

29
157



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO
ADMINISTRATIVO EN LOS ESTADOS

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
JOSE ALFREDO CUEVAS REYES

MEXICO, D. F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1989



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

I N D I C E

Ideas preliminares	I
El Contencioso Administrativo Mexicano	II
El Contencioso Administrativo en los Estados	III

CAPITULO I

1. El Gobernado ante la Administración Pública	1
2. Autocontrol de la Legalidad del Acto Administrativo	7
a) La autotutela administrativa	10
b) El recurso administrativo	11
3. La Jurisdicción Administrativa	17
a) Marco Conceptual	18
b) Elementos de la Jurisdicción Administrativa	25
4. Clasificaciones doctrinales de los <u>Tri</u> <u>bunales</u> Administrativos	27
a) Por su relación con la Administra- ción Pública	28
b) Por el alcance de sus fallos	32
c) Por su especialidad	33
5. Principales Sistemas de Justicia Adminis- <u>trativa</u>	35
a) Sistema Francés	37
b) Sistema Anglosajón	45

c) Sistema Germánico	50
----------------------	----

CAPITULO II

1. Reseña de la Evolución Cronológica del Tribunal Fiscal de la Federación.	57
a) La Ley de Teodosio Lares como antecedente del Tribunal Fiscal de la Federación	57
b) Ley de Justicia Fiscal de 1936.	64
c) Discusiones sobre la Constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación	68
d) Reformas y Adiciones al artículo -- 104 Constitucional	75
e) Régimen legal actual del Tribunal	81
f) Naturaleza y características del Tribunal	84
g) Organización, competencia, procedimiento y recursos ante el Tribunal	91
2. El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	109
a) Régimen Legal	110
b) Naturaleza y características del Tribunal	112
c) Organización, Competencia, Procedimiento y Recursos	117

CONTENIDO

1.	Tribunales Fiscales Locales	134
	A) Tribunal Fiscal del Estado de México	138
	a) Régimen Legal	138
	b) Naturaleza y Características del Tribunal	138
	c) Organización, Competencia, Procedimiento y Recursos	140
	B) Tribunal Fiscal del Estado de Sinaloa	150
	a) Régimen Legal	150
	b) Naturaleza y Características del Tribunal	152
	c) Organización, Competencia, Procedimiento y Recursos	161
2.	Tribunal Contencioso Administrativo Locales	165
	A) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora	185
	a) Régimen Legal	185
	b) Naturaleza y Características del Tribunal	187
	c) Organización, Competencia, Procedimiento y Recursos	189
3.	Otros tipos de Jurisdicción Administrativa	206
	A) El Juzgado Fiscal del Estado de Nuevo León	200

a) Régimen Legal	200
b) Naturaleza Jurídica y Características del Tribunal	202
c) Organización, Competencia, Procedimiento y Recursos	205

Conclusiones.

Bibliografía.

I N T R O D U C C I O N

La idea inicial para la elaboración del presente trabajo surge de la inquietud personal acerca del funcionamiento de los Tribunales Contencioso Administrativos existentes de la República Mexicana y de la intervención del suscrito en diversos juicios de nulidad tramitados ante el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal; pues una consideración "a priori", indicaba una instancia especial diferente a la de los tribunales del fuero común de esta ciudad y afín a los Tribunales Federales cuando conocen del juicio de Garantías.

Diversas circunstancias llamaron mi atención para iniciar el tratamiento del tema, destacando, - entre otras, el funcionamiento de este tipo de Tribunales que en parte se desconocen por no ser objeto de estudio profundo en el transcurso de la carrera; igualmente consideré que sería importante el conocer, en forma genérica, qué es lo que sucede con la materia Contenciosa Administrativa en el interior del País, y al analizar el tema con sorpresa encontré que la mayoría de los gobiernos de las Entidades Federativas han tenido la preocupación de establecer

las bases constitucionales y reglamentarias para la creación y funcionamiento de estas instancias, con la pretensión de establecer un medio jurisdiccional de control de la legalidad de los actos de autoridad en favor del gobierno afectado en su esfera jurídica por la actuación ilegal de la Administración Pública.

Para lograr los objetivos planteados, considere pertinente estructurar mi tesis partiendo de la premisa consistente en que todo trabajo de investigación debe iniciarse con el conocimiento y exposición de los conceptos y las ideas genéricas fundamentales. En esa virtud la denominación del primer Capítulo: - "Ideas Preliminares" corresponde a la pretensión general de exponer la naturaleza jurídica y características generales de los tribunales objeto de estudio, lo que presenta un apoyo importante para el cabal entendimiento de su realidad en un ámbito geográfico e histórico determinados.

En el capítulo II denominado "El Contencioso Administrativo Mexicano" se establece una panorámica general del desarrollo histórico-jurídico en nuestro País de los Tribunales estudiados, resultando de gran trascendencia por su originalidad y adecuada regulación el análisis del Tribunal Fiscal de la Federación y el Tribunal de lo Contencioso Administra

tivo del Distrito Federal, que han servido de ejemplo a los diversos Tribunales Administrativos existentes en nuestro país.

El Capítulo III cuyo título "El Contencioso - Administrativo en los Estados", da nombre a este trabajo, consigna, a guisa de ejemplo, por las limitaciones propias de una introducción, la naturaleza, características, competencia y procedimientos que las legislaciones locales establecen para sus tribunales administrativos.

En este capítulo se aplican los planteamientos y conceptos señalados en los dos primeros, con la finalidad de tener un conocimiento general del comportamiento de este tipo de órganos locales en el territorio nacional.

En fin, en este trabajo, considero que se establece una base indispensable para el estudio del Derecho Administrativo, que implica un conocimiento del acontecer actual del Contencioso-Administrativo en el interior del País y que permitirá profundizar en el estudio de algún Tribunal Local en especial que pudiese resultar de interés personal; y, por otra parte, satisface la inquietud del que suscribe y que dió origen al trabajo de tesis que ahora se presenta.

CAPITULO I

IDEAS PRELIMINARES

I. El Gobernado ante la Administración Pública.

La creciente actividad del cada vez más complejo sistema burocrático, sea éste a través de sus tres poderes: Legislativo, Judicial y Ejecutivo o Administrativo, da lugar a que el gobernado, cuyos intereses particulares tutelados por el Derecho se vea en infinidad de ocasiones en conflicto con los actos de poder que afectan de alguna manera su esfera jurídica, dando lugar a una lucha dispar en la que el simple ciudadano se ve notoriamente en desventaja ante los órganos estatales que pretenden que los actos que han emitido subsistan en perjuicio del gobernado particularmente afectado, fundamentando casi siempre que dichos actos se realizan cumpliendo los fines propios del Estado.

La mencionada actividad del Estado, va en desmedido aumento sobre todo en lo que se refiere a lo concerniente a su órgano administrativo, de cuyos actos nos ocupamos en forma especial en este punto.

"La intervención del Estado, cada vez más amplia a las diversas actividades de la sociedad actual se realiza a través del instrumento técnico con el cual cuenta el Estado moderno para obtener estos objetivos de justicia social, es decir, la Administración que de esta manera se ha transformado de manera paulatina pero irrevocable, en una organización cada vez más extensa y compleja, pues comprende no sólo a las dependencias tradicionales de la Administración Centralizada, sino también un número creciente de organismos públicos descentralizados, y además ejerce control sobre un conjunto también en aumento de empresas públicas". (1)

El gran crecimiento de la actual Administración Pública actúa en doble sentido con relación al gobernado: por un lado lo beneficia al brindársele un mayor número de servicios públicos que le son tan necesarios para su desarrollo en la vida social, pero de manera contraria se le afecta negativamente puesto que la actividad de la Administración lo limita su esfera de libertad, ya que la intervención del Estado en la vida económica desplaza a ciertos particulares de actividades que antes sólo ellos desarrollaban y que el Estado moderno ahora pretende explotar. Del mismo modo se limita la libertad del administrado al someter sus diversas

(1) Fix Zamudio Héctor. "Introducción al estudio de la Justicia Administrativa en México". Memoria del Colegio Nacional. Tomo IX, número 3, 1980, México, D.F., página 55.

actividades a una creciente reglamentación que hace necesario que se deban obtener diversos tipos de permisos, licencias y autorizaciones de carácter administrativo, con todas las molestias, gastos y retrasos que ello implica, además que en muchas ocasiones la Administración maneja en forma discrecional su otorgamiento.

De tales circunstancias se desprende que el administrado se haya en una situación desventajosa frente a la actual Administración Pública cuando se ve en conflicto con ella, "y a este respecto, el distinguido jurista español Jesús González Pérez señala con acierto esta posición tan difícil y a veces angustiosa del administrado de nuestra época, ya que por una parte afirma dicho tratadista que el hombre tiene entre otras desgracias la de ser administrado y además o tal vez por ello, debe considerársele también como el gran olvidado en los estudios de Derecho Administrativo, y remata la paradoja de que la libertad en sentido social resulta mucho más restringida en un régimen democrático que en un autoritario, ya que en el segundo la administración se encuentra menos desarrollada que en el primero". (2)

(2) Ob. cit. pág. 58.

Ahora bien, la actividad de la Administración Pública no se deja a su libre arbitrio con la sola justificación de actuar en nombre del interés general, puesto que en el llamado Estado de Derecho toda la actividad de los órganos gubernativos deberá ajustarse a los lineamientos que al respecto señale el orden jurídico vigente, ésto es, que los actos administrativos para su plena validéz, deberán provenir de servidores públicos expresamente facultados para emitirlos, observando las exigencias que para cada caso señalan las Leyes de la materia, debiéndose citar su fundamento legal y los motivos que le han dado origen.

Es así como la Administración Pública no puede de manera simple y llana, por citar unos ejemplos, negar una licencia o permiso al particular, ni dictar una órden de demolición sobre una propiedad particular a su libre arbitrio, sino que para emitir un acto que pueda afectar los intereses del ciudadano, deberá limitarse a lo que la propia Ley le señale, de acuerdo a cada caso, de modo que su actuar se ve limitado a lo que el ordenamiento legal expresamente le permita y a respetar los derechos del particular que el Derecho protege.

No obstante el mencionado principio de legali

-dad que debe observarse en el nacimiento de todo acto de autoridad, es bien sabido que con frecuencia la Administración Pública emite actos administrativos que, causando perjuicio al gobernado, no se ajustan a los ordenamientos legales que los regulan, ya sea esto debido a la necesidad urgente de cumplir con sus fines sociales encontrando en la Ley trabas para ello, o por la simple arbitrariedad del titular de órgano administrativo emisor.

Cuando el acto administrativo, forma de manifestación de la conducta de la Administración Pública, no se ajusta a los lineamientos del Derecho, afectando la esfera jurídica del administrado, el propio ordenamiento jurídico deberá establecer los medios legales para atacar esos vicios, de manera que el gobernado no quede a merced de la voluntad autoritaria del órgano administrativo, y tenga la posibilidad de atacar esos actos ilegalmente emitidos, pudiendo lograr que no se realicen los fines para los que fueron creados en su perjuicio y restinguiendo igualmente la conducta de la administración a los límites que le marca la Ley.

Ante la notoria desigualdad entre la Administración Pública y el gobernado con motivo de una contienda originada por actos administrativos que

afectan los intereses jurídicos de éste pretendiendo limitar su libertad, es indispensable reforzar los medios de defensa del gobernado frente a la administración, estableciendo las medidas tutelares y medios de control necesarios para impedir que el administrado se vea reducido a los mundos sin derechos y libertades, excesivamente reglamentados que se avisoran para el futuro y que son fruto del monstruo enorme que crece día con día llamado Administración Pública. Si se pretende evitar lo anterior, "es necesario reducir la Administración Pública a sus justos límites y garantizar al ciudadano no una esfera de derechos y libertades en su faceta administrativa". (3)

Para esto, los diversos preceptos legales, llámense éstos Constituciones, Leyes o Reglamentos, deben incluir de manera expresa los medios legales con que cuenta el gobernado para lograr la reparación debida en caso de violación a las Leyes de la materia en la emisión del acto de que se trate por parte de la Administración Pública, pudiendo lograr la revocación, anulación o modificación del acto ilegal, haciendo uso de las vías de impugnación establecidas para tal efecto, fortaleciendo las ya existentes e introduciendo otras nuevas que sean necesarias con el fin de lograr la justicia

(3) González Pérez Jesús. "El Administrado". Revista Crítica de Derecho Inmobiliario, año XLII, número 452. Enero Febrero de 1966. Madrid, España página 14.

administrativa que tutele los derechos propios del gobernado ante la administración, con la pretensión de que sólo subsistan los actos que se apeguen al Derecho.

2. Autocontrol de la Legalidad del Acto Administrativo.

En todo estado de Derecho, los órganos de autoridad en ejercicio de sus atribuciones, están obligados a seguir de manera permanente los causes legales establecidos para ello y como contrapartida a esa obligación el gobernado tiene la facultad de exigir la legalidad de la conducta de aquéllos, siendo de este modo que la Administración Pública verá circunscrito su accionar a lo previsto en la norma jurídica y en cuanto la transgreda, el administrado tendrá el derecho de impugnar esos actos arbitrarios. En apoyo a lo anterior el maestro Jesús González Pérez señala que, "lo primero a que debe aspirar el administrado, y lo primero que debe garantizarle el estatuto jurídico, es el respeto a la Ley, el respeto a la norma, la sumisión de todos y cada uno de los órganos del Estado y demás entes Públicos a un orden jerárquico de normas. En una palabra, al principio de la legalidad". (4)

(4) Ob. cit. página 27.

Dicho principio de legalidad obliga a la Administración a que sus actos de poder sean realizados por órganos competentes, de acuerdo a las Leyes de la materia, siguiendo las formalidades establecidas para cada caso, por los motivos concretos que se ajusten a la hipótesis normativa y señalando de manera expresa los preceptos legales en que se funde, tal y como específicamente se exige en el artículo 16 de nuestra Ley Fundamental.

Como refuerzo al precepto constitucional en mención, la propia Carta Magna en su artículo 128 previene la obligación que tiene todo servidor público antes de tomar posesión de su cargo, de protestar obedecer la Constitución y las demás leyes secundarias que de ellas emanen, con lo que los órganos de poder se obligan a observar el mencionado principio de legalidad en todo su actuar.

No obstante, el imperativo antes señalado sería incompleto e insuficiente si el propio ordenamiento jurídico no estableciera los medios e instrumentos de control necesarios para hacerlo cumplir de manera forzosa en la realidad, porque como es bien sabido, la Administración en infinidad de ocasiones y por diversos motivos no se apega al principio de legalidad al realizar sus actos, y

es que, previendo tal incumplimiento a la norma jurídica, el legislador ha establecido diversos medios de control de la actividad del órgano administrativo, pretendiendo poner un freno a la continua actitud ilegal de éste, ya que hasta la fecha no ha sido posible establecer los medios idóneos para prevenir esas conductas, que indudablemente se dan en perjuicio de infinidad de particulares.

El principio de juridicidad enunciado que constituye la piedra angular de todo Estado moderno, encuentra su complemento necesario en el control que debe darse para el ejercicio del estatuto jurídico del poder. Y es que, utilizando las palabras del distinguido tratadista español, González Pérez, "sólo puede hablarse de Estado de Derecho en la medida en que se ha logrado estructurar un sistema de justicia capaz de garantizar la sumisión del propio Estado al Derecho". (5)

El administrado, como parte débil en un conflicto con la Administración, cuenta con distintos medios de defensa de sus intereses ante la actividad ilegal de ésta, medios que garanticen que los actos ilegales emitidos en su perjuicio no producirán o dejarán de producir sus efectos al ser revisados por el órgano que la Ley marque.

(5) González Pérez Jesús. "La Justicia Administrativa en México". Revista de Derecho Procesal Iberoamericana. número IV, octubre-diciembre de 1972. Madrid, España, página 751.

Diversos tratadistas coinciden en dividir estos medios de control de la legalidad de los actos administrativos de acuerdo al órgano que se le encargue, pudiendo ser éstos legislativos, judiciales o administrativos, resultando relevantes tratar en este punto de manera breve algunos de los medios de control que los propios órganos administrativos realizan de sus actos.

a) La Autotutela Administrativa.

Uno de los medios de autocontrol administrativo de los actos del Ejecutivo es la llamada autotutela administrativa, que se hace consistir en la revisión de oficio que la propia administración hace de sus actos en aras de un mejor funcionamiento, teniendo como uno de sus fines principales lograr una mayor rapidéz y eficiencia del servidor público. Con esta revisión oficiosa puede en algunas ocasiones revocar o modificar sus propios actos cuando se considere que éstos se encuentran viciados y no es conveniente su subsistencia. La crítica a este medio de control es que en realidad no se ha establecido como una garantía de legalidad a favor del gobernado que se vea afectado en sus intereses por un acto ilegal, sino que en realidad es sólo un control interno creado a favor de la

propia autoridad para garantizar su mejor funcionamiento, y sólo de manera indirecta el gobernado puede verse beneficiado con ello cuando de manera unilateral y de oficio se revise y decida anular o modificar un acto que no se apegue a la Ley y que le sea perjudicial, pero sin tener nunca la facultad de exigir esa revisión.

De este modo la Ley podrá señalar los casos en que la autoridad administrativa, de acuerdo a sus intereses, pueda revisar sus propios actos que fueron creados provisionalmente para determinar la conveniencia de establecer o no su definitividad y en estas revisiones normalmente no se da intervención alguna al particular afectado, que generalmente ni siquiera se entera de que éstas se llevan a cabo.

Es claro que la autotutela administrativa por sí, no es un medio idóneo de control de la legalidad del acto administrativo, sin embargo su debida utilización sumada a otros medios legales creados para el mismo efecto si pueden garantizarle al gobernado el respeto a su esfera jurídica por parte de la Administración Pública.

b) El Recurso Administrativo.

Otro de los medios de control que de sus propios actos la administración ha instituido dentro de su seno es el llamado recurso administrativo, cuya utilización es más común debido a que da mejores resultados al gobernado, dado que se trata de un instrumento legal expresamente establecido para protegerle de los vicios comunes del acto administrativo, con la pretensión de dejarlo sin efecto cuando en su creación o ejecución no se observe lo dispuesto por el ordenamiento legal que lo rija. En la doctrina son numerosas las definiciones que se han elaborado sobre el recurso administrativo, y a continuación sólo se mencionan algunas de ellas que se considera contienen las notas características o esenciales de dicho concepto.

Sobre el particular el maestro Gabino Fragnos dice que:

"El recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos e intereses por un acto administrativo determinado para obtener en los términos legales, de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar

comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo".(6)

Para el tratadista español Jesús González Pérez el recurso administrativo consiste en: "la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de este carácter".(7)

El maestro Antonio Carrillo Flores sostiene en la "Justicia Federal y la Administración Pública" que para la existencia de un recurso administrativo se requiere que el orden jurídico establezca la posibilidad de que un particular impugne ante una autoridad administrativa una decisión, con la facultad para que la propia autoridad a quien se dirige, emita una nueva resolución sobre el mismo asunto, revisando el fondo y examinando la legalidad de la primera o también su oportunidad, por lo que debe concluirse en el sentido de que el recurso sólo existe si se ha consignado expresamente en la Ley.

Por último el maestro Andrés Serra Rojas, nos dice que "el recurso administrativo constituye la defensa legal que tiene el particular afectado para impugnar un acto administrativo ante la propia autoridad pública para que lo revoque, lo anule

(6) Fraga Gabino "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, México 1981 página 435.

(7) González Pérez Jesús. "Los Recursos Administrativos", 2ª Edición, Madrid, España 1969, página 34-35.

o lo reforme".(8)

De los diversos conceptos mencionados se desprende que, para la existencia de un recurso administrativo, es preciso que éste se prevea en algún ordenamiento legal en vigor, puesto que de lo contrario deberá rechazarse por la autoridad ante quien se haga valer; de igual modo es necesario que el acto administrativo que se impugne lesione los derechos de un particular, que deberá por tanto acreditar su interés jurídico en el asunto. Igualmente en la Ley que prevea el recurso deberá señalarse ante que autoridad deberá de presentarse, su forma y término de interposición, contenido mínimo del recurso, el procedimiento de substanciación, la suspensión del acto reclamado en su caso, garantía que deberá otorgar el particular que la solicite, medios de prueba, su desahogo, contenido y términos en que deberán de resolverse.

Por otro lado, de la revisión misma de los conceptos de recurso administrativo ya señalados, es posible considerar que su utilización busca una doble finalidad: la primera consiste en la conveniencia para la propia administración de que sea ella misma quien revise sus actos para poder corregir posibles errores y violaciones legales

(8) Serra Rojas Andrés. "Derecho Administrativo" Tomo II, Edición Porrúa, México, página 446-447.

que se adviertan y que puedan afectar la esfera jurídica del gobernado, evitando con ésto un posible procedimiento posterior en que sea otra la autoridad encargada de la revisión de los actos impugnados; la segunda sustentación del recurso administrativo se enfoca desde el punto de vista del gobernado, puesto que es él quien tiene la facultad de utilizar los como medida de protección de sus derechos e intereses legales contra los actos de autoridad que los afecten.

Nuestra legislación, reconociendo la importancia de los recursos administrativos los ha incluido expresamente en los diversos ordenamientos legales de cada materia, aunque varíe su denominación, llamándolos a veces revisión, inconformidad, reconsideración, etc., pero observándose en todos ellos que contienen las notas fundamentales de este concepto, mismas que se han destacado en párrafos anteriores.

Dentro de este contexto es de subrayarse que los recursos administrativos siempre serán resueltos por una autoridad del mismo carácter, pudiendo ser competente la emisora del acto o una distinta, circunstancias que determina que en muchos casos no exista autonomía e imparcialidad en la emisión

de los fallos, quedando la duda para el gobernado de saber si efectivamente se siguieron criterios de legalidad y justicia en el análisis y resolución sobre la legalidad del acto impugnado, o de manera contraria, la autoridad revisora no realizó un estudio jurídico sobre el fondo del asunto, y teniendo prejuicios al conocer del caso, sólo se limitó a justificar un acto notoriamente ilegal imponiéndose el interés de la administración para que sus actos subsistan.

Ante la falta de rectitud de las autoridades administrativas en el conocimiento y resolución de los recursos que le competen, es que este medio de control tan prolífico y en ocasiones tan bien instrumentado, no cumple plenamente con los fines para los que fué creado y es tomado simplemente como un paso más dentro del procedimiento de creación y definitividad del acto administrativo, sin tomar en cuenta que se trata de un medio de protección establecido en favor del gobernado en defensa de sus intereses frente el órgano administrativo.

La frecuente parcialidad en la resolución de los recursos administrativos ha originado que de alguna manera el gobernado que se vea en la necesidad de hacerlos valer, vea en ello sólo el

cumplimiento de un requisito previo exigido en la Ley para poder acudir con posterioridad a otra instancia, ante la cual tenga la certeza de que la autoridad que conocerá contará con la independencia orgánica y funcional, así como con los conocimientos especializados necesarios para poder resolver conforme a Derecho sobre la legalidad del acto impugnado.

No obstante los criterios vertidos en contra del recurso administrativo como un medio ineficaz del control de la legalidad de los actos del Poder Ejecutivo, se considera conveniente y necesaria su inclusión en los diversos ordenamientos legales, pues aunque sea en mínima medida se ha logrado que éstos de manera conjunta con otros medios legales de defensa, contribuyan a que sean anulados, revocados o modificados los actos administrativos que no se apeguen a la Ley en perjuicio de los intereses de los particulares.

3. La Jurisdicción Administrativa.

Visto que el control realizado por la Administración sobre sus propios actos, mediante la autotutela administrativa y el recurso administrativo, no resulta suficiente para la debida protección

de los intereses jurídicos del administrado por ser una de las partes interesadas quien tiene la facultad de resolver el conflicto, sucediendo que normalmente no se deja sin efecto el acto que a todas luces es ilegal.

Es por ello que los ordenamientos jurídicos modernos han tenido la necesidad de establecer instrumentos jurídicos más fuertes, imparciales y especializados para brindar al particular la seguridad de que en los actos de la Administración se cumplirá con el principio de legalidad, o en caso contrario, tendrá acceso a un medio eficaz para dejar sin efecto los actos ilegales que le resulten lesivos.

Es allí donde se ha considerado que deben existir órganos diferentes de la Administración, que siguiendo un procedimiento adecuado puedan conocer y resolver con plena autonomía las controversias jurídicas que se susciten entre el administrado y la Administración, con motivo de la actuación de ésta última.

a) Marco conceptual.

Algunos autores coinciden en señalar que

el concepto de Jurisdicción Administrativa es una especie del género denominado justicia administrativa, entendiéndose por éste último el conjunto de medios legales establecidos en los diversos ordenamientos para la defensa de los derechos e intereses del gobernado frente a la Administración Pública. Visto de ese modo, la jurisdicción administrativa es tan sólo uno de los medios de defensa establecido en la Ley a favor del administrado frente al accionar de la Administración, igual que lo es el recurso administrativo o la autotutela administrativa, sólo que con características propias que lo distinguen de los demás, esto es, la justicia administrativa es el género y la jurisdicción administrativa una de sus modalidades. Dentro de ese contexto, Serra Rojas señala que la Justicia Administrativa comprende "el conjunto de procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para defender sus derechos".(9) Por su parte y en el mismo sentido Fix Zamudio nos dice que, "el vocable Justicia Administrativa se puede utilizar en sentido propio, entendiéndose como el género que comprende a todos los instrumentos jurídicos que los diversos ordenamientos han establecido para la tutela de los derechos subjetivos y de los intereses legítimos de los administrados frente a la actividad administrativa.....".(10)

(9) Ob. cit. página 581.

(10) Fix Zamudio Héctor, Ob. cit. página 82.

La jurisdicción, como función pública encaminada a resolver las controversias jurídicas que se plantean entre dos partes contrapuestas y que deben someterse al conocimiento de un órgano del Estado que decidirá de manera imparcial obligando a las partes a su resolución, en materia administrativa se da cuando el conflicto recae sobre un acto administrativo que ha afectado la esfera jurídica del gobernado.

Este tipo de jurisdicción es ejercido por los llamados Tribunales Administrativos que son tribunales especializados que conocen únicamente sobre controversias originadas por actos de la administración, especialidad que les permite conocimiento real y efectivo del procedimiento y leyes administrativas que les llevan a resolver sobre la legalidad o ilegalidad de los actos que se ponen bajo sus conocimientos, con la aclaración de que en sentido amplio pudiera considerarse que la justicia administrativa no sólo es ejercida por los tribunales formalmente adscritos al poder ejecutivo, sino que puede ser que órganos del poder judicial sean facultados para dirimir controversias administrativas, como se observa claramente en el sistema anglosajón, o que los tribunales judiciales avocados a esa tarea sean independientes de la administra-

-ción pública y diversos de los tribunales ordinarios en materia civil y penal como es el caso de Alemania. Sin embargo, por seguirse en México los principios fundamentales del Sistema de Justicia Administrativa Francés, sistema que ha logrado una gran influencia mundial debido a su eficacia, y siendo nota fundamental el hecho de que sea un tribunal adscrito formalmente a la administración, aunque con autonomía para emitir sus resoluciones, es que se les llama en forma común Tribunales Administrativos a aquellos que tienen la característica antes referida, concepto que ha dado lugar a otro más concreto que es el de Contencioso Administrativo. Así pues, aunque es nota de los Tribunales Administrativos el conocer de manera exclusiva de los actos de la administración cuando originen un conflicto con el particular, también lo es su característica de localizarse formalmente dentro de la administración, pero no como administración activa que realiza actos administrativos, sino con una sola función, la de juzgar. Con ello se rompe con la antigua tradición de que sólo los órganos judiciales podían ejercer la función jurisdiccional, resultando que la propia administración, y no un poder ajeno a ella, juzgará sus propios actos evitando la preponderancia de un poder sobre otro. Quizá sería más preciso el término que se

ha mencionado de Contencioso Administrativo, aunque muchos autores lo hacen coincidir con el de Tribunal Administrativo.

Dentro de ese contexto, Merkl, aunque no distingue entre jurisdicción y justicia administrativa, pues las considera lo mismo, la define como:

"Función ejercida por órganos ejecutivos independientes, tribunales sobre materias administrativas para examinar los actos de la administración" (11) o en el mismo sentido el profesor Carlos Cortés Figueroa al hablar sobre el mismo concepto nos dice:

"Justicia administrativa lleva a pensar en un campo especial de la composición al interés que confronta a los sujetos particulares y a la administración pública en la idea de solucionar sus controversias mediante la intervención de órganos que se suponen de ajeza y elevada preparación jurídica que mediante decisiones imparciales y refractarias a toda clase de vinculaciones políticas, pongan fin a innumerables conflictos lesivos tanto para los individuos particulares como para la mencionada administración".(12)

(11) Merkl Adolfo. "Teoría General de Derecho Administrativo, México, 1975, Edición Nacional página 476.

(12) Cortés Figueroa Carlos. "La Justicia Administrativa Reformada", Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXVIII, Mayo-Agosto 1978, número 110, página 385.

Es de ese modo como el particular afectado por un acto administrativo acude a ese tipo de tribunales atacando la legalidad del acto impugnado y será un órgano distinto del emisor, un tribunal especializado quien resolverá de manera imparcial sobre la vigencia o anulación del acto del que se trate. Pero es necesario, para que el tribunal que conozca del asunto no se vea con las mismas presiones y prejuicios que el órgano que conoce de los recursos administrativos, que aunque de manera formal se encuentre enclavado de la administración, cuente con la autonomía necesaria para emitir sus fallos, libre de la dependencia jurídica, política y jerárquica de los funcionarios administrativos.

Así pues, el Contencioso Administrativo, que pudiera señalarse como un concepto análogo al de jurisdicción administrativa, es el proceso que se sigue contra actos de la Administración Pública que violen al ordenamiento jurídico lesionando los intereses privados protegidos por el derecho administrativo, y visto que los medios de control que la propia administración ejerce sobre sus actos (como los son la autotutela y el recurso administrativo) resultan ineficientes para garantizar la legalidad del acto administrativo, surge este último

como una vía idónea que garantiza al gobernado una imparcialidad en los fallos, con la pretensión de lograr una eficiente justicia administrativa.

Resumiendo, la función Contenciosa Administrativa es aquella realizada por órganos jurisdiccionales que conocen y resuelven controversias entre particulares y la administración surgidas con motivo de un acto administrativo que afecta los intereses del gobernado, perteneciendo formalmente este órgano a la administración, pero con autonomía orgánica y funcional.

Por otro lado, es conveniente señalar que el acto administrativo que dé lugar al ejercicio de la función Contenciosa Administrativa deberá tener el carácter de definitivo, esto es, que el particular afectado haya agotado previamente el recurso que la Ley señala y que la última autoridad administrativa haya emitido su resolución; igualmente el acto administrativo impugnado, por norma general, debe haber sido dictado en uso de una facultad de la administración expresamente señalada en la Ley, es decir que no se trate de un acto discrecional de la autoridad, aunque de manera excepcional pudiera originarse un conflicto con motivo de este tipo de actos.

b) Elementos de la Jurisdicción Administrativa.

Las partes en el conflicto serán siempre la Administración Pública que llevó a cabo el procedimiento de creación del acto impugnado, la autoridad que lo emitió y la que lo ejecutó o pretendía ejecutarlo, teniendo normalmente el carácter de autoridad demandada; la parte actora será el administrado, persona física o moral, que demande la nulidad de un acto administrativo ilegal que le resulte nocivo, o eventualmente alguna autoridad que se vea afectada igualmente por un acto administrativo viciado, siendo solamente el directamente afectado quien tiene la facultad de iniciar la controversia.

Otro elemento del Contencioso Administrativo lo es el órgano encargado de resolver la controversia, es decir, el órgano que ejercerá la función jurisdiccional. Existen diferentes sistemas de justicia administrativa, dependerá de cual se trate el señalamiento del órgano que deba conocer de las controversias administrativas, sistemas que serán explicados más adelante, pero es conveniente señalar que dentro del sistema clásico de tribunales administrativos, surgido en Francia y seguido en muchos países del mundo, los tribunales que resuelve-

-rán sobre la legalidad de los actos administrativos se ubican formalmente dentro de la administración, pero cuentan con una estructura orgánica y funcional que les permite tener plena autonomía para resolver. Este tipo de tribunales nacieron como una interpretación al sistema de división de poderes en Francia, donde no se quiso confiar el control de los actos del ejecutivo al poder judicial, por lo que se creó el órgano administrativo denominado Consejo de Estado, que actualmente resuelve los conflictos administrativos gozando de plena autonomía de la administración, aunque formalmente esté adscrito a ella. Sistema distinto es el judicialista que encarga a órganos del Poder Judicial la resolución de todo tipo de conflictos, incluso en materia administrativa, como es el caso de Inglaterra. Otro sistema de justicia administrativa es aquél que encomienda el conocimiento de los conflictos administrativos a órganos distintos e independientes tanto de los Tribunales Comunes como de la Administración Pública, como lo es el sistema Germánico. De la combinación de estos sistemas, y con diversas modalidades atendiendo a la evolución y costumbre legal de cada país han surgido los diversos sistemas de justicia administrativa seguidos actualmente en el mundo.

Hoy en día ya no es razón fundamental para la existencia de los tribunales administrativos, la antigua idea de la desconfianza e independencia de un poder y otro, sino que su idea se sustenta en razón de la aptitud y especialidad de esos órganos, pues se reconoce que es indispensable que los jueces que resuelvan tengan un conocimiento profundo de la Administración para que sus fallos se apeguen a la realidad jurídica.

La autonomía y separación del órgano jurisdiccional y la Administración activa surge como una necesidad imperiosa de que la administración no sea juez y parte, como sucede en el caso de los recursos administrativos, con la consecuente garantía de imparcialidad para el gobernado en la resolución de los conflictos que somete al conocimiento de los tribunales administrativos.

4. Clasificaciones doctrinales de los tribunales administrativos.

En forma genérica, pudiera decirse que tribunal administrativo es todo el organismo dotado de funciones jurisdiccionales creado con la finalidad de resolver las controversias surgidas con motivo de un acto administrativo, independientemente

de que ese organismo se ubique formalmente dentro o fuera de la Administración Pública.

No obstante lo anterior, el sentido que se ha dado comunmente al concepto de Tribunal Administrativo es el de un organismo que derime controversias motivadas por un acto administrativo que, localizándose formalmente dentro de la Administración, goza de autonomía orgánica y funcional para emitir sus fallos, aunque para algunos autores esto no sea trascendente, considerando como nota fundamental el hecho de que se trate de un órgano que resuelva controversias administrativas.

Vistos como órganos jurisdiccionales localizada formalmente dentro del Ejecutivo y encargados de resolver sobre la legalidad de la actuación administrativa, la doctrina ha realizado diversas clasificaciones de los Tribunales Administrativos atendiendo a diversos criterios. En este sentido a continuación se hace una breve referencia a algunas de esas clasificaciones, con el objeto de destacar algunas de las características más importantes de cada tipo de tribunal.

A) Por su relación con la Administración Pública:

En primer término, tomando en cuenta la relación existente entre el órgano jurisdiccional administrativo y la Administración Pública, puede hablarse de tribunales de justicia retenida, de justicia delegada y de plena autonomía.

De acuerdo con estos criterios, serán tribunales de justicia o de jurisdicción retenida aquellos que se encuentren situados dentro de la Administración Pública y que carecen de autonomía de ésta, puesto que si bien es cierto que poseen cierta libertad en el desarrollo de sus funciones, las decisiones que emiten no tienen la característica de ser definitivas ni obligatorias y se quedan en meros proyectos que deberán ser sometidos a la homologación o reconocimiento de la propia Administración para su definitividad, siendo de ese modo como nació el Consejo de Estado Francés; "para citar un ejemplo en el derecho mexicano actual, y con independencia de algunos antecedentes del tribunal fiscal federal, podemos considerar como un órgano de jurisdicción retenida al Cuerpo Consultivo Agrario, ya que el mismo, en los términos de la Ley de la Reforma Agraria de 1971, decide de manera imparcial algunos de los conflictos de los campesinos entre sí, pero sus decisiones se consideran formalmente como simples dictámenes

que deben ser homologados, es decir suscritos por el Presidente de la República, en su carácter de suprema autoridad agraria en la esfera administrativa". (13)

Este ejemplo es criticable, toda vez que el acto que origina el conflicto no es administrativo, por tanto el tribunal que de él conoce pudiera tampoco ser de esa naturaleza.

La jurisdicción delegada se da cuando el tribunal administrativo emite sus resoluciones de manera definitiva y obligatoria, sin necesidad de homologación o reconocimiento alguno, aunque esas decisiones se pronuncien a nombre de la Administración, es decir, que aunque los tribunales que resuelven pertenezcan a la Administración, emiten sus resoluciones con facultades que les ha delegado el propio Poder Ejecutivo siendo desde su emisión obligatorias.

Fué así como se señaló en la Ley de Justicia Fiscal de 1936 el nacimiento del Tribunal Fiscal de la Federación, en que se le dotó de facultades para actuar y resolver en materia fiscal, facultades que originariamente competían a la Secretaría de Hacienda.

(13) Fix Zamudio Héctor. Ob cit. página 87.

Dentro del mismo criterio clasificatorio se habla de tribunales dotados de plena autonomía, esto es, que el órgano jurisdiccional, sin importar su adscripción formal a cualquiera de los tres poderes del Estado, por mandato de la Ley resuelve las controversias administrativas sin vinculación alguna con esos poderes, actuando por sí y no por delegación de facultades, siendo desde luego sus decisiones definitivas sin necesidad de requisito posterior.

Ese es el caso actual del Tribunal Fiscal de la Federación tal como se vislumbró desde las reformas al artículo 104 Constitucional hechas en 1946, reconocidas en su Ley Orgánica de 1967; de igual forma en 1971 nació el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal dotado de plena autonomía para emitir sus fallos. Al observar esta primera clasificación es clara la evolución histórica de los tribunales administrativos y su adecuación a la imperiosa necesidad de establecer cada vez más claramente su independencia de la Administración activa, para que con ello estén en posibilidades reales de emitir sus fallos con autonomía, libres de presiones de todo tipo, realizando con ello una verdadera función jurisdiccional en vigilancia de la legalidad del actuar

administrativo.

B) Por el alcance de sus fallos.

Una segunda clasificación de los tribunales administrativos se ha hecho atendiendo a los efectos y alcance de los fallos que pronuncian, de tal modo que puede hablarse de tribunales de anulación o de plena jurisdicción. De este modo, serían tribunales dotados con jurisdicción de nulidad, aquellos que la Ley les concede únicamente facultades para anular el acto administrativo que originó la controversia, cuando se encuentre que no se apega a derecho, teniendo como consecuencia que el acto de que se trate no surta efectos al ser anulado, pudiendo la autoridad administrativa que lo había formulado sustituirlo por otro lado, de conformidad con los lineamientos jurídicos respectivos.

Contrariamente, cuando hablamos de tribunales con plena jurisdicción, nos referimos a aquellos órganos jurisdiccionales a los que el ordenamiento legal les ha facultado no sólo para dejar sin efecto un acto administrativo viciado, sino para decretar una condena específica, estableciéndose determinadas prestaciones a cargo de la autoridad emisora del

acto ilegal y a favor del particular demandante, como pudiera darse en casos de daños y perjuicios con motivo de contratos de obra pública, por responsabilidad de la administración, o en el caso de que se condene a la administración a emitir un acto determinado que se le exija.

Esta clasificación muestra de manera clara la necesidad actual para establecer tribunales administrativos dotados de plena autonomía, puesto que la mera anulación de los actos no restituye al particular afectado en el goce de sus derechos lesionados con el acto ilegal, permitiendo, por falta de sanción más severa, que la Administración activa continúe con su actuación arbitraria en perjuicio del gobernado, pues sólo se enfrenta ante la posibilidad que sus actos se anulen sin sanción más fuerte, resultando clara la necesidad de que los Tribunales Administrativos sean facultados para establecer y fincar responsabilidad patrimonial a la Administración cuando ésta ocasione daños y perjuicios al particular con su indebido accionar.

C) Por su especialidad.

Una última categoría específica de los tribunales administrativos atiende a la especialidad

de la jurisdicción administrativa, destacando la que se refiere a la materia tributaria que ha originado la existencia de tribunales especializados en materia fiscal. Dada la importancia de esa materia, es que se ha llegado a contemplar de manera autónoma, tanto de fondo como en el derecho procesal fiscal mismo, (que es con el propósito de establecer una sistematización adecuada para resolver los conflictos fiscales que son tan especiales), se ha creado este tipo de tribunales, subsistiendo hasta la fecha esta especialización en nuestro país, tanto en materia federal como local, igualmente existe una abundante doctrina en materia procesal tributaria en Latinoamérica debido a la proliferación de los tribunales y a la necesidad de establecer criterios uniformes en esta rama.

En México funciona el Tribunal Fiscal de la Federación desde el año de 1936 y ha sido ejemplo para la creación de diversos tribunales fiscales locales, como es el caso de los existentes en los Estados de México (A partir de 1968), Veracruz, Guanajuato, Tamaulipas, Colima, etc., que siguen el modelo del primero, así como sus lineamientos procesales.

No se cuestiona el que, ante la especializa-

-ción e importancia de la materia tributaria, se hayan creado y sigan naciendo tribunales dedicados a conocer de manera exclusiva de asuntos fiscales, pero no por eso deja de observarse la necesidad de que los tribunales Administrativos conozcan de manera general de todo tipo de actos administrativos, sin limitación de materia, permitiendo que el administrado tenga un medio idóneo de lograr el respeto de sus derechos no sólo en materia fiscal sino en cualquier rama en que actúe la administración pública.

5. Principales Sistemas de Justicia Administrativa.

Para la debida comprensión de un sistema de Justicia Administrativa mexicano, es necesario estudiar previamente, aunque en forma somera, las principales características de sistemas llevados a cabo en diversos países Europeos, puesto que de allí se han tomado las notas fundamentales que, sumadas a las costumbres y necesidades del País, han dado origen a la Justicia Administrativa en México.

Partiendo de la clasificación hecha por el maestro Héctor Fix Zamudio, se estudiarán a continuación las notas más sobresalientes de la

Justicia Administrativa Francesa, Inglesa y Germánica; la clasificación es la siguiente:

a) "La Justicia Administrativa se confía a un órgano especial, situado formalmente dentro del poder ejecutivo, como ocurre en forma evidente con el Consejo de Estado Francés, y por ello este sector se ha calificado como sistema Francés".

b) "La resolución de los conflictos entre las autoridades administrativas y los particulares se confía a los tribunales ordinarios (sistema Angloamericano y Español)".

c) "El organismo encargado de resolver las controversias administrativas es independiente tanto de la administración como de la jurisdicción ordinaria (Sistema Germánico)". (14)

Esta clasificación debe estimarse como puramente conceptual, ya que en la práctica los tres sectores se han venido entremezclando, de tal manera que en la actualidad predominan en el mundo lo que podríamos denominar como sistemas mixtos, pero de cualquier manera la distinción entre los lineamientos esenciales de las tres categorías anteriores resulta muy conveniente para la comprensión

(14) Fix Zamudio Héctor. "Organización de los Tribunales Administrativos". Revista del Tribunal Fiscal de la Federación México, 4o. número extraordinario de 1971. página 48.

de la situación actual de los sistemas de justicia administrativa.

A) Sistema Francés.

Es conocido también como sistema Europeo y Continental, debido a su gran influencia en los demás países del mundo, sobre todo en los Europeos, dado su éxito en la defensa de los intereses de los individuos contra la acción arbitraria e ilegal de la Administración, contribuyendo este sistema al gran desarrollo que ha tenido en ese país el Derecho Administrativo, particularmente lo referente a la justicia administrativa.

Para comprender el Sistema Francés es necesario entender la evolución de su principal tribunal administrativo denominado el Consejo de Estado, cuya importancia y éxito en su país ha sido modelo y ejemplo para los países en que se pretende salvaguardar los derechos de los particulares frente al poder administrativo.

La justicia administrativa en Francia nace propiamente en el año de 1790 y se debe a la voluntad del Constituyente de esa época, que con la experiencia pre-revolucionaria de la supremacía

del poder judicial sobre los actos de la administración, pretende delimitar y circunscribir las funciones correspondientes a los órganos administrativos y a los jueces. Es así como la justicia administrativa Francesa nace del principio de la división de poderes y como una necesidad de someter a las autoridades judiciales que venían interviniendo de manera constante en el accionar administrativo, con la prohibición a los tribunales ordinarios de actuar en el ámbito de la Administración, no tan sólo en lo concerniente a la llamada administración activa, sino que los conflictos que tuviesen como origen un acto administrativo debían ser resueltos por la propia administración, ya que no es conveniente que un poder del estado juzgue de los actos de otro.

Esa idea de separación de poderes se ve plasmada en la Ley de Organización Judicial 16-124 de agosto de 1790 que en su artículo 13 del Capítulo Segundo, señala la separación entre la función administrativa y la judicial, indicando la obligación de los jueces de no intervenir en los actos propios de la Administración, bajo amenaza de delito, que se penalizó igualmente en el Código Penal de ese entonces en su artículo 127. En el mismo sentido quedó asentado en la constitución

de 1971. Como contrapartida, se prohibió a la Administración inmiscuirse en funciones del Poder Legislativo y Judicial, pero dando cabida a que la propia Administración conociera y resolviera sobre sus conflictos, sin que por é ello se pensara que estaba invadiendo el campo de acción de la judicatura al realizar una función jurisdiccional con motivo de los litigios administrativos, puesto que se pensó que el órgano de la Administración encargado de juzgar la actividad Administrativa, no realizaría funciones de Administrador y Juzgador a la vez, sino que se limitaría exclusivamente a la primera actividad.

Este principio de separación de la jurisdicción administrativa y de la justicia ordinaria da lugar al nacimiento de un problema; establecer la competencia de cada una de ellas, lo que se logró mediante la creación de un organismo especial denominado tribunal de conflictos, cuya función era determinar si una controversia debía ser resuelta por la autoridad judicial o administrativa, dependiendo de la naturaleza del acto que motivase el conflicto. Es así como este tribunal determinaba si la autoridad administrativa debía conocer de un asunto que ésta reclamaba para sí, negando la competencia del tribunal ordinario o en un segundo

caso, debía determinar la competencia cuando tanto la autoridad judicial y administrativa se habían declarado incompetentes.

En principio la actuación de este tribunal consistía únicamente en emitir dictámenes que eran sometidos a revisión y en su caso aprobación del jefe de Estado en última instancia, con lo que se configuraba el concepto de tribunal de justicia delegada, puesto que no tenía facultades para emitir fallos que tuviesen validez por sí mismos. Fue en el decreto del 26 de octubre de 1849, siguiendo la Constitución del 4 de noviembre de 1848, (artículo 89), en que se organizó el tribunal de conflictos estableciendo que sería formado por igual número de integrantes del Consejo de Estado (Administración) y de la corte de casación (poder judicial), presidido por el Ministro de Justicia, esto es que tenían representación las partes en conflicto, y por otro lado se señaló que sus decisiones eran independientes y no susceptibles de oposición, es decir que no se establecía el requisito de revisión y ratificación por otra autoridad para la inmediata validez de los fallos, con lo que se vislumbra un tribunal de justicia delegada, característica que se señala expresamente en la Ley del 24 de mayo de 1872 en que se dan facultades a los

integrantes de un Tribunal Administrativo para resolver a nombre propio con independencia del Jefe de Estado.

Por otro lado, para comprender con mayor claridad la evolución del sistema Francés es prudente señalar las diferentes etapas evolutivas del Consejo de Estado Francés.

Admitida la necesidad de que los jueces ordinarios dejasen de conocer sobre conflictos administrativos, se distribuyó la competencia para conocer de ellos entre los diversos directores de Distrito y los Departamentos, ambos órganos de la Administración activa, con lo que no existía una independencia entre las autoridades emisoras de actos administrativos y los órganos que debían resolver sobre los conflictos que con ellos se originaran, con la consecuente parcialidad en las resoluciones, en detrimento del particular afectado.

Fue el siglo XIX quien vió nacer a diversos tribunales administrativos distintos a los órganos de Administración activa, aunque en última instancia la facultad de decidir seguía estando en poder del Jefe de Estado.

Es así como nace el Consejo de Estado con diversas funciones, tales como ser órgano de consulta en materia legislativa y administrativa, sin que sus opiniones fuesen de manera alguna obligatorias, y la más importante para este tema, la función de conocer de conflictos contencioso administrativos con una jurisdicción administrativa general y no especial, al igual que los Consejos de Prefectura. Hasta antes de 1872 sus decisiones no tenían el carácter de obligatorias por sí solas, siendo un tribunal de justicia retenida, sin autonomía en sus fallos, formando parte de la Administración.

Mediante la Ley del 24 de Mayo de 1872, se abandona el modelo de jurisdicción retenida para dar lugar a la jurisdicción delegada con que actualmente subsiste el Consejo de Estado, al establecerlo como tribunal Supremo de Justicia Administrativa con facultades de resolver recursos administrativos y las demandas de anulación contra actos administrativos. El Consejo de Estado, aunque formalmente se ubica dentro del Poder Administrativo no es Administración activa y está dotado de autonomía para emitir sus fallos que son obligatorios desde luego, sin necesidad de ratificación del Jefe de Estado.

El Consejo de Estado se ha conservado como tribunal Supremo de Justicia Administrativa pudiendo conocer según se determina en la Ley de todo tipo de conflictos Administrativos en primera instancia, en apelación o casación de las resoluciones emitidas por tribunales administrativos inferiores, como la Corte de Cuentas, Consejos de Revisión, Tribunales Administrativos de Ultramar, etc.

A través de la ordenanza del 31 de julio de 1945 se confirmó al Consejo de Estado como el Tribunal de Derecho común en Materia Administrativa, pero con la reforma del Decreto del 30 de septiembre de 1953 se quitó al propio Consejo de Estado esa investidura, para determinar que serían Jueces de Derecho común en materia Administrativa o los Consejos de Prefectura; después estas funciones pasan a los Consejos de Prefectura Interdepartamentales, que a partir de 1953 son los actuales Tribunales Administrativos, quienes desde entonces conocen de manera genérica de los conflictos contenciosos administrativos de su jurisdicción en primera instancia, quedando normalmente el Consejo de Estado como Tribunal de apelación, salvo excepciones en que sigue siendo este competente para conocer en primera y segunda instancia, como es el caso de los recursos por exceso de poder contra decretos

reglamentarios o individuales, recursos de casación, contra actos administrativos cuya aplicación va más allá de la jurisdicción de un solo tribunal administrativo, etc.

De manera breve se ha presentado a grandes rasgos la evolución histórica del sistema de Justicia Administrativo Francés que descansa en los tribunales Administrativos, que enclavándose formalmente dentro de la Administración realizan una función exclusivamente jurisdiccional resolviendo los litigios administrativos que se pongan bajo su conocimiento, gozando de autonomía para la emisión de sus resoluciones. La importancia del sistema Francés es ampliamente reconocida en el mundo entero, puesto que el modelo de tribunal administrativo que utiliza ha sido ejemplo a seguir en varios países que lo han adoptado imponiéndole las modalidades que resulten de sus propias necesidades y de su desarrollo jurídico, político y social.

"Las numerosas loas que propios y extraños han tributado y tributen al sistema, es gracias a la valiosa labor desarrollada por el Consejo de Estado para proteger a los individuos de la arbitrariedad, abusos e ilegalidad de la autoridad Administrativa y a su obra constructora de un cuerpo

de doctrina sólido y útil para resolver las situaciones más nuevas y más imprevistas, obteniendo con ello un notable progreso para el contencioso administrativo. Los defectos del sistema y los errores del Supremo Tribunal Administrativo, estamos seguros quedan plenamente compensados y superados por los frutos de la jurisprudencia del Consejo a favor de la Justicia". (15)

"Méritos y defectos del arquetipo Francés son ya bastantes notorios. La ventaja principal es que existe un juez independientemente especializado, que por su unicidad está también en grado de dar una dirección única de jurisprudencia, o sea, de crear un derecho administrativo, supliendo las faltas del legislador, inevitables en nuestro campo. Por su autoridad este juez logra imponerse a la Administración, respecto a la cual desarrolla una función de freno de indudable eficacia". (16)

B) Sistema Anglosajón.

No obstante algunos cambios ocurridos en los últimos tiempos, el Sistema Anglosajón de manera tradicional se caracteriza principalmente por someter el exámen de los asuntos contenciosos administrativos a los organismos judiciales ordinarios, razón

- (15) Nava Negrete Alfonso "Derecho Procesal Administrativo", Edición Porrúa, México 1959, página 168.
- (16) Guiannini Massino Severo "Comparación entre los sistemas del Contencioso Administrativo", revista de la facultad - de Derecho, Caracas Venezuela, número 33, marzo de 1966, página 28.

por la que también se le conoce como sistema judicial o judicialista, mismo que se sigue en países como Inglaterra, España y Estados Unidos, de los cuales se escogió para tratar en este punto al primero de ellos que de manera genérica contiene los elementos propios de dicho sistema.

No ha sido preocupación fundamental del Derecho Inglés el desarrollo de la justicia administrativa, y por un largo período predominó el principio que establecía la sugestión de las autoridades administrativas a los tribunales ordinarios por conducto de los medios de impugnación tradicionales, ésto después de iniciado el siglo que corre, pues anteriormente la situación del administrado era todavía más difícil.

"Bien conocemos que hasta muy iniciado el siglo XX es destronada del derecho Inglés la idea tradicional de la irresponsabilidad de la corona inglesa, acogida en la máxima de que el Rey era incapáz de obrar mal e incluso de equivocarse".(17)

La falta de un desarrollo adecuado del Derecho Administrativo Inglés, particularmente en lo que se refiere a la justicia administrativa, ha impedido que los ciudadanos de ese país tengan

(17) Nava Negrete Alfonso. Ob. cit. página 247.

una protección jurídica que les defiendan contra los abusos de poder y actos ilegales de la administración contrariamente a lo sucedido en los países en que el Derecho Administrativo ha logrado una gran evolución, como es el caso de Francia.

Hasta antes de 1873 la materia contenciosa administrativa en Inglaterra era conocida en diversos grados por la Corte del Fisco, la Corte de apelación del Fisco y la Cámara de los Lores, Tribunales, todos ellos ubicados dentro del poder judicial. Fue con motivo de las reformas promulgadas en 1873 y 1875 en que el poder judicial Inglés se unifica orgánicamente dando lugar a la Suprema Corte de la Judicatura, siendo una de sus salas la llamada Sala de la Corte del Rey la encargada de conocer en primera instancia de los negocios contencioso administrativos; la Corte de Apelación, en una de sus dos salas conoce de apelación en materia administrativa.

No obstante la tradición judicialista del Sistema de Justicia Administrativa Inglés, principalmente a partir de la segunda década del siglo XX y con la cada vez mayor intervención del Estado en diversos sectores de la actividad social, económica y cultural, se observa que no sólo los órganos

judiciales conocen actualmente de controversias Administrativas, sino que han venido surgiendo como necesidad obvia varios organismos que se avocan a la resolución de esas controversias en primera instancia. Estos tribunales administrativos se han venido desarrollando junto a los ordinarios y son hoy en día en número muy crecido, siendo objeto por su importancia de estudios doctrinales e incluso de investigaciones oficiales, como la realizada por una comisión especial Inglesa, que en 1932 señaló en su dictámen que este tipo de organismos eran inevitables debido al aumento considerable de las actividades de la Administración. Ante tal situación el Gobierno Británico, ha visto la necesidad de reglamentar jurídicamente la creación y funcionamiento de los tribunales Administrativos, habiéndose hecho diversas proposiciones al respecto, tales como crear un solo Tribunal Administrativo, que siendo parte de manera formal de la Administración, dirima los conflictos originados por los actos Administrativos, ésto con la finalidad de unificar los procedimientos, evitando la proliferación desordenada de recursos administrativos y permitiendo la especialización del órgano encargado de resolver; otra solución propuesta, ha sido la de crear una sección especial dentro del poder judicial (Alta Corte de Justicia), para

conocer de las contiendas Administrativas, o crear un tribunal Administrativo que forme parte del mismo poder judicial, aunque actúe y esté separado de éste.

Como consecuencia de estas discusiones, ya entrada la segunda mitad del presente siglo, "se formó una nueva comisión precedida por Sir Oliver Frank, cuyo informe publicado en julio de 1957, recomendaba su reglamentación para evitar su creación o funcionamiento caóticos, lo que motivó la aprobación por el Parlamento Británico en 1958, de la llamada Tribunals and Inquiries Act., como ordenamiento que estableció un Consejo Especial para controlar la Constitución y las actividades de los organismos Judiciales Administrativos".(18)

Todavía hoy una característica del sistema Inglés es la posibilidad de que los afectados impugnen las decisiones de los Tribunales Administrativos ante los órganos de justicia ordinaria, contando para ello con diversos instrumentos procesales que en su conjunto forman la llamada revisión judicial.

Diversos autores tales como el maestro Alfonso Nava Negrete y Harold J. Lascki, se han encargado

(18) Fix Zamudio Héctor. "Introducción al estudio de la Justicia Administrativa en México, página 94.

de realizar diversas críticas al sistema de Justicia Administrativa Anglosajón, como es "la anarquía en la regulación de distintas vías que tiene el particular para defenderse de la Administración, la complejidad de la regulación de los distintos procedimientos" (19); también se ha criticado la lentitud de los procedimientos que por tener innumerables vías de impugnación resultan excesivamente caros para el particular afectado, y a que por ello se ve impedido en muchas ocasiones de utilizar los medios legales establecidos a su favor.

C) Sistema Germánico.

Los principios fundamentales sobre los que descansa la Justicia Administrativa en los países germanos como Alemania y Austria que han sido transmitidos a países como Uruguay, consisten en que sus tribunales judiciales administrativos son independientes de la administración pública y distintos de los tribunales ordinarios en materia penal y civil, teniendo una existencia y validez propias como órganos jurisdiccionales autónomos encargados de dirimir las controversias de Derecho Público.

(19) Nava Negrete Alfonso. Ob. cit. pág. 252

Para el estudio de este tipo de tribunales se analiza someramente el sistema seguido en la República Federal Alemana.

La autonomía de los Tribunales Administrativos Alemanes en relación a los tribunales ordinarios, se manifiesta quedando aquellos tribunales tanto formal, orgánica y funcionalmente fuera de éstos y con vida propia, dictando las resoluciones que ponen fin a la controversia de que conocen a nombre propio; igualmente los órganos supremos de la Judicatura Contenciosa Administrativa Alemana son totalmente independientes de la estructura Administrativa y Judicial ordinaria, siendo así que el contencioso administrativo no es conocido por órganos de la Administración ordinaria ni del poder judicial, sino por un cuerpo distinto y teniendo una organización estructural propia e independiente.

La justicia administrativa Alemana se organiza a través de tribunales administrativos diversos partiendo de la existencia de tribunales contencioso administrativo generales, que conocen en primera instancia de la mayoría de los conflictos administrativos en cada Estado del país, existiendo igualmente en cada Estado un tribunal de apelación. Al lado de los Tribunales Administrativos Generales existen

en los propios Estados dos Tribunales Administrativos especializados: uno en materia de seguridad social y otro en materia fiscal, teniendo ambos tipos otros tribunales de segunda instancia en su Estado, que conocen de las apelaciones en su materia. Junto a estas jurisdicciones especiales en los Estados, existen para cada uno de ellos un tribunal de alzada en materia federal, que sería el encargado de resolver en última instancia, existiendo así el Tribunal Federal de lo contencioso Administrativo, el Tribunal Federal de lo social y la Corte Federal de Hacienda.

"Estas tres columnas que sostienen la jurisdicción Contenciosa Administrativa general, Jurisdicción Social y Jurisdicción de Hacienda, están perfectamente separadas entre sí en lo que se refiere a su organización".(20)

La distribución de la Jurisdicción Administrativa Alemana, obedece a razones históricas, y aún se debate en aquel país sobre su conveniencia, siendo varios autores de la opinión que las tres jurisdicciones debían ser unificadas, aduciendo entre otras, la razón de que cada una tiene su propio reglamento de procedimiento, aunque en las tres se observen los mismos principios generales.

(20) Vogel Klaus "La Jurisdicción frente al poder público en la República Federal de Alemania". Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración, Tomo 66, número 7-8 Montevideo Uruguay, 1968, página 155.

Por encima de estos tres Tribunales Administrativos existe el Tribunal Constitucional Federal, cuya función es cuidar la observancia de la Carta Magna por parte de todas las autoridades, y en caso de duda debe expresar en sus resoluciones el sentido que debe darse a la Constitución. Este tribunal puede controlar la constitucionalidad de las resoluciones de los demás tribunales del país, inclusive los administrativos, analizándolas cuando las considere inconstitucionales.

Por otro lado, la independencia de los Tribunales Administrativos con relación a la Administración Pública, se manifiesta con el hecho de que sus decisiones son tomadas y suscritas a nombre propio por sus órganos jurisdiccionales, sin necesidad de ser ratificadas por alguna otra autoridad. En el mismo sentido, la propia Constitución Alemana garantiza al órgano contencioso Administrativo su independencia material y formal frente al ejecutivo al hacerlos independientes jerárquicamente de las autoridades Administrativas y garantizando su permanencia en el puesto.

Todavía en la segunda década de este siglo era válido que la organización de los Tribunales Administrativos y la de la Administración activa

estoviesen ligadas, puesto que el funcionario administrativo encargado de emitir actos de autoridad, podía al mismo tiempo ser funcionario en un tribunal que resolviera controversias Administrativas, situación que ahora es imposible en Alemania, pues el Juez Administrativo no puede al mismo tiempo ser parte de la Administración Pública, pues es nombrado por representantes del ejecutivo y del legislativo.

La competencia de los Tribunales Administrativos, frente a los tribunales ordinarios se prevé en la propia Constitución y en el Reglamento Orgánico de los tribunales Administrativos, en el sentido de que los litigios de Derecho Público serán conocidos por los Tribunales Administrativos, salvo que una Ley Federal haya atribuido expresamente su conocimiento a los Tribunales Ordinarios.

Los Tribunales Administrativos Alemanes tienen facultades para conocer y resolver sobre cuatro tipos de acciones diferentes: la de anulación, la de plena jurisdicción, la acción general de condena y la declarativa. La primera de ellas se da al resolverse que el acto administrativo impugnado no debe surtir efecto legal alguno por ser contrario a la Ley, existiendo desde luego la figura jurídica de la suspensión provisional

del acto reclamado, garantizando con ello la subsistencia del acto materia de conflicto. La acción de plena jurisdicción se da cuando se pretende que se condene a la autoridad administrativa a realizar un acto administrativo determinado, por ejemplo: la expedición de una licencia. En ambos casos se exige como requisito previo al ejercicio de la acción contenciosa administrativa el agotamiento del recurso administrativo.

Cuando se ejercita la acción general de condena, el afectado pretende que se establezca en la resolución que ponga fin al conflicto, la obligación de la autoridad administrativa de cumplir con una determinada prestación que no se haga consistir en un acto administrativo, por ejemplo: el pago de una indemnización.

Por último la acción declarativa tiene lugar el actor pide al tribunal declare la existencia de una relación jurídica entre él y otra persona o la declaración de existencia de un derecho con respecto a una cosa.

La efectividad de la decisión del tribunal se ve garantizada con diversos medios con los que éste cuenta para hacer cumplir sus fallos: al órgano

administrativo que se niegue a cumplir una sentencia, puede serle decretada la obligación del pago de una suma de dinero forzosamente, ésto a petición el actor pudiéndose repetir esta medida en caso necesario; el funcionario que se negó a acatar la decisión del tribunal, está obligado a indemnizar a la Administración por la sanción que a ésta se le haya impuesto, pudiéndosele además imponer alguna medida disciplinaria.

El modelo de justicia administrativa Germánico es considerado como eficaz e imparcial debido a su independencia de los órganos judiciales ordinarios en materia civil y penal y de la Administración Pública, así como por su propia estructura orgánica y funcional que le permite una debida especialización y una imparcialidad en sus fallos, lográndose así una eficiente tutela jurídica de los derechos del gobernado.

CAPITULO II

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MEXICANO

1. Reseña de la Evolución Cronológica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Previamente al estudio del actual sistema de justicia administrativo en nuestro País, que descansa en la existencia de Tribunales Administrativos con Jurisdicción especial para conocer sobre conflictos originados por actos de la Administración Pública, con autonomía de ésta para emitir fallos (aunque de manera formal se localicen dentro de élla), resulta conveniente hacer una breve exposición del desarrollo histórico de esos tribunales, partiendo del denominado Consejo de Estado que fue implantado en México en 1853 hasta llegar al estudio del actual Tribunal Fiscal de la Federación, cuya importancia es de destacarse por ser ejemplo orgánico y funcional para los demás Tribunales Administrativos que han venido surgiendo en las diversas Entidades Federativas de la República Mexicana.

A) La Ley de Teodosio Lares como antecedentes del Tribunal Fiscal de la Federación.

Con el nacimiento del México independiente, el conocimiento de los asuntos contencioso administrativos fue otorgado a órganos del poder judicial, siendo hasta el año de 1853 en que se realizaron intentos serios de sustituir la tradición judicialista por un sistema de Tribunales Administrativos que garantizaran la celeridad de los procedimientos, así como la debida especialización del órgano jurisdiccional en la resolución de las controversias del orden administrativo. Bajo ese contexto, el 23 de abril de 1853, siendo Presidente de la República el General Antonio López de Santa Ana se promulgaron las llamadas "Bases para la Administración de la República hasta la promulgación de la Constitución", debidas al genio de Lucas Alamán, encontrándose en ese documento una idea apenas vaga acerca del contencioso administrativo, al instituirse por primera vez el órgano denominado Consejo de Estado, al que, aunque se le asignaron funciones principalmente consultivas de los diversos Ministerios de Gobierno, leyes posteriores le fueron atribuyendo facultades para dirimir los negocios contenciosos administrativos que se le presentaran. Es importante mencionar la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, así como su Reglamento, ambos del 25 de mayo de 1853 debidos a Teodosio Lares, siendo dichos ordenamientos el origen del

Consejo de Estado Mexicano como un Tribunal Administrativo, que partió de la premisa de que ninguno de los poderes del Estado puede juzgar los actos de otro, reconocida en el artículo primero de la Ley al señalar que no corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de los asuntos administrativos, emulando en este principio al sistema de Justicia Administrativa Francés en sus orígenes.

Igualmente, siguiendo el mismo sistema de Justicia Administrativo Francés, la Ley de Lares creó un Tribunal Administrativo de Justicia Retenida, es decir, un órgano cuyas resoluciones eran propiamente proyectos que estaban sujetos a la ratificación del Consejo de Ministros para su obligatoriedad.

La Ley que nos ocupa señala en su artículo Segundo las cuestiones Contencioso Administrativas de las que el Consejo de Estado podría conocer, y que eran las siguientes:

Obras Públicas, Gastos Públicos y Contratos celebrados por la Administración; las Rentas Nacionales; los Actos Administrativos en Materia de Policía, Agricultura e Industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad, la interpreta-

-ción, explicación y aplicación de los Actos Administrativos; su ejecución cuando no sea necesaria la aplicación del Derecho Civil.

En el Reglamento de la Ley de Lares se establecía que ningún particular podría demandar a la Administración sin que previamente se hubiere presentado ante la autoridad responsable del acto impugnado, una Memoria en que se expusieran con sencillez y claridad los hechos y fundamentos legales de su petición, fijando en sus conclusiones, de manera precisa, el objeto de su reclamación y las piezas documentales que la apoyaran. Si transcurrido un mes de la presentación de la Memoria de referencia, no existiere un acuerdo entre la Administración y el particular afectado, la demanda debería remitirse a la sección contenciosa del Consejo de Estado, notificándole tal situación al Procurador General y al actor. El Procurador, en su carácter de autoridad demandada, debería presentar su contestación dentro de los 20 días siguientes al que le haya sido notificada la demanda, y el reclamante tendría un término de 3 días para replicar. A juicio de la sección contenciosa podría abrirse un período probatorio y cerrado éste se abriría el período de alegatos, concediéndose 6 días a cada una de las partes para formularlos. -

Concluidos los alegatos, la sección que conoce del asunto contaba con 15 días para resolver, y el fallo se daba a conocer a las partes, así como a los demás Ministerios, pudiendo ejecutarse sólo si todos ellos están conformes con dicha resolución.

Si las partes, actor y autoridad responsable, o alguno de los Ministros no estaban de acuerdo con la resolución, el expediente se turnaría al Consejo de Ministros del Gobierno en apelación, --- quien en definitiva debería resolver y ejecutar sin recurso alguno.

"Aparte del recurso de fondo anterior, había contra la resolución de la sección los recursos de aclaración y nulidad (artículo 42). El de aclaración para depurar a la resolución que fuera contradictoria, ambigua o confusa (artículo 41). El de nulidad procedía contra las resoluciones por defecto de procedimiento o contra la resolución definitiva (artículo 44). Las causas por las que podría reclamarse la nulidad contra un defecto de procedimiento, eran únicamente el no haber sido llamada la parte al juicio; el no haber sido oída, el no haber sido citada para prueba o sentencia. Las causas de nulidad contra la resolución definitiva son únicamente las tres precitadas, cuando

habiendo sido propuestas en su tiempo no hubieran sido atendidas y además el haber dictado la resolución por un número de consejeros menor que el requerido. Ambos recursos, el de aclaración y el de nulidad, eran resueltos por la propia sección ante quien se substanciaban. Las partes del proceso contencioso administrativo eran la Administración y el Particular, quienes podían actuar como partes actoras o demandadas". (21)

Simultáneamente existen dentro del Poder Judicial los Jueces y Tribunales de Hacienda, creados por la Ley Orgánica de los Jueces y Tribunales del 20 de septiembre de 1853, mediante la cual se dota a los Juzgados Especiales de Hacienda de competencia para conocer de los procesos civiles y penales en los que estuviera interesado el fisco; de los negocios jurídicos sobre contribuciones o impuestos a favor de la Instrucción Pública o Ayuntamiento; también conocían sobre las causas penales de contrabando y de delitos oficiales de los empleados de la Hacienda Pública.

Desafortunadamente para el desarrollo de la Justicia Administrativa en México, el Consejo de Estado en nuestro País tuvo una corta vida, puesto que con el triunfo de la Revolución de

(21) Nava Negrete Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Ob. Cit. pág. 280.

Ayutla, el 23 de noviembre de 1855 se expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, suprimiendo todos los llamados Tribunales Especiales, menos los eclesiásticos y militares, desapareciendo así los Tribunales y Jueces de Hacienda, así como el Consejo de Estado en su sección contenciosa Administrativa, transfiriéndose su competencia a los jueces ordinarios.

No obstante su abrogación, la Ley de Lares y su Reglamento constituyen uno de los antecedentes más importantes dentro de la historia de la Justicia Administrativa Nacional, y han servido de sustentación a ordenamientos legales posteriores que buscan la protección jurídica de los particulares frente a la Administración Pública.

"Las Leyes del Consejo de Estado son únicas y valiosos precedentes de nuestra legislación para la estructuración de un Tribunal al tipo Francés, sólo igualable por el constituido por la Ley de Justicia Fiscal de agosto de 1936, creando nuestro Tribunal Fiscal de la Federación: Leyes que a su vez han dado a su autor, Don Teodosio Lares, gran celebridad dentro de la bibliografía Administrativa Mexicana". (22)

(22) Ob. cit. pág. 278.

B) Ley de Justicia Fiscal de 1936.

El Tribunal Fiscal de la Federación fue creado como órgano encargado de dirimir las controversias entre los particulares y el Estado, con motivo de actos de carácter Fiscal por la Ley de Justicia Fiscal expedida el 27 de agosto de 1936 y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 del mismo mes y año, dictada por el Presidente de la República en uso de las facultades legislativas extraordinarias que le otorgó el Congreso de la Unión e iniciando su vigencia a partir del 1º de enero de 1937.

En esta Ley no se incluye ningún precepto de naturaleza substantiva, siendo por tanto netamente un Código Procesal que organiza el tribunal, señalando sus atribuciones y competencia, tanto de las salas como del pleno. Asimismo, establece cual será el procedimiento a seguir ante él, las cargas procesales de las partes, etc. La vigencia de la mencionada Ley es corta, pues el 31 de diciembre de 1938 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Código Fiscal de la Federación que la sustituye al entrar en vigor el 1º de enero de 1939. No obstante esa corta vigencia es necesario destacar la importancia de la Ley de Justicia

Fiscal como fuente primigenia del Tribunal Fiscal de la Federación, estableciendo los lineamientos que de manera genérica fueron seguidos en el Código Fiscal de 1938.

De la Ley que nos ocupa no sólo es importante su articulado, sino que también resulta interesante en gran medida su exposición de motivos, que justifica su expedición a través de los diversos conceptos que expone. Las principales características del Tribunal Federal Fiscal creado por la Ley de referencia pueden resumirse en las siguientes:

- Es un Tribunal Administrativo, tal y como fue concebido por el tipo Francés emulado, puesto que se trata de un órgano Jurisdiccional que se ubica dentro del Poder Ejecutivo Federal, encargado de conocer sobre controversias originadas por un acto administrativo, específicamente en este caso, por un acto de naturaleza fiscal, desprendiéndose todo esto del articulado de la Ley y de la propia exposición de motivos que expresamente lo admite.
- Nació como un Tribunal Administrativo de Justicia delegada tal y como existió en Francia el Consejo de Estado que inspiró a los autores de la Ley

de referencia. Esto significa que el Tribunal Fiscal de la Federación dictaría sus resoluciones sin que estuviesen sujetas a una posterior revisión u homologación de algún órgano administrativo. Debe entenderse claramente que en el presente caso, no puede aplicarse estrictamente el concepto de justicia delegada, puesto que el Poder Ejecutivo no podía delegar facultades al Tribunal Fiscal para conocer de controversias fiscales, dado que el propio Ejecutivo no tenía esas facultades jurisdiccionales y por tanto no podía delegarlas. De tal manera que fué un error señalar en la propia exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, el hecho de que el Tribunal dictaría sus fallos en representación del Ejecutivo Federal, y más se acentúa el error al señalar tal afirmación en el artículo Primero de la Ley en cita.

Varias fueron las causas de tal error, entre ellas el hecho de que el Ejecutivo, al expedir la Ley de Justicia Fiscal, lo hacía por delegación de las facultades legislativas que le otorgó el Congreso de la Unión en el año de 1935, siendo que el Ejecutivo sólo adquiriría facultades para legislar y no se le concedieron las facultades jurisdiccionales que a su vez transmitiría al

Tribunal Fiscal, resultando obvio que no podía delegarse algo que nunca se tuvo; otro factor que contribuyó a la deficiente redacción aquí analizada, es el hecho de que el Tribunal Fiscal se encuadra en la estructura del Ejecutivo Federal y por tanto se pensó que aquél estaba resolviendo en representación de éste.

Sin importar la corta vigencia de la Ley de Justicia Fiscal, como lo precisa el maestro Nava Negrete en su libro Derecho Procesal Administrativo, dicho ordenamiento cumplió su cometido al dar nacimiento y desarrollo a un órgano que prestigie en nuestro País una institución tan importante en otros lugares del mundo como lo es la Justicia Administrativa, siendo nota importante la facultad del Tribunal de crear jurisprudencia como medio idóneo de lograr su objetivo integrador y aplicador e inclusive creador de las Normas de Derecho Administrativo. Esta facultad se trasladó al Código Fiscal de 1938 y continúa vigente en el Código Fiscal actual.

En fin, que el Tribunal Fiscal de la Federación creado por la Ley de Justicia Fiscal determina el inicio de este órgano como una fuente de Justicia Administrativa y creadora de Jurisprudencia dándole

una organización y competencia acordes a su nacimiento y que han sido base para el desarrollo de la Justicia Administrativa en México.

C) Discusiones sobre la Constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación.

En su momento fueron muchas las críticas recibidas por la Ley de Justicia Fiscal al crear un Tribunal Administrativo independiente del Poder Judicial, pues en esa época subsistía la tradición judicialista que reconoce como únicos órganos competentes para ejercer la función jurisdiccional a los Tribunales del Poder Judicial sin que le importe la naturaleza del acto que dé lugar al conflicto, poniendo en tela de juicio la base constitucional del Tribunal Fiscal.

La Constitución de 1857 señalaba que el Poder Judicial Federal era el competente para resolver las controversias de ese ámbito desconociendo, sin reglamentarlo expresamente, la autonomía de lo Administrativo y reconociendo estrictamente el principio de división de poderes al establecer que sólo los órganos del Poder Judicial serían los encargados de ejercer la función jurisdiccional, por lo que en el período de vigencia de esta Consti-

-tución careció de sustento el concepto de contencioso administrativo.

En la Constitución de 1917 se continuó reconociendo el principio de división de poderes, reservándose por tanto a los Tribunales Judiciales Federales el conocimiento y resolución de los conflictos motivados en cumplimiento de Leyes Federales, pudiendo éstos manifestarse a través de diversos actos y procedimientos administrativos, según interpretación de las fracciones I y II del artículo 104 en su texto original. Es por ello que en 1936 al expedirse la Ley de Justicia Fiscal, se pone en duda la Constitucionalidad del Tribunal Fiscal que dicha Ley crea, puesto que estando vigente la Constitución de 1917, no se hacía mención en su articulado de manera expresa de la posibilidad de la creación del Tribunal, y de manera contraria otorgaba al Poder Judicial la exclusiva facultad de juzgar, prohibiendo por otro lado la instauración de Tribunales Especiales.

Para el maestro Alfonso Nava Negrete el Tribunal Fiscal creado en 1936 nace sin una base Constitucional:

"Nuestra Constitución en 1936, fecha de

creación del Tribunal, no contenía norma alguna que autorizara la institución de Tribunales Administrativos que significaran una excepción al principio Constitucional de División de Poderes. Este mismo principio impedía por otra parte el nacimiento de aquellos órganos Jurisdiccionales, pues si bien no era una división irrestricta de Poderes, si era necesario que cualquier excepción a ella estuviese consignada en la Constitución". (23)

En el mismo sentido Jesús González Pérez, siguiendo a Fraga, según su propio dicho, señala como argumentos de la inconstitucionalidad del Tribunal de 1936 los siguientes:

"1o. Que el artículo 49 de la Constitución de 1917 (análogo al 50 de la de 1857) prohíbe la reunión de dos o más Poderes en un sólo individuo o corporación, y que si el Ejecutivo juzgara vendría a violar el principio de separación adoptado".

"2o. Que el artículo 13 de la Constitución de 1917 dispone que "Nadie puede ser juzgado..... Por Tribunales especiales" y sólo "subsiste el fuero de guerra para delitos y faltas a la disciplina militar".

(23) Nava Negrete Alfonso. Ob. cit. pág. 311 y 312.

"3º Que según el artículo 14 de la Constitución, "surge la obligación para el poder público de seguir un juicio ante los Tribunales cuando pretende privar a un particular de algún derecho que esté en el patrimonio de éste, ya provenga de un acto civil o de un reconocimiento u otorgamiento del órgano Gubernamental".

"4º Que el Poder Público no puede hacerse justicia a sí mismo ni ejercer violencia para reclamar su derecho sin contrariar el precepto contenido en el artículo 17 de la Constitución".

"5º Que la supremacía y unidad del Poder Judicial, tal y como lo establece la Constitución, implica que no existe en un Gobierno organizado caso alguno en que el individuo no pueda llevar ante el poder judicial sus quejas por mala aplicación de las Leyes". (24)

Otros de los razonamientos en el mismo sentido, se refiere a que el juicio de amparo reconocido en la Constitución de 1917 excluye por sí sólo la necesidad de crear al Tribunal Fiscal de la Federación.

La posición contraria que aceptó la Constitu-

(24) González Pérez Jesús. La Justicia Administrativa en México. co. pág. 757 y 758.

-cionalidad del Tribunal, rebate los puntos anteriores en los términos siguientes:

"1o. Que el principio de la separación de Poderes no lleva necesariamente a la inconstitucionalidad de los tribunales Administrativos, pues el mismo ha sido interpretado en otros Países en forma tal que ha permitido el establecimiento de tales Tribunales".

"2o. Que el artículo 13 de la Constitución no tiene validéz respecto de los Tribunales Administrativos, pues cuando el mismo se refiere a Tribunales Especiales lo hace en el sentido que históricamente alcanzó esta expresión: como Tribunal creado exprofeso para conocer de un sólo caso o de un conjunto de casos determinados de antemano. Y es indudable que no es este el caso de los Tribunales Administrativos".

"3o. Que el hecho de que el artículo 14 exija juicio previo seguido ante los Tribunales para poder privar a una persona de sus derechos, tampoco supone un obstáculo en la creación de Tribunales Administrativos, si tenemos en cuenta el criterio jurisprudencial según el cual la falta de término expreso en el texto citado permite que

quepan dentro de él los procedimientos ante Tribunales aunque no estén encuadrados en la jurisdicción ordinaria".

"4º Que la idea de que si la Administración juzga de sus propios actos se está haciendo justicia en sí misma, siendo Juez y parte, contra la prohibición del artículo 17 de la Constitución, no se subsana con la intervención de un órgano judicial, pues el mismo Estado que obra como administrador, obra como Juez. Lo que el artículo 17 de la Constitución implica es que los órganos encargados de examinar y actuar las pretensiones frente a la Administración deben de estar investidos de independencia respecto de la Administración activa aunque no necesariamente estén encuadrados en la organización judicial ordinaria".(25)

Sobre la aseveración en el sentido de que no es procedente crear un Tribunal Administrativo, pues mediante el juicio de amparo se pueden atacar resoluciones administrativas, la segunda posición sostiene que la Ley de Justicia Fiscal deja subsistente la vía del amparo, armonizado con el juicio contencioso administrativo.

Como corolario a las dos posiciones antes

(25) González Pérez Jesús. Ob. cit. pág. 757 y 758.

expuestas se considera conveniente citar nuevamente al maestro Nava Negrete refiriéndose al mismo tema: "No se dijo el motivo para crear el Tribunal Fiscal. Tampoco se expresó la base legal ni constitucional para crearlo". (26)

"¿Cuál era ese precepto Constitucional que debía dar validéz a la Ley que creaba un Tribunal Administrativo? Ninguno se invocó (seguramente porque no lo había)". (27)

"No negamos que el Tribunal Fiscal sea un verdadero Tribunal que desarrolla una auténtica función Jurisdiccional, pero estamos convencidos, por las consideraciones expuestas, que el Tribunal Fiscal de la Federación entró al Derecho Administrativo Mexicano al margen del texto de la Constitución vigente en 1936". (28)

La discusión sobre la Constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación ahora ya no es trascendente pues con las reformas que ha venido sufriendo la Constitución se ha reconocido la existencia legal de los Tribunales Administrativos, siendo de particular importancia la reforma del 16 de noviembre de 1946, en que se adiciona el artículo 104 en su fracción I, facultando a la Suprema Corte para conocer de los recursos que

(26) Nava Negrete Alfonso. Ob. cit. pág. 313.

(27) Ob. cit. pág. 313

(28) Ob. cit. pág. 312

establezcan las Leyes contra las sentencias de Tribunales Administrativos, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos.

D) Reformas y adiciones al artículo 104 Constitucional.

Para determinar la validez constitucional del establecimiento y existencia de Tribunales Administrativos Federales, es conveniente realizar un breve resumen de cual ha sido la evolución del texto constitucional, específicamente en su artículo 104, fracción primera.

Hemos visto que el Tribunal Fiscal Federal creado por la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936 carecía de una sustentación constitucional, puesto que a pesar de que los argumentos vertidos en el sentido de su necesidad y de no ser contrario a diversos artículos de la Carta Magna pudieran resultar satisfactorios, es cierto que de manera específica no se prevé su existencia en nuestra Ley fundamental. De tal forma que en 1936 no era constitucionalmente válido el promulgar una Ley que crease un Tribunal Administrativo, y siguiendo esta premisa, los conflictos originados

por el cumplimiento de leyes federales, aunque se tratase de actos administrativos, eran competencia unicamente del Poder Judicial Federal.

Para fundar lo anterior basta transcribir el artículo 104 Constitucional como estaba redactado en 1936:

"Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del Orden Civil y Criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de Leyes Federales o con motivo de los tratados celebrados con potencias extranjeras. Cuando dichas controversias.....".(29)

De aquí se desprende que los actos administrativos de la autoridad federal pueden dar nacimiento a una controversia sobre cumplimiento y aplicación de Leyes Federales, surtiéndose la competencia de los Tribunales de la Federación, en los términos de la parte del precepto transcrito.

Pudiera pensarse que la competencia de los Tribunales Federales solamente se refiere a cuestiones civiles y penales, dejando fuera los conflictos

(29) Constitución Política. Editorial Andrade. (contiene las diversas reformas y adiciones históricamente).

administrativos, por no referirse el texto constitucional expresamente a ellos, sin embargo diversos tratadistas como el maestro Fraga y Carrillo Flores han resuelto adecuadamente este problema, señalando que debe desestimarse esta tésis, puesto que la interpretación legislativa y judicial es contraria a ella, dado que se ha reconocido que no existe razón de peso para dejar fuera a asuntos en donde la Federación actúa con fuerza de autoridad.

Con la reforma a la citada fracción primera del artículo 104 Constitucional, del 16 de diciembre de 1946 en que se le adiciona un párrafo, concluye la discusión sobre la Constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, pues se faculta de manera expresa a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de los recursos contra las sentencias de los Tribunales Administrativos. El texto del párrafo adicional es el siguiente:

"En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de tribunales administrativos creados por Ley Federal siempre que dichos Tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos". (30)

(30) Constitución Política. Editorial Andrade.

Posteriormente se publicó en el Diario Oficial el 25 de octubre de 1967, una nueva reforma a la citada fracción I del artículo 104 en su párrafo segundo: por un lado señala de manera expresa que las Leyes Federales podrán instituir tribunales contenciosos administrativos que se encarguen de conocer sobre los conflictos administrativos entre los particulares con la Federación o el Distrito Federal y Territorios Federales.

La citada reforma, textualmente dice:

Artículo 104, Fracción I. Párrafo Segundo:

"Las Leyes Federales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones". (31)

Esta adición además de contemplar expresamente la posibilidad de crear Tribunales Administrativos, establece que los actos administrativos sobre

(31) Constitución Política. Editorial Andrade.

los cuales podrán conocer pueden ser de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, admitiendo con ello la posibilidad de un contencioso administrativo en el Distrito Federal.

Con las reformas constitucionales citadas de 1940 y 1967 se puso fin al debate sobre la constitucionalidad de los tribunales administrativos, cuestión que actualmente sólo tiene un interés meramente histórico de la evolución de esos tribunales.

A mayor abundamiento, mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987, se adiciona el artículo 73 de la Constitución Federal, la fracción XXIX-H que a la letra dice:

"Artículo 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, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funciona-

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

-miento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

Con lo que se precisa claramente que será el Congreso quien expida las Leyes creadoras de los Tribunales Administrativos Federales y Locales en el Distrito Federal.

Por otro lado, también se adiciona la fracción I-B del artículo 104 Constitucional, para quedar como sigue:

"Artículo 104. Corresponde a los Tribunales de la Federación:

"I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los tribunales colegiados de circuito, se sujetarán a los trámites que la Ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los tribunales colegiados de circuito no procederá

juicio o recurso alguno".

Con las anteriores adiciones a nuestra Carta Magna se refuerza la base Constitucional de los tribunales Contencioso Administrativos Federales y del Distrito Federal.

E) Régimen legal actual del Tribunal.

Con las reformas a la Carta Magna referidas en el punto anterior, se reconoce constitucionalmente su existencia. El Código Fiscal de 1939 continúa en forma genérica con la estructura y contenido de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, por lo que habiendo comentado ésta, se ha conocido aquél.

El actual tribunal cuenta pues con una base constitucional en los citados artículos que reconocen expresamente la posibilidad de su creación mediante Ley Federal, expedida por el Congreso. La Ley Federal que en la actualidad ha dado origen al Tribunal Fiscal Federal que conocemos es el Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1981 y es mediante este ordenamiento que en su título Sexto: "Del procedimiento Contencioso Administrativo", establece la competencia, organiza-

-ción, procedimiento del Tribunal. El Título Sexto referido se divide en doce capítulos:

Capítulo I, "Disposiciones Generales" va del artículo 197 al 201 inclusive; el Capítulo II, "De Improcedencia y Sobreseimiento", se constituye de los artículos 202 y 203; el Capítulo III, "De los Impedimentos y Excusas", va del artículo 204 al 206; el Capítulo IV, "De la Demanda", consta de los artículos 207 al 211; el Capítulo V, "De la Contestación", lo regulan los artículos 212 al 216; el Capítulo VI, "De los Incidentes", se integra de los artículos 217 al 229; el Capítulo VII, "De las Pruebas", se forma de los artículos 230 al 234; el Capítulo VIII, "Del cierre de la Instrucción", lo regula el artículo 235; el Capítulo IX, "De la Sentencia", se compone de los artículos 236 al 241; el Capítulo X, "De los Recursos", se integra de los artículos 242 al 251; el Capítulo XI, "De las Notificaciones y del Cómputo de los Términos", va del artículo 251 al 258 y por último el Capítulo XII, "De la Jurisprudencia", va del artículo 259 al 261.

Continuando con el régimen legal del Tribunal, es de destacarse la importancia de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación publi-

-cada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978, pues a través de ella se establece la Organización y Competencia del Tribunal. La Ley se compone de seis capítulos. El Capítulo I "De la Integración del Tribunal", establece la autonomía del tribunal, su organización en Salas Regionales y una Superior, la duración de seis años de los magistrados, su forma de designación, remoción, requisitos para ser magistrado, faltas de los magistrados, licencias del demás personal del tribunal y requisitos para ocupar esos cargos; el Capítulo II "De la Sala Superior", establece que serán 9 magistrados que la integren, bastando 6 para su funcionamiento, la forma de votar las resoluciones, la forma de votar para crear jurisprudencia, las sesiones públicas, la competencia de la Sala, atribuciones en el ámbito administrativo. El Capítulo III "Del Presidente", señala la forma de designación del Presidente del Tribunal, casos de suplencia y atribuciones del Presidente. El Capítulo IV "De las Salas Regionales", establece que cada una de ellas se forma por tres Magistrados, bastando para resolver el voto por mayoría. El Capítulo V "Del Secretario de Acuerdos, Oficial Mayor, Secretarios, Actuarios y Peritos", establece de manera general la organización del Tribunal y las funciones de sus integrantes;

El Capítulo VI, "De las Vacaciones y Guardias", establece los términos y condiciones bajo los cuales se lleven a cabo estas dos medidas.

F) Naturaleza y Características del Tribunal.

El Tribunal Fiscal de la Federación, teniendo como origen el Consejo de Estado creado por la Ley de Lares en 1853, nació y continúa siguiendo el ejemplo del sistema de justicia administrativa Francés, esto es, un tribunal administrativo en su concepto clásico, puesto que siendo un órgano jurisdiccional se ubica formalmente dentro de la Administración Pública, pero cuenta con autonomía para emitir sus fallos y así, la naturaleza propia del Tribunal Fiscal de la Federación, es la de ser un Tribunal Administrativo. La anterior aseveración se confirma con lo dispuesto por el artículo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de febrero de 1978, que reconoce lo que ya preceptuaba la Ley anterior del 24 de diciembre de 1966, y que a la letra dice:

"Art. 1º.- El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organiza-

-ción y atribuciones que esta Ley establece".

Es un tribunal porque es un órgano encargado de dirimir controversias; es administrativo porque los asuntos de su competencia son los actos administrativos, específicamente los de naturaleza fiscal.

Desde la Ley de Justicia Fiscal, se señaló que el Tribunal Fiscal se situaba formalmente dentro de la Administración, lo que se desprende de la simple lectura de la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, que en su parte relativa dice: "El Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo (lo que no implica ataque al principio constitucional de la separación de poderes, puesto que precisamente para salvaguardarlo surgieron en Francia los Tribunales Administrativos); pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder..... Se consagrará así, con toda precisión la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el Ejecutivo presume que cuando esa autoridad no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una justicia administrativa". (32)

(32) Fix Zamudio Héctor. (Revista del Tribunal Fiscal de la Federación 4º número extraordinario de 1971. Pág. 26.

Es importante destacar del concepto previsto en el artículo 1º de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación en vigor, el hecho de que expresamente señala que el Tribunal estará dotado de plena autonomía para emitir sus fallos, con lo que se manifiesta que no es un tribunal de justicia delegada, como lo era hasta antes de la Ley Orgánica del 24 de diciembre de 1966, porque como ya se dijo, desde su origen con la Ley de Justicia Fiscal se señaló que el Tribunal fallaría en representación del Ejecutivo por delegación de facultades que la Ley le hacía. Ya con la Ley Orgánica de 1966 y hasta la fecha se le ha reconocido como un tribunal con plena autonomía, pues actuando por sí y con independencia del Ejecutivo dicta sus propias resoluciones que son válidas desde luego.

Dentro del concepto legal en cita, también es importante el destacar que se le denomina tribunal administrativo, con lo que no reduce su competencia a asuntos meramente fiscales, aunque de manera general conozca de este tipo de cuestiones y aunado esto a lo previsto en el artículo 23 de la propia Ley que precisa la competencia de las Salas Regionales del Tribunal, en sus fracciones V, VI, VII, VIII que distribuyen competencia en aspectos tales

como seguridad social, obra pública, etc. Dicho de otra manera, por su especialidad el Tribunal podrá clasificarse como un Tribunal Fiscal, con la salvedad de que no es exclusivamente fiscal, sino que puede conocer de asuntos de naturaleza diversa, de conformidad con su Ley Orgánica.

Otra característica del Tribunal la constituye el no tener facultades de plena jurisdicción y ser un Tribunal de anulación, ésto es, que en sus sentencias está facultado únicamente para anular un acto administrativo ilegal, o determinar su legalidad puesto que no puede condenar a la autoridad responsable a realizar un acto en determinado sentido. Lo anterior se desprende del contenido del artículo 239 del Código Fiscal en vigor que textualmente dice:

"Art. 239.- La Sentencia definitiva podrá:

- I. Reconocer la validez de la resolución impugnada
- II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada,
- III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales".

"Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto, o iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses aún cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 57 de este Código".

"En caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia".

"El Tribunal Fiscal de la Federación declarará la nulidad para el efecto de que se emita nueva resolución cuando se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, y en su caso, V, del artículo 238 de este Código".

Una segunda idea del concepto del Tribunal de anulación y de plena autonomía se hace constituir en determinar que tienen competencia de anulación aquellos tribunales que sólo tienen facultades para dejar sin efecto un acto, y tendrán competencia de plena jurisdicción aquellos tribunales que, dejando sin efecto un acto determinado, tienen facultad para dictar uno nuevo en sustitución del acto que han anulado. Bajo este contexto, apeándose al criterio del maestro Nava Negrete, se consi-

-dera que el Tribunal Fiscal de la Federación tiene competencia únicamente de anulación pues:

"En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de la Federación se tuvo el claro y firme propósito de que el Tribunal Fiscal debía tener una competencia de simple nulidad que debe corresponderle y diríamos que la Jurisprudencia oficial del Tribunal Fiscal desde 1937 a la fecha, es en el sentido de reconocer en la competencia del Tribunal la de un Tribunal de anulación". (33)

Otra idea del concepto de plena autonomía, la constituye el hecho de que el órgano que la posea será aquél con facultades para hacer ejecutar sus propios fallos. En este contexto el Tribunal Fiscal no estaría dotado de plena autonomía, pues carece por sí de atribuciones para hacer ejecutar sus resoluciones.

"Esta posición además de encontrarse precisada en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal fue adoptada oficialmente en el fallo emitido por el pleno del Tribunal Fiscal de la Federación en sesión del día 8 de agosto de 1938, en el cual se sostuvo substancialmente que el Tribunal Fiscal carecía de competencia para dar instrucciones acerca

(33) Nava Negrete Alfonso. Ob. cit. pág. 340.

de la actitud que debían adoptar las autoridades fiscales para cumplimentar las sentencias pronunciadas por el Tribunal Fiscal". (34)

"En efecto, habiéndose establecido que las resoluciones del Tribunal eran meramente declaratorias; la consecuencia inmediata es que el Tribunal carecía de imperio legal para hacer cumplir sus fallos, además de que los mismos no resultaban ejecutables en sí mismos". (35)

Concluyendo, el Tribunal fiscal de la Federación, es un tribunal administrativo en su concepto clásico, pues se trata de un organismo con facultades jurisdiccionales para dirimir las controversias que se susciten entre la autoridad y los particulares con motivo de actos administrativos. Es un tribunal de plena autonomía, pues tiene facultades para emitir por sí sus propias resoluciones sin necesidad de la delegación de facultades y con independencia de los poderes de la Unión.

De acuerdo a su especialidad, el Tribunal puede conceptuarse como fiscal, aunque puede conocer de actos administrativos de naturaleza diversa, de acuerdo con la competencia que le señale su Ley Orgánica.

(34) "La naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación. Leopoldo R. Arreola Ortiz. pág. 173 libro Tribunal Fiscal de la Federación. Editado por el propio Tribunal.

(35) Ob. cit. pág. 173. 175.

Atendiendo a la facultad de poder ejecutar -- sus fallos por sí mismo, el tribunal no puede considerarse de plena jurisdicción pues carece de facultades para ello.

De acuerdo al alcance de sus fallos, es un Tribunal de anulación, pues unicamente tiene facultades para determinar la legalidad o ilegalidad de actos administrativos y en este último caso anular.

G) Organización, competencia, procedimiento y recursos ante el Tribunal.

Organización: Con la publicación de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación de 1978, se ha venido a dar la nueva organización y estructura del Tribunal, que funciona a través una Sala Superior y 16 Salas Regionales localizadas en 11 diversas zonas del País.

"Sin duda el propósito central de promulgación de la nueva Ley Orgánica, que sigue en su estructura esencial a la de 1966, es el de la desconcentración geográfica del Tribunal Fiscal de la Federación a través de Salas Regionales".

Como es sabido, este Tribunal había venido funcionando, en Pleno, compuesto de sus magistrados, con atribuciones básicamente administrativas y algunas jurisdicciones en segunda instancia; y en siete Salas integradas cada una por tres magistrados, a través de los cuales ejercía esencialmente su función jurisdiccional. El Tribunal, tanto cuando actuaba en pleno como cuando lo hacía a través de las Salas, funcionaba sólo en la ciudad de México". (36)

El Presidente de la República con aprobación del Senado nombrará cada seis años a los Magistrados integrantes del Tribunal, señalando quienes integran la Sala Superior y las Salas Regionales. Igualmente designará a los Magistrados supernumerarios, que suplirán la ausencia de los magistrados en los términos de Ley.

La Sala Superior se compondrá de nueve Magistrados, pero basta la presencia de seis de ellos para que pueda sesionar. Las resoluciones se tomarán por mayoría de votos. (artículos 11 y 12).

El artículo 20 de la Ley Orgánica señala que las Salas Regionales se integran por tres magistrados cada una, siendo necesario para sesionar

(36) Ovalle Fabela José. Ob. cit. pág. 463.

la presencia de los tres, resolviendo por mayoría de votos.

Las diferentes regiones en que se divide el País, para el funcionamiento de las Salas Regionales son: (artículo 21):

I. Del Noroeste, con jurisdicción en Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.

II. Del Norte-Centro, con jurisdicción en Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.

III. Del Noroeste con jurisdicción en Nuevo León y Tamaulipas.

IV. De Occidente, con jurisdicción en Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.

V. Del Centro, con jurisdicción en Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.

VI. De Hidalgo-México, con jurisdicción en esos dos Estados.

VII. Del Golfo-Centro, con jurisdicción en Tlaxcala, Puebla y Veracruz.

VIII. Del Pacífico-Centro, con jurisdicción en Guerrero y Morelos.

IX. Del Sureste, con jurisdicción en Chiapas y Oaxaca.

X. Peninsular, con jurisdicción en Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.

XI. Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal.

En cada región habrá una Sala Regional, excepto en la Metropolitana, donde habrá seis (artículo 22) por lo que existirán en total 16 Salas Regionales en el País.

Competencia: En general las atribuciones que en la Ley de 1966 correspondían al Pleno del Tribunal son las que la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal actual asigna a la Sala Superior y son las siguientes:

Art.15. "Es competencia de la Sala Superior":

I. "Fijar la jurisprudencia del Tribunal conforme al Código Fiscal de la Federación".

II. "Resolver los recursos en contra de las resoluciones de las Salas Regionales, que conceden las Leyes".

III. "Conocer de las excitativas para la impartición de justicia que promuevan las partes, cuando los magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto respecto de proyectos formulados por otro magistrado, dentro de los plazos señalados por la Ley".

IV. "Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los magistrados y, en su caso, designar al magistrado que deba sustituirlos".

V. "Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales".

VI. "Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas Regionales cuando haya más de una en la circunscripción territorial, así como entre los magistrados instructores y ponentes".

La jurisprudencia del Tribunal Fiscal de la Federación será establecida por la Sala Superior, misma que es obligatoria para ella y para las Salas

Regionales, pudiendo variarla unicamente la propia Sala Superior, y se crea en los siguientes casos: al resolver las contradicciones entre sentencia de las Salas Regionales siempre que se apruebe por lo menos por seis de sus nueve magistrados; si resolviendo el recurso de queja interpuesto en contra de una sentencia de la sala regional, se decide modificar ésta; cuando la sala superior en recurso de revisión haya dictado tres sentencias consecutivas en el mismo sentido no interrumpidas por otra en contrario, y que se aprueben por lo menos por seis de los magistrados (artículo 260 Código Fiscal de la Federación).

Además la Sala Superior cuenta con las facultades administrativas que le concede el artículo 16 de su propia Ley Orgánica (designar al Presidente del Tribunal, nombrar Secretarios, Actuarios, conceder licencias, etc.).

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal, las Salas Regionales conocen de juicios contra resoluciones que:

1. Sean dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal,

se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

II. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado;

III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

IV. Las que causen un agravio en materia fiscal, distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las Leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes.

VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

VII. Las que se dicten sobre interpretación

y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la administración pública federal centralizada;

VIII. Las que constituyan créditos por responsabilidades contra funcionarios o empleados de la Federación, del Departamento del Distrito Federal o de los Organismos Públicos descentralizados federales o del propio Departamento del Distrito Federal.

IX. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

De la lectura del citado artículo 23 (de la Ley Orgánica del Tribunal) se infiere que las Salas Regionales del Tribunal Fiscal tienen una competencia que no se reduce a las cuestiones fiscales, sino que pueden conocer sobre resoluciones en materia de pensiones, contratos de obra pública y responsabilidades de servidores públicos.

"Como puede observarse, la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación pese al nombre de éste, no es exclusivamente fiscal, sino que también comprende cuestiones para-fiscales y administr

-trativas. La nueva Ley Orgánica reitera la posibilidad de que alguna otra ley que puede ser no sólo fiscal sino también administrativa, otorgue competencia al Tribunal Fiscal de la Federación y que, en caso de que no regule un procedimiento específico, se apliquen las disposiciones procesales del Código Fiscal de la Federación y de la propia Ley Orgánica (artículo 26)". (37)

Procedimiento: El juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación se regula por las disposiciones del Código Fiscal de la Federación de su artículo 197 al 241 inclusive, y para el caso de falta de disposición expresa es supletoria la aplicación del Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición que pretenda aplicarse se avenga al procedimiento contencioso que establece el Código (artículo 197 Código Fiscal de la Federación). El proceso contencioso administrativo llevado en el Tribunal Fiscal de la Federación contiene las etapas de un juicio ordinario, tales como demanda, contestación, pruebas, alegatos y sentencia.

Intervienen como partes: el particular y la autoridad administrativa, pudiendo actuar indistintamente como actor o demandado. En todo caso

será parte la Secretaría de Hacienda y Crédito Público cuando se encuentren en juego los intereses del fisco federal.

También es parte el tercero que tenga un derecho incompatible al del actor, y como coadyuvante de la autoridad, quien tenga interés directo en la anulación del acto administrativo cuando la autoridad sea el actor (artículo 198 Código Fiscal de la Federación).

La demanda debe presentarse ante la Sala Regional competente dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos la notificación del acto impugnado o aquél en que se haya tenido conocimiento de él o de su ejecución. Cuando sea la autoridad la que demande la nulidad de un acto favorable a un particular, el término para interponer la demanda será de 5 años a partir de la fecha de emisión del acto de que se trate.

La demanda debe contener: nombre y domicilio del actor, la resolución que se impugna, las autoridades responsables o el nombre del particular demandado cuando el actor sea una autoridad, los hechos que motiven la demanda, las pruebas que se ofrecen, los agravios que cause el acto reclamado, el nombre

y domicilio de terceros interesados, en su caso. A la demanda se adjuntarán las copias necesarias de las mismas para su notificación y emplazamiento a las partes, así como copia de los documentos que se anexen a la misma, los documentos acreditativos de la personalidad, el documento en que conste el acto impugnado y la constancia de su notificación y los elementos necesarios para el desahogo de las pruebas que se ofrezcan en esa promoción.

Admitida la demanda y emplazadas que sean las demás partes, la demandada realizará su contestación dentro de los 45 días siguientes a la notificación de la demanda. En la contestación de la demanda, el demandado expresará los incidentes de previo y especial pronunciamiento que procedan, de acuerdo al artículo 217, los casos de improcedencia o sobreseimiento que existan de conformidad con los artículos 202 y 203 del Código Fiscal de la Federación; se contestarán cada uno de los hechos de la demanda afirmándolos o negándolos, los argumentos por los que se consideren no procedente los agravios, las pruebas que se ofrezcan, nombre y domicilio del coadyuvante, si lo hay. Deben anexarse a la contestación sus copias necesarias para las partes, el documento en que se acredite la personalidad, las pruebas documentales ofrecidas.

El tercero y coadyuvante dentro del mismo término se apersonarán en juicio con un escrito que contenga los mismos requisitos de la demanda o contestación, anexando los mismos documentos a que se ha hecho mención para la citada contestación. Sólo son incidentes de previo y especial pronunciamiento la incompetencia en razón del territorio, la acumulación de autos, la nulidad de actuaciones y la muerte del actor, cuando deje sin materia el proceso o su pretensión sea intransmisible.

Dentro de los 20 días siguientes al en que surta efectos la notificación del acuerdo de contestación de la demanda, el actor puede ampliar su demanda cuando se impugne una negativa ficta o cuando en la contestación se alegue como causal de improcedencia el consentimiento tácito, si el actor considera que la notificación fue incorrecta.

Si sólo existen pruebas documentales que se desahoguen por su propia naturaleza y han sido exhibidas en juicio, dentro de los diez días siguientes a la contestación de la demanda, o la ampliación de la misma, se notificará a las partes que tienen un término de 5 días para alegar en forma escrita. Si existen pruebas que requieran desahogo propio, se señala fecha para ello y desahogadas

que sean todas, dentro de los diez días siguientes se procede igualmente a señalar un término a las partes para alegar. Vencido ese término se declara cerrada la instrucción. En el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación se admiten todo tipo de pruebas, excepto la confesional de la autoridad. Las pruebas supervenientes puede presentarse hasta antes de que se dicte sentencia.

Las pruebas se valoran de conformidad con el artículo 234 de la Ley de la Materia, haciendo prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan pruebas en contrario, y los documentos públicos. La Sala tiene facultad de, bajo su apreciación, otorgar el valor a las testimoniales y demás pruebas que no tengan señaladas en el citado precepto, cuando del enlace de las pruebas rendidas y presunciones formadas adquiriera una convicción distinta de los hechos, fundando razonadamente sus apreciaciones en la Sentencia.

Es importante destacar que en el juicio se prevé la posibilidad de que el particular promueva ante el tribunal el incidente de suspensión del procedimiento administrativo de ejecución del acto impugnado en cualquier tiempo, cuando la auto-

responsable se haya negado a ello, garantizando el interés fiscal.

La sentencia será dictada por la Sala Regional por unanimidad o mayoría de votos de los Magistrados integrantes, dentro de los 45 días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción del juicio.

Las sentencias deben estar fundadas y motivadas examinando cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado, limitándose a declarar la legalidad o nulidad del acto de que se trate.

Se declarará nulo un acto administrativo cuando sea incompetente el funcionario que lo emitió o tramitó; cuando se hayan omitido los requisitos de forma exigidos en las Leyes, inclusive por ausencia de fundamentación y motivación; por vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular; por deficiente o falsa motivación del acto reclamado o contravención a disposiciones aplicables u omisión a las mismas.

El Código Fiscal de la Federación prevé diversos recursos con que cuentan las partes para inconformarse de las Resoluciones del Tribunal y son: la reclamación (artículos 242 al 244), la

queja (artículo 245 al 247), la revisión (artículos 248 al 258), la revisión fiscal (artículo 250), y además el artículo 104, fracción I-B de la Constitución Federal, según reformas del 10 de agosto de 1987 modifica la regulación de este último recurso.

La reclamación procede ante las Salas Regionales en contra de resoluciones del Magistrado Instructor que admitan o desechen la demanda, la contestación o las pruebas, las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o los que admitan o rechacen la intervención del tercero o cadyuvante. El recurso se interpone dentro de los cinco días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva y tendrá por objeto subsanar, en su caso las violaciones cometidas y dictar la resolución que en derecho proceda. Interpuesta la reclamación, el Magistrado Instructor dará vista a la contraparte por cinco días para que manifieste lo que a su derecho convenga y sin más trámite dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de cinco días.

La queja procede contra resoluciones violatorias de la jurisprudencia del Tribunal, debiéndose interponer por el afectado dentro de los quince

días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación respectiva, ante la Sala Regional que corresponda, turnándose el escrito al Presidente del Tribunal, quien está facultado para desechar quejas notoriamente improcedentes.

En el auto que se admita el recurso se designará al Magistrado Instructor, corriéndose traslado a las demás partes por cinco días para que expresen lo que a su derecho convenga. Transcurrido este plazo se turnará el expediente al Magistrado Instructor para que formule el proyecto de Resolución en un plazo no mayor de un mes a partir de que recibió el expediente.

El recurso de revisión previsto por el Código Fiscal se concede a las autoridades en contra de resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimiento o contra sentencias definitivas, cuando el asunto sea de importancia y trascendencia a juicio del Titular de la Secretaría de Estado, Departamento Administrativo u Organismo Descentralizado a que el asunto corresponda. Igualmente serán recurribles las Sentencias de las Salas Regionales por violaciones procesales cometidas durante el procedimiento que afecten las defensas del recurrente y trasciendan el sentido del fallo.

El recurso se interpondrá mediante escrito dirigido al Presidente del Tribunal dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la resolución impugnada, debiendo firmarlo el Titular de la Dependencia o Entidad de que se trate, y en ausencia, por quien legalmente deba sustituirlo. Recibido el recurso se designará Magistrado Instructor, si procede se correrá traslado a la parte contraria por cinco días para que exponga lo conducente y vencido el término el Instructor dentro del plazo de un mes, formulará el proyecto de resolución que se someterá a la Sala Superior.

La Revisión Fiscal se da a la autoridad contra las resoluciones del recurso de revisión, y se interponía ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dentro del plazo de 15 días a partir de que surta efectos la notificación respectiva, mediante escrito dirigido al Presidente de la Segunda Sala, debiendo firmar el escrito el Titular de la Dependencia o Entidad o su sustituto legal en caso de ausencia. En el escrito se expondrán las razones por las que se considere el asunto de importancia y trascendencia.

La adición del 10 de agosto de 1987 a la Constitución Federal en su artículo 104, fracción

I-B, faculta expresamente a los Tribunales Colegiados de Circuito, y no a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a resolver sobre la revisión fiscal en contra de Sentencias definitivas, sujetándose su tramitación a las disposiciones de la Ley de Amparo en lo que se refiere al amparo indirecto. Las resoluciones de las revisiones no admiten recurso alguno.

Vista la evolución histórica del Tribunal Fiscal de la Federación y establecida una panorámica general sobre su funcionamiento actual que servirá como punto de partida para el análisis de Tribunales Administrativos locales que siguen su ejemplo en su regulación y actuación, a continuación se realizará una reseña relativa al Tribunal Administrativo local en el Distrito Federal.

2.- EL TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

Es bien sabido que este tema ha sido tratado en innumerables obras doctrinales y tesis profesionales desde diversos puntos de vista, y es por ello que el objeto de incluir en este trabajo el punto citado, tiene como finalidad el destacar sus características más importantes como Tribunal Contencioso Administrativo Local, para que sea el punto de partida que nos permita, con mayor precisión, llegar al estudio de diversos Tribunales Administrativos Locales de algunos Estados de la República.

"El Tribunal Fiscal de la Federación abrió el camino para el establecimiento de otros tribunales administrativos y con el reconocimiento de su constitucionalidad hecha por las reformas de 1946 y 1967 al artículo 104 de la propia Constitución, que autorizó a las Leyes Federales para instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dirimir controversias con la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, la Ley del 26 de febrero de 1971

(Diario Oficial de la Federación del día 17 de marzo de 1971) creó el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal.....".(38)

A) Régimen Legal.- El artículo 104 en su segundo párrafo es la base constitucional para la creación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, pues señala que las Leyes Federales podrán crear tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dirimir controversias administrativas entre los particulares y la Administración Pública Federal o del Distrito Federal, estableciendo su organización, funcionamiento, procedimiento y recursos.

Con fundamento en dicho precepto constitucional la Ley del 26 de febrero de 1971 crea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal dotándolo de plena autonomía para emitir sus fallos (artículo 1º). La justificación para el nacimiento del Tribunal es clara:

"En la exposición de motivos del dictámen de las Comisiones Unidas Primera de Justicia y Primera Sección de Estudios Legislativos del Senado, se explicó que con la creación del Tribunal, al servicio de los habitantes del Distrito Federal,

(38) Serra Rojas Andrés. Ob. cit. pág. 966.

se establecía un medio legal y eficaz para obtener pronta resolución en las controversias que puedan surgir entre sus intereses y los actos administrativos del Departamento del Distrito Federal". (39)

La Ley se divide en cuatro títulos: De la Organización del Tribunal; Del Procedimiento; De los Recursos y De la Jurisprudencia.

La Ley en cita ha sufrido diversas modificaciones, resultando importante destacar la más reciente ocurrida mediante Decreto del 16 de junio de 1986 que reforma, adiciona y deroga algunos artículos del referido ordenamiento que son de singular trascendencia, dado que entre otras cosas, modifica la organización del Tribunal adecuándola a la estructura actual del Tribunal Fiscal de la Federación.

La propia Ley que crea al Tribunal rige el procedimiento de los juicios que se llevan ante él, a falta de disposición expresa y en cuanto no se oponga a lo que la misma Ley prescriba, se aplicará supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; en materia Fiscal la Ley de Hacienda del Distrito Federal y el Código Fiscal de la Federación en lo que resulten aplicables.

(39) Briseño Sierra Humberto "La competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo". Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, - Número 1, pág. 7. 1979.

B) Naturaleza y características del Tribunal.

Siguiendo el modelo del Tribunal Fiscal de la Federación, el tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal es un claro ejemplo del concepto clásico de Tribunal Administrativo, esto es, que a pesar de encuadrarse formalmente dentro de la Administración Pública, al realizar su función de juzgador cuenta con autonomía para emitir sus fallos.

La redacción actual del artículo primero de la Ley que rige al Tribunal consigna expresamente su naturaleza como Tribunal Administrativo:

"Artículo 1º.- El Tribunal de lo Contencioso Administrativo es un Tribunal Administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y competencia que esta Ley establece". (40)

Aunque ese mismo artículo antes de las reformas de 1986 no señalaba expresamente que se trataba de un Tribunal Administrativo, esa naturaleza del Tribunal se desprendía del señalamiento expreso de su redacción en el párrafo siguiente...."está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos

(40) Decreto de Reformas y adicional a la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal publicado el día 16 de junio de 1986 en el Diario Oficial - de la Federación.

y es independiente de cualquier autoridad administrativa".

El maestro Nava Negrete señala en sus notas sobre el Tribunal que nos ocupa, que la denominación del Tribunal de lo Contencioso Administrativo corresponde simplemente al concepto de Tribunal Administrativo, estando ligada estrechamente su condición de Tribunal Administrativo, a la autonomía de que debe gozar y desde la reforma de 1946 que "constitucionalizó" los tribunales administrativos, se puso énfasis en tan caro atributo.

Una característica del Tribunal, al igual que en el caso del Tribunal Fiscal es que, el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal está dotado de plena autonomía respecto de cualquier autoridad administrativa para emitir sus fallos, por lo que no es un tribunal de jurisdicción retenida ni delegada.

La autonomía del Tribunal en relación a la administración activa se ve consolidada con el hecho de que sus magistrados, que serán nombrados cada seis años por el Presidente de la República a propuesta del Jefe del Departamento del Distrito Federal y con aprobación de la Cámara de Diputados,

no podrán ser removidos sino en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los Magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, con lo que se garantizó que no podrán ser destituidos libremente por alguna autoridad administrativa, asegurando se desvinculación con ésta.

Por otro lado, su definición legal como Tribunal Administrativo, así como su competencia en la resolución de los asuntos que se sometan a su conocimiento (artículo 21) determinan que nos encontremos ante un Contencioso Administrativo General, esto es, que contrariamente al Tribunal Fiscal de la Federación, tiene competencia para conocer sobre la legalidad de cualquier acto administrativo sin prejuzgar sobre su naturaleza fiscal o no.

Otra característica del Tribunal, en opinión del maestro Nava Negrete, la Constituye el ser un tribunal de plena jurisdicción, en oposición al tribunal de anulación:

"Nuevo en el Tribunal Administrativo del Distrito Federal es su carácter de órgano jurisdiccional de plena jurisdicción. A diferencia del

Tribunal Fiscal de la Federación que es un simple Tribunal de anulación".

"El Juez de plena jurisdicción podrá anular el acto que se impugna pero además estará en poder de condenar a la autoridad administrativa. Esto último implica que la sentencia del Juzgador podrá obligar a la resolución de otra conducta administrativa que satisfaga la pretensión del actor o aún más, que la sentencia misma alcance este cometido sustituyendo a esa conducta, a la que hace innecesaria. Así por ejemplo, se puede condenar a que la autoridad expida un permiso, una licencia, un certificado, o a que preste un servicio o registre un acto, etc., o bien que la sentencia ordene y la autoridad sólo ejecute.....". (41)

Desde el punto de vista del Derecho Procesal, serán Tribunales de Pplena jurisdicción aquéllos que posean los elementos necesarios para hacer ejecutar por sí sus sentencias, pudiendo inclusive utilizar la fuerza pública. Desde ese enfoque el Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal, al igual que el Tribunal Fiscal de la Federación, carece de ese atributo de plena autonomía para hacer ejecutar sus sentencias. La Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del

(41) Nava Negrete Alfonso. Notas sobre lo contencioso Administrativo del Distrito Federal, Jurídica Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Ibero Americana, México, Distrito Federal, pág. 278.

Distrito Federal de 1971 admite la posibilidad de sentencia de condena, pero no establece medios suficientes para lograr que las posibles condenas se cumplimenten.

Esta ausencia de regulación de la forma de ejecución de Sentencia en la Ley, constituye un problema importante dentro del proceso administrativo seguido ante el Tribunal, pues deja de precisar medidas suficientes para hacer efectivas sus resoluciones.

Resulta insuficiente que la Ley al regular el recurso de queja por incumplimiento de la sentencia solamente señale que se podrá imponer multa en reiteradas ocasiones a la autoridad que incumpla y que se podrá hacer del conocimiento, primero del Jefe del Departamento del Distrito Federal y luego del Presidente de la República, cuando la autoridad persista en su actitud. Faltaría incluir medidas de apremio eficaces, uso de la fuerza pública, procedimientos de ejecución en caso de hacer efectivos créditos, intervención del Ministerio Público, etc.

Una última característica del Tribunal la constituye al ser un Tribunal Local, pues, contrariamente

-mente al Tribunal Fiscal de la Federación, solamente puede conocer de actos administrativos de autoridades del Departamento del Distrito Federal. La última parte de la redacción del artículo primero de la Ley, antes de la reforma, confirma esta característica al indicar: "tiene a su cargo dirimir las controversias de carácter administrativo que se susciten entre el Departamento del Distrito Federal como autoridad local y los particulares".

Lo anterior también se confirma con la redacción de la fracción I del artículo 21 de la Ley, tal y como quedó con la reforma de junio de 1986 al señalar la competencia de las Salas del Tribunal:

"I. De los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Distrito Federal, dicten, ordenen, ejecuten o traten de ejecutar en agravio de los particulares".

C) Organización, competencia, procedimientos y recursos.

Organización.- Parte substancial de las reformas y adiciones de 1986 a la Ley que rige al Tribunal la constituyen aquellas disposiciones relativas a la organización del Tribunal. Antes

de las reformas, el Tribunal funcionaba en pleno y en tres Salas, de tres Magistrados cada una, componiéndose el pleno de los nueve Magistrados de las Salas, más otro Magistrado que no integraba Sala que es el Presidente del Tribunal. Las reformas de 1986, siguiendo el ejemplo de la actual organización del Tribunal Fiscal de la Federación, vienen a determinar que el Tribunal se componga de una Sala Superior integrada por cinco Magistrados, a quien de manera genérica corresponden las funciones que se asignaban al pleno, y de tres Salas de tres Magistrados cada una, ante quienes se substancian los juicios de que conoce el Tribunal (artículo 2º de la Ley reformada); podrán aumentarse en 2 Salas más, formadas por 3 Magistrados supernumerarios cuando sea necesario, a juicio de la Sala Superior. El Tribunal tendrá un Presidente que será a su vez el Presidente de la Sala Superior, durando en su cargo un año con posibilidad de reelegirse. El Presidente es designado anualmente en la primera Sesión de la Sala Superior. Cada Sala tendrá también un Presidente que durará igualmente un año con posibilidad de reelección y se nombra en la primera Sesión anual de cada Sala (artículo 5º y 6º de la Ley reformada).

Además de los Magistrados, el Tribunal,

tendrá un Secretario General de Acuerdos, un Secretario General de Compilación y Difusión, los Secretarios, Actuarios y demás personal necesario para el desarrollo de sus funciones, de conformidad con el presupuesto de egresos del Departamento del Distrito Federal.

Competencia.- La Sala Superior se integra de cinco Magistrados, bastando para sesionar la presencia de cuatro y es competente para:

I. Fijar la jurisprudencia del Tribunal, que será obligatoria para la Sala Superior y las demás Salas del Tribunal, misma que se crea cuando lo resuelto en las Sentencias se sustente en cinco ejecutorias no interrumpidas por otra en contrario y que hayan sido aprobadas por el voto de cuatro Magistrados por lo menos, en el mismo sentido. La Jurisprudencia del Tribunal puede interrumpirse o modificarse, mediante el voto en el mismo sentido de cuatro Magistrados por lo menos en una resolución cuando se trate de interrupción, y cuando pretenda su modificación, con los mismos requisitos que para su creación se exigen (artículo 88, 89 y 90 de la Ley).

II. Resolver los recursos en contra de

las resoluciones de las Salas.

III. Resolver el recurso de reclamación en contra de los acuerdos de trámite que dicte el Presidente de la Sala Superior.

IV. Conocer de las exitativas de justicia de las partes cuando los Magistrados no formulen el proyecto de resolución que corresponda o no emitan su voto a los proyectos formulados, dentro de los plazos que señala la Ley.

V. Calificar las recusaciones, excusas e impedimentos de los Magistrados del Tribunal y en su caso designar al Magistrado que deba hacer la sustitución.

VI. Establecer las reglas para la distribución de los asuntos entre las Salas del Tribunal, entre los Magistrados instructores y ponentes.

El artículo 14 Bis de la Ley en vigor señala las atribuciones administrativas de la Sala Superior tales como determinar la adscripción de los Magistrados de las Salas, nombrar al Secretario General de Acuerdos, a los actuarios, conceder licencias, autorizar vacaciones, etc.

El artículo 21 señala la competencia de las Salas que propiamente es la competencia del Tribunal para resolver los diversos asuntos que se pongan bajo su conocimiento, pudiendo conocer de:

I. Los juicios en contra de los actos administrativos que las autoridades del Distrito Federal dicten, ordenen y ejecuten o traten de ejecutar en perjuicio de los particulares.

II. Los juicios en contra de resoluciones definitivas del Departamento del Distrito Federal en que se determine la existencia de un crédito fiscal, se fije su cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; nieguen la devolución de algún pago indebido o cualquiera que cause perjuicio en materia fiscal.

III. Los juicios por negativa ficta. (silencio administrativo por un término de 30 días naturales contados a partir de la fecha de petición o en el plazo que fije la Ley o reglamento respectivo o el necesario de acuerdo a la naturaleza del asunto).

IV. Las quejas por incumplimiento de la autoridad demandada de las sentencias que dicten.

V. El recurso de reclamación en contra de las resoluciones de trámite de las propias Salas.

VI. Los juicios que promuevan las autoridades para que sean nulificadas las resoluciones fiscales favorables a un particular y que causen una lesión a la Hacienda Pública en el Distrito Federal.

VII. Los demás que señale la Ley.

Los conflictos de competencia que se susciten entre el Tribunal y los Tribunales de la Federación y de los Estados, se resolverán por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (artículo 15 de la Ley). Los que tengan lugar con otros Tribunales del Distrito Federal, serán resueltos por el Pleno del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.

Procedimiento.- El procedimiento se rige por la Ley que crea al Tribunal, supletoriamente por el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal; en materia fiscal la Ley de Hacienda del Distrito Federal y el Código Fiscal de la Federación. Es requisito indispensable para la iniciación de un juicio ante el Tribunal la presen-

-tación de la demanda por parte del interesado, pues no puede iniciarse de oficio. La parte que dé lugar a la iniciación del proceso mediante su actuar será el demandante, que puede ser un particular persona física o moral, o una autoridad que solicite la nulidad de una resolución fiscal favorable al particular; pueden ser demandados el Jefe del Departamento del Distrito Federal, sus Delegados, los Directores Generales del Departamento del Distrito Federal, las demás autoridades del Departamento del Distrito Federal ordenadoras y ejecutoras de los actos que se impugnen, y el particular a quien favorezca la resolución cuya nulidad se pida (artículo 21 fracción VI de la Ley).

También será parte en el juicio el tercero perjudicado, que es cualquier persona que tenga interés jurídico en el asunto de que se trate.

La demanda debe ser presentada por escrito dirigido al Tribunal dentro de los quince días hábiles siguientes al en que se haya notificado el acto reclamado o que se tenga conocimiento del mismo. Cuando sea actor una autoridad que pretenda anular una resolución fiscal favorable al particular, el término es de cinco años.

La demanda deberá contener únicamente (artículo 50):

- Nombre y domicilio del actor, y en su caso de su representante legal.

- El acto administrativo impugnado.

- Las partes demandadas.

- El nombre y domicilio del tercero perjudicado, si lo hay.

- Fecha de conocimiento del acto reclamado.

- Los hechos y fundamentos legales que motivan la demanda.

- La firma del actor.

- Las pruebas que se ofrezcan.

Al escrito de demanda deberán anexarse las copias necesarias para las partes, así como los documentos y demás elementos necesarios (pruebas). Admitida la demanda se emplazará a los demandados para que la contesten dentro del término de 15

días, citándose en el mismo acuerdo para la audiencia. El juicio puede decretarse improcedente cuando el acto impugnado no provenga de autoridad del Departamento del Distrito Federal; contra actos del propio Tribunal; cuando exista litispendencia, o los actos que hayan sido materia de otro juicio en que se haya dictado sentencia ejecutoriada. La contestación de la demanda debe ser igualmente por escrito, refiriéndose a cada uno de los puntos de la demanda, citando los preceptos legales aplicables y ofreciendo las pruebas pertinentes.

El actor puede solicitar la suspensión de los actos impugnados, desde la demanda, en cualquier etapa del juicio o en el amparo indirecto, misma que puede concederse para el efecto de que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentren, con notificación de esa situación a las autoridades demandadas que deberán respetarla. No se concederá la suspensión si con ello se causare perjuicio al interés social, se contravienen disposiciones de orden público o se deje sin materia el juicio. Para que se conceda la suspensión, tratándose de créditos fiscales, el que la solicite debe garantizar el interés fiscal.

Ofrecidas las pruebas de las partes, entre

las que no se admiten la confesional y las contrarias a la moral y al Derecho, se proveerá a su desahogo en la Audiencia, pudiendo decretar las Salas que se desahoguen pruebas para mejor proveer.

El artículo 73 de la Ley señala que la Audiencia tendrá por objeto desahogar las pruebas, oír alegatos y dictar sentencia, aunque puede ser que ésta se dicte con posterioridad.

Primeramente se hace relación de las pruebas ofrecidas y de las admitidas, desahogándose una por una de éstas hasta su total conclusión. Concluída la recepción de las pruebas se pasa al período de alegatos y el expediente pasa para resolución, que debe emitirse en un período no mayor de 10 días.

El juicio puede sobreseerse en los casos siguientes: cuando el actor se desista de él; cuando durante el juicio apareciere o sobreviniere alguna de las causas de improcedencia señaladas en la Ley; cuando el actor muera durante el juicio, si el acto impugnado sólo afecta a su persona y cuando la autoridad demandada haya satisfecho la pretensión del actor.

La sentencia que ponga final al juicio ante el Tribunal se dictará por la Sala correspondiente, votándose por mayoría, debiendo contener (artículo 79):

- La fijación precisa de litis, exámen y valoración de las pruebas desahogadas, que se hará al prudente arbitrio de la Sala, salvo las documentales públicas y la inspección judicial que harán prueba plena.

- Los fundamentos legales en que se base para resolver en definitiva sobre los puntos controvertidos.

- Los puntos resolutivos, en los que se determinará qué actos se declaran nulos y cuáles se reconoce su validez; el plazo en que la autoridad deba contestar una petición, si se trataba de negativa ficta, o la orden de reponer el procedimiento. Al pronunciar sentencia las Salas deberán suplir las deficiencias de la demanda, excepto en materia fiscal.

Son causas de nulidad de los actos impugnados (artículo 80):

- Incompetencia de la autoridad.

- Incumplimiento u omisión de las formalidades legales.

- Violación de la Ley o indebida aplicación.

- Arbitrariedad, desproporción, desigualdad, injusticia manifiesta o cualquier otra causa similar.

Cuando se declare fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y deberán señalar los términos en los que la autoridad demandada quedará obligada a otorgar o restituir al actor en el goce de sus derechos que se le hayan afectado o desconocido de manera indebida.

Recursos.- La Ley que rige al Tribunal señala los recursos siguientes: el de queja; el de reclamación, otro recurso sin nombre específico regulado por el artículo 86 de la Ley reformada y prevé la revisión administrativa que se substancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

La queja (artículo 82) es el medio con que cuenta el actor para acudir ante la Sala respectiva

a exigir el cumplimiento de la sentencia por parte de la demandada que no la haya cumplido en el término que para ello se le concedió. Se inicia por un escrito firmado por el actor dirigido a la Sala que conoció del asunto, dándose vista a la autoridad demandada para que manifieste lo que a su derecho convenga. Si se encuentra que no se ha cumplido en los términos de la sentencia, la Sala requerirá a la autoridad para que cumpla, amonestándola y previniéndola de que en caso de reincidencia se le impondrá una multa por dos mil pesos.

De persistir en su incumplimiento la autoridad, la Sala Superior a petición de la Sala que conozca, resolverá solicitar al Jefe del Departamento del Distrito Federal, como Superior Jerárquico, comine al funcionario responsable a cumplir, sin perjuicio de repetir las veces necesario la multa impuesta. Si la actitud de la autoridad subsiste, la Sala Superior a petición de su Presidente, comunicará al Presidente de la República, como titular del Gobierno del Distrito Federal, aquellos casos en que el propio Jefe del Departamento del Distrito Federal, no acate las resoluciones del Tribunal, solicitando se cumplan.

Las sanciones anteriores se aplican también

al incumplimiento de la suspensión que se haya decretado.

El recurso de reclamación (artículo 83) pueden interponerlo cualquiera de las partes y se da en contra los acuerdos de trámite dictados por el Presidente del Tribunal, las Salas o por los Magistrados, debiéndose interponer por escrito con expresión de agravios, dentro de los tres días siguientes al de la notificación ante la Sala de adscripción del Magistrado o Presidente que haya dictado el acuerdo recurrido. Admitido el recurso se dará vista a las demás partes por un término común de tres días para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Transcurrido el término mencionado la Sala correspondiente resolverá lo que proceda.

El artículo 86 de la Ley con la reforma de 1986, regula un recurso, al que no le da nombre. (este recurso ya lo regulaba la Ley antes de la reforma); se le concede a cualquiera de las partes y se da en contra de las resoluciones de las Salas del Tribunal que decreten o nieguen sobreseimientos; las que resuelvan el juicio o la cuestión planteada en el fondo y las que pongan fin al procedimiento. Se interpone el recurso por escrito dirigido a

la Sala Superior, dentro de los diez días siguientes al en que surta efectos la notificación de la resolución impugnada. Al admitirse el recurso por la Sala Superior, designará un magistrado ponente que correrá traslado a las partes por el término de cinco días, para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Vencido el término el Magistrado ponente deberá formular el proyecto y lo pondrá a disposición y votación de los demás miembros de la Sala Superior para su resolución definitiva por el término de quince días. Como es claro, este recurso se asemeja en su regulación al recurso de revisión previsto por el artículo 248 del Código Fiscal Federal, salvo que en este último, sólo se le concede a la autoridad.

Por último, el artículo 97 reformado prevé un nuevo recurso que antes de la reforma no se regulaba: el de revisión administrativa.

Este recurso se da únicamente para las autoridades y se promueve contra las resoluciones del recurso mencionado en el párrafo anterior, interponiéndose ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación correspondiente, cuando se trate de un asunto de importancia

y trascendencia, exponiéndose las razones por las que se considere ese asunto importante, considerándose que lo es cuando el valor del negocio exceda de 20 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal elevado al año, al momento de presentar el recurso. El escrito deberá ser firmado por el Jefe del Departamento del Distrito Federal y en caso de ausencia por quien legalmente lo represente. La Ley no prevé su substanciación.

Vista una panorámica general del Tribunal Fiscal de la Federación y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, a continuación se expondrá lo que se considera parte culminante del presente trabajo: El Contencioso Administrativo en los Estados.

CAPITULO III

EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN LOS ESTADOS

Dada cuenta que se ha hecho de los rasgos más característicos del Tribunal Fiscal de la Federación y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, toca tratar lo correspondiente a los diversos Tribunales Administrativos locales existentes en los diversos Estados del País. La necesidad de establecer este tipo de medida de control de la legalidad de los actos administrativos que dió lugar a la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, también ha sido contemplada por los legisladores de los Estados de la República Mexicana, y es -- por ello que han proliferado diversos Tribunales Administrativos locales, llámense Tribunales Fiscales, Tribunales de lo Contencioso Administrativo, o en algunos casos encargando la jurisdicción administrativa a diversos órganos del Poder Judicial Local.

"Por otro lado, los Tribunales Administrativos Estatales Mexicanos todavía son muy pocos, y su competencia se reduce por regla, al conocimiento de procesos de anulación fiscal; siguen generalmente el modelo del Tribunal Fiscal de la Federación, excluyendo su competencia para conocer los procesos de --

plena jurisdicción, y siguiendo los lineamientos del proceso regulado en el Código Fiscal de la Federación". (42)

En este capítulo se indicarán los rasgos fundamentales de diversos Tribunales Administrativos, entre los cuales se han escogido al Tribunal Fiscal del Estado de México y al de Sinaloa; el Tribunal Contencioso Administrativo de Sonora, la jurisdicción ejercida por el juez de lo fiscal en Nuevo Leon, por considerar que entre éstos se encuentran los rasgos más característicos de los sistemas de Justicia Administrativa local en nuestro País.

1.- Tribunales Fiscales locales.

Bajo esta denominación existen entre otros, los Tribunales del Estado de México, Sinaloa, Guanajuato, Colima, Tamaulipas, Veracruz y Jalisco, siendo característico que dichos tribunales y su funcionamiento se incluyan en el contenido de los códigos fiscales locales. A continuación se hace una exposición referente a los tribunales fiscales del Estado de México y del Estado de Sinaloa, por considerarse que el primero de ellos es el que quizá haya funcionado mejor a la fecha de acuerdo

(42) Ovalle Fabela José. Ob cit. página 458.

a su naturaleza, y a que el segundo a pesar de su denominación tiene competencia para conocer no sólo de actos en materia fiscal, sino de actos administrativos en general.

A) Tribunal Fiscal del Estado de México.

El antecedente inmediato del actual Tribunal del Estado de México, lo fue el Tribunal que con ese mismo nombre creara la Ley publicada en la Gaceta Oficial del Gobierno del 31 de diciembre de 1958. Este Tribunal fue creado como un órgano administrativo en la Entidad que debería dictar los fallos en representación del Ejecutivo local, con independencia de la Dirección de Hacienda y de cualquier otra autoridad administrativa. Podía conocer de juicios en contra de resoluciones, que no admitiendo ya recurso, fueran dictadas por el Secretario General de Gobierno, la Dirección General de Hacienda, sus Departamentos, o cualquier otra autoridad estatal, siempre que se determinase un crédito fiscal en cantidad líquida o dando las bases para su liquidación, observándose que desde luego este Tribunal sólo tiene competencia fiscal. Esta Ley fué reformada por decreto publicado el 31 de diciembre de 1966, creándose así un recurso de revocación ante el propio Tribunal para impugnar

resoluciones de sobreseimiento, y estableciendo igualmente el recurso de revisión fiscal ante el pleno del Tribunal Superior de Justicia del Estado de México, a efecto de que las partes pudieran impugnar las resoluciones definitivas del Tribunal Fiscal.

Al igual que el Tribunal Fiscal de la Federación en su origen, el Tribunal Fiscal del Estado de México nació sin base constitucional puesto que ningún precepto de la Constitución local preveía su creación, siendo hasta el 30 de diciembre de 1970 en que se publicaron en la Gaceta del Gobierno las adiciones al artículo 100 de la carta magna estatal, en que se le dió al Tribunal la debida sustentación constitucional. La Ley en cita fue abrogada por el Código Fiscal del Estado de México contenido en decreto número 78 del 31 de diciembre de 1970, emitido por la XXIV legislatura de la Entidad.

a) Régimen Legal.

La base constitucional del actual Tribunal Fiscal del Estado de México, como se ha señalado se encuentra en el segundo párrafo del artículo 100 de la constitución local a partir de sus refor-

-mas publicadas en la Gaceta del Gobierno del Estado del 31 de diciembre de 1970:

Artículo 100.- "Se deposita el poder judicial en
 Las Leyes del estado podrán instituir tribunales, de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública estatal o municipal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y las demás instituciones jurídicas necesarias para prever el alcance de sus objetivos". (43)

Esta adición a la constitución local se dió en concordancia a las modificaciones realizadas a la fracción primera del artículo 104 del pacto federal, mediante las cuales se constitucionalizó la creación del Tribunal Fiscal de la Federación.

Vistas las adiciones al artículo 100 de la constitución local ya citadas, mediante el decreto publicado en la Gaceta del Gobierno del Estado de México el 2 de enero de 1971 se expidió el Código Fiscal del Estado en vigor, que abrogó la Ley que crea el Tribunal Fiscal estatal de 1958. El Código

(43) Constitución Política del Estado de México, publicada como suplemento del Diario Oficial de la Federación el 4 de agosto de 1986.

Fiscal citado, en su capítulo III denominado "Fase Contenciosa", contempla todas las disposiciones referentes al tribunal, y van del artículo 158 al 209, inclusive. Este capítulo III se subdivide en "Disposiciones Generales", "El Procedimiento", "De las Notificaciones y los Términos", "De la Demanda", "De la Contestación", "De la Suspensión del Procedimiento Administrativo" y "De la Acumulación".

b) Naturaleza y Características del Tribunal.

La naturaleza del Tribunal Fiscal del Estado de México la constituye el ser un Tribunal Administrativo, esto es un órgano jurisdiccional encargado de dirimir controversias administrativas, específicamente fiscales, que aunque formalmente se ubica dentro de la administración, tiene plena autonomía para dictar sus fallos. Lo anterior se desprende de la redacción misma del ya citado artículo 100 de la Constitución Estatal y de lo señalado en el artículo 158 del Código Fiscal vigente del Estado de México, que a la letra dice:

Artículo 158.- El Tribunal Fiscal del Estado libre y soberano de México, es un Tribunal administrativo dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que esta ley establece".

Así pues, el Tribunal actuará por cuenta propia y sus resoluciones son válidas por sí mismas sin necesidad de ratificación de algún otro órgano de gobierno, por lo que tiene la característica de estar dotado de plena autonomía para emitir sus fallos.

Otra característica propia del Tribunal la constituye el no tener facultades condenatorias o de plena jurisdicción, sino que es únicamente un tribunal de anulación, puesto que sus resoluciones sólo pueden declarar la validez o nulidad del acto de que se trate.

Además, al igual que el Tribunal Fiscal de la Federación carece de medios y facultades para hacer por sí cumplir sus propias resoluciones.

Atendiendo a su especialidad es un Tribunal Fiscal:

"Es una institución de competencia limitada; sólo conoce de las controversias que se suscitan entre las autoridades administrativas del Estado y los gobernados en materia fiscal estatal". (44)

"Es un organismo desconcentrado.- Las atribu-

(44) Ruiz Pérez Tomás. El Tribunal Fiscal del Estado de México. Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México. Año I, número I. Mayo-Agosto de 1977.

-ciones del Tribunal se ejercen a través de dos salas unitarias, con distinta residencia, una en la capital del Estado y otra en Naucalpan, México".(45)

c) Organización, Competencia, Procedimiento y Recursos.

El Tribunal en sus inicios se organizó de una manera muy sencilla: Fue un Tribunal unitario compuesto por el magistrado propietario y de los supernumerarios que requiriera la función que se desarrollase, con los secretarios y personal auxiliar necesarios (Artículo 159 del Código Estatal).

"Por virtud de la reciente modificación al citado cuerpo legal, publicada en la Gaceta del Gobierno del 29 de marzo de 1977, la institución para el ejercicio de sus funciones cuenta con dos salas unitarias, las que se integran por un Magistrado Propietario y el número de Supernumerarios que requieran las necesidades derivadas de la administración de justicia fiscal". (46)

De conformidad con lo dispuesto por el -- artículo 160 del Código Fiscal local, los magistrados del Tribunal son nombrados en la forma que señala la Constitución del Estado para los magistrados

(45) Ob. cit. página 65.

(46) Ob. cit. página 65.

del Tribunal Superior de Justicia, esto es, serán -- nombrados por el gobernador del Estado con aprobación de la legislatura local, o de la diputación permanente en su caso (Artículo 70 Fracción XI bis, 89 Fracción XXVII y 105 de la Constitución Política Local).

Los magistrados tomarán posesión de su cargo el primer día hábil del mes de octubre del año en que se inicie el período del Ejecutivo del Estado, y durarán en su cargo seis años y no pueden ser destituidos, ni suspendidos, sino por causa justificada, de conformidad con lo que dispone la constitución del Estado para los magistrados del Tribunal Superior de Justicia. (Artículo 160 del Código Fiscal Local).

Para ser magistrado del Tribunal se requiere ser ciudadano del Estado, (esto es, ser ciudadano mexicano con residencia fija por lo menos seis meses dentro del territorio del Estado, con ánimo de permanecer en él, o que antes de ese tiempo manifieste expresamente a la autoridad local el deseo de adquirir esa calidad) mexicano por nacimiento e hijo de mexicanos por nacimiento, mayor de 30 años de edad, título de licenciado en derecho, haber ejercido por lo menos 5 años en esa carrera, experiencia en materia fiscal, no haber sido conde-

-nado por delito que amerite privación de libertad, ni en juicio de responsabilidad (Artículo 161 del Código Fiscal Local).

Los secretarios de acuerdos y demás personal, son nombrados por el magistrado propietario.

Competencia.- Dado que existen dos Salas Unitarias del Tribunal, es necesario señalar dos tipos de competencias: por materia y por territorio.

De acuerdo a lo previsto por el Artículo 169 del Código Fiscal Local, el Tribunal en sus dos Salas Unitarias es competente para conocer por materia de los juicios que se inicien: contra resoluciones y liquidaciones definitivas de la Dirección General de Hacienda, de sus Dependencias o cualquier Organismo Fiscal que sin ulterior recurso administrativo lo fijen en cantidad líquida o den las bases para su liquidación; contra las resoluciones dictadas por autoridades del Poder Ejecutivo del Estado que constituyan responsabilidades administrativas en materia fiscal en contra de funcionarios y empleados del Gobierno del Estado; contra acuerdos que impongan definitivamente y sin ulterior recurso administrativo, sanciones por infracciones a las Leyes Fiscales Estatales;

contra cualquier resolución o acto distinto de los anteriores, dictado en materia fiscal y que causen agravio no reparable por algún recurso administrativo o contra actos fuera del procedimiento administrativo de ejecución; contra el procedimiento administrativo de ejecución, siempre que se haya agotado el recurso administrativo de reconsideración y se afirme que el crédito exigido se ha extinguido, o que el monto del crédito es inferior, o que son propietarios de los bienes embargados por un crédito establecido en contra de otra persona, o que el procedimiento coactivo no se ajuste a la Ley; contra la negativa de la autoridad competente para ordenar la devolución de un pago hecho indebidamente por concepto de impuesto, derecho, aprovechamiento o aportación de mejoras; cuando existan resoluciones que favorezcan al particular, la Dirección General de Hacienda puede solicitar su anulación; cuando alguna ley especial otorgue competencia al Tribunal Fiscal del Estado, también procede el juicio de nulidad.

"Como podrá observarse la competencia del Tribunal Fiscal en la actualidad, es exclusivamente fiscal estatal, por lo que carece de atribuciones para conocer de resoluciones emitidas por las autoridades fiscales del estado en materia de impuestos

federales, así como actos formulados por las autoridades municipales tocantes a gravámenes federales y municipales". (47)

La competencia por territorio de las dos Salas, está señalada en el Artículo 165 del Código Fiscal del Estado. De acuerdo a lo anterior, la Sala con sede en Toluca, y la ubicada en Naucalpan, conocerán de los asuntos de acuerdo al Distrito Judicial en que el causante tenga su domicilio; la primera de ellas tendrá competencia sobre diez Distritos Judiciales determinados que comprenden 65 Municipios; la segunda Sala tiene competencia sobre 6 Distritos Judiciales que abarcan 56 Municipios.

La distribución territorial de las atribuciones de Sala, como consecuencia de la citada desconcentración, redundará en favor de los particulares, facilitando sus prerrogativas, porque por un lado, al tener una Sala del Tribunal en su jurisdicción, les significará una mayor comodidad para inconformarse en contra de los actos de la Administración Fiscal que consideren ilegales, y por otro, al no tener que trasladarse necesariamente a la Capital del Estado, realizarán menos erogaciones económicas.

(47) Ob. cit. página 66 y 67.

Procedimiento.- El Código Fiscal Estatal, regula el procedimiento del Juicio en sus Artículos 170 al 209 que de manera genérica siguen el esquema del Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que se presentará únicamente en seguida las notas más sobresalientes al respecto.

El juicio de anulación por lo general se promueve por los gobernados y de manera excepcional por la Administración cuando ésta considera que algún acto administrativo favorable al particular no se apega a la Ley.

El procedimiento se ajusta a las disposiciones del Código Fiscal Local, y a la falta de prevención expresa se aplican supletoriamente las normas del Código de Procedimientos Civiles del Estado (Artículo 170, Código Fiscal local).

Son partes en el procedimiento: el actor (gobernado o Administración Pública), el demandado, que por lo general es uan autoridad, el tercero interesado, en su caso, que tenga un interés de orden patrimonial en el asunto o tenga un derecho incompatible con el que pretenda el actor.

El actor debe acreditar su interés Jurídico

en el juicio, pudiendo designar representantes en los términos de la Legislación común; las autoridades fiscales podrán acreditar representantes en las audiencias con facultades para rendir pruebas y alegar, mediante simple oficio.

La demanda debe presentarse ante la Sala competente del Tribunal o puede enviarse por correo certificado, dentro de los quince días siguientes al de la notificación del acto impugnado (días naturales, excepto domingos y días en que el Tribunal declare no laborables). La demanda debe contener: nombre del actor y domicilio para recibir notificaciones, debiéndose designar uno en la población donde tenga asiento la Sala del Tribunal que deba conocer; nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la Dirección General de Hacienda y los del tercero interesado, cuando lo haya; el acto o actos impugnados en el juicio y las autoridades responsables; hechos y fundamentos legales de la demanda; las pruebas que el actor se proponga rendir. A la demanda deberán acompañarse los documentos con que acredite su personalidad, cuando no promueva a nombre propio, los documentos justificativos de la acción, cuando los tenga en su poder. La demanda podrá ampliarse dentro de los quince días siguientes a la fecha

de su contestación cuando: se demande la negativa ficta y cuando el actor conozca los fundamentos de la resolución impugnada sino hasta que la demanda esté contestada. Si la demanda fuere oscura o irregular el Tribunal deberá prevenir al actor para que la corrija o complete dentro de los cinco días siguientes; si no lo hace se desechará la demanda. Admitida la demanda se correrá traslado con ella al demandado para que la conteste dentro de los diez días siguientes y se emplazará en su caso al tercero interesado y a la Dirección General de Hacienda, teniendo esta última un término de veinte días para contestar la demanda. La contestación deberá contener: una referencia concreta a cada uno de los hechos de la demanda; los hechos y consideraciones jurídicas que a su juicio impidan se emita una resolución en cuanto al fondo (ej. causales de improcedencia y sobreseimiento) o demuestran que no ha nacido o que se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

Si no se contesta la demanda en el término de Ley, cuando ésta sea omisa o no se adjunte la documentación respectiva, se presumirán ciertos los hechos de la demanda, salvo prueba en contrario.

Una particularidad sobresaliente en este

Juicio es el hecho de que el Código Fiscal faculta a una autoridad Fiscal, Dirección General de Hacienda del Estado, cuando legalmente no deba intervenir un particular como tercero a formular un pedimento al Tribunal en el sentido de que pronuncie sentencia favorable al actor en los casos siguientes:

Cuando la demanda se funde en la interpretación que la Dirección General de Hacienda haya dado a las disposiciones fiscales que en aquellas se citan en los términos de ley o siempre que sea claro e indubitable el derecho del actor.

Cuando el demandante considere que se encuentra en alguno de los casos anteriores podrá pedir al Tribunal que requiera a la Dirección General de Hacienda del Estado para que en un término de veinte días manifieste si pide el fallo a favor del actor o la continuación del procedimiento regular.

Al escrito de constatación de demanda se acompañarán las copias para cada una de las partes, ofreciéndose las pruebas que se proponga rendir. Para pruebas periciales y testimoniales se indicarán nombres y domicilios de peritos y testigos, acompañándose los interrogatorios correspondientes. Lo mismo se hará para refutar las periciales y

testimoniales ofrecidos por la parte actora.

Dentro de ese mismo plazo de diez días el tercero interesado podrá manifestar por escrito lo que a su derecho convenga, aplicándose para ello lo relativo a la contestación de demanda.

Al igual que en el Juicio de Nulidad seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en el Estado de México también se contempla la figura de la Suspensión del Procedimiento Administrativo de ejecución, garantizando el interés fiscal. Esta suspensión se promueve por escrito ante la Autoridad Ejecutora anexando copia de la demanda de nulidad, así como la garantía correspondiente, teniendo quince días dicha autoridad para aceptar la garantía. Si no se admite la demanda dentro de los treinta días siguientes al otorgamiento de la suspensión, podrá continuarse con el procedimiento de ejecución. Si la Ejecutora no concede la suspensión sin causa justificada, el particular podrá ocurrir en queja ante el Tribunal dentro de los cinco días siguientes a la negativa, quien pedirá el informe relativo a la autoridad para que lo rinda dentro de las setenta y dos horas siguientes, citándose desde luego a una Audiencia de pruebas y alegatos dentro de los quince días siguientes, dictándose la resolu-

-ción que proceda.

Admitida la demanda se llevará a cabo la Audiencia en la hora y fecha que se haya señalado en el auto admisorio de la demanda, dentro de un plazo que no excederá de un mes.

Abierta la Audiencia se dará lectura a la demanda, a la contestación y en su caso al escrito del tercero interesado. En caso de que exista alguna causal de improcedencia se dictará de oficio. Las causas de improcedencia son: falta de interés jurídico del actor; litispendencia, que el acto reclamado haya sido materia de otro juicio ante el Tribunal en que se haya dictado sentencia y exista identidad de partes; consentimiento tácito o expreso del actor del acto reclamado; existencia de recurso administrativo contra el acto reclamado; que el acto impugnado haya sido materia de un procedimiento Judicial; contra normas generales que no se hayan aplicado contra el actor; la inexistencia del acto atacado; cualquiera que señale el Código Fiscal u otra Ley impositiva. En todos estos casos se sobreseerá el Juicio; también se sobreseerá cuando el demandado se desista del Juicio.

Si no existe causa de improcedencia o sobre-

-seimiento se continuará con la Audiencia, resolviéndose cualquier cuestión incidental que surgiese (acumulación y nulidad de actuaciones). En seguida se recibirán las pruebas ofrecidas por las partes y que en ese momento se admitan; son admisibles todo tipo de pruebas, excepte la confesional de las autoridades y las que no se hayan ofrecido en la fase oficiosa del procedimiento (recurso administrativo) ante la autoridad demandada, salvo que no se haya tenido oportunidad de ello.

A juicio del Tribunal, la Audiencia podrá suspenderse o prorrogarse. Admitidas las pruebas inmediatamente se procederá a su desahogo sujetándose a las reglas del Derecho Procesal ordinario local, oyéndose los alegatos de las partes siguiéndose el orden siguiente: primero el actor, luego la parte demandada y por último el tercero interesado. La Sentencia deberá estar debidamente fundada y motivada refiriéndose a los puntos controvertidos, señalándose si existen alguna o algunas de las siguientes causas legales de anulación: incompetencia de la responsable, omisión o incumplimiento de formalidades legales; violación de la disposición aplicada o inaplicación de la debida; desvío de poder tratándose de infracciones fiscales.

Recursos.- Contrariamente a los ordenamientos estudiados con anterioridad (Código Fiscal de la Federación y Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal), el Código Fiscal del Estado de México al regular el Juicio de Nulidad no establece recurso alguno en contra de las resoluciones del Tribunal, por tanto éstas tienen el carácter de cosa juzgada, teniendo unicamente las partes la posibilidad de acudir al Juicio de Amparo para impugnar esas resoluciones, directo si es la Sentencia definitiva o indirecto si se trata de cualquier otra resolución.

Desde un punto de vista muy personal, se considera que es conveniente incluir en este ordenamiento un Capítulo correspondiente a los Recursos ante el propio Tribunal, lo que permitiría que las partes pudieran lograr que se subsanaran errores u omisiones cometidos por el propio Tribunal, ya sea durante la substanciación del Juicio como en su Resolución, sin la necesidad de tener que acudir para ello a otra instancia, con todos los inconvenientes de tiempo, economía, inseguridad, etc., que ésto implica.

Como corolarios a este subtema es prudente recalcar dentro del Tribunal Fiscal del Estado de

México, las siguientes peculiaridades propias:

Es un Tribunal desconcentrado, puesto que ejerce sus funciones a través de dos Salas Unitarias con distinta ubicación geográfica dentro del Estado y por tanto puede hablarse de que existe una competencia por territorio para cada una de las Salas, misma que se determina de acuerdo al domicilio del causante dentro de un determinado Distrito Judicial, tal como lo precisa el Artículo 165 del Código Fiscal Local, de acuerdo a la reforma de marzo de 1977.

Por otro lado, en cuanto al procedimiento se prevé la supletoriedad de la aplicación del Código de Procedimientos Civiles del Estado de México.

Otra particularidad la constituye el que se incluya como parte en el Juicio a la Dirección General de Hacienda del Estado, aunque ésta no tenga el carácter de actora o demandada; esta Dirección, a nivel Federal podría equipararse a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y a nivel local en el Distrito Federal a la Tesorería de esta Entidad.

Igualmente se prevee la figura del tercero

interesado como parte del proceso, que será aquella persona que aparezca como titular de un derecho incompatible con el del actor. También la propia Ley prevé la existencia del Coadyuvante, que será aquella persona que, en los casos en que la Dirección General de Hacienda tenga el carácter de actor en el Juicio, tenga interés directo en la anulación de un acto administrativo favorable a otro particular.

Una inclusión relevante en el Código Fiscal del Estado de México es el hecho de que la Dirección General de Hacienda en su contestación de demanda, cuando no exista tercero que deba intervenir un Juicio, podrá formular un pedimento en el sentido de que se emita fallo favorable al actor cuando la demanda se funde en interpretación que la propia Dirección haya dado a Leyes Fiscales que se invoquen en la demanda o cuando sea obvio e indubitable el derecho del actor.

No se incluyó, como ya se asentó, un Capítulo de Recursos ante el propio Tribunal con las desventajas obvias para las partes inconformes con una Resolución.

De manera genérica, puede decirse que se

trata de un Tribunal Administrativo en el sentido clásico francés, bien estructurado, que, siguiendo los lineamientos del Tribunal Fiscal de la Federación y del Contencioso Administrativo del Distrito Federal, cumple con sus fines como protector de la legalidad de los actos de la Administración.

B) Tribunal Fiscal del Estado de Sinaloa.

a) Régimen Legal.

La Constitución Política del Estado de Sinaloa prevé la creación de Tribunales Administrativos en su Capítulo V, Título IV, "De la Jurisdicción Administrativa", señalando el artículo 109 Bis:

"Se instituye la Jurisdicción Administrativa para conocer de las controversias que se susciten en relación con la legalidad, y en su caso la interpretación, cumplimiento y efectos de los actos, procedimientos y disposiciones de naturaleza administrativa emitidos por autoridades del Estado o de los Municipios, para lo cual podrán crearse Tribunales Administrativos, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos estableciéndose las normas de organización, funcionamiento, competencia, procedimiento y recursos contra sus resoluciones". (48)

Con esta base constitucional el 3 de mayo de 1976, entró en vigor la Ley de la Administración de Justicia Fiscal del Estado de Sinaloa que crea El Tribunal Fiscal de dicha Entidad, que más que ser un Tribunal meramente Fiscal, tal y como lo precisa la Constitución local, tiene competencia

(48) Constitución Política del Estado de Sinaloa, publicada en el suplemento del Diario Oficial de la Federación del 18 de Agosto de 1986.

para conocer sobre la legalidad de actos administrativos, por lo que adquiere el carácter de contencioso administrativo, aunque la Ley no lo señale.

En la Ley de Justicia Fiscal se regula la competencia del Tribunal, su organización, competencia, el procedimiento, incidentes, jurisprudencia, y recursos que se pueden promover ante él.

La Ley Orgánica del Tribunal regula la organización interna de los funcionarios menores y áreas administrativas del Tribunal.

La Ley Orgánica de la Procuraduría Fiscal de la Secretaría de Finanzas del Estado, que entró en vigor el 3 de mayo de 1976, regula la actuación de dicho órgano como representante de la Secretaría de Finanzas en los juicios que se tramiten ante el Tribunal Fiscal local.

Los ordenamientos legales en mención, regulan todo lo relativo al funcionamiento del Tribunal, resultando una legislación muy completa en la materia, cuyos preceptos fundamentales se anotarán y analizarán a lo largo de este Capítulo.

b) Naturaleza y Características del Tribunal.

De la sola lectura del artículo 109 Bis de la Constitución Política local que se ha transcrito en el punto inmediato anterior, se desprende que nos encontramos ante un órgano jurisdiccional administrativo con plena autonomía para emitir sus fallos, esto es, que se trata de un Tribunal Administrativo, tal y como específicamente se determinó en los considerandos de la iniciativa de Ley de Justicia Fiscal del Estado, al señalar:

"El Tribunal Fiscal del Estado será esencialmente un órgano contencioso-administrativo, en virtud de que las controversias sometidas a su jurisdicción son administrativas y se vinculan, strictusensu, con el derecho administrativo, el cual se refiere por igual a las funciones públicas caracterizadas, en primer lugar, con la operación del activo patrimonial estatal y, además, con cuestiones administrativas, tales como contratos de esa índole, disciplinarios, indemnizaciones y otros que exceden con mucho aquellas que se han reconocido tradicionalmente como administrativas puras" (49)

Importante resulta destacar la autonomía del Tribunal para dictar sus fallos, que expresamente le confiere al artículo primero de la Ley que regula su actuación.

(49) Iniciativa de Ley de la Administración de Justicia Fiscal del Estado de Sinaloa, del 19 de abril de 1976, página 8, último párrafo.

"Lo anterior obedece al principio de que la autonomía de los Tribunales Jurisdiccionales Administrativos, garantiza de la mejor manera posible la imparcialidad de sus resoluciones, de manera tal que los particulares, al entablar su demanda ante el Tribunal sabrán que, de antemano, se someten a la potestad de un órgano que no depende funcionalmente del Ejecutivo, bajo cuyo control directo quedan en cambio las autoridades administrativas que bien pueden figurar como demandadas en litigio". (50)

Esta autonomía jurisdiccional, se refuerza con el modo de nombrar a los Magistrados integrantes del Tribunal, que tal y como lo prevee el artículo tercero de la Ley de la materia, aunque son nombrados por el Ejecutivo se requiere ratificación del Congreso y su remoción sólo procede en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los Magistrados del Supremo Tribunal de Justicia del Estado.

Por la materia de la que conoce, aunque formalmente se le haya denominado "Tribunal Fiscal", se trata claramente de un órgano con jurisdicción más amplia en materia administrativa como se anota en el artículo 16 de la Ley, que señala la competen-

-cia del Tribunal.

"La competencia del Tribunal Fiscal, no será pues, estrictamente sobre cuestiones tributarias, sino que se entenderá, además, sobre asuntos de carácter administrativo como claramente puede advertirse de la lectura del referido artículo 16º". (51)

"Ello proviene de la urgencia de que exista la probabilidad de que diversos actos administrativos que también originen perjuicios a los particulares puedan ser remediados por un tribunal contencioso-administrativo, en el cual se fusione la competencia sobre ambos aspectos, es decir el fiscal en sentido escrito y la impugnación del acto administrativo, dentro de cuyo género queda incluida la materia tributaria". (52)

Otra cualidad del Tribunal la constituye el hecho de ser un Tribunal de anulación y no de plena autonomía, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 69 de la Ley de la materia, al señalar: "Son causas de anulación en el procedimiento administrativo.....".

"VI. Los puntos resolutivos, concretándose

(51) Ob cit. página 9.

(52) Ob cit. página 9.

en ellos, con claridad y precisión, los actos o procedimientos cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca".

c) Organización, competencia, procedimiento y recursos.

Organización.- De conformidad con lo dispuesto en el artículo segundo de la Ley que rige el Tribunal, éste puede integrarse por un Magistrado o más propietarios y los supernumerarios que determine el Ejecutivo del Estado, y de hecho nació funcionando con un solo Magistrado y, cabe señalar, que tal medida obedeció a que el número de asuntos litigiosos pendientes de resolución mediante recursos administrativos no justificaba un Tribunal con mayor número de Magistrados, según se precisó en la exposición de motivo de la Ley de referencia.

El o los Magistrados que integren el Tribunal serán nombrados, como ya se dijo, por el Ejecutivo local con la aprobación del Congreso y durarán en su encargo por seis años. Para el cumplimiento de sus fines, el Tribunal además cuenta con un Secretario de Acuerdos, Actuarios, los Secretarios de Estudios y cuenta que resulten necesarios y los empleados que determine el presupuesto de

egresos del Estado (artículo sexto y séptimo de la Ley), siendo los dos primeros nombrados por el Magistrado-Presidente.

El Presidente del Tribunal, cuando se integró por un solo Magistrado, obviamente lo será éste, pero cuando se forme por varios Magistrados, la designación del Presidente se hará por la mayoría de los mismos en la primera semana del mes de enero de cada año, según lo establece el artículo 8 del Reglamento Interior del Tribunal.

Corresponde al Presidente del Tribunal la representación del mismo ante todo tipo de autoridades, autorizar las Actas y Resoluciones del Tribunal conjuntamente con el Secretario de Acuerdos, rendir los informes sobre el funcionamiento del Tribunal al Ejecutivo local, y algunas atribuciones más de carácter administrativo.

Competencia.- Como ha quedado asentado, la competencia del tribunal excede las cuestiones meramente fiscales, siendo un Tribunal Administrativo por conocer de diversas cuestiones en esa rama del Derecho. Así pues, de conformidad con lo dispuesto por el artículo décimo sexto de la Ley de que se trata, el Tribunal conocerá de los juicios que

se inicien en contra de actos, resoluciones o hechos definitivos, esto es, que no admitan recurso administrativo, y son los siguientes:

- Los dictados por autoridades fiscales del Estado o los organismos fiscales autónomos, según lo prevé la Ley General de Hacienda local, en que se determinen obligaciones Fiscales, se fijen en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

- Los que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados en la Ley General de Hacienda indebidamente pagado.

- Los que causen un agravio fiscal distinto a los dos anteriores, así como los actos realizados fuera del procedimiento fiscal de ejecución.

- Los que impongan sanciones por infracción a normas administrativas locales.

- Los dictados por autoridades dependientes del Ejecutivo local que constituyan responsabilidades administrativas en materia fiscal en contra de servidores públicos del Estado.

- Los emitidos dentro del procedimiento fiscal de ejecución, siempre y cuando se afirme:

Que el crédito se ha extinguido legalmente.

Que el monto del crédito es menor al exigido.

Que es poseedor a título de propietario de los bienes embargados en el procedimiento económico coactivo, seguido contra personas acreedoras preferentes al fisco, para ser pagados con el producto de los mismos.

Que el procedimiento fiscal de ejecución no se encuentra ajustado a la Ley. En este caso no podrá hacerse valer la oposición sino contra la resolución definitiva en que se apruebe o desapruebe el remate, excepción hecha de las resoluciones cuya ejecución material sea de imposible reparación. En los juicios que se promuevan por algunos de estos casos, no podrá discutirse la existencia del crédito fiscal.

- Los actos en materia de pensiones a cargo del Erario Estatal o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores de la Educación del Estado.

- Los que constituyan responsabilidades contra servidores públicos del Estado, por actos no delictuosos.

- Los relativos a Contratos administrativos en que sea parte el Estado.

- Los referentes a responsabilidad patrimonial extracontractual reclamadas al Estado.

- Los actos relativos a indemnizaciones por expropiación estatal.

- Los que se refieran a indemnizaciones por daños y perjuicios por infracciones de servidores públicos estatales de quienes provenga el acto impugnado.

- Los actos administrativos que sean impugnados por autoridades estatales que sean favorables al particular siempre que se trate de alguno de los actos citados anteriormente.

- En caso de negativa ficta.

Cuando las Leyes establezcan recursos administrativos para combatir actos de esa naturaleza, o entablar demanda ante el Tribunal Fiscal, queda a opción del particular utilizar la instancia que desee.

El Procedimiento.- De acuerdo al artículo Décimo Octavo de la Ley de Justicia Fiscal, los Juicios que se tramiten ante el Tribunal se rigen por la propia Ley, y a falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles local.

El procedimiento ante el Tribunal Fiscal del Estado de Sinaloa, al igual que la mayoría de los procedimientos jurisdiccionales se inicia con una demanda, que por lo regular, es el gobernado quien se inconforma con un acto administrativo y su ejecución. Como en todos los juicios existen las partes: el actor, que normalmente es un particular, y eventualmente la Administración que pretende anular un acto dado en su contra. El demandado será la autoridad que dicte, tramite, trate de ejecutar el acto impugnado y en su caso el particular al que favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad administrativa.

También es parte el tercero que dentro del procedimiento administrativo aparezca como titular de un derecho incompatible con el que pretenda el actor, y por último es parte la Secretaría de Finanzas del Estado, aunque no sea actora ni demandada.

También existe el coadyuvante de las autoridades, que será aquel que tenga un interés legítimo y directo en la anulación de una resolución favorable a un particular.

A similitud del Juicio de amparo las autoridades podrán acreditar delegados en las audiencias con facultad para rendir pruebas y alegar.

El término genérico para la interposición de la demanda es de 15 días hábiles contados a partir del día siguiente al en que surta efectos el acto impugnado o se haya tenido conocimiento de él, con las siguientes excepciones:

Cuando el perjudicado se encuentre en el extranjero y no tenga representante en el País, el término será de 45 días; cuando sea la autoridad quien pida la nulidad de un acto que beneficie a un particular, la demanda podrá presentarse dentro

de los 5 años siguientes a la notificación del acto.

El escrito de demanda, de acuerdo al artículo Trigésimo Sexto de la Ley deberá contener:

- Nombre y domicilio del particular demandado, cuando el actor sea una autoridad administrativa.

- Nombre y domicilio del actor o de su representante.

- Actos que se impugnan y autoridades demandadas.

- Hechos o abstenciones que, manifestándose bajo protesta de decir verdad, sean antecedentes del o los actos impugnados, y conceptos de violación.

- Fundamentos legales de apoyo a la reclamación.

- Pruebas que el actor deba rendir.

Se permite la ampliación de la demanda dentro

de los quince días siguientes al en que surta efectos el acuerdo recaído a la contestación de demanda, cuando se trate de negativa ficta, deficiencia en las notificaciones en la fase oficiosa del procedimiento tributario, o el actor desconozca los fundamentos de la resolución impugnada hasta la contestación, pudiéndose incluir pruebas sobre la nueva situación.

Se acompañarán copias de la demanda para cada parte, los documentos justificativos de personalidad en su caso, el documento en que conste el acto reclamado o en su defecto señalar el archivo o lugar en que se encuentre.

Cuando la demanda sea oscura o irregular el Tribunal prevendrá al actor a efecto de que la aclare o corrija dentro del término de 5 días. Si no se subsanó en ese término, la demanda se desechará.

El actor podrá solicitar en cualquier tiempo durante la substanciación del juicio, la suspensión del procedimiento de ejecución fiscal ante la autoridad ejecutora, presentando copia sellada del escrito de demanda. La autoridad fiscal deberá conceder la suspensión siempre que se garantice el interés

fiscal, mediante depósito en efectivo, pago bajo protesta, fianza ante institución autorizada, secuestro administrativo, prenda o hipoteca u obligación solidaria de un tercero que compruebe solvencia. Su garantía comprenderá el monto del crédito, posibles recargos y gastos de ejecución.

La contestación de la demanda debe hacerse dentro de los quince días siguientes a la notificación de la demanda, corriendo el término en forma individual si fueran varios demandados. La contestación deberá contener:

- Cuestiones de previo y especial pronunciamiento, (acumulación de autos, nulidad de actuaciones y recusación) que forman un incidente y suspende el procedimiento en tanto se resuelve.

- Causas de sobreseimiento que impidan resolver el fondo del asunto.

- Contestación de cada uno de los hechos de la demanda, afirmándolos, negándolos o aclarándolos.

- Fundamentos legales en apoyo de la validez del acto impugnado por el actor.

- Las pruebas que deba rendir de su parte.

Por su parte el tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del actor tendrá un término de diez días a partir de que tenga conocimiento de la demanda para presentar escrito ante el Tribunal en que trate de defender la validez del acto reclamado y en su caso ofreciendo pruebas, siempre que no haya transcurrido el periodo probatorio, sin que el tercero por su intervención pueda retroceder o suspender el procedimiento.

Los hechos de la demanda se presumirán ciertos, salvo prueba en contrario, cuando no se produzca la contestación en el término de Ley, cuando la contestación evite referirse concretamente a los hechos afirmados por el actor en la demanda y cuando sin causa justificada el demandado no exhiba las pruebas o informes que se le hayan requerido.

Como nota importante dentro del procedimiento, se regula en el artículo 48 de la Ley el pedimento que puede hacer la Secretaría de Finanzas al Tribunal para que pronuncie sentencia favorable al actor, siempre que no exista tercero, y es en los siguientes casos:

- Cuando la demanda se funde en una interpretación que la Secretaría de Finanzas o la Procuraduría Fiscal haya dado a determinados preceptos legales citados en la demanda.

- Que sea clara e indubitable la pretensión del actor.

- Por ser aplicable una tésis jurisprudencial del Tribunal.

El actor tiene la facultad de pedir al Tribunal que requiera a la Secretaría de Finanzas para que dentro de un término de veinte días se manifieste en el sentido de realizar el pedimento citado en el párrafo anterior o de lo contrario se continúe el procedimiento normal.

La inclusión de este precepto en la Ley permite que el juicio se resuelva rápidamente cuando a todas luces el acto impugnado se haya dado en contravención a las disposiciones fiscales locales, evitando un trámite largo y costoso para el particular.

Por su parte el tercero a quien favorezca la resolución cuya nulidad pida la autoridad adminis

-trativa y el coadyuvante de la autoridad administrativa podrán apersonarse en juicio mediante escrito que presentarán dentro de un término de quince días siguientes al en que haya surtido efecto la notificación de la demanda.

Se admiten en este juicio todo tipo de pruebas, excepto la confesional de las autoridades y las que no hayan sido ofrecidas ante la demanda en el procedimiento administrativo del que emane el acto impugnado, salvo que no se haya tenido oportunidad para ello. Al ofrecer documentales deberán exhibirse o solicitar su exhibición, señalando el lugar en que se encuentren; al ofrecer testigos y peritos se señalará su nombre acompañando los interrogatorios en el caso de la pericial.

Las pruebas que requieran desahogarse se rendirá en una audiencia con asistencia de las partes, peritos y testigos, en su caso. El interrogatorio de los testigos puede hacerse oralmente. Puede nombrarse perito tercero que será designado por el Tribunal, cuando los peritos de las partes rindan dictámenes en contrario.

La carga de la prueba sobre la ilegalidad del acto reclamado se le impone al actor.

La audiencia se llevará a cabo en el siguiente orden precisado en el artículo 64 de la Ley de Justicia Federal:

I.- Se plantean las reclamaciones de las partes y los incidentes, en su caso, se ofrecen las pruebas, se admiten o desechan y se fija en su caso fecha para desahogo.

II.- Se lee la demanda, la contestación y demás constancias de autos. En caso de haber un incidente, se substancia. Admitidas las pruebas ofrecidas, se procede a su desahogo, que normalmente no se realiza en la misma Audiencia cuando se trata de testimoniales o periciales, así como informes de autoridades o inspección, en cuyo caso se dictan las medidas necesarias para su desahogo.

III.- Concluido el desahogo de las pruebas, las partes realizarán sus alegatas, verbalmente o por escrito.

La audiencia se suspenderá cuando existan incidentes de previo y especial pronunciamiento o cuando exista petición por alguna de las partes, y exista un motivo para ello.

Las causas de sobreseimiento (desistimiento del actor; muerte del actor cuando se trate de derechos intranmisibles; cuando de las constancias de autos se observe claramente que no existe el acto reclamado, o no se pruebe su existencia; cuando exista alguna causa de improcedencia; por caducidad de la instancia; por no haberse realizado algún acto procesal, o el actor no haya promovido en un término de 180 días naturales) se estudian de oficio en cualquier etapa procesal.

El artículo 66 de la Ley señala los casos de improcedencia:

I.- Contra actos del propio Tribunal.

II.- Contra actos que no sean de competencia del Tribunal, de acuerdo al listado que precisa el artículo 16 de la Ley.

III.- Cuando exista litispendencia o que ya hayan sido objeto de un juicio ya resuelto por el propio Tribunal.

IV.- Por falta de interés jurídico del actor.

V.- Contra actos que por sí mismos no causen

perjuicio al actor, sino que se necesite un auto posterior de aplicación para que se origine.

VI.- Contra actos consumados de modo irreparable.

VII.- Por consentimiento expreso del acto reclamado.

VIII.- Por estar pendiente de resolución un recurso o defensa legal ante la autoridad administrativa que puede anular o modificar el acto impugnado.

IX.- Contra actos que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial.

X.- Cuando hayan cesado los efectos del acto impugnado.

XI.- Por dejar de existir el objeto o materia del acto reclamado.

Agotada la etapa de Instrucción y Alegatos se declarará visto el proceso y se dictará sentencia dentro de los quince días siguientes a la fecha de la última audiencia.

"Las sentencias se clasifican en declarativas, de condena y constitutivas. Las primeras se limitan a una mera declaración del derecho; las de condena establecen un modo de reparación del derecho lesionado; y las constitutivas ejercen derechos jurídicos nuevos, no individualizados antes de la resolución".

"El Tribunal Fiscal del Estado de Sinaloa tiene facultades para dictar sentencia de los tres tipos, toda vez que no sólo se limita a declarar la nulidad del acto impugnado o a reconocer su validez, conforme al artículo 70, fracción IV de la Ley que lo rige, sino que necesariamente al conocer de la responsabilidad extra-contractual reclamada del Estado (artículo 16, fracción X), no sólo determina la responsabilidad del ente público por una prestación a su cargo, imponiéndole la obligación de cumplirla, sino que fija al mismo tiempo el monto de dicha responsabilidad, ya que de nada servirá dictar una sentencia de condena en cuanto reconociera la propia responsabilidad del Estado, si no tuviese facultades para señalar al mismo tiempo la cuantificación de esa responsabilidad".

"Asimismo, las sentencias dictadas por el

Tribunal Fiscal, en cuanto se invocan en la demanda el desvío de poder, tratándose de sanciones, al igual que las que versen en materia de pensiones, tienen naturaleza constitutiva. De la misma naturaleza participan las que se dicten sobre indemnizaciones que deban cubrirse a particulares, motivados por expropiación de bienes por causa de utilidad pública (artículo 16, fracción XI), y las relativas a indemnizaciones por daños o perjuicios por las infracciones en que incurran los funcionarios o empleados del Estado, de quienes provenga el acto administrativo impugnado (artículo 16, fracción XII)".(53)

Por lo anterior, se concluye fundadamente que estamos ante un Tribunal de plena jurisdicción, esto es, que tiene facultades para decretar una condena en específico a cargo de las autoridades demandadas, a favor del actor y no sólo se limitan a declarar la nulidad de un acto ilegal, mostrando el Tribunal Fiscal de Sinaloa un grado de avance superior en este sentido con relación a los Tribunales estudiados hasta aquí, pues el alcance protector y restitutorio de los derechos del particular ante la Administración es mucho más amplio en este Tribunal que en los demás ya vistos.

(53) Abitia López Portillo Jorge R. "Aspecto de la Justicia Administrativa en Sinaloa". Cien--Jurídica de 1977. pág. 33 y 34.

En cuanto al contenido mínimo de la sentencia el artículo 70 de la Ley, lo precisa del modo siguiente:

- a) La fijación del acto impugnado y apreciación de pruebas para tenerlos o no por demostrados.
- b) El exámen de los puntos controvertidos, debidamente motivados.
- c) Los fundamentos legales de la resolución.
- d) Los puntos resolutivos.

Al igual que otros Tribunales Administrativos, el Tribunal Fiscal de Sinaloa carece de facultades propias para hacer cumplir sus fallos, y la Ley respectiva sólo señala que en la notificación de la Sentencia se pedirá a la autoridad respectiva que rinda un informe dentro de los diez días siguientes a la notificación del cumplimiento que se haya dado a la Sentencia, "que en caso de no acatarla será separada de su cargo y consignada a la autoridad que corresponda, para que lo juzgue por la desobediencia cometida, imponiéndosele la sanción señalada por el artículo 184 del Código Penal del Estado. De esta manera, aún cuando el Tribunal

carece de facultades para ejecutar sus sentencias, la propia Ley ha procurado evitar, a través de la responsabilidad penal de la autoridad administrativa demandada, el incumplimiento del fallo que debe acatar, lo que constituye un gran avance dentro del campo contencioso".(54)

La Ley de la materia regula los Recursos de Reclamación, Queja y Revisión: La reclamación procede contra resoluciones que admitan o desechen la demanda; admitan o desechen pruebas; las que tengan por formulada la contestación de la demanda o la desechen en su caso; las que sobresean al juicio antes de la audiencia o en los casos de desistimiento del actor, o revocación administrativa del acto. El recurso se interpone por escrito dentro de los cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación respectiva, ante el Magistrado Instructor, quien correrá traslado a la contraparte por el término de tres días para que manifieste lo que a su derecho convenga, y a continuación se resolverá lo procedente.

La queja procede contra la negativa o violación de la suspensión del procedimiento fiscal y contra las resoluciones dictadas por las autoridades demandadas por exceso o defecto de ejecución de

(54) Ob. cit. página 34-35.

La sentencia que haya declarado la nulidad del acto. Se interpone por escrito ante el Magistrado Instructor, en el primer caso dentro de los diez días siguientes a aquel en que surta efectos la negativa o violación de la suspensión; en el segundo caso, dentro de un año, contado desde el día siguiente a aquél en que surta efectos la notificación del acto en que se haya mandado cumplir la Sentencia. Admitido el recurso se requerirá a la autoridad responsable para que rinda su informe con justificación dentro del término de cinco días; transcurrido dicho término se resolverá el recurso.

La revisión procede a favor de las autoridades en el Juicio contra las resoluciones que nieguen sobreseimiento en la audiencia y las que pongan fin al juicio. Se interpone ante el Supremo Tribunal de Justicia del Estado en Pleno, mediante escrito que deberá presentarse dentro de los quince días siguientes al en que surta efecto la notificación de la resolución impugnada. El escrito deberá ser firmado por el Secretario de Finanzas del Estado y en su ausencia por quien legalmente lo sustituya. El Presidente del Supremo Tribunal de Justicia admitirá o desechará el recurso; al admitirse se designará al Magistrado Instructor, quien correrá -- traslado a la contraparte por el término de tres

días para que manifieste lo que a su derecho conven-
ga y a continuación se resolverá lo procedente.

Parte importante de la regulación de la Ley de Justicia Fiscal la constituye la que se refiere a la Jurisprudencia del Tribunal Fiscal, pues es una fuente más de Derecho de obligatoria observación por el propio Tribunal de acuerdo a lo previsto por el artículo 73 de la Ley de la materia. La Jurisprudencia surge cuando se dicten cinco resoluciones en el mismo sentido no interrumpi-
das, y se interrumpe la obligatoriedad de la juris-
prudencia cuando se pronuncie una ejecutoria en contrario, debiéndose justificar expresamente en la propia ejecutoria el porqué se apoye la interrupción. La Jurisprudencia se publicará en el Periódico Oficial del Estado.

Como corolario el presente subtema, cabe resaltar diversas características propias y especiales del Tribunal que nos ocupa:

Como se ha mencionado, aunque la Ley que lo crea lo denomine Tribunal Fiscal, de acuerdo a la competencia que el propio ordenamiento y la Constitución local le confiere, se observa que estamos ante un Tribunal Administrativo, pues no

sólo conoce de asuntos en materia tributaria, sino que tiene competencia sobre otros negocios administrativos que exceden al área fiscal.

Al igual que el Tribunal Fiscal del Estado de México, el de Sinaloa es un Tribunal Administrativo, en el sentido clásico francés, pues ubicándose formalmente dentro de la Administración Pública cuenta con autonomía para dictar sus fallos, apoyada dicha autonomía en la forma de nombrar y destituir a los Magistrados que integran el Tribunal, lo que determina también una autonomía jerárquica en relación a la Administración activa, situación que garantiza una debida imparcialidad al momento de resolver.

De igual forma que la Ley del Contencioso Administrativo del Distrito Federal, la Ley de Administración de Justicia Fiscal reconoce el proceso de lesividad, es decir, la posibilidad de que la Administración demande la nulidad de un acto administrativo que favorezca al particular y se considere ilegal.

De la lectura del artículo 16 que fija la competencia del Tribunal, se infiere validamente que estamos ante un Tribunal de Plena Jurisdicción,

con facultades no solo de anulación, sino que pueden establecer condenas tales como la existencia de responsabilidad patrimonial a cargo del Estado o pago de indemnizaciones por daños y perjuicios ocasionados al particular.

Por otro lado, aunque el Tribunal carece de facultades para hacer ejecutar sus Sentencias, establece la posibilidad de separación del cargo del funcionario que se niegue a cumplirlas, así como responsabilidad penal por desobediencia.

Por último, siguiendo el ejemplo del Consejo de Estado Francés, la Ley que nos ocupa da una importancia fundamental a la jurisprudencia del Tribunal como una fuente creadora de Derecho Administrativo.

2.- Tribunales Contencioso Administrativo Locales.

Después de revisar el Tribunal Fiscal del Estado de Sinaloa, que en realidad no se limita al mero ámbito fiscal, sino que de hecho se trata de un Tribunal Administrativo que conoce de diversos asuntos de esa materia, a continuación se realizará el análisis de un Tribunal cuya denominación si es de lo Contencioso Administrativo. Con este Tribunal, se establecerá de manera genérica el panorama de Tribunales Fiscales y Contencioso Administrativos en los Estados que se ajustan más o menos a los lineamientos generales del Tribunal Fiscal de la Federación y al Contencioso Administrativo del Distrito Federal.

A) El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora.

a) Régimen Legal.- De manera contraria a los casos analizados en los dos incisos inmediatos anteriores, la Constitución Política del Estado de Sonora no establece de manera expresa la institución de Tribunales Administrativos dotados de autonomía para emitir sus fallos, y sólo los reconoce en su articulado sin establecer su naturaleza. En efecto, esta Constitución no da las bases para

la creación de los Tribunales Administrativos, pero del contenido de algunos de sus artículos se infiere su reconocimiento Constitucional. Es de ese modo como el artículo 79 fracción XIV faculta al Gobernador del Estado a designar a los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, sometiendo los nombramientos a la aprobación del Congreso Local; igualmente, se faculta al Congreso para aprobar o rechazar los nombramientos que le haga el Ejecutivo, como se prevé en la fracción XVIII del artículo 64 de la propia Constitución del Estado. De igual modo el artículo 144, fracción I, segundo párrafo de la propia Constitución establece que podrán ser sujetos a juicio político los Magistrados del Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Con estas previsiones Constitucionales, hasta cierto punto imprecisas, el Código Fiscal del Estado de Sonora, promulgado el 25 de enero de 1977 y publicado en Diario Oficial del Estado cuatro días después, en su Título séptimo, "Del Juicio de Nulidad", establece la normatividad que rige la organización y funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Sonora. El Código en cita, que abrogó la Ley de Hacienda del Estado (del 21 de mayo de 1958) , entra en

vigor el lo. de febrero de 1977, y en su Título séptimo que consta de 54 artículos (del 147 al 201) , - regula en Juicio de Nulidad que se sigue ante el Tribunal y a falta de disposición expresa se aplicará el Código de Procedimientos Civiles Local.

B) Naturaleza y Características del Tribunal.

El Código que lo rige no señala expresamente cuál es la naturaleza del Tribunal, de manera contraria a los Tribunales estudiados con autoridad que precisan el concepto clásico de Tribunal Administrativo. No obstante lo anterior, del análisis del Código Fiscal y la Constitución Política Locales, se observa por un lado que el tribunal no está contemplado dentro del Poder Judicial, y obviamente tampoco dentro del Poder Legislativo, por lo que por exclusión debe encuadrarse en el Ejecutivo, apoyando esta opinión el hecho de que los Magistrados son nombrados por el Gobernador del Estado, autoridad ésta administrativa. Igualmente, del propio nombre del Tribunal y su conceptualización doctrinal se infiere su naturaleza de Tribunal Administrativo. Por otro lado, visto que en el Código Fiscal del Estado no se exige para la validéz de las resoluciones del Tribunal homologación alguna por parte de otra autoridad, es de concluirse

validamente que nos encontramos ante un Órgano con las características propias del concepto Francés de Tribunal Administrativo, esto es, un órgano jurisdiccional que ubicado formalmente dentro del Ejecutivo, cuenta con autonomía para emitir sus Resoluciones sobre conflictos administrativos.

Una característica propia del Tribunal la constituye el hecho de ser un Órgano Unitario, cuya responsabilidad recae en un sólo Magistrado titular y un Supernumerario que conocerá de casos de recusación de aquél. Esta característica no se había encontrado en alguno de los Tribunales estudiados en el presente trabajo y no es justificable del todo la no existencia de un cuerpo Colegiado que pudiera aportar mayores puntos de vista para la resolución de un asunto.

Su característica de Tribunal de Competencia Administrativa la determina su propia denominación y la regulación de su competencia para conocer sobre actos, procedimientos o resoluciones de esa naturaleza.

Analizando el Título séptimo del Código Fiscal de que se trata, se observan diversas deficiencias en cuanto a la Estructuración de esta

Norma. No se precisa, como ya se dijo, la autonomía del Tribunal y su naturaleza administrativa; No existe capítulo alguno sobre su organización y no establece de manera expresa su competencia. Por ello la exposición que se hace resulta poco compleja e interpretativa del conjunto de disposiciones del propio ordenamiento que nos va dando luz sobre cada punto que se trata.

De la lectura del Capítulo X del Título XI "De la Sentencia", se infiere lógicamente que nos encontramos ante un Tribunal de Anulación, porque el artículo 199 prevee "serán causas de anulación de un acto, resolución o procedimiento administrativo....."; en el mismo sentido el artículo 201 prevee: "Cuando la Sentencia declare la nulidad.....".

C) Organización, Competencia, Procedimiento y Recursos.

Como se ha indicado, el Código Fiscal del Estado de Sonora en la regulación del Juicio de Nulidad, no establece de manera expresa cuál será la organización del Tribunal Contencioso Administrativo local; sin embargo, de la lectura de la parte inicial del artículo 161, se infiere su característica

de ser unitario, cuando señala: "El Magistrado del - Tribunal de lo Contencioso Administrativo, estará impedido para conocer los siguientes casos", situación que se corrobora con el artículo 162, que inicia así: "El Magistrado tiene el deber de excusarse del conocimiento de los negocios en que ocurra alguno de los impedimentos.....", e igualmente ese carácter unitario lo contempla el artículo 164, al establecer que: "Las partes podrán recurrir al Magistrado cuando esté en alguno de los casos de improcedencia.....".

La existencia del Magistrado Supernumerario, la establece el propio artículo 164, en su segundo párrafo, que a la letra dice: "El Magistrado Supernumerario que conozca de una recusación o excusa es irrecusable para ningún efecto".

La necesidad de Actuarios y Secretarios está prevista en los artículos 151 y 154; el primero señala: "Las diligencias que deban practicarse fuera del local del Tribunal de lo Contencioso Administrativo podrán encomendarse a alguno de los Secretarios o Actuarios del mismo Tribunal"; el artículo 154 en su segundo párrafo señala: "Al actuario que no cumpla con esta obligación se le impondrá multa.....".

De tal forma que este Tribunal queda integrado con un Magistrado titular, a quien toca resolver en definitiva los asuntos que se pongan bajo su Jurisdicción, con un Magistrado Supernumerario que conocerá de las recusaciones y excusas que se susciten dentro del Juicio; con los Actuarios que realizarán las diligencias fuera del Tribunal; los Secretarios que auxiliarán al Magistrado en la substanciación de los Juicios y con el personal administrativo que resulte necesario para el debido funcionamiento del Tribunal.

La competencia del Tribunal no se encuentra expresamente señalada en un artículo o capítulo determinado del Código que se estudia; sin embargo, del contenido de diversos preceptos es factible determinar los asuntos sobre los que podrá conocer. De manera general, puede establecerse la competencia del Tribunal para conocer de actos, procedimientos administrativos, con el análisis de los siguientes numerales:

Artículo 152.- Serán partes en el Procedimiento.

I.

II.

III. El tercero que dentro del Procedimiento

Administrativo aparezca como titular de un derecho incompatible con el que pretende el actor".

IV. "..... podrá apersonarse como coadyuvante de las autoridades administrativas, quien tenga interés en la anulación de una resolución favorable al particular".

Artículo 149: "Serán causa de anulación de un acto, resolución o procedimiento administrativo:.....".

De manera concreta el Tribunal puede conocer sobre la nulidad de actos administrativos en los siguientes casos:

I. Contra actos administrativos que se consideren ilegales y beneficios a un particular. En este caso el actor será la autoridad administrativa que tenga interés en anular el acto de que se trate (artículo 168, fracción II).

II. En los casos de negativa ficta, esto es, cuando la autoridad no de respuesta a una petición dentro de los noventa días siguientes a la fecha en que se le presentó (artículo 168 fracción III).

III. Cuando se alegue incompetencia del funcionario o empleado que dictó el acuerdo, realizó el acto o tramitó el procedimiento (artículo 199 fracción I).

IV. Cuando se trate de omisión o incumplimiento de las formalidades legales que para la creación del acto impugnado prevea la Ley que lo rija.

V. Cuando se invoque ilegalidad de un acto administrativo o de no haberse aplicado la disposición debida.

VI. Para el caso de desvío de poder, tratándose de sanciones.

El procedimiento del Juicio de Nulidad es substancialmente similar al previsto en los ordenamientos legales de otros Estados y que se han asentado en páginas anteriores: demanda acompañada de ofrecimientos de pruebas, notificación al demandado, contestación de demanda con pruebas anexas, audiencia de pruebas y alegatos.

El actor será normalmente el particular afectado con la resolución administrativa que

impugna, pero también puede tener ese carácter la autoridad que demande la nulidad de un acto que beneficie a un particular. El demandado será la autoridad que dictó, ordenó, ejecutó o trate de ejecutar el acto impugnado o tramite el procedimiento de que se trate; también serán partes: el particular a quien beneficie el acto cuya nulidad pida la autoridad, cuando sea este el caso; el tercero que tenga interés contrario al del actor; en todos los casos el Tesorero General del Estado (aún cuando no sea actor ni demandado) y el coadyuvante de la autoridad administrativa que tenga interés de ese acto en la cancelación de una resolución favorable al particular.

La demanda se presentará dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acto impugnado y deberá contener mínimamente: nombre y domicilio del actor, nombre y domicilio del particular a quien favoreció la resolución impugnada cuando el actor sea la autoridad (en este caso el actor tiene 5 años para presentar la demanda), así como el del tercero interesado cuando lo haya, el acto impugnado así como la autoridad responsable, hechos y fundamentos legales de apoyo, pruebas que proponga rendir. La demanda se presentará con copia para cada una de las partes

y anexos, al igual que los documentos justificativos de la personalidad, cuando no se actúe en nombre propio y el documento en que conste el acto que se ataca, o en su defecto, el señalamiento del lugar en que se encuentre.

Presentada la demanda se dictará auto admisorio o de prevención para cumplir con algún requisito legal o aclarar la demanda obscura o incompleta dentro de los 5 días siguientes a la notificación del acuerdo. También podrá dictarse un auto de sobreseimiento (que puede dictarse en cualquier etapa del Juicio), cuando exista un impedimento legal para emitir una resolución en cuanto al fondo, o es improcedente el Juicio (para actos en que el actor no acredite interés jurídico; por litispendencia o cosa juzgada ante el propio tribunal; por tratarse de actos consentidos tácita o expresamente; por existir un recurso administrativo para atacar el acto; por haberse atacado el acto en la vía judicial; contra ordenamientos generales que no se han aplicado al actor; por inexistencia de la resolución).

Durante el transcurso del juicio también procede el sobreseimiento cuando exista desistimiento del juicio, por inactividad del actor por 300

días naturales consecutivos.

Admitida la demanda se notificará a las partes, quienes deberán contestarla dentro de los 15 días siguientes a la notificación de la misma, mediante escrito que contenga su nombre y domicilio; señalándose igualmente fecha de audiencia dentro de los 45 días siguientes. En la contestación se precisarán las cuestiones de previo y especial pronunciamiento (acumulación de autos, nulidad de actuaciones y revisión por impedimento, que se resolverán de inmediato y suspenden el procedimiento); los posibles casos de improcedencia o sobreseimiento, contestación expresa a cada hecho de la demanda afirmándolos, negándolos o aclarándolos; los fundamentos legales que invoque y las pruebas con los elementos necesarios para su desahogo (cuestionario, interrogatorios, domicilios de testigos o partes, etc.), anexándose copia del escrito de contestación para cada una de las partes. Se presumen ciertos los hechos de la demanda que se imputen al demandado: cuando no se conteste en el término de la Ley; no se contesten expresamente los hechos de la demanda, o no se exhiba injustificadamente la prueba que se le haya requerido.

Al igual que en el juicio ante los Tribunales

ya estudiados, en el caso que nos ocupa se prevé la posibilidad de solicitar la suspensión del acto reclamado, para el efecto de que las cosas se mantengan en el estado en que se encuentran hasta que el Tribunal resuelva el fondo del asunto, previa garantía del crédito fiscal. En caso de que la autoridad responsable niegue injustificadamente esta suspensión al actor, éste podrá solicitarla al Tribunal en la vía incidental.

En este juicio se admite todo tipo de pruebas, excepto la confesional de la autoridad y las que no se hubiesen ofrecido ante la autoridad administrativa, salvo que no se haya tenido oportunidad de ello, teniendo el Magistrado la facultad de ordenar la realización de cualquier diligencia para esclarecer los puntos controvertidos. El ofrecimiento de testigos, peritos se hará en los mismos términos que en materia común.

Las pruebas se recibirán en la Audiencia de Ley o si no es posible en una ocasión, se citará para su continuación.

El Magistrado tiene facultad de calificar el valor probatorio de los dictámenes periciales; puede no sujetarse a las reglas de valorización

del Código de Procedimientos Civiles Locales, cuando de las pruebas rendidas y de sus presunciones obtenga una convicción distinta de los hechos, debiendo argumentar debidamente esta circunstancia en la sentencia.

El orden de la Audiencia será planteamiento de la litis; resolución de incidentes, recepción de pruebas, alegatos y resolución.

La sentencia, de conformidad con el artículo 199 sólo tiene alcance anulatorio, esto es, no establece efectos restitutorios ni de condena a prestaciones para la autoridad responsable, limitándose en su caso a ordenar reponer el procedimiento.

El Código Fiscal que nos ocupa, no prevé los términos y condiciones en que el Tribunal podrá hacer cumplir sus Resoluciones y tampoco establece Recursos en contra de Autos o Sentencia definitiva.

Como corolario al estudio del Tribunal de lo Contencioso Administrativo, resulta conveniente resaltar la deficiente estructuración del Código Fiscal local que rige su funcionamiento al no contener capítulos expresos para organización y competencia del Tribunal, facultades de sus integan

-tes, medidas de apremio, naturaleza del órgano, Recursos, amén de que la propia Constitución Estatal es omisa al preveer su creación y su encuadramiento dentro de algunos de sus Poderes, así como dejando de establecer su autonomía de otros Poderes para emitir sus fallos. También es omisa sobre la existencia de Jurisprudencia del Tribunal cuya importancia es de destacarse dada su función complementaria de la Legislación que en todos los casos presenta lagunas u omisiones.

Las anteriores deficiencias muestran carencias en la regulación legal de las actividades del Tribunal, mismas que deberán ser observadas por el Legislador para su debida corrección logrando así una regulación más eficaz en materia de Justicia Administrativa Local en Sonora.

3.- Otros Tipos de Jurisdicción Administrativa:

De manera general se ha mostrado un panorama del funcionamiento de diversos Tribunales Administrativos Estatales, llámense Tribunales Fiscales o Contencioso Administrativos. Como complemento de dicha panorámica, a continuación se precisarán los rasgos fundamentales de otras jurisdicciones administrativas con diferente denominación, y características especiales, pero que de igual modo dirimen controversias de carácter administrativo.

A) El Juzgado Fiscal del Estado de Nuevo León.

Este órgano jurisdiccional se contempló desde las reformas al Código Fiscal Local del Estado (del 10. de enero de 1956) realizadas el 29 de diciembre de 1968 en sus artículos 147 al 156 que establecían, aunque de manera escueta un órgano unitario de jurisdicción netamente fiscal.

En seguida se expondrán de manera más precisa las características propias que actualmente observa este organismo.

a) Régimen Legal.-

La Constitución del Estado de Nuevo León es omisa en lo que se refiere a la existencia del Juzgado Fiscal del Estado de Nuevo León, no refiriéndose en absoluto a él, por lo que obviamente no da su base constitucional, ni alude a sus características esenciales. No obstante lo anterior, el Código Fiscal Local vigente (entró en vigor el 1o. de enero de 1985) en su Título VI, "Del Procedimiento Contencioso Administrativo" da la competencia, organización y funcionamiento de este Órgano.

Este Título VI se subdivide en: Capítulo I, "Disposiciones Generales", que va del artículo 191 al 203; Capítulo II, "De la Improcedencia y Sobreseimiento", del artículo 204 al 205; Capítulo III, "De los Impedimentos y Excusas", artículos 206 y 207; Capítulo IV, "De la Demanda", del artículo 208 al 212; Capítulo V, "De la Contestación", del artículo 213 al 217; Capítulo VI, "De los Incidentes", artículos 218 al 229; Capítulo VII, "De las Pruebas", artículos 230 al 234; Capítulo VIII, "De la Instrucción", artículo 235; Capítulo IX, "De la Sentencia", del artículo 236 al 239; Capítulo X "De los Recursos", del artículo 240 al 242; Capítulo XI "De las Notificaciones y del Cómputo de los Términos", artículos 243 al 249; y Capítulo XII, "De la Jurisprudencia", artículo 250.

Es de destacarse primeramente la estructuración adecuada del Capitulado que regula el Juicio de Nulidad, que a priori deja ver la existencia de los Capítulos indispensables para su debido funcionamiento, situación que muestra una comprensión de la Institución del Contencioso Administrativo que este Código relativamente nuevo (1985) ha tomado de la evolución de este tipo de tribunales en otros Estados, así como del Tribunal Fiscal de la federación.

De conformidad con el artículo 149 del Código Fiscal a que se ha hecho referencia, los juicios que se promuevan ante el Juzgado Fiscal del Estado se sustanciarán y resolverán con apego al propio Código, pudiendo aplicarse supletoriamente el Código de Procedimientos Civiles vigente del Estado, siempre que la disposición que se pretenda aplicar se avenga al procedimiento contencioso que establece el Código Fiscal Local.

B) Naturaleza Jurídica y Características del Juzgador.

En la regulación del Juzgado Fiscal del Estado de Sonora se contempló su característica de ser un Tribunal de Justicia Delegada, al señalar en

su artículo 191 que dictará sus fallos en representación del Ejecutivo, esto es, contrariamente a los Organismos estudiados en el presente Capítulo, nos encontramos ante un Tribunal que no actúa por cuenta propia, sino que lo hace a nombre de la Administración. Cabe señalar los comentarios hechos en su oportunidad sobre esta supuesta representación al emitir los fallos, que resulta errónea, pues el Ejecutivo no tuvo nunca facultades para juzgar aunque sea en materia administrativa, y consecuentemente no se pueden delegar facultades que no se tienen. Lo anterior denota una deficiencia del Legislador sobre la interpretación del concepto clásico y ya actual en México del Tribunal Administrativo.

El hecho de que el propio artículo 191 que se comenta, señale que el Tribunal será independiente de cualquier autoridad administrativa, remedia de algún modo la deficiencia conceptual precisada en el párrafo anterior, dándonos así muestras de que la intención del Legislador fue establecer un órgano autónomo de la Administración Activa que tenga facultades propias (aunque erroneamente "se le hayan delegado") para emitir sus fallos, circunstancias que nos hacen pensar en un órgano de naturaleza Contencioso Fiscal, puesto que su

competencia se circunscribe a actos de esa naturaleza, según la competencia establecida en el artículo 198 del Ordenamiento de estudio.

Han quedado implícitamente precisadas las características del Tribunal de gozar de autonomía para emitir sus fallos y la de ser un órgano de competencia exclusivamente fiscal, debiendo agregarse que las resoluciones del Juzgador son válidas por sí mismas y no requieren de ulterior homologación o ratificación de otro órgano.

Otra característica del Tribunal la constituye el hecho de ser un Tribunal unitario, con los posibles inconvenientes que esto podría implicar tales como la existencia de un solo criterio para la definición de los fallos o la acumulación excesiva de las cargas de trabajo.

Una característica más del Juzgado Fiscal, es la de ser un Tribunal de mera anulación, esto es, que sus fallos se limitan a declarar en su caso la nulidad de un acto de autoridad en materia fiscal, sin tener la facultad de establecer sentencias de condena para el otorgamiento de determinadas prestaciones a la autoridad responsable, característica que ha sido común en los órganos jurisdiccio-

nales ya revisados.

Vale la pena comentar el hecho de que al Juzgado Fiscal se le han concedido facultades de crear jurisprudencia, característica que viene a establecer la posibilidad de existencia de una fuente legal que pueda aclarar y complementar las omisiones o deficiencias de las Leyes compiladas en materia fiscal que deban aplicarse en el Procedimiento Contencioso Administrativo.

Por último, el hecho de que el Juzgado Fiscal se encuadre dentro del Poder Ejecutivo no hace que carezca de independencia para emitir sus fallos, puesto que además de que el Propio Código Fiscal Local reconoce su independencia de cualquier autoridad administrativa, esta garantía de autonomía se refuerza con el hecho de que el Juez de lo Fiscal dura 6 años en su encargo y sólo puede ser removido en los casos en que legalmente pueden serlo los funcionarios del Poder Judicial, garantizando con ello su permanencia en el cargo aún cuando dictasen resoluciones que no convengan a altos funcionarios del Ejecutivo.

C) Organización, Competencia, Procedimiento y Recursos.

La organización del Juzgado Fiscal, dado su carácter unitario es muy sencilla: se integra por el Juez de lo Fiscal, los Secretarios y personal auxiliar que requieran las necesidades de la función y cuyas plazas aparezcan en la Ley de Egresos del Estado anualmente.

El Juez es nombrado por el Gobernador del Estado con ratificación del Congreso Local y como ya se mencionó su encargo será por 6 años. Para ser Juez de los Fiscal se requiere ser ciudadano mexicano, mayor de veinticinco años, Licenciado en Derecho con práctica profesional anterior en materia fiscal de por lo menos cinco años, buena conducta y no haber sido condenado por delito intencional, no pudiendo ejercer cualquier cargo Federal, Estatal o Municipal, salvo los docentes, ni ejercer la profesión en materia fiscal, a menos que sea en nombre propio. Para ser Secretario se requiere mayoría de edad, pleno ejercicio de derechos Civiles y tener título de Licenciado en Derecho.

Por lo que se refiere a la Competencia del Tribunal, como ya se dijo, es meramente Fiscal en el Estado, y según el artículo 198 del Código Fiscal Local, puede conocer de los juicios que se inicien:

I. Contra resoluciones y liquidaciones de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado o de sus dependencias, que sin ulterior recurso administrativo, determinen la existencia de un crédito fiscal, lo fijen en cantidad líquida o den la base para su liquidación.

II. Contra los acuerdos que impongan definitivamente y sin ulterior recurso administrativo, sanciones por infracciones a las Leyes Fiscales.

III. Contra cualquier resolución o acto diverso de los anteriores, dictado en materia fiscal y que cause agravio no reparable por algún recurso administrativo.

IV. Contra la negativa de la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado para ordenar la devolución de lo indebidamente pagado.

El procedimiento del juicio de nulidad previsto por el Código Fiscal del Estado, se inicia con una demanda escrita, que una vez admitida es notificada a las demás partes para que la contesten, iniciándose la instrucción, se desahogan pruebas y se resuleven los incidentes para cierre de instrucción, alegatos y sentencia.

Las partes en el juicio serán el demandante; el demandado (la autoridad que dictó la resolución o el particular a quien favorezca ésta y cuya nulidad pida la autoridad administrativa), el Titular de la Secretaría de Estado u organismo descentralizado del que dependa la autoridad demandada; en todos los casos la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del Estado, el tercero que tenga un interés incompatible con la pretensión del actor, previéndose la figura del coadyuvante de la autoridad administrativa que tenga interés directo en la anulación del acto, cuando el actor sea la autoridad.

El juicio de nulidad será improcedente contra actos que: no afecten los intereses jurídicos del actor; cuando no sea de la competencia del juzgado; por ser cosa juzgada el acto que se impugne; por aceptación expresa o tácita del acto atacado (no interponer demanda dentro de los 20 días siguientes al de la notificación); que esté pendiente de resolución un recurso o juicio ante cualquier autoridad; cuando sean atacables por un recurso; por concxidad de causa; que el acto atacado haya sido impugnado en la vía judicial; contra reglas generales no aplicadas concretamente al actor; cuando no se haga valer agravio alguno; y cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el

acto reclamado.

El sobreseimiento procede por desistimiento del demandante, cuando aparezca durante el juicio una causa de improcedencia, por muerte del actor si su pretensión es intransmisible o se deje sin efecto la materia del juicio y si la autoridad demandada deja sin efecto el acto reclamado.

El Juez de los Fiscal estará impedido de conocer de los siguientes casos: por tener interés personal en el negocio, si es pariente consanguíneo o civil de alguna de las partes, si ha sido apoderado en el mismo negocio, si ha intervenido de cualquier modo en la emisión o ejecución del acto impugnado, alguna análoga si de cualquier modo está en una situación que pueda afectar su imparcialidad.

En todos los casos anteriores de oficio el Juez deberá excusarse expresando en que consiste el impedimento, debiendo conocer del asunto el primer Secretario.

El juicio se inicia con una demanda escrita presentada por el actor ante el Tribunal dentro de los veinte días siguientes al de la notificación del acto impugnado o del que se haya tenido conoci-

-miento del mismo; cuando sea el actor la autoridad, el término será de cinco años, contados a partir del día siguiente al de la emisión del acto. La demanda señalará: nombre y domicilio del demandante, el acto impugnado, la autoridad demandada, nombre y domicilio del particular demandado cuando sea actora la autoridad, los hechos que motiven la demanda, las pruebas ofrecidas, la expresión de agravios que cause el acto impugnado, nombre y domicilio del tercero perjudicado, cuando lo hubiere. A la demanda se agregarán las copias de la misma y de los documentos anexos para cada una de las partes, los documentos acreditativos de la personalidad, el documento base de la acción, constancias de notificación, elementos para el desahogo de las pruebas ofrecidas (cuestionario de perito, interrogatorio de testigos, pruebas documentales) ya que en caso contrario se tendrán por no ofrecidas esas pruebas.

Admitida la demanda se correrá traslado a las partes para que la contesten dentro de los veinte días siguientes al del emplazamiento. La contestación contendrá: los incidentes de previo y especial pronunciamiento (acumulación de autos, nulidad de notificaciones, interrupción por muerte o disolución de persona moral), las consideraciones

que impidan a su juicio que se decida sobre el fondo del asunto (sobreseimiento), contestación a cada uno de los hechos de la demanda, los argumentos que demuestren la ineficiencia de los agravios, las pruebas que se ofrezcan, nombre y domicilio del coadyuvante, si lo hay.

Tanto en la demanda o contestación, el Juez tiene facultad de requerir a las partes para que dentro de los cinco días siguientes, proporcione los datos omitidos, apercibidos que de no hacerlo se tendrá por no presentada la demanda o contestación según el caso.

Al escrito de contestación se anexarán copias del mismo para el actor, el tercero y el coadyuvante, el documento acreditatorio de la personalidad, en su caso, ampliación del cuestionario del perito ofrecido por el actor, el cuestionario del perito del demandado, interrogatorios de testigos, las pruebas documentales ofrecidas, pues de lo contrario se tendrán por no ofrecidas.

Dentro del procedimiento seguido ante el Juzgado Fiscal se prevee la recusación al Juez por algunos de los casos de impedimento previstos en el propio Código y es resuelto por el primer

Secretario del Juzgado. Al igual que en otros Juicios de Nulidad, se prevee la suspensión de la ejecución del acto reclamado y cuando la autoridad fiscal niegue la suspensión infundadamente, tiene el Juez la facultad de sancionar al servidor público responsable en desobediencia e incluso imponerle multa.

Contestada la demanda se proveerá al desahogo de las pruebas admitidas y cuando éstas no se desahoguen por su propia naturaleza, señalará el Juez el día y hora en que deba llevarse esto a cabo. Diez días despues de desahogadas las pruebas y resueltos los incidentes de previo y especial pronunciamiento, el Juez señalará a las partes que tienen cinco días para formular alegatos por escrito y vencido este término se declarará cerrada la instrucción.

Dentro de los veinte días siguientes al cierre de la instrucción el Juez deberá dictar sentencia, que tendrá fuerza de cosa juzgada, deberá estar fundada en derecho, examinará los hechos controvertidos, aclarando las pruebas ofrecidas y desahogadas de conformidad con las reglas que prevé el propio Código (la confesional expresa de las partes hace prueba plena, así como las pre-

-sunciones que no admitan prueba en contrario y los documentos públicos; el valor de la pericial, testimonial y otras pruebas quedará al prudente arbitrio del Juez, teniendo éste la facultad de valorar las pruebas sin sujetarse a estas reglas cuando del enlace de las pruebas rendidas y de las presuncionales formadas asegure una convicción distinta de los hechos controvertidos, fundando razonadamente estas situaciones).

El efecto de las sentencias del Juzgado es ratificar, o anular la resolución impugnada cuando exista incompetencia de la autoridad responsable, falta de motivación o fundamentación del acto de que se trate, falta de cumplimiento de requisitos formales exigidos en la Ley, vicios del procedimiento contra el particular y violación de preceptos legales en la emisión del acto.

El Código Fiscal del Estado no prevé recurso contra la Sentencia definitiva y sólo establece el recurso de Reclamación contra resoluciones que admitan o desechen la demanda, la contestación o pruebas, las que decreten o nieguen el sobreseimiento, las que admitan o rechacen la intervención del coadyuvante o el tercero. El recurso se interpone ante el propio Juez dentro de los tres días

siguientes a aquél en que surta efectos la notificación y tiene por objeto la revisión del acto impugnado para en su caso modificarlo o dejarlo sin efecto. Admitido el recurso se da vista a la contraparte por un término de tres días para que manifieste lo que a su derecho convenga, y sin más trámite se resolverá.

Como en otras instancias de Jurisdicción Administrativa, el Código Fiscal de Nuevo León prevé la creación de Jurisprudencia por el propio Juzgado, cuando se pronuncien tres sentencias consecutivas que fijen la misma interpretación, haciendo el Juzgado la declaratoria de la creación de Jurisprudencia y publicándola en el Periódico Oficial del Estado, siendo obligación para el Juzgado y sólo podrá variarse por resolución en contrario debidamente razonada, que igualmente deberá publicarse en Periódico Oficial.

Como se ha observado en esta breve exposición, el Juzgado de lo Fiscal en Nuevo León, a pesar de su nombre y de ser un Tribunal Unitario, se asemeja en mucho en su funcionamiento a los Tribunales Estatales estudiados en incisos anteriores, aunque desde luego con características propias que lo distinguen de aquéllos, tales como el hecho

de la falta de base Constitucional para su creación que de ningún modo disminuye en nada su valía. Igualmente son de destacarse algunos puntos observados en este inciso, tales como la imprecisión del Código Fiscal local al señalar que se trata de un Tribunal que actúa en nombre del Ejecutivo Local, por otro lado, la de autonomía en la emisión de sus fallos, cuestión esta última que debe subsistir al error de adjudicarle jurisdicción delegada; así mismo, visto que los Tribunales Colegiados en materia Administrativa poseen una mayor división del trabajo, celeridad en la resolución de los asuntos y existencia de varios criterios al emitirse los fallos, resultaría quizá conveniente que el Tribunal de estudio se transformase en colegiado. Cabe destacar también las virtudes de este Tribunal tales como el debido orden que guarda el Capitulado del Código Fiscal que lo regula, así como la obvia conveniencia de la creación de jurisprudencia que el propio ordenamiento contempla, aunque por otro lado, se destaca también la omisión del Código respecto a la inclusión de recursos que ataquen en juicio las Resoluciones finales del Tribunal, circunstancia que obligará desde luego a la parte que se considere agraciada a acudir a inconformarse ante otra Instancia, evitándose que el propio Tribunal, en resolución a un recurso que debería existir,

corrija por sí mismo algún error en sus resoluciones. con el obvio de ahorro en tiempo y dinero para la parte agraviada.

Como nota final a este inciso, se considera prudente mencionar que de manera general la regulación que del Juicio de Nulidad hace el Código Fiscal del Estado de Nuevo León garantiza satisfactoriamente la existencia de una vía adecuada al particular afectado con un acto de autoridad ilegal, que le permita obtener la anulación del acto que le causó perjuicio, garantía que debería extenderse en Nuevo León para cualquier tipo de acto administrativo y no limitado a aquellos de naturaleza fiscal.

CONCLUSIONES

1. De los diversos medios de control de la legalidad establecidos en nuestro sistema jurídico -- para la correcta actuación de la Administración Pública, se ha reconocido la función contenciosa administrativa como uno de los medios más -- eficaces con que cuenta el gobernado para la de fensa de sus intereses en contra de actos administrativos no apegados a Derecho.
2. A partir del Consejo de Estado creado por la -- Ley de Lares de 1853 y hasta el nacimiento del Tribunal Fiscal de la Federación creado por la Ley de Justicia Fiscal de 1936, en nuestro País se ha aceptado el sistema de justicia administrativa derivado del concepto clásico francés de contencioso-administrativo, consistente en la función jurisdiccional encargada a un órgano que ubicado formalmente dentro del Poder Ejecutivo, cuenta con la autonomía necesaria para dictar -- sus propios fallos al resolver controversias -- del orden Administrativo.
3. La evolución histórica del Tribunal Fiscal de -- la Federación ha sido ejemplo para la creación

de diversos tribunales administrativos en las - Entidades Federativas, en donde se sigue de manera genérica su organización, estructura legal, procedimiento y creación de jurisprudencia

4. La legislación que rige al Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal constituye un ejemplo de Tribunal Administrativo de -- competencia local para la proliferación de organismos similares en las diversas Entidades Federativas del País, dando la pauta para su organización, competencia y procedimiento.
5. Las Constituciones Políticas Locales han reconocido en su articulado la necesidad del surgimiento de tribunales administrativos, otorgando el - fundamento para su regulación a través de diversas leyes, generalmente incluidas en los Códigos Fiscales de los Estados o Leyes de Justicia Fiscal.

Como consecuencia, existe una tendencia generalizada para la creación de este tipo de Tribunales, llamados generalmente tribunales fiscales o tribunales Contencioso Administrativos, que tienen en común la competencia general de lo Contencioso - Administrativo y en algunos casos se reduce al -

ámbito fiscal.

6. De los tribunales locales analizados, se emiten las siguientes observaciones:

- a) La mayoría cuenta con base constitucional y una reglamentación adecuada, contenida principalmente en los Códigos Fiscales Estatales.
- b) Existen tribunales con competencia amplia - en materia administrativa y otros limitados unicamente al campo fiscal.

Considero conveniente que la competencia de estos órganos se ampliara en forma general para conocer de impugnaciones de todo tipo de actos administrativos.

- c) Materialmente los tribunales locales estudiados, por su relación con la administración pública son de plena autonomía, esto es, que sin importar su adscripción formal al Poder Ejecutivo, por mandato de Ley dictan sus resoluciones sin vinculación con la Administración, actuando por sí y siendo válidas desde luego las sentencias que dictan sin necesidad

de ratificación posterior.

- d) Por el alcance de sus fallos, los tribunales locales son generalmente anulatorios. En opinión del sustentante debería dotárseles de plena jurisdicción, que no sólo les permita dejar sin efecto un acto viciado, - sino decretar condenas específicas a cargo de las autoridades responsables y a favor - de los particulares afectados que les restituyan plenamente en el goce de sus derechos que fueron conculcados.
- e) Siguiendo al Tribunal Fiscal de la Federación, en algunos casos, los tribunales locales están facultados para crear Jurisprudencia, estableciendo así una labor de integración y complementación de las normas administrativas.

Se considera necesario que esta facultad se otorgue para todos los tribunales administrativos en los Estados, por ser de gran relevancia en el cumplimiento de los fines -- propios de estos organismos.

- f) La regulación de los Tribunales Locales adolece de una deficiencia observada en el Tribunal Fiscal de la Federación consistente en la falta de medios idóneos para hacer valer sus resoluciones, siendo clara la necesidad de incluir medidas legales efectivas para - que los órganos de estudio puedan hacer valer y aplicar por si mismos sus resoluciones.
- g) En algunos casos se observó la deficiente - regulación en los Tribunales Locales sobre los Recursos con que cuentan las partes en el procedimiento contencioso administrativo para inconformarse por las diversas resoluciones que les causen perjuicio, considerándose conveniente la inclusión de medios de impugnación dentro del procedimiento que resulten de plena efectividad para los inconformes, pudiéndose tomar como ejemplo la regulación que sobre este tema hacen el Código Fiscal de la Federación y la Ley del Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- h) Se observan en diversos ordenamientos locales inclusiones de importancia en el ámbito contencioso administrativo, como lo son las figuras del tercero y del coadyuvante, la -

posibilidad de allanamiento de la autoridad demandada a las peticiones del autor cuando es obvio su derecho, la desconcentración de los órganos locales por territorio, etc.

7. Es necesidad fundamental en estas épocas que en todos los Estados de la República se establezcan Tribunales Administrativos que sean una garantía al particular afectado por un acto administrativo - de que dicho acto será anulado por el juzgador cuando se encuentre que la autoridad al emitirlo o pretender ejecutarlo no se ajusta a los preceptos legales vigentes. En este sentido, los Gobiernos Locales deberán proveer lo conducente - para que a la brevedad, en los Estados en que - no existan este tipo de Tribunales, se den las bases legales para su creación y de inmediato se instituyan, tomando como ejemplo a los Estados - en que ya funcionan estos Organismos, imitándolos en sus bondades y superándolos en sus deficiencias.

8. De manera general puede afirmarse fundadamente - del estudio que consta en este trabajo, que los Tribunales Administrativos en los Estados a la fecha cuenta con una adecuada regulación legal - que les permite cumplir adecuadamente con el fin

para el que fueron creados, es decir, como una -
garantia de justicia administrativa para los go-
bernados.

BIBLIOGRAFIA

- Fraga Gabino. Derecho Administrativo en México. Editorial Porrúa. México 1981.
- González Pérez Jesús. Los Recursos Administrativos, Madrid España. 1969.
- Merkl Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Nacional. México 1975.
- Nava Negrete Alfonso. Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa. México 1959.
- Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Tomo II. Editorial Porrúa. México 1974.
- Tribunal Fiscal de la Federación, Cuarenta y Cinco Años al servicio de México. Diversos tratados. Tomos I y II. Editada por el Tribunal Fiscal de la Federación. México 1982.

REVISTAS JURIDICAS:

- Abitia López Portillo Jorge Rafael. Aspectos de la Justicia Administrativa en Sinaloa. Revista -

Jurídica, año 2. Tomo I, número 2, 1983, Los Mochis, Sinaloa.

- Alcalá y Zamora Niceto. Proceso, Auticomposición y autodefensa. Textos Universitarios. UNAM. -- México 1970.
- Alcalá y Zamora Niceto. Proceso Administrativo. Revista de la Facultad de Derecho, número 51, -- México Julio-Septiembre 1963.
- Briseño Sierra Humberto. La Competencia del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Revista del Tribunal de lo Contencioso del Distrito Federal. número 1. México 1979.
- Cortés Figueroa Carlos. Justicia Administrativa Reformada. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXVIII, número 110. México, Agosto 1978.
- Fix Zamudio Héctor. Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. Memoria del Colegio Nacional. Tomo IX, número 3, -- 1980. México, D.F.
- Fix Zamudio Héctor. Organización de los Tribuna-

les Administrativos. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, 4o. número extraordinario, México 1971.

- Giannini Massimo Severo. Comparación entre los - Sistemas del Contencioso Administrativo. Revista de la Facultad de Derecho. número 33, marzo de - 1966, Caracas Venezuela.
- González Pérez Jesús. La Justicia Administrativa en México. Revista Derecho Procesal Iberoamericana número IV. Octubre-Diciembre de 1977, Madrid -- España 1969.
- González Pérez Jesús. El Administrado. Revista Crítica de Derecho Inmobiliario. Año XLII, número 452. Enero de 1966. Madrid, España.
- Klaus Vogel. La Tutela Jurídica frente al Poder Público en la República Federal de Alemania. Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración. Tomo 66, número 7-8. Editorial M.B.A., Montevideo Uruguay 1978.
- Lares Teodosio, Lecciones de Derecho Administrativo en el Ordenamiento Mexicano. Memoria del Colegio Nacional Tomo IX, número 3, México, D.F. 1980.

- Merkl Adolfo. Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Nacional 1975. México 1975.
- Nava Negrete Alfonso. Legalidad de los Actos Administrativos. Jurídica Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. número 5, julio de 1973. México.
- Nava Negrete Alfonso. Notas sobre lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Jurídico -- Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana. número 21, julio de 1977, México, D.F.
- Ovalle Fabela José. Algunas consideraciones sobre la Justicia Administrativa en el Derecho comparado y en el Ordenamiento Mexicano. Revista de la Facultad de Derecho de México. Tomo XXVIII, - número 110, mayo-agosto de 1970. México.
- Ruiz Pérez Tomás. El Tribunal Fiscal del Estado de México. Revista del Tribunal Fiscal del Estado de México. Año 1, número 1, mayo-agosto 1977, México.

LEGISLACION

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, S.A. y Ediciones Andrade, S.A.
- Constitución Política del Estado de México. Suplemento del Diario Oficial de la Federación. -- Agosto 1986.
- Constitución Política del Estado de Sinaloa. Suplemento del Diario Oficial de la Federación. -- Agosto 1986.
- Constitución Política del Estado de Sonora. Suplemento del Diario Oficial de la Federación. -- Agosto 1986.
- Constitución Política del Estado de Nuevo León. - Suplemento del Diario Oficial de la Federación. - Agosto de 1986.
- Código Fiscal de la Federación. Editorial Porrúa S.A.
- Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación Editorial Porrúa, S.A.

- Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Editorial Porrúa, S.A.
- Código Fiscal del Estado de México. Gaceta del Gobierno del Estado de México del 2 de enero de 1971.
- Ley de Administración de Justicia Fiscal del Estado de Sinaloa. Periódico Oficial del Estado de Sinaloa del 3 de mayo de 1976.
- Código Fiscal del Estado de Sonora. Diario Oficial del Estado de Sonora del 29 de enero de 1977
- Código Fiscal del Estado de Nuevo León. Periódico Oficial del Estado de Nuevo León del 30 de diciembre de 1985.