y en general se puede decir que consiste en la expresión de razonamientos lógico-jurídicos del por qué le asiste la razón a la parte que los presenta, sin que por esto se entienda que intenta enderezar o corregir sus conceptos de impugnación, sino que lejos de eso, tienen por objeto reforzarlos y de algún modo desacreditar los argumentos vertidos por la contraria.

Concluido este plazo, con o sin alegatos, se emitirá el acuerdo que declara cerrada la instrucción.

Finalmente, por lo que ve a la sentencia o resolución del procedimiento contencioso administrativo, la técnica tradicional, basados en el pensamiento del ilustre procesalista mexicano, Cipriano Gómez Lara⁵², se integra por cuatro apartados: a) Preámbulo; b) resultandos; c) considerandos; y d) resolutivos.

Los artículos 49 y 50 de la LFPCA nos establecen una serie de reglas para dictar las sentencias en el contencioso-administrativo, que se pueden esquematizar de la siguiente manera:

- a) La sentencia se puede pronunciar por unanimidad o mayoría de la Sala.
- b) Se debe dictar dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se dicte el acuerdo de cierre de instrucción.

De estos sesenta días, cuarenta y cinco le corresponden al Magistrado Instructor para que elabore el proyecto de sentencia y lo someta al Pleno de la Sala para su discusión y aprobación.

- c) En caso de una votación por mayoría, el Magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota total o parcialmente en contra del proyecto o formula voto particular razonado, que deberá ser presentado en un plazo que no exceda de diez días.

Si el proyecto es rechazado, el magistrado ponente engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.

- d) Las sentencias del Tribunal se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del acto que se deduzca de su demanda, en relación con la resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios.
- e) En caso de que se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia de la Sala deberá examinar primero aquéllos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana.
- f) Si una sentencia declara la nulidad de una resolución por la omisión de requisitos formales exigidos por las leyes o por vicios de procedimiento, se deberá especificar la forma en qué afectaron las defensas del parti-

⁵² Cipriano Gómez Lara. *Teoría General del Proceso* (8ª ed.). Harla. México. 1990. pp. 380 y sigs.

cular y trascienden al sentido de la resolución.

- g) La Sala puede corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados (por el particular) y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y contestación.
- h) No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.
- i) Tratándose de sentencias de condena a la autoridad para la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.
- j) La condena de costas está expresamente prohibida y cada parte será responsable de sus gastos, según lo dispone el art. 6° de la LFPCA, sin embargo, podrá haber lugar a condena en costas a favor de la autoridad demandada cuando una resolución se controvierta con propósitos notoriamente dilatorios.

Se entenderá que son notoriamente dilatorios:

- a. Si el particular se beneficia económicamente por una dilación en el cobro, ejecución o cumplimiento de la resolución impugnada.
 - b. Si la ley prevé que en virtud del retraso las cantidades adeudadas se incrementan en virtud de actualización por inflación, tasa de interés o de recargos, se entenderá que no hay beneficio económico por la dilación.
- k) Aún cuando no existe una condena a costas, en términos del propio numeral 6° en comento, se puede condenar a la autoridad a indemnizar al particular afectado por el importe de los daños y perjuicios causados, si la autoridad comete falta grave al dictar la resolución impugnada y no se allana en la contestación de la demanda en el concepto de impugnación correspondiente.

Se entenderá por falta grave:

- a. Anulación por ausencia de fundamentación o motivación, en cuanto al fondo o la competencia.
- b. Sea contraria a una jurisprudencia de la SCJN en materia de legalidad, a menos que dicho criterio sea publicado con posterioridad a la emisión del acto.

c. Se anule con fundamento en el art. 51, fracción V⁵³

- I) El Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada o para ordenar o tramitar el procedimiento del que derive y la ausencia total de fundamentación o motivación de dicha resolución⁵⁴.

En términos del art. 52 de la LFPCA, los sentidos de la sentencia pueden ser:

- I. Reconocer la validez del acto, que implica que una vez analizado el expediente, se arriba a la plena convicción de que el acto administrativo impugnado es válido, eficaz y por tanto, exigible al particular.
- II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada, que se entiende como la nulidad lisa y llana, y que en palabras de Jean Claude Tron Petit y Gabriel Ortiz Reyes:

"El alcance de la nulidad lisa y llana está predeterminado o gobernado por la violación o legalidad casada, depende que tan profunda sea, así será el alcance y efectos de la nulidad o del derecho subjetivo cuya declaración o restitución debe decretarse."⁵⁵

- III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la au-

⁵³ Cuyo supuesto veremos más adelante.

⁵⁴ A este respecto, probablemente en los últimos años, ninguna jurisprudencia por contradicción de la SCJN había causado tanto revuelo en la materia administrativa, como la que a continuación se transcribe.

COMPETENCIA. SU ESTUDIO OFICIOSO RESPECTO DE LA AUTORIDAD DEMANDADA EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO, DEBE SER ANALIZADA POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.- El artículo 238, penúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación y su correlativo 51, penúltimo párrafo, de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, establece que ese Tribunal podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada. Al respecto debe decirse que ese estudio implica todo lo relacionado con la competencia de la autoridad, supuesto en el cual se incluye tanto la ausencia de fundamentación de la competencia, como la indebida o insuficiente fundamentación de la misma, en virtud de que al tratarse de una facultad oficiosa, las Salas fiscales de cualquier modo entrarán al examen de las facultades de autoridad para emitir el acto de molestia; lo anterior con independencia de que exista o no agravio del afectado, o bien, de que invoque incompetencia o simplemente argumente una indebida, insuficiente o deficiente fundamentación de la competencia. Cabe agregar que en el caso de que las Salas fiscales estimen que la autoridad es competente, esto no quiere decir que dicha autoridad jurisdiccional necesariamente deba pronunciarse al respecto en los fallos que emita, pues el no pronunciamiento expreso, simplemente es indicativo de que estimó que la autoridad demandada sí tenía competencia para emitir la resolución o acto impugnado en el juicio de nulidad.

Tesis de Jurisprudencia 2a./J.218/2007 emitida por la Segunda Sala de la SCJN, Novena Época, visible en la página 154 del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Diciembre de 2007.

⁵⁵ Jean Claude Tron Petit y Gabriel Ortiz Reyes. *La nulidad de los actos administrativos* (2ª ed.). Porrúa. México. 2007. p. 303.

toridad debe cumplirla, debiendo reponer el procedimiento, en su caso, desde el momento en que se cometió la violación.

- IV. Tratándose de los supuestos contenidos en las fracciones II y III del art. 51, se declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita una nueva resolución.
- V. Además de declarar la nulidad de la resolución impugnada, podrá:
 - a. Reconocer al actor la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de la obligación correlativa.
 - b. Otorgar o restituir al actor el goce de los derechos afectados.
 - c. Declarar la nulidad del acto o resolución administrativa, caso en que cesarán los efectos de los actos o su ejecución, inclusive el primer acto de aplicación.

De conformidad a lo dispuesto por el art. 51 de la LFPCA, serán causales de ilegalidad de una resolución administrativa:

- a) Incompetencia del funcionario que la haya dicta, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.

La incompetencia del funcionario implica que éste no está dotado de facultades legales para ejercer las atribuciones pretendidas en el acto administrativo impugnado, de tal forma, que se considera que en virtud de esto, y en congruencia con el art. 16 de la CPEUM, un gobernado no debe ser afectado bajo estas condiciones.

- b) Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, siempre que afecta las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.

Se ha insistido a lo largo de los últimos capítulos que la violación a la norma por parte de autoridad administrativa, no produce una lesión *per se* al derecho subjetivo del gobernado, luego entonces, sólo se podrá impugnar un acto y declarar su ilegalidad si se acredita (mediante el concepto de impugnación) dicha lesión.

Debemos detenernos un momento en este punto, pues señala el propio art. 51 en comento que hay una serie de vicios formales que no trascienden al gobernado, a saber:

- a. Cuando en un citatorio no se haga mención que es para recibir una orden de visita domiciliaria, siempre que ésta se inicie con el destinatario de la orden.
- b. Cuando en un citatorio no se haga constar en forma circunstanciada

la forma en que el notificador se cercioró que se encontraba en el domicilio correcto, siempre que la diligencia se haya efectuado en el domicilio indicado en el documento que deba notificarse.

- c. Cuando en la entrega del citatorio se hayan cometido vicios de procedimiento, siempre que la diligencia prevista en dicho citatorio se haya entendido directamente con el interesado o con su representante legal.
 - d. Cuando existan irregularidades en los citatorios, en las notificaciones de requerimientos de solicitudes de datos, informes o documentos, o en los propios requerimientos, siempre y cuando el particular desahogue los mismos, exhibiendo oportunamente la información y documentación solicitados.
 - e. Cuando no se dé a conocer al contribuyente visitado el resultado de una compulsa a terceros, si la resolución impugnada no se sustenta en dichos resultados.
 - f. Cuando no se valore alguna prueba para acreditar los hechos asentados en el oficio de observaciones o en la última acta parcial, siempre que dicha prueba no sea idónea para dichos efectos.
- c) Vicios del procedimiento siempre que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

En el capítulo relativo a los recursos administrativos se especificó que no se pueden impugnar simples actos de administración o actos intra-procedimentales; sin embargo, los vicios que aquí se presenten podrán ser impugnados sólo en función de que se haya afectado el sentido de la resolución administrativa.

De igual forma opera para el contencioso-administrativo, es decir, no se pueden impugnar vicios en el procedimiento, a menos que estos afecten el sentido del acto o resolución administrativa.

- d) Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas, en cuanto al fondo del asunto.

Los diversos supuestos consisten en un error de apreciación de la norma aplicable o bien, de los hechos en relación con la norma aplicable, por lo que se vuelve una tarea difícil para el juzgador administrativo toda vez que el análisis de los medios de convicción es principalmente documental, y esto, a nuestro juicio no permite una valoración realista de los hechos, aunque si un trabajo argumentativo de interpretación

normativa.

- e) Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

Esto se conoce en la doctrina como *desvío de poder*, que consiste precisamente en no hacer un uso adecuado de las facultades conferidas al funcionario.

En la legislación mexicana, a diferencia de otros países como España, Argentina o Uruguay⁵⁶ está acotado a las facultades discrecionales.

De igual forma que en el contencioso francés se consagran una serie de recursos, a saber: a) Aclaración de sentencia, b) Excitativa de justicia, c) Reclamación, d) Revisión y e) Queja (que opera para la ejecución de las sentencias.

Estos recursos, estudiarlos por sí mismos, nos llevaría a una serie de disertaciones que harían interminable esta participación.

IV.3 ALGUNOS COMENTARIOS SOBRE EL JUICIO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

No podría ser una exposición completa sobre el contencioso administrativo, sin hacer una breve exposición respecto de la institución de origen mexicano, que constituye la base de la dualidad jurisdiccional en la materia administrativa.

Cabe señalar que el Juicio de Amparo es una forma de control judicial de la Constitución y que le corresponde su ejercicio a los órganos del Poder Judicial de la Federación, junto con la acción de inconstitucionalidad y la controversia constitucional.

Para los fines aquí pretendidos se omite cualquier referencia a los dos últimos y nos se harán las consideraciones pertinentes al juicio de amparo.

En sí, el Juicio de Amparo, constituye una de las aportaciones de México a la ciencia jurídica universal, que gracias a la visión de Manuel Crescencio Rejón, se estableció en un primer momento en la Constitución de Yucatán, y que fue incorporado al ámbito federal por la sapiencia de Mariano Otero y enriquecido por Ignacio L. Vallarta, consagrado en la actualidad en los artículos 103 y 107 de la Constitución Federal.

Pero, ¿qué es el juicio de amparo? El maestro Alfonso Noriega Cantú lo

⁵⁶ Cfr. Augusto Durán Martínez. Contencioso Administrativo. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo. 2007.

define como *“un sistema de defensa de la Constitución y de las garantías individuales, de tipo jurisdiccional, por vía de acción, que se tramite en la forma de juicio ante el Poder Judicial Federal y que tiene como materia las leyes o actos de la autoridad que violen las garantías individuales, o impliquen una invasión de la soberanía de la Federación en los Estados y viceversa y que tiene como efectos la nulidad del acto reclamado y la reposición del quejoso en el goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación.”*⁵⁷

Como ya se dijo en líneas precedentes, no es otra nuestra intención más que introducir al lector a este tema, que por demás de complejo, no consideramos apropiado para el desarrollo de esta obra, por lo que, para finalizar este punto, acotamos que el Juicio de Amparo se erige como una de las instituciones jurídicas más bondadosas que existe en nuestro país, pues es un juicio al alcance de todos aquellos individuos (sean personas físicas o morales, incluso bajo ciertas condiciones, los propios entes públicos pueden acudir a él) a fin de proteger derechos directamente otorgados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de un agravio personal y directo de los actos de autoridad o de la aplicación de una ley o tratado internacional.

El Amparo tiene una serie de principios, que tal como lo señala Humberto Ruíz Torres:

“En la doctrina, se llama principios del amparo a un grupo de instituciones procesales, establecidas en el art. 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la ley secundaria, que sirven de base o fundamento al ejercicio de la acción de amparo y a la sentencia que en él se dicte.”⁵⁸

Visto lo anterior, se puede decir que los principios rectores del amparo son el conjunto de ideas torales en torno a los cuales se debe tramitar y resolver el juicio de amparo.

Los principios que consagran la norma y la doctrina son:

- a) Instancia de parte agraviada
- b) Agravio personal y directo
- c) Definitividad
- d) Estricto derecho
- e) Relatividad de la sentencia⁵⁹

⁵⁷ Alfonso Noriega Cantú, *Lecciones de amparo* (3ª. Ed.). Porrúa. México. 1991. p. 58.

⁵⁸ Huberto Ruíz Torres. *Curso General de Amparo*. Oxford University Press México. México. p. 121.

⁵⁹ También conocido como la fórmula Otero, que implica que el amparo tiene efectos individuales.

En otro orden de ideas, en México, como lo dijimos en líneas precedentes, se hace una distinción entre el amparo indirecto y el amparo directo. El amparo indirecto procede en contra de actos de autoridad invasivos de la esfera jurídica del gobernado, así como por una ley que se estima contraria a la Constitución, y conocerá de este juicio el Juez de Distrito competente en razón del territorio y en su caso de la materia.

Por otra parte, el amparo directo, procede en contra de resoluciones definitivas en procesos judiciales o jurisdiccionales, siendo esta figura más cercana a un juicio de casación que a una tutela de garantías constitucionales (aunque en estricto sentido, mediante el amparo directo se tutela fundamentalmente la garantía de debido proceso contenida en el art. 17 constitucional).

Es aquí donde en definitiva, encontramos la dualidad jurisdiccionales entre los tribunales administrativos y los del poder judicial, aunque en términos generales, los segundos intervienen como casación o por violaciones directas a las garantías constitucionales.

V. CONCLUSIONES

Es evidente que el origen del contencioso mexicano está íntimamente ligado al contencioso francés, aunque su desenvolvimiento ha sido completamente distinto.

El contencioso francés es producto de la jurisprudencia y la experiencia propia, mientras que el contencioso mexicano es producto de la importación de la experiencia francesa y española primordialmente.

Tanto el contencioso francés como el mexicano tienen en común la dualidad jurisdiccional con el poder judicial, pero por razones diferentes y bajo modalidades distintas. En el primero, su dualidad radica en el recurso de plena jurisdicción y el recurso de anulación, así como los recursos especiales; la justicia administrativa mexicana por su parte, cuenta con la concurrencia competencial del contencioso administrativo y del juez federal como órgano de primera instancia. Adicionalmente, y por una razón histórica, también gracias a la figura del amparo directo, existe la posibilidad de que el poder judicial revise los actos del tribunal administrativo.

Ahora, a la fecha de la elaboración de este documento se aprobó en la Cámara de Diputados una reforma constitucional y a la ley de Amparo que establece que en materia de impuestos, los efectos del amparo serán generales.

Así pues, reiterando lo dicho por Guillermo Cambero, la historia y funcionamiento del contencioso administrativo francés resulta fundamental para todos aquellos que estudiamos el derecho procesal administrativo, no sólo en su aspecto histórico, que sin lugar a dudas es común a todos nosotros, sino también su actualidad, pues no en balde son creadores de este sistema, y en muchos sentidos, su desarrollo jurisprudencial resulta fundamental para analizar y repensar nuestras posturas.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, M. (1999): *Derecho Administrativo Especial. Volumen II*. México: Porrúa.
- BÉJAR RIVERA, L.J. (2007): *Curso de Derecho Administrativo*. México: Oxford University Press México.
- CAMBERO QUEZADA, G. (2006): Derecho administrativo francés: Dualismo jurisdiccional y jurisdicción administrativa. *Letras Jurídicas. Revista electrónica de Derecho*, 3. Guadalajara: Centro Universitario de la Ciénega, Universidad de Guadalajara.
- CASSESE, S. (1994): *Las bases del derecho administrativo*. Madrid: INAP.
- DEL CASTILLO VELASCO, J.M. (1994): *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano. Tomo I* (Edición facsimilar de 1874). México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- DUGUIT, L. (1996): *La separación de poderes y la Asamblea Nacional de 1789*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- DURÁN MARTÍNEZ, A. (2007): *Contencioso Administrativo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- ESQUIVEL VÁZQUEZ, G. (2006): *El órgano público autónomo y el tribunal legislativo en México*. México: Porrúa.
- FERNÁNDEZ RUIZ, J. Y SANTIAGO SÁNCHEZ, J. (Coordinadores): *Contencioso Administrativo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- FRAGA, G. (1989): *Derecho Administrativo* (28ª ed.). México: Porrúa.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2001): *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa* (2ª ed.). Madrid: Civitas.
- GÓMEZ LARA, C. (1991): *Teoría General del Proceso* (8ª ed.). México: Harla.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. Y VÁZQUEZ ALFARO, J.L. (2007): *Derecho Procesal Administrativo Federal*. México: Porrúa.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1954) Consideraciones sobre el contencioso francés. En *Revista de Administraciones Públicas*, 15. Madrid: Centro de Estudios Políticos y

Constitucionales.

- HAURIOU, M. (2007): *Derecho administrativo y derecho público* (edición de 1890). México: Editorial Jurídica Universitaria.
- JÈZE, G. (2007): *Técnica Jurídica, servicio, función pública y sus servidores* (edición de 1947). México: Editorial Jurídica Universitaria.
- LOZANO CUTANDA, B. (1991): Fundamento constitucional y reserva competencial de la jurisdicción administrativa en Francia: La decisión del Consejo Constitucional de 23 de enero de 1987. En *Revista de Administraciones Públicas*, 126. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- LUCERO ESPINOSA, M. (2002): *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal* (7ª ed.). México: Porrúa.
- MARGÁIN MANAUTOU, E. (2000): *Introducción al estudio del Derecho Administrativo Mexicano*. México: Porrúa.
- MAURIN, A. (2004): *Derecho administrativo francés*. México: Porrúa.
- MESTRE, A. (s/d): *Le Conseil d'Etat protecteur des prerogatives de l'administration - Etudes sur le recours sur le recours por excès de pouvoir*.
- NAVA NEGRETE, A. Y SÁNCHEZ GÓMEZ, N. (2002): *Justicia Administrativa en México*. Querétaro: Fundap.
- NAVA NEGRETE, A. (s/d): *Derecho Procesal Administrativo*. México: Porrúa.
- NORIEGA, C. (1991): *Lecciones de amparo* (3ª ed.). México: Porrúa.
- ORTIZ REYES, G. Y TRON PETIT, J.C. (2007): *La nulidad de los actos administrativos* (2ª ed.). México: Porrúa.
- RIVERO, J. (2002): *Páginas de derecho administrativo*. Bogotá: Temis.
- RUÍZ TORRES, H. (2007): *Curso General de Amparo*. México: Oxford University Press México.
- SANTAMARÍA DACAL, A.I. (2001): Defensa e Ilustración de una Administración que se juzga a sí misma. En *Revista de Administraciones Públicas*, 154. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.