

LA NUEVA LEY FEDERAL MEXICANA REGULADORA DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO*

JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ

I. EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN REGULADORA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA: 1. *Creación del Tribunal Fiscal de la Federación*. 2. *La «jurisdiccionalización» del Tribunal Fiscal de la Federación*. 3. *Desconcentración*. 4. *Extensión de la jurisdicción*.—II. REGLAMENTACIÓN VIGENTE: 1. *La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*. 2. *Ley Federal de Procedimiento Contencioso-Administrativo*. 3. *Aplicación supletoria de la legislación procesal civil*.—III. LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO: 1. *Necesidad de la nueva Ley*. 2. *Estructura*. 3. *Contenido*. 4. *Significado*.—IV. ÁMBITO DE EFICACIA: 1. *Límites de la eficacia de las normas reguladoras del procedimiento administrativo federal*. 2. *Límites temporales*: a) Procesos terminados al 1 de enero de 2006. b) Procesos futuros.

RESUMEN

La Ley Federal de Procedimiento Contencioso-Administrativo, publicada en el *BO* de 1 de diciembre de 2005, regula el proceso ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, que, a pesar de su denominación, sigue sin tener jurisdicción en todos los litigios administrativos, aunque sí es mucho más amplia que la del Tribunal Fiscal, instituido en 1937, como ya han consagrado la casi totalidad de los Estados que integran la Federación. En esta nueva regulación del proceso administrativo todavía existen limitaciones importantes para una eficaz tutela jurisdiccional del ciudadano frente a la Administración, que se estudia en este trabajo, que contrasta con niveles que se han alcanzado en los ordenamientos procesales administrativos de algunas entidades federativas. Por lo que todavía será el amparo, aparte de un último y extraordinario recurso, el remedio a la falta de tutela ante la jurisdicción administrativa.

Palabras clave: amparo; jurisdicción; ciudadano; proceso administrativo.

ABSTRACT

The act on procedures for challenging the State administration (Federal Law on Administrative-Contentious Procedures), published in the Official State Gazette (*BO*), 1st December 2005, regulates the process before the Federal Court of Fiscal and Administrative Justice (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa). Despite its name, this court still does not have jurisdiction for all cases of judicial review over the administration, although its powers are broader ranging than those of the Fiscal Court, instituted in 1937, as nearly all the member states of the Federation have consecrated it. The new regulations on cases heard under administrative law still place important limitations on the enforceability of jurisdictional protection for citizens in their relations with the public administration, which are studied in this article. They are shown to fall short of the levels of protection established in the administrative jurisdictional codes of some federate bodies. Thus, where court protection (*tutela*) using administrative

* Se utilizan las siguientes abreviaturas: LFPA = Ley Federal de Procedimiento Administrativo; LFPCA = Ley Federal de Procedimiento Contencioso-Administrativo; LFRPE = Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado; REDA = Revista Española de Derecho Administrativo; RIDPA = Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo.

jurisdiction cannot be enforced, the concept of *amparo* (application for a declaration of fundamental rights) will be the only remedy apart from one final, extraordinary appeal.

Key words: protection; jurisdiction; citizen; administrative procedure.

I. EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN REGULADORA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

1. *Creación del Tribunal Fiscal de la Federación.*

En 1939, en una obra ya clásica del Derecho administrativo, el maestro Antonio CARRILLO FLORES¹ se planteaba la magna cuestión de la organización de la justicia administrativa en México. Con una honda preocupación por la defensa jurídica de los particulares ante una Administración en incesante e impresionante incremento, que invadía todas las esferas de la realidad social, trataba de sentar las bases de un sistema jurisdiccional que, con independencia del amparo, hiciera realidad la sumisión de la Administración al Derecho y que constituyera una garantía eficaz de los derechos e intereses legítimos de los administrados.

Tres años antes, por su influencia decisiva, se había creado el Tribunal Fiscal de la Federación², rompiendo una tradición judicialista. Constituía un primer intento de instaurar un sistema efectivo de tutela del administrado frente a la Administración; pero seguía siendo el amparo, con todos sus defectos, la única garantía real. Y es que, como decía expresamente la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, «estará colocado dentro del Poder Ejecutivo», y añadía: «no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese Poder, sino que fallará en representación del propio ejecutivo, por delegación de facultades que la ley hace. En otras palabras: será un Tribunal de justicia delegada, no de justicia retenida»³. Y su «jurisdicción» se limitaba a conocer de las cuestiones de Derecho tributario en el ámbito federal.

Pero la primitiva reglamentación del Tribunal y de los procedimientos de que conocía va a evolucionar en tres sentidos: uno, de jurisdiccionali-

¹ *La defensa jurídica de los particulares frente a la Administración en México*, Porrúa, México, 1939. Así comencé mi exposición en las Jornadas en memoria de Alcalá-Zamora y Castillo. Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, «La reforma del proceso administrativo mexicano», en *Reforma procesal. Estudios en memoria de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo*, UNAM, 1987, pág. 147.

² Cfr. CARRILLO FLORES, «Orígenes y desarrollo del Tribunal Fiscal de la Federación», *Revista del Tribunal Fiscal de la Federación*, tercer número extraordinario, 1966, págs. 17 y ss.

³ Así se ha destacado por la doctrina. Cfr., por ejemplo, FIX ZAMUDIO, *Introducción a la Justicia administrativa en el Ordenamiento mexicano*, «El Colegio Nacional», 1982, pág. 83; O'VALLE, «Algunas perspectivas sobre la Justicia administrativa en el Derecho comparado y en el Ordenamiento mexicano», *RFDMex*, núm. 110, págs. 441 y ss. (incluido en *Estudios de Derecho procesal*, UNAM, México, 1983, págs. 360 y ss.); ARMIENTA, *El proceso tributario en el Ordenamiento mexicano*, Porrúa, México, 1977, págs. 122 y ss.

zación; otro, de desconcentración, creándose Salas regionales distribuidas en todo el territorio nacional, y, por otro, extendiéndose el ámbito a materias no tributarias, sino administrativas en general.

2. *La «jurisdiccionalización» del Tribunal Fiscal de la Federación*

Fue la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de 1 de abril de 1967, que entró en vigor con las disposiciones procesales del Código Fiscal Federal de la misma fecha, la que supuso un paso definitivo en el proceso de «jurisdiccionalización», al dotar al Tribunal de «plena autonomía para dictar sus fallos»⁴. Y fue el propio Tribunal, partiendo de esa «plena autonomía», el que a través de sus sentencias supo ganarse, «como lo ha hecho siempre el Consejo de Estado francés, el crédito pleno de auténtico Tribunal, que la autonomía de sus sentencias no sólo era letra constitucional, sino realidad cotidiana»⁵.

En el Congreso Internacional de Justicia Administrativa celebrado en San Juan del Río, Queretaro, en 1997, para celebrar el LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación, IBARRA GIL terminaba su ponencia con estas palabras: «Queda a juicio de la historia, de la Justicia y del Derecho Mexicanos, y de las nuevas generaciones de abogados, valorar si en estos 60 años de la existencia del Tribunal Fiscal de la Federación, el esfuerzo de los Magistrados fundadores, de quienes los siguieron, de los actuales, y de todo el personal profesional y administrativo, ha consistido sólo en poner una piedra sobre otra, o bien, en construir una catedral»⁶.

Creemos poder contestar a aquella interrogante hoy que, al menos en cuanto a independencia y, consiguientemente, naturaleza judicial, parece haberse culminado el proceso y se ha construido un edificio sólido, como aquellas obras de la Edad Media, según la conocida leyenda, construyeron una catedral.

3. *Desconcentración*

La Ley Orgánica del Tribunal de 31 de diciembre de 1977, que entró en vigor en agosto de 1978, inició el proceso de desconcentración de la jurisdicción que antes se ejercía por la Sala en Pleno y varias Salas que se concentraban en la ciudad de México. A partir de la Ley de 1977 van a establecerse varias Salas regionales distribuidas en regiones, que cubrían todo el

⁴ Y así se ha destacado, también, por la doctrina, como FIX ZAMUDIO, *Introducción...*, cit., pág. 83; HEDUAN VIRUÉS, *Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 1971, págs. 62 y ss.

⁵ NAVA NEGRETE, *Justicia administrativa en México*, FUNDAP, México, 2002, pág. 29

⁶ IBARRA GIL, «Pasado del Tribunal Fiscal de la Federación», en *Congreso Internacional de Justicia Administrativa. LX Aniversario del Tribunal Fiscal de la Federación*, México, 1997, pág. 25.

territorio de la República⁷, con los consiguientes problemas de delimitación de las competencias⁸.

4. *Extensión de la jurisdicción*

Si, en sus orígenes, el Tribunal Fiscal de la Federación fue concebido como una competencia limitada a la materia fiscal o tributaria, pronto va a manifestarse una tendencia expansiva de la jurisdicción a él atribuida. Rota la tradición judicialista y, sin duda, por no calibrar exactamente cuál fue la razón decisiva de la bondad del contencioso-administrativo francés, la creación del Tribunal supuso poner en marcha un proceso llamado a desembocar en un sistema en el que la tutela jurisdiccional de los derechos e intereses legítimos de los administrados frente a la Administración federal —y más tarde de los Estados— se reconoce a Tribunales no encuadrados en el Poder Judicial, sin perjuicio de una última revisión a través del amparo, tendencia respecto de la cual repetidamente he mostrado mi extrañeza⁹.

Ciertamente, no han faltado voces defendiendo la integración de los Tribunales de Justicia Administrativa en el Poder Judicial —lo que se ha proyectado en la legislación de algún Estado—; pero, al menos entre los Magistrados del Tribunal, ha dominado plenamente la tendencia contraria. Excepción fue la opinión de la Dra. Dolores HEDUAN VIRUÉS, que termina su excelente obra *Cuarta década del Tribunal Fiscal de la Federación*¹⁰ con estas palabras: «Una vez ensayadas suficientemente en México una jurisdicción distinta de la extraordinaria del juicio de amparo, para impartir justicia en contiendas suscitadas entre los particulares y las autoridades administrativas, esa propia jurisdicción ganaría plenitud procesal, ubicada en la esfera del Poder Judicial, conforme a lo expuesto en el apartado 11 del Capítulo I, aunque para ello fuese necesario reformar los textos constitucionales federales que recientemente dieron cabida a los “tribunales de lo contencioso administrativo” y las leyes secundarias que los rigen como tales, para incorporar al Poder Judicial de la Federación órganos particularmente encargados de impartir esa misma justicia en las susodichas contiendas, extendiendo su competencia al máximo posible, estructurándolos adecuadamente, igualando las instancias para las partes, salvo su imprescindible enlace con el juicio de amparo en favor de los particulares. Igual sistema tendría que operar con relación a las normas constitucionales y derivadas, que corresponden a la soberanía de los Estados de la República, con lo cual quedaría también sometida a control de legalidad, y tal vez de constitucionalidad, la actuación de las autoridades locales y municipales,

⁷ VÁZQUEZ ALFARO, *El control de la Administración pública en México*, UNAM, 1996, pág. 183; O'VALLE, *Teoría general del proceso*, 6.ª ed., México, 2005, págs. 240 y ss.

⁸ Cfr., por ejemplo, GARCÍA PADILLA, «La competencia del Tribunal Fiscal de la Federación», en *Congreso Internacional de Justicia Administrativa*, cit., tomo VI, págs. 38 y ss.

⁹ Así, por ejemplo, en «La Justicia administrativa en México», *Revista de Derecho Procesal Iberoamericana*, núm. 4, 1972, págs. 76 y ss.

¹⁰ Cit., pág. 319.

ideal éste en cuya realización nadie negará que el Tribunal Fiscal de la Federación es todavía un bizarro precursor».

Exponente de la corriente dominante son estas palabras de Alfonso NAVA NEGRETE, con que se expresó en la ponencia que presentó en el Congreso Internacional de Justicia Administrativa¹¹: «Es aspiración de todos mejorar la justicia administrativa de tribunales administrativos o de judiciales. Así en México ha sido aspiración antigua de magistrados y juristas la transformación del Tribunal Fiscal de la Federación en un tribunal federal de justicia administrativa o de lo contencioso administrativo. Supimos de varios anteproyectos e intentos similares, pero sin éxito. Conocimos de uno, cuando era candidato a la presidencia de la república el Lic. Gustavo Díaz Ordaz y su coordinador para asuntos legales el economista Octaviano Campos Salas. Se encargó a Don Alfonso Cortina Gutiérrez y a mí, el análisis y viabilidad del anteproyecto y por diversas razones nuestro dictamen fue desaprobatorio. Hubo interés en que nos ocupáramos de un anteproyecto, pero la política triunfante lo olvidó. Justo es que esa vieja aspiración se convierta en realidad legislativa. Bien se sabe que para estos asuntos hace falta una gran decisión política, la del Presidente de la República, como la hubo en 1936. Hace falta ya una segunda decisión, histórica, un nuevo tribunal para otra vida de la nación, para otros usuarios de la justicia, para realidades diferentes. La proposición que en este sentido hizo el martes 20 de agosto, el presidente del tribunal fiscal en Los Pinos en su discurso, al Presidente, y el interés que este último expresó tener en tal idea, nos alienan hacia una transformación profunda de la justicia administrativa. Ojalá que la problemática o crisis económica y política que vive el país, no sepulquen la idea. Existen razones de peso que apoyan la transformación. La historia de la competencia del tribunal fiscal da base suficiente. El Código fiscal de 1938, que entró en vigor en 1939, registró reformas a su texto (artículo 160) para agregar materia contenciosa administrativa: pensiones civiles y militares, interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública, multas administrativas federales, etc. Por fuera, en otras leyes, se hizo lo mismo. Había clara voluntad del legislador de rebasar el carácter fiscal que tuvo en su origen el tribunal. Se ha repetido la misma acción legislativa al través de los códigos de 1967 y vigente, de las leyes orgánicas del tribunal y de otros más ordenamientos generales del Congreso de la Unión. La reforma que entró en vigor en 1996, es inequívoca de la decisión de sumar materia contenciosa administrativa a la competencia del tribunal (tratados y convenios internacionales, comercio exterior)».

Y ésta fue la corriente que trató de consagrarse en la Ley Orgánica del Tribunal publicada el 15 de diciembre de 1995, con las importantes reformas de 31 de diciembre de 2000. El Tribunal dejó de ser Tribunal Fiscal para denominarse Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa¹².

¹¹ «Futuro del Tribunal Fiscal de la Federación», en *Congreso Internacional de Justicia Administrativa*, cit., págs. 166 y ss.

¹² GONZÁLEZ PÉREZ y VÁZQUEZ ALFARO, *Derecho procesal administrativo mexicano*, 3.ª ed., UNAM-Porrúa, México, 2005, tomo II, pág. 1201.

Pero ¿puede realmente estimarse que estamos ante un Tribunal con jurisdicción para conocer en general de cualquier pretensión fundada en Derecho fiscal o administrativo? A pesar del cambio de nombre, parece que el Tribunal sigue siendo de Justicia Fiscal; pero no parece pueda hablarse de que lo sea, también, de Justicia Administrativa. Conoce, sí, de materias que son de Derecho administrativo, no tributarias, como hace tiempo venía conociendo. Son aditamentos a la materia tributaria. Pero, tal y como se delimita el ámbito de la jurisdicción del Tribunal en el artículo 11 de la LOTFJFA, no es posible afirmar que estemos ante una jurisdicción general para conocer de todas las cuestiones administrativas. Y no sólo por seguir el absurdo criterio —hace mucho tiempo abandonado por las leyes reguladoras de lo contencioso-administrativo— de la enumeración y adoptar la llamada «cláusula general», sino porque de la enumeración que hace el artículo parece desprenderse que sólo se ha querido atribuir al Tribunal el conocimiento de materias concretas, a no ser que la fracción XIII del artículo se interprete en el sentido de que conocerá de todas las pretensiones que se deduzcan en relación con cualquier acto que recaiga en un procedimiento administrativo, como parece establecer el artículo 18 LFRPE. En cuyo caso sobraría el resto de la enumeración que no se refiera estrictamente a materia tributaria.

II. REGLAMENTACIÓN VIGENTE

1. *La Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa*

La Ley Orgánica del Tribunal Federal publicada en 1995, con las reformas introducidas el 31 de diciembre de 2000, constituye la disposición básica reguladora de la organización, estructura y régimen de personal del Tribunal. En ella se regulan en el Capítulo II (con la rúbrica «De la competencia material del Tribunal») aspectos distintos en el orden procesal. Ya que en la heterogénea enumeración que se contiene en el artículo 11 se delimitan la extensión y límites de la jurisdicción del Tribunal frente a otras jurisdicciones. Pero, además, se regulan los requisitos que debe reunir un acto para que sea admisible la pretensión que se deduzca en relación al mismo, como que se trate de «resolución definitiva» (en su primer párrafo), que luego se delimita en la fracción XIII y en los párrafos que siguen a la fracción XV, en que expresamente se hace referencia a la «negativa ficta» y al llamado proceso de lesividad (cuando es la propia Administración la que pretende la anulación de sus resoluciones).

2. *Ley Federal de Procedimiento Contencioso-Administrativo*

Esta nueva Ley, que entra en vigor en toda la República el 1 de enero de 2006, regula «los juicios que se promuevan ante el Tribunal» (art. 1.º) en relación con los actos determinados por el artículo 11 de la LOTFJFA.

3. *Aplicación supletoria de la legislación procesal civil*

Congruentemente con la naturaleza especial del proceso administrativo, cabe resolver las lagunas de sus normas reguladoras acudiendo a las que regulan los procesos civiles¹³. Así se viene estableciendo en las leyes reguladoras de lo «contencioso-administrativo» y así se dispone en el artículo 1.º de la nueva Ley: «A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga las que regulan el juicio contencioso administrativo federal que establece esta ley». En consecuencia, sólo cabe hablar de lagunas de la legislación reguladora del proceso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa cuando falte en la LFPCA norma directamente aplicable. Y, además, cuando falte en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

En tanto exista norma en la Ley procesal civil que no contravenga —explícita o implícitamente— la regulación específica de la LFPCA, se estará a lo en ella dispuesto. Cuando no exista ni en ella ni en el Código de Procedimientos Civiles, habrá que acudir a los sistemas de integración previstos con carácter general en los ordenamientos jurídicos, como la analogía —acudiendo a otras leyes reguladoras de los juicios contencioso-administrativos—, y, en último término, los principios generales del Derecho.

III. LA LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

1. *Necesidad de la nueva Ley*

El proceso ante el Tribunal Fiscal de la Federación se regulaba en el Título VI del Código Fiscal de la Federación (arts. 197 a 263), dividido en capítulos y algunos de éstos en secciones. Se trataba de una regulación bastante completa, descendiendo a veces a aspectos en los que los procesos administrativos no ofrecían especialidades respecto de los civiles, por lo que resultaba innecesaria, ya que hubiera bastado con la remisión a la legislación procesal civil supletoria. No obstante, quedaban aspectos en que resultaba necesario acudir a ésta.

Hubiera bastado, por tanto, con reformar el articulado del Código en la medida en que se estimase necesario para armonizar la normativa procesal con la orgánica, al igual que se había hecho en ocasiones anteriores.

Se ha optado, no obstante, por afrontar la regulación del proceso al margen de las normas jurídico-materiales del Código Fiscal, derogando expresamente los artículos de éste que integraban el Título VI de aquél (artículo transitorio segundo).

¹³ GONZÁLEZ PÉREZ, *Manual de Derecho procesal administrativo*, 3.ª ed., Civitas, 2001, pág. 93; GONZÁLEZ PÉREZ y VÁZQUEZ ALFARO, *Derecho procesal...*, cit., págs. 43 y ss.

Por tanto, aunque no estrictamente necesario, sí parece conveniente independizar la normativa procesal. Por lo que ha de estimarse acertada.

2. Estructura

La nueva Ley sigue fundamentalmente la estructura del Título VI del Código Fiscal, si bien los capítulos de aquél pasan a ser títulos de la nueva Ley, que, a su vez, se dividen en capítulos. Ésta es la estructura, que viene a ser la que adoptan las distintas leyes mexicanas reguladoras de los juicios contencioso-administrativos:

Título I. Del Juicio contencioso-administrativo federal.

Capítulo I. Disposiciones generales.

Que no se limita a lo que pueden calificarse de «disposiciones generales», ya que contiene la regulación de elementos tan importantes del proceso como son las partes, a las que dedica los artículos 3.º y 5.º; algunos aspectos de los requisitos del acto (art. 2.º), las costas (art. 6.º) y responsabilidad de los miembros del Tribunal (art. 7.º), más propia esta última de la Ley Orgánica del Tribunal.

Capítulo II. De la improcedencia y del sobreseimiento.

En el que, siguiendo la terminología y sistemática de las leyes mexicanas, se regulan: requisitos procesales de admisibilidad y modos de terminación del proceso.

Capítulo III. De los impedimentos y excusas.

En él se regula el régimen de la abstención y recusación, que, lógicamente, debería regularse al hacerlo sobre los titulares del órgano.

Título II. De la sustanciación y resolución del juicio.

En él se regula el procedimiento, si bien en los capítulos dedicados a la sentencia y su cumplimiento se extiende a la de los efectos del proceso.

Los capítulos que integran este Título son:

Capítulo I. De la demanda.

Capítulo II. De la contestación.

Capítulo III. De las medidas cautelares.

Capítulo IV. De los incidentes.

Capítulo V. De las pruebas.

Capítulo VI. Del cierre de la instrucción.

Capítulo VII. Facultad de atracción (Su contenido sería más propio de un capítulo dedicado al órgano judicial, al igual que la recusación y abstención.)

Capítulo VIII. De la sentencia.

Capítulo IX. Del cumplimiento de la sentencia y de la suspensión.

Título III. De los recursos.

Capítulo I. De la reclamación.

Capítulo II. De la revisión.

Título IV. Disposiciones finales.

Se regulan en este Título algunos aspectos de los actos procesales.

Capítulo I. De la notificación.

Capítulo II. De los exhortos.

Capítulo III. Del cómputo de los términos.

Título V. De la jurisprudencia.

3. *Contenido*

Como se ha señalado, el nuevo texto legal sustituye a las normas sobre el juicio contencioso-administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contenidas en el Código Fiscal de la Federación, que deroga. Por tanto, en él se contiene toda la reglamentación del proceso administrativo federal, incluso en algunos aspectos en que, por no concurrir en ellos especialidades propias de estos juicios, podría ser suficiente la regulación sobre el proceso civil, de aplicación supletoria.

Ahora bien, en cuanto por lo general al proceso administrativo precede un procedimiento ante los órganos administrativos en cada caso competentes y este procedimiento puede incidir en los motivos de inadmisibilidad, no puede prescindirse de la regulación contenida en la Ley Federal de Procedimiento Administrativo¹⁴.

4. *Significado*

La LOTFJFA significó un paso importante en la tendencia a unificar el régimen de la tutela jurisdiccional efectiva de los derechos e intereses legítimos del administrado frente a la Administración federal, cualquiera que sea la materia administrativa o fiscal. En definitiva, la unidad de régimen debe someterse tanto al conocimiento y satisfacción de las pretensiones frente a la Administración, siempre que el Derecho que sirva de fundamento sea el Derecho público a que estén sujetas, pudiendo extenderse su jurisdicción incluso a materias, como la responsabilidad patrimonial y la contratación, en que ofrezca dificultades la delimitación de cuándo actúa como ente investido de prerrogativa o sometido al Derecho común (civil, mercantil o laboral) al igual que cualquier otra persona.

Lo que, en definitiva, es lo que se ha consagrado en la totalidad de los ordenamientos sobre el contencioso-administrativo de los Estados de la República, siguiendo el ejemplo que inició el DF. Esta corriente legislativa se inspira en el precedente de la Justicia federal, por lo que en algunos Es-

¹⁴ GONZÁLEZ PÉREZ, «El procedimiento administrativo como presupuesto del proceso administrativo», en *Congreso Internacional de Justicia Administrativa*, cit., tomo I, págs. 43 y ss., y *Procedimiento administrativo federal*, 3.^a ed., Porrúa/UNAM, México, 2000, págs. 6 y ss.

tados se comenzó limitando la jurisdicción de sus Tribunales a la materia fiscal, y fueron extendiéndola más tarde a la materia administrativa.

La LFPCA, en cuanto proyecta en el aspecto procesal lo establecido en la LOTFJFA, viene a ser reflejo de esa corriente de los Estados.

IV. ÁMBITO DE EFICACIA

1. *Límites de la eficacia de las normas reguladoras del proceso administrativo federal*

La LFPCA, como las demás normas procesales y normas jurídicas en general, tiene límites impuestos por su naturaleza, finalidad y contenido. Entre todas las causas que precisan su ámbito, tienen relevancia el tiempo y el espacio¹⁵.

Las leyes tienen el alcance de la soberanía del Estado, y las procesales, por su carácter público y de las que fundamentan las pretensiones en el proceso por ellas regulado y el de al menos una de las partes del proceso, son territoriales.

La LFPCA, como todas las de la organización del Tribunal al que se atribuye la jurisdicción y el objeto del proceso, tienen un ámbito nacional, a diferencia de las que regulan los procesos de que conocen los Tribunales contencioso-administrativos de los Estados. La delimitación espacial viene dada, por tanto, por la entidad de que proceda la actuación que provoca la reacción del administrado en defensa de sus derechos e intereses. La LFPCA se aplica a todos los procesos que se tramitan ante los distintos órganos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cualquiera que sea su sede dentro del territorio nacional en función de su competencia jerárquica y territorial, cuyo objeto sean pretensiones fundadas en Derecho fiscal y, en su caso, administrativo, frente a la Administración tributaria federal, como de las entidades paraestatales y federativas coordinadas —arts. 3.º.I.c) y 5.º, párrafo tercero, LFPCA—.

Más complejidad ofrece la delimitación del ámbito de eficacia temporal de las normas de la LFPCA, como la de todas las leyes procesales, por regular una serie o sucesión de actos, la de los actos que integran el proceso.

2. *Límites temporales*

La LFPCA entró en vigor el 1 de enero de 2006 (artículo transitorio primero). A partir de ese día quedaron sin efecto cuantas disposiciones contravinieran o se opusieran a sus preceptos (artículo transitorio tercero), y la Ley es la única que regula los procesos que se tramitan ante los órganos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

¹⁵ Nos remitimos a nuestro *Derecho procesal administrativo mexicano*, cit., págs. 36 y ss.

Ahora bien, la cuestión se centra en la regulación aplicable a los procesos que el día 1 de enero de 2006 estuvieran en tramitación. Dos sistemas son posibles: el de la regulación aislada (cada acto procesal se regirá por la ley procesal que esté vigente en el momento de su realización) o el de la regulación conjunta (todo el proceso se rige por una sola ley). Este último es el que se ha seguido por lo general en las leyes procesales y, concretamente, en las reguladoras del proceso administrativo¹⁶. Y es el que sigue la LFPCA en el artículo transitorio cuarto: «Los juicios que se encuentren en trámite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al momento de entrar en vigor la presente ley, se tramitarán hasta su total resolución conforme a las disposiciones legales vigentes en el momento de presentación de la demanda». El 1 de enero de 2006 es la fecha determinante: si la demanda se presentó ese día, el proceso en que ha de conocerse y decidirse se regirá por la nueva normativa; si se presentó antes, se seguirá conociendo según la normativa entonces vigente. Y éste fue también el criterio que adoptó al modificar la LOTFJFA el Decreto de 31 de diciembre de 2000, que entró en vigor el día 1 de enero de 2001, en su disposición transitoria.

Ahora bien, la fórmula simplista de la Ley —que es general en las procesales— puede plantear algunos problemas, como se han planteado al entrar en vigor otras leyes procesales que contenían norma análoga¹⁷. Porque ¿cuándo se consideraba terminado un proceso para que no se aplique la nueva normativa? ¿O en qué medida se aplica la nueva normativa al proceso que se inicia después de entrar en vigor si se ha modificado el plazo para incoar el proceso o algún requisito previo?

a) *Procesos terminados el 1 de enero de 2006.*

Respecto de los procesos que hubiesen terminado antes del día 1 de enero de 2006, la nueva Ley no tiene la menor incidencia. El problema se centra en determinar cuándo está terminado un proceso. Ha de partirse de una distinción entre procesos declarativos y de ejecución.

Los procesos declarativos de declaración o de cognición terminan con una declaración de voluntad por la que el Tribunal se pronuncia sobre el fondo decidiendo sobre la estimación o desestimación de la pretensión (sentencia), o decide que se ha producido una causa de sobreseimiento o improcedencia, según la terminología de la legislación mexicana. Únicamente se plantea la cuestión de si los recursos que puedan interponerse contra una de las resoluciones determinan la iniciación de un nuevo proceso o, por el contrario, suponen una reanudación del proceso en que recayó la resolución impugnada, existiendo unidad. Esta última parece ser la con-

¹⁶ GUASP y ARAGONESES, *Derecho procesal civil*, 7.ª ed., Madrid, 2005, I, págs. 84 y ss.; GONZÁLEZ PÉREZ, *Manual de Derecho procesal administrativo*, cit., págs. 82 y ss., y «Normas transitorias del proceso administrativo», en *Estudios jurídicos en homenaje al Profesor Aurelio Menéndez*, Civitas, 1996, IV, págs. 4511 y ss.

¹⁷ Respecto de la Ley española, GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, 4.ª ed., Civitas, 2003, II, págs. 2511 y ss.

cepción adoptada por la LFPA. En consecuencia, el proceso declarativo terminará una vez que es firme la resolución que puso fin al mismo, bien sea declarando la inadmisibilidad de la pretensión, la terminación anormal o la sentencia decidiendo el fondo.

Los procesos ejecutivos o de ejecución ya no terminan en una declaración de voluntad, sino que no terminan hasta que se hubiere hecho realidad contra la voluntad del obligado lo establecido en un acto investido de fuerza ejecutiva. En el proceso administrativo no se reconoce fuerza ejecutiva al acto administrativo a efectos de que el Tribunal pueda proceder a la ejecución forzosa, sino que sólo tiene ejecutividad en este sentido la sentencia dictada por un órgano de la jurisdicción contencioso-administrativa¹⁸.

Ahora bien, como el proceso administrativo fue en sus orígenes —y sigue siendo en buen número de ordenamientos— un proceso puramente declarativo o de cognición, al no reconocerse a la jurisdicción contencioso-administrativa potestad para proceder a la ejecución forzosa frente a la Administración pública de la sentencia de condena, la ejecución de sus sentencias correspondía a la propia Administración, limitándose las leyes tradicionales de lo contencioso-administrativo a contener algunas normas encaminadas a que los órganos judiciales pudieran promover o activar la ejecución, con medidas generalmente indirectas, más o menos efectivas. Siendo esto así, la ejecución no daba lugar a la incoación de un nuevo proceso, sino que se concebía como una continuación del declarativo. Y cuando se fue configurando como un distinto proceso, al reforzarse las potestades de la jurisdicción frente al Ejecutivo, deberían aplicarse las nuevas normas en cuanto supusieran aumento de las garantías. Y así viene a reconocerse con matices en alguna Ley, como la española de 1998, que en su disposición transitoria cuarta establece: «La ejecución de las sentencias firmes dictadas después de la entrada en vigor de esta Ley se llevará a cabo según lo dispuesto en ella. Las dictadas con anterioridad de las que no constare en autos su total ejecución se ejecutarán en lo pendiente con arreglo a la misma»¹⁹.

La LFPCA, en su artículo transitorio cuarto, según su texto literal, dice que «los juicios que se encuentren en trámite... al momento de entrar en

¹⁸ Aunque los actos administrativos están investidos de fuerza ejecutiva, ésta lo es respecto de la propia Administración pública en la generalidad de los ordenamientos jurídicos, aunque parece apartarse de esta regla el mexicano, al menos con carácter general. GONZÁLEZ PÉREZ, *Procedimiento administrativo federal*, cit., págs. 118 y ss. Sobre el problema, NAVA NEGRETE, *Derecho administrativo mexicano*, 2.ª ed., México, 2002, págs. 368 y ss. Se ha defendido que no existe razón alguna para que el administrado pueda demandar la ejecución de un acto administrativo ejecutivo ante el órgano judicial competente cuando la Administración no lo ejecuta, como viene obligada, sin necesidad de un proceso declarativo previo que no tendría otro sentido que estimar que la Administración no ha cumplido su obligación. Y así se propone en el Código procesal administrativo modelo para Iberoamérica. Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, «Hacia un Código procesal administrativo modelo para Iberoamérica», *REDA*, núm. 123, 2004, págs. 343 y ss., publicado también en *RIDPA*, núm. 4.

¹⁹ GONZÁLEZ PÉREZ, *Comentarios a la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa*, cit., II, págs. 2532 y ss.

vigor la presente ley, *se tramitarán hasta su total resolución* conforme a las disposiciones vigentes en el momento de presentación de la demanda». Pero ¿qué se entiende por «total resolución»? La «resolución» se produce por la sentencia, por lo que se podría entender que las «actuaciones» en que se concreta la «ejecución» se producen después de la resolución y, por tanto, a ellas se aplicaría la nueva normativa. No obstante, teniendo en cuenta la naturaleza que tradicionalmente han tenido los «juicios contencioso-administrativos», parece que los trámites de ejecución vienen a ser una continuación del proceso como unidad, que se someten a las disposiciones vigentes en el momento de incoarse la demanda.

La cuestión tenía importancia —como ocurría en España— cuando la nueva Ley introduce modificaciones importantes respecto de la anterior, pero no en otro caso.

b) *Procesos futuros.*

La nueva Ley se aplicará a todos los juicios que se inicien con la presentación de la demanda a partir del 1 de enero de 2006. Parece que la norma es tan clara que no planteará problemas en su aplicación. No obstante, como antes se señaló, puede plantearlos cuando la actuación de la Administración que motiva la demanda (acto administrativo, inactividad o vía de hecho) se ha producido antes de la entrada en vigor y se ha producido un cambio legislativo que afecta a los presupuestos procesales. El ejemplo típico es el de la modificación del plazo para incoar el proceso. Si la Ley anterior fijaba un plazo más amplio —y con arreglo a ella el día de entrada en vigor todavía quedaba plazo para interponer la demanda— y la nueva lo reduce de modo que al entrar en vigor ya había expirado. El principio de tutela judicial efectiva —aunque las normas transitorias no contuvieran norma expresa— impone siempre una interpretación favorable al acceso al juicio, aplicando el plazo más amplio.

Asimismo, plantea problemas la aplicación de una nueva Ley si introduce requisito o presupuesto procesal que no exigía la anterior, como que la resolución administrativa hubiera agotado los recursos admisibles en vía administrativa, si al entrar en vigor la nueva Ley procesal ya había transcurrido el plazo para interponer el recurso administrativo. Cuando así ocurra, debe resolverse en el mismo sentido que impone el principio de la tutela judicial efectiva.