

## OS PROCEDEMENTOS CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVOS FRANCÉS E MEXICANO: UNHA ANÁLISE COMPARATIVA

Luis José Béjar Rivera

Licenciado en Dereito polo ITESO. Doutor en Dereito pola Universidade Panamericana. Membro do Sistema Nacional de Investigación do CONACYT. Director académico dos Programas de Postgrao en Dereito Fiscal e Administrativo da Universidade Panamericana

- **Resumo:** *Con este artigo, o autor pretende demostrar a íntima vinculación que existe entre o procedemento contencioso-administrativo francés e mexicano. No caso do segundo, inspirado desde as súas orixes polo sistema francés, aínda que con importantes diferenzas. O artigo busca dar as bases e as pautas básicas para a comprensión do sistema contencioso-administrativo francés, así como a información básica para a impugnación dos actos administrativos no sistema contencioso-administrativo mexicano.*

*O artigo fai unha análise da orixe e do desenvolvemento do contencioso-administrativo francés; explica as características esenciais do seu sistema, e como influíu no desenvolvemento do modelo mexicano, consolidado a partir do século XX, aínda que dentro dun sistema mixto. Pola súa vez, tamén fai unha descrición da estrutura do Consello do Estado francés e do Tribunal Federal de Xustiza Fiscal e Administrativa, como órganos xurisdiccionais.*

*Tamén, explica as bases do sistema de impugnacións en México, especialmente dando unha introdución ao xuízo de amparo.*

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



- **Índice:** I. *Introdución*. II. *Historia*. II.1 *Francia*. II.2 *México*. III. *O contencioso-administrativo francés*. III.1 *Ideas principais*. III.2 *Características esenciais*. III.2.1 *Competencia*. III.2.2 *Instancias*. III.2.3 *O procedemento*. IV. *O contencioso-administrativo mexicano*. IV.1 *Características esenciais*. V.1.1 *Os medios de impugnación en materia administrativa*. IV.1.2 *Natureza do Tribunal Federal de Xustiza Fiscal e Administrativa*. IV.1.3 *Competencia*. IV.1.4 *Instancias*. IV.2 *O procedemento contencioso-administrativo federal*. IV.3 *Algúns comentarios sobre o xuízo de amparo en materia administrativa*. V. *Conclusións*. *Bibliografía*

*"A primeira condición para que unha institución xurídica sexa verdadeiramente interesante é que posúa unha fonte de vida propia; se non recae máis que en disposicións de leis, se non ten nada máis que unha existencia artificial, pode quizais ocupar o comentario, pero o xurista desvíase dela."*

Maurice Hauriou

## I. INTRODUCCIÓN

Dinos André Maurin:

*"A concepción francesa da xustiza administrativa repousa sobre a institución en dúas ordes –administrativa e xudicial– distintas. O dito sistema da dualidade de tribunais oponse á de unidade xurisdiccional que coñecen os países anglosaxóns: unha soa orde de xurisdicións é competente para coñecer á vez do contencioso-administrativo e dos litixios entre particulares."*

No dereito mexicano, a xustiza administrativa opera baixo o esquema da dualidade de xurisdicións, aínda que con poucas similitudes ao modelo francés, que explicaremos máis adiante.

A xustiza administrativa, polo menos en Francia, preséntase como un fenómeno histórico; é indispensable estudar a súa historia para comprender o seu modelo, e, pola súa vez, coñecer as bases e principios reitores do contencioso-administrativo mexicano, que probablemente sexa un dos países, xunto con Bélxica, onde continúa vivindo un modelo francés ou mixto de xustiza para a nosa materia.

<sup>1</sup> André Maurin. *Derecho administrativo francés* (Trad. Julio Bustillos). Porrúa. México, 2004. p. 139.

## II. HISTORIA

### II.1 FRANCIA

No caso de Francia, a separación das autoridades administrativas e xudiciais deuse a partir da Lei 16-24, de agosto de 1790, que citaba:

*"... as funcións xudiciais son distintas e permanecen sempre separadas das funcións administrativas. Os xuíces non poderán ditar penas por prevaricación, turbados dalgunha maneira máis que polas operacións dos corpos administrativos, nin citar ante eles os administradores en razón das súas funcións."*

Na mesma liña, Bouffandeau sinala:

*"O principio de separación das autoridades administrativas e xudiciais prohibelles aos tribunais da orde xudicial, seguindo os mesmos termos das leis 16-24, de agosto de 1790, e do 16 frutidor do ano III, perturbar (troubler) de calquera maneira as operacións dos corpos administrativos e coñecer os actos da Administración, de calquera clase que sexan."*<sup>2</sup>

Tamén León Duguit nos di:

*"A Asemblea votara o principio do contencioso-administrativo e establecera ao mesmo tempo as bases da teoría moderna sobre a separación dos tribunais xudiciais e dos tribunais administrativos. Nesta teoría tan enxeñosa do noso dereito público actual, a separación entre a autoridade administrativa e a autoridade xudicial subsiste mesmo cando se cuestiona o exercicio dunha función administrativa. A autoridade xudicial é a única competente para aplicar a lei cando afecta directa e principalmente a un interese individual, haxa ou non litixio. A autoridade administrativa é sempre, só e exclusivamente, competente cando se trata directa e principalmente dun interese colectivo, exista ou non litixio. De dúcese disto que, se hai un acto administrativo e se se pretende que un dereito foi violado, a autoridade xudicial non será competente para vulgar este litixio e só caberá acudir ante a autoridade administrativa... o sistema do dereito público actual, sistema acertado no seu principio, enxeñoso nas súas aplicacións. Non é a consecuencia da separación de poderes tal e como a comprendeu a Asemblea Nacional de 1789. Resulta simplemente da distinción feita entre os dous axentes de execución, dependentes do goberno, a autoridade administrativa e a autoridade xudicial; esta separación asegura felizmente o equilibrio do interese individual e do interese colectivo, factor esencial da vida social."*<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Bouffandeau. *La delimitation de la compétence de la juridiction administrative par la jurisprudence du Tribunal des conflits*. LJCE. p. 143.

<sup>3</sup> León Duguit. *La separación de poderes y la Asamblea Nacional de 1789*. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1996. pp. 122 e 123.

Tres etapas históricas identifícanse coa xénese do contencioso francés:

- a. *Administración xuíz*. No ano III aparece o regulamento de litixios (que non código ou lei contenciosa); confíase á propia Administración.
- b. *Xustiza retida*. No ano VIII conságrase a creación dos Consellos de Prefectura e do Consello do Estado, onde estes organismos toman unha decisión unha vez consultadas as autoridades.
- c. *Xustiza delegada*. Coa Lei do 24 de maio de 1872 autorízase o Consello do Estado a tomar decisións executoras "a nome do pobo francés". Así, o xefe de Estado delega nun órgano a xurisdición administrativa.

Con *L'Arrêt Cadot* (13 de decembro de 1889), o Consello do Estado recoñécese a si mesmo como xuíz común dos litixios administrativos.

En 1953, confíaselles a xurisdición aos tribunais administrativos.

Para algúns autores<sup>4</sup> o fundamento e pedra angular do dereito administrativo preséntase ata o 18 de febreiro de 1873 co célebre *L'Arrêt Blanco*<sup>5</sup>, onde se apoia xurisprudencialmente a separación do xuíz común do xulgador administrativo. Isto é, aínda cando en principio o Código civil francés regulaba no seu artigo 1382 a reparación do dano, o *Conseil d'État* resolveu que existe un sistema separado de normas que regulan as relacións de dereito público e de dereito privado.

Neste sentido, sinala Eduardo García de Enterría<sup>6</sup>, que precisamente o réxime de exención xudicial da Administración determina formalmente ao contencioso-administrativo, pois, ao interese dos particulares de que os funcionarios non se excedesen na aplicación das leis, uniuse o da propia Administración, que busca exactamente o mesmo.

Historicamente, os dous piares do contencioso-administrativo francés son: o recurso de plena xurisdición e o recurso por exceso de poder ou anulación.

<sup>4</sup> Sabino Cassese. *Las bases del derecho administrativo* (Trad. Luis Ortega). INAP. Madrid. 1994. pp. 19 e ss.

<sup>5</sup> Unha nena de cinco anos é ferida gravemente por un pequeno carro cargado por catro empregados da Fábrica Estatal de Tabacos. O seu pai decidiu iniciar un proceso pola reparación do dano, por corenta mil francos, aos catro empregados involucrados no incidente, e de maneira solidaria ao propio Estado francés, ante o Tribunal de Bordeos. O Consello do Estado francés conclúe que a responsabilidade en que incorre a causa dos danos causados polos seus empregados na prestación dos servizos públicos non poden ser reguladas polo Código civil napoleónico respecto das relacións entre os particulares e, así, establécese que esa responsabilidade ten regras especiais, que varían segundo o servizo e a necesidade de conciliar os dereitos do Estado cos particulares. Ao respecto, Cfr. Luis José Béjar Rivera. *Curso de Derecho Administrativo*. Oxford University Press México. México, 2007, p. 12.

<sup>6</sup> Eduardo García de Enterría. *La lengua de los derechos. La formación del derecho público europeo tras la Revolución Francesa* (2ª ed.). Civitas. Madrid. 2001. pp. 19 e ss.

A noción de plena xurisdición foi establecida por Laferrière (*Tratado da xurisdición administrativa*, 1887), dando orixe ao chamado contencioso ordinario. Hauriou describe este procedemento como: "Un xuíz actúa nun litixio administrativo con poder para decidir, para substituír coa súa decisión a das autoridades administrativas que interviñeran no asunto."<sup>7</sup>

Pódese pensar que o contencioso-administrativo ordinario ten unha orixe previa á Revolución Francesa, sendo nalgunha medida unha herdanza do *Ancient Régime*, malia que xa na súa concepción posrevolucionaria foi considerado un recurso dirixido contra un acto de administración formulado ante unha xurisdición administrativa, ou consistía nunha acción en contra máis ben dunha persoa administrativa que contra un acto, aínda que conceptualmente rara no seu tempo, pois requiría dunha decisión previa atacable (acto).

O recurso ordinario, tal como o describe J. B. Sirey (*Le Conseil d'État selon la Charte, 1818*), nace da violación a un dereito adquirido, definido tipicamente polo propio Hauriou como "aquel que a Administración está obrigada a respectar en virtude dunha disposición legal."<sup>8</sup>

Adicionalmente, do estudo de Adolphe Chauveau (*Principes de compétence*, 1841), quen tratou de desenvolver unha teoría pura dos dereitos adquiridos para efectos do contencioso ordinario, recibiu unha ampla crítica por parte dos seus contemporáneos; non obstante, Hauriou parte da súa obra e detecta tres fontes fundamentais deste recurso:

- a) Accións de indemnización por prexuízos causados no funcionamento dos servizos do Estado. Esta acción non se xera en virtude dunha disposición de lei, senón por xurisprudencia do *Conseil d'État*, tal como se estableceu cos *arrêts Tysack, Turnbull* e o mesmo *Blanco*.
- b) Indemnización formulada por funcionarios municipais, manifesta nos *arrêts Cadot, Drancy* e *Wottling*; aínda que non se lles deu a razón aos xustizables, si se admitiron na vía.
- c) A materia electoral, mesmo cando non existira un texto legal que habilitase a vía. Destacan os *arrêts De Rochetaillé* e *Bertrand Binet*, relativos a eleccións das cámaras de comercio e das cámaras de artes e manufacturas.

Así as cousas, Hauriou denuncia que os problemas sufridos polo contencioso

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

<sup>8</sup> *Op. cit.* p. 69.

cioso ordinario se deben en gran medida á súa falta de principios reitores ou, polo menos, a unha ordenada forma de estudar os asuntos.

O contencioso ordinario tivo o seu auxe (polo menos en canto á atención que lle dedicaron os doutrinarios franceses) ata o decreto do 2 de novembro de 1864, onde cobrou maior forza o outro recurso xa existente: o contencioso de anulación co recurso por exceso de poder. Pódese dicir que o contencioso ordinario ou de plena xurisdición fracasou como institución.

Non por isto se deduce que a figura faleceu, pois, en realidade, o recurso de plena xurisdición ou ordinario séguese utilizando cando se trate de casos de responsabilidade, a materia fiscal e electoral.

Non se debe perder de vista que o recurso por exceso de poder xa existía; non obstante, non fora estudado, en gran medida debido á falta dunha teoría adecuada que o xustificase. Co decreto antes mencionado, formúlase unha innovadora teoría para estudar os actos da Administración.

O recurso de anulación por *excés de pouvoir* é o que ao final transcendeu e propiamente creou o sistema contencioso-administrativo, agora adoptado por moitos modelos xurisdicionais, sexan xudiciais ou con dualidade de xurisdición.

O recurso de anulación por exceso de poder ciméntase sobre tres formas de apertura ou inicio do procedemento<sup>9</sup>: a) incompetencia, b) vicios de forma e c) desviación de poder.

Estes elementos, hoxe en día, constitúen as causais básicas para decretar a nulidade dun acto administrativo.

O seguinte cambio importante que sofre o contencioso francés dáse a partir da Lei 53-611, do 11 de xullo de 1953, grazas ao cal se entende a xustiza administrativa como unha garantía do cidadán, pero tamén toma en consideración o crecente número de asuntos formulados ao *Conseil d'État*, e, polo tanto, créanse, mediante decretos posteriores tribunais administrativos rexionais, deixando como órgano de segunda instancia o propio consello.

A modo de corolario, tal como o sinala o gran profesor francés Jean Rivero<sup>10</sup>, o diálogo entre a xurisprudencia e a doutrina, do século XVIII ata data, constitúe en verdade a xénese e desenvolvemento do dereito administrativo, e explicamos: algúns dos primeiro membros do Consello do Estado eran titulares de cátedra nas universidades, así que a súa doutrina tomárona do día a día e trasladárono ás aulas.

<sup>9</sup> Maurice Hauriou. *Op. cit.* p. 105.

<sup>10</sup> Jean Rivero. *Páginas de derecho administrativo*. Temis. Bogotá. 2002. pp. 45 e ss.

Adicionalmente, sábese que o dereito administrativo evitou ou trata de evitar partir do dereito privado para fundamentar o seu estudo, de tal forma que ante as escasas ou ausentes fontes doutriniais, a nosa disciplina foi construída a partir da xurisprudencia, polo que podemos concluír que tanto o dereito administrativo como o contencioso-administrativo son feitura precisamente dos órganos xurisdiccionais, polo menos no caso de Francia, e a partir da súa experiencia foi adoptado por países como España e México.

## II.1 MÉXICO

Para a análise histórica do contencioso-administrativo mexicano, limitarémonos a expor o tema a partir do Vicerreinado ata os tempos actuais.

En principio, a concreción do contencioso-administrativo mexicano non foi unha tarefa fácil, e tivo moitos momentos ao longo da historia en que existiron achegamentos a este modelo, aínda que, en definitiva, o modelo operou ata a terceira década do século XX, e a partir de aí sufriu múltiples cambios.

O primeiro achegamento a un modelo de xustiza administrativa deuse coa Xunta Superior de Facenda, onde se exercía xurisdición en nome do rei de España, creada mediante a Real ordenanza para o establecemento e instrución de intendentes do exército e provincias no Reino da Nova España, de 1786.

Coa Constitución de 1824, optouse por romper co modelo francés e estableceuse un modelo xudicialista, establecendo no seu artigo 137 que a Corte Suprema de Xustiza coñecerá das controversias que se susciten sobre contratos ou negociacións celebradas polo goberno supremo e das infraccións da Constitución e as leis xerais<sup>11</sup>.

Durante o goberno do xeneral ditador Antonio López de Santa Anna, creouse un Consello do Estado (seguindo o modelo francés do Conseil d'État) ao que, ademais de actuar como o consultor dos ministerios de Estado, se lle outorgou a facultade de dirimir os negocios contencioso-administrativos, baixo a figura da xurisdición retida<sup>12</sup>.

O episodio do século XIX máis popular, sen lugar a dúbidas, constitúeo a Lei para o arranxo do contencioso-administrativo e o seu regulamento, de 1853, mellor coñecida como a Lei Lares, en honor ao seu creador, Teodosio Lares, quen, inspirado polo sistema francés, establecía un verdadeiro sistema procedemental (logro que os franceses non acadaron ata o século XXI co seu Código de xustiza administrativa), baixo a figura da xurisdición delegada, dentro do Consello do Estado Mexicano.

---

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

<sup>12</sup> *Op. cit.* p. 278.



Entre as súas premisas, destaca a imposibilidade do Poder Xudicial da Federación para coñecer dos asuntos administrativos, e no seu artigo 2 sinala que son obxecto do contencioso-administrativo:

- a) Obras públicas;
- b) Axustes públicos e contratos celebrados pola Administración;
- c) Rendas nacionais;
- d) Actos administrativos en materias de policía, agricultura, comercio e industria que teñan por obxecto o interese xeral da sociedade;
- e) Intelixencia, explicación e aplicación dos actos administrativos;
- f) Execución e cumprimento, cando non sexa necesaria a aplicación do dereito civil<sup>13</sup>.

A Lei Lares foi amplamente controvertida e provocou rexeitamento polos xuristas do seu tempo, e mesmo o ministro Mariano Otero<sup>14</sup> formulou o proxecto mediante o cal se decretaba a inconstitucional da norma, posto que se trataba dunha invasión á esfera do poder xudicial. Ironicamente, para un dos creadores do amparo mexicano, a razón de ser do contencioso-administrativo, a división de poderes, é precisamente a xustificación para decretar esta lei como inconstitucional.

Avanzando no tempo, durante o Segundo Imperio Mexicano, Maximiliano estableceu, coa Lei do 1 de novembro de 1865, que dentro das facultades do seu Consello do Estado se encontra a de formar o tribunal contencioso-administrativo, institución que tampouco cobrou vida, e México continuou coa súa tradición xudicialista<sup>15</sup>.

Unha vez concluída a Guerra de Reforma, a ditadura do xeneral Porfirio Díaz Mori, e concluída a Revolución Mexicana, tendo como fundamento a Constitución de 1917, no ano de 1924 créase a Xunta Revisora do Imposto sobre a Renda, coa Lei para a recadación dos impostos<sup>16</sup>, onde se instaura un

<sup>13</sup> A propósito disto, no século XIX algúns autores concibían o dereito administrativo como unha rama do dereito civil. José María del Castillo Velasco sinala: "Comprendido el derecho administrativo entre las disposiciones del derecho civil, debió buscar sus fundamentos en los principios eternos de la justicia." En *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano. Tomo I* (Edición facsimilar de 1874). Universidade Nacional Autónoma de México. México. 1994. p. 19.

<sup>14</sup> A Mariano Otero, xurista de Jalisco, e a Crescencio Rejón, de Yucatán, atribúeselles a invención do xuízo de amparo.

<sup>15</sup> Nesta época, México tivo dous gobernos: o Imperio, instaurado polos conservadores, e a República, tendo como presidente a Benito Juárez.

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

procedemento administrativo interno e cuxas resolucións eran impugnables na vía do xuízo de amparo.

Ata este punto, tal como viñemos dicindo, e tal como o destaca Alfonso Nava Negrete<sup>17</sup>, México gozou dunha férrea tradición xudicialista, e non é ata a Lei de xustiza fiscal, expedida en 1936, cando se inicia a tradición do contencioso-administrativo mexicano, aínda que cunha dualidade xurisdiccional que explicaremos máis adiante, e aínda que non foron poucos os que cuestionaron a súa constitucionalidade por razóns similares á inconstitucionalidade da Lei Lares; Manuel Lucero Espinosa<sup>18</sup>, sintetizando as palabras de Hedúan Virués, defende a constitucionalidade do Tribunal Fiscal da Federación co seguinte fundamento:

- a) O feito de que a Suprema Corte en ningún momento obxectase a constitucional de organismos administrativos encargados de revisar resolucións en materia fiscal.
- b) A interpretación xurisprudencial do artigo 14 constitucional, conforme a cal este pode consistir nun procedemento contencioso de carácter xurisdiccional promovido ante unha lei administrativa.
- c) A liquidación e o cobramento das prestacións fiscais débese regular en dous períodos: oficioso (exercicio unilateral do poder público) e contencioso (revisión xurisdiccional dos actos que se producen polo exercicio de atribucións).
- d) A situación do Tribunal Fiscal da Federación dentro do poder executivo non implica ataque á separación de poderes, pois a seguridade do particular garátese vía extraordinaria polo xuízo de amparo promovido ante as resolucións deste tribunal.

Durante a segunda metade do século XX déronse unha serie de reformas constitucionais co fin de lle dar un corpo constitucional adecuado ao tribunal ata culminar co texto actual do artigo 73, fracción XXIX-H, que sinala:

*"Art. 73.- O Congreso ten facultade:*

...

*XXIX-H.- Para expedir leis que institúan tribunais do contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para ditar as súas decisións, e que teñan ao seu cargo dirimir as controversias que se susciten entre a*

---

<sup>17</sup> Alfonso Nava Negrete e Narciso Sánchez Gómez. *Justicia administrativa en México*. Fundap. Querétaro. 2002.

<sup>18</sup> Manuel Lucero Espinosa. *Op. cit.* pp. 22 e 23.

*Administración pública federal e os particulares, así como para lles impor sancións aos servidores públicos por responsabilidade administrativa que determine a lei, establecendo as normas para a súa organización, o seu funcionamento, os procedementos e os recursos contra as súas resolucións;"*

A propósito do anterior, Gustavo Esquivel Vázquez sinala:

"... óptase por colocar como unha das facultades do poder lexislativo o establecemento dos tribunais autónomos e independentes de calquera poder, ademais de recoñecer e outorgarlles condición constitucional aos tribunais administrativos."<sup>19</sup>

Unha disposición similar consagrouse nos artigos 116 e 122 constitucionais para outorgar unha facultade similar ao distrito federal e ás entidades federativas, e así se identifica a creación formal dos tribunais contencioso-administrativos, dotados de plena autonomía para a emisión das súas sentenzas.

Finalmente, por reforma publicada no *Diario Oficial de la Federación* (DOF) do 31 de decembro de 2000, modificouse a denominación do Tribunal Fiscal da Federación a Tribunal Federal de Xustiza Fiscal e Administrativa (e co cambio de denominación incluíuse entre as súas facultades coñecer das controversias con motivo de aplicación de leis administrativas, non só fiscais).

Actualmente, o Tribunal Federal de Xustiza Fiscal e Administrativa (TFXFA) difire bastante do seu modelo orixinal, pois, malia ser certo que nace baixo o esquema de ser un tribunal declarativo<sup>20</sup>, e en xeral conserva esa estrutura, tamén se debe recoñecer que se lle conferiron facultades de condena<sup>21</sup> e certa

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

<sup>20</sup> Neste tipo de tribunais, o xulgador límtase a declarar a validez ou invalidez dun acto administrativo.

<sup>21</sup> Cfr. Artigo 6 da LFPCA, que sinala textualmente:

*"Artigo 6.- nos xuízos que se tramiten ante o Tribunal non haberá lugar a condenación en custas. Cada parte será responsable dos seus propios gastos e os que orixinen as dilixencias que promovan.*

Unicamente haberá lugar a condena en custas a favor da autoridade demandada, cando se controvertan resolucións con propósitos notoriamente dilatorios.

Para os efectos deste artigo, entenderase que o actor ten propósitos notoriamente dilatorios cando, ao ditarse unha sentenza que recoñeza a validez da resolución impugnada, se beneficia economicamente pola dilación no cobramento, execución ou cumprimento, sempre que os conceptos de impugnación formulados na demanda sexan notoriamente improcedentes ou infundados. Cando a lei prevea que as cantidades debidas se aumentan con actualización por inflación e con algunha taxa de xuro ou recargas, entenderase que non hai beneficio económico pola dilación.

A autoridade demandada deberá indemnizar o particular afectado polo importe dos danos e perdas causados, cando a unidade administrativa do dito órgano cometa falta grave ao ditar a resolución impugnada e non se aveña ao contestar a demanda no concepto de impugnación de que se trata.

coercitividade nas súas sentenzas<sup>22</sup>, que constitúen características do sistema xudicialista, en realidade non estamos máis que fronte a unha evolución do propio contencioso-administrativo mexicano.

Con todo, aínda que o desenvolvemento e evolución do contencioso-administrativo mexicano foi importante e as súas reformas se encamiñaron a garantir unha verdadeira impartición de xustiza e non unha mera administración de legalidade, seguen existindo varios límites para logralo.

### III. O CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO FRANCÉS

#### III.1 IDEAS PRINCIPAIS

O profesor español Jesús González Pérez dinos:

*"Cando a Revolución consagra o que despois se chamará principio de legalidade da Administración, proclamando a exixencia de que as distintas autoridades administrativas axusten a súa actividade ás normas legais, vai nacer un sistema –o chamado sistema administrativo– no que o principio da división de poderes se interpreta de maneira moi peculiar."*<sup>23</sup>

Desta interpretación do principio da división de poderes xorden tres ideas principais:

a) Independencia da xurisdición administrativa da xurisdición ordinaria.- Que se converte precisamente nunha garantía para os gobernados e para a Administración.

O *Conseil d'État*, ademais de ser un órgano consultivo da Administración, e daquela coñecedor das necesidades desta, e, polo tanto, consciente disto, non considera a posibilidade de que coas súas resolucións se corra o risco de prexudicar os intereses públicos. Por outra parte, tamén constitúe unha garantía para o particular que impugne un acto administrati-

---

Haberá falta grave cando:

- I. Se anule por ausencia de fundamentación ou de motivación, en canto ao fondo ou á competencia.
- II. Sexa contraria a unha xurisprudencia da Suprema Corte de Xustiza da Nación en materia de legalidade. Se a xurisprudencia se publica con posterioridade á contestación, non hai falta grave.
- III. Se anule con fundamento no artigo 51, fracción V desta lei.

*A condenación en custas ou a indemnización establecidas nos parágrafos segundo e terceiro deste artigo reclamarase a través do incidente respectivo, o que se tramitará conforme o previsto polo cuarto parágrafo do artigo 39 desta lei."*

<sup>22</sup> O artigo 58 da LFPCA prevé un procedemento a seguir para lograr asegurar o cumprimento na execución de sentenzas emitidas polo Tribunal.

<sup>23</sup> Jesús González Pérez. "Consideraciones sobre el contencioso francés". En *Revista de Administraciones Públicas*. N.º 15. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 1954. p. 11.

vo, pois precisamente pola posición que garda o xulgador administrativo (como administración pasiva) pode chegar a ser máis severo coa propia Administración do que o sería un xuíz ordinario. Adicionalmente, ao non se seguir un proceso xudicial, o trámite da inconformidade administrativa resulta máis áxil.<sup>24</sup>

- b) Independencia da xurisdición administrativa da Administración activa.- Aínda que de lenta evolución no sistema francés, pois pasouse da xustiza retida á xustiza delegada, tal como di Marcel Waline: "Non hai cuestión máis importante para unha nación que a independencia dos seus xuíces."<sup>25</sup>
- c) Xurisdición revisora.- Finalmente, a idea fundamental do contencioso-administrativo radica en que a Administración é a que revisa os seus propios actos, aínda que por conduto dun órgano á parte (*Conseil d'État*); e faíno mediante un procedemento ou proceso que implica a posibilidade de oír alegacións ao particular afectado, actuando como un verdadeiro demandante, e o emisor do acto actúa como parte no procedemento.

Neste punto non se debe perder de vista, como sinala Genevois<sup>26</sup>, que o sistema se cimenta nunha xustificación do réxime exorbitante do dereito común.

Con estas ideas, baixo o principio da división de poderes, afiánzase a independencia dos órganos xurisdiccionais administrativos dos xudiciais, orixinalmente atribuída ao Consello do Estado.

En Francia, o ámbito de competencia constitucionalmente reservado ao xuíz administrativo establécese, por criterios do Consello Constitucional, segundo criterios acumulativos, a saber:

- a) Decisións da Administración, que en palabras de Gaudemet<sup>27</sup>, descartan os contratos e convidos de diversa natureza, aínda emanados dunha persoa pública, así como os actos materiais imputables a estas.
- b) Só serán competencia as decisións emanadas de organismos públicos,

<sup>24</sup> Ao respecto, Cfr. Chinot. *Le privilège d'action d'office de l'Administration*. París. 1945. Citado por Jesús González Pérez. *Op. cit.* p. 14.

<sup>25</sup> Citado por Jesús González Pérez. *Op. cit.* p. 15.

<sup>26</sup> Citado por Blanca Lozano Cutanda. *Fundamento constitucional y reserva competencial de la jurisdicción administrativa en Francia: La decisión del Consejo Constitucional de 23 de febrero de 1987*. En *Revista de Administraciones Públicas*. N.º 126. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 1991. p. 461.

<sup>27</sup> Citado por... *Ibidem*.

así que os actos emanados de xestores privados dos servizos públicos, mesmo cando tradicionalmente están dentro da competencia do xulgador administrativo, non ten impedimento constitucional o órgano xudicial para coñecer destes.

- c) Na natureza da competencia, tamén se ten en consideración a intervención do xuíz como de anulación ou reforma, entendendo como tales a posibilidade de decretar a nulidade do acto, así como a modificación do acto tachado de ilegal.

O sistema contencioso francés non estivo exento de críticas, tal como se desprende do afamado conto do indíxena canadense de visita en Francia que narra Jean Rivero: "*O furón no palacio real ou reflexións inxenuas sobre o recurso por exceso de poder*", publicado en 1962, onde se denuncia a inxenuidade (parafraseando o título) e a pouca efectividade do recurso, ao non ter efectos suspensivos nin restitutorios e, máis grave aínda, non contar coa plena coercitividade das súas resolucións.

Esta situación en definitiva mudou. Guillermo Cambero Quezada denuncia con razón:

*"O dereito administrativo francés é un punto de referencia obrigado para o noso contencioso-administrativo. Un dereito do cal coñecemos os aspectos históricos, pero descoñecemos os seus mecanismos e funcionamentoos actuais."*<sup>28</sup>

O recurso por *excés de pouvoir*<sup>29</sup> foise modificando paulatinamente en Francia da seguinte maneira:

- a) Polo Decreto do 30 de xullo de 1963, para os casos en que a Administración presente unha resistencia para executar a sentenza, o recorrente pode solicitar unha intervención informal para incitar aquela a cumprir a súa decisión.
- b) Coa Lei do 6 de xullo de 1980, estableceuse un mecanismo de multa (*astreinte*) coercitiva por día de atraso, que o xuíz administrativo lle pode impor á autoridade administrativa que se resista a dar execución a unha sentenza condenatoria.

---

<sup>28</sup> Guillermo Cambero Quezada. *Derecho administrativo francés: Dualismo jurisdiccional y jurisdicción administrativa*. En *Letras Jurídicas. Revista electrónica de Derecho*. N.º 3. Centro Universitario de la Ciénega. Universidade de Guadalajara. Guadalajara, 2006, p. 1.

<sup>29</sup> Partimos para este estudo do exposto por Ana Isabel Santamaría Dacal. *Defensa e ilustración de una Administración que se juzga a sí misma*. En *Revista de Administraciones Públicas*. N.º 154. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid. 2001. pp. 541-565.

- c) Coa Lei do 8 de febreiro de 1995, derrógase o *dogma de fe*, consistente en que o xuíz administrativo non pode condenar a Administración a obrigas de facer ou non facer, é dicir, outórgaselle a posibilidade de ditar *injonctions*, acompañado de multas coercitivas.
- d) Adicionalmente, a *Section du Rapport et des Études* del *Conseil d'État* ten o labor (entre outros), por solicitude de parte, de instar a Administración condenada á execución das resolucións contencioso-administrativas.
- e) Coa Lei do 30 de xuño de 2000, reforzouse a posibilidade de suspensión precautoria da execución do acto, podendo ser ditada como media de urxencia, sempre e cando exista unha dúbida seria respecto da legalidade da decisión impugnada.

Actualmente, a dualidade do sistema contencioso francés pódese reducir ao binomio *Conseil d'État-Cour de Cassation*. O primeiro deles, como órgano de instancia, por si ou por conduto dos tribunais administrativos rexionais (como primeira instancia), e a *Cour de Cassation*, que se trata dun proceso extraordinario e de carácter xudicial revisor das resolucións do primeiro.

O *Conseil d'État* presenta dúas grandes obxeccións: o sistema de designación dos membros dos tribunais administrativos, que son funcionarios de carreira civil por unha parte, e, por outra, a dobre función consultora e xurisdiccional deste órgano pon en dúbida súa imparcialidade como xulgadores.

## III.2 CARACTERÍSTICAS ESENCIAIS

### III.1.1 COMPETENCIA

O primeiro problema que presenta o contencioso francés é a competencia, situación que foi discutida desde as súas orixes a partir das escolas de Duguit (Servizo Público) e Hauriou (Poder Público), pero que non lograba definir a plenitude un criterio de aplicación claro para cada situación, de tal forma que foi o Consello Constitucional, mediante resolución do 23 de febreiro de 1987, coñecida como a *grande décision*, invocando o principio da división de poderes desde as súas orixes coa Revolución Francesa, quen establece que: “[...] a la excepción de materias reservadas por naturaleza á autoridade xudicial, é competencia da xurisdicción administrativa a anulación ou a modificación das decisións tomadas, no exercicio das súas prerrogativas de poder público, polas autoridades que exercen o poder executivo, os seus axentes, as municipalidades da República ou os organismos baixo o control da súa autoridade.”<sup>30</sup>

<sup>30</sup> Citado por Guillermo Cambero Quezada. *Op. cit.* p. 9.

En principio, os criterios de competencia son establecidos polo propio lexislador ao exercer a súa función. Ante posibles lagoas lexislativas, recorreu-se á doutrina, mediante os indicios de competencia, e que se traduciron ao longo da xurisprudencia francesa mediante o establecemento de bloques de competencia.

Finalmente, se non é posible determinar a competencia mediante algunha das formas anteriores, a lexislación francesa instituíu a figura do Tribunal de Conflitos, integrado por igual número de membros do *Conseil d'État* e da *Cour de Cassation*, que resolve asuntos de competencia negativos (cando ningún dos xuíces pretende adxudicar para si o asunto) ou positivos (cando tanto o xuíz xudicial como *Préfet* din ser competentes para coñecer deste).

En principio, o xuíz administrativo nunca coñecerá de conflitos entre dous particulares; non obstante, admiten unha excepción en canto se trate dunha persoa privada prestadora de servizos públicos, baixo prerrogativas de dereito público (concesión).

### III.2.2 INSTANCIAS

O Código de xustiza administrativa (CDA) establece que lle corresponde ao tribunal administrativo xeograficamente competente (hai 36 en metrópole e oito en ultramar) coñecer do xuízo en primeira instancia.

Existe unha segunda instancia, ante a Corte Administrativa territorialmente competente<sup>31</sup>, pero a partir de xuño de 2003, moitos dos asuntos estimados de pouca importancia non poden acudir a esta. A competencia das Cortes en razón da materia é: recurso de reenvío da autoridade xudicial, litixios relativos a eleccións municipais e comunais, e recondución de estranxeiros á fronteira.

A súa competencia en primeira instancia pódese sintetizar da seguinte maneira<sup>32</sup>:

- a) Litixios orixinados fóra do territorio francés.
- b) Litixios relativos a un acto importante (regulamentos de ministros, recurso de anulación, interpretación ou apreciación de validez dos decretos do presidente ou do primeiro ministro).
- c) Litixios referidos á situación individual dos funcionarios nomeados por decreto.
- d) Recursos contra decisións administrativas emanadas de organismos colexiados de competencia nacional.

---

<sup>31</sup> Divídense en sete: Bordeos, Douai, Lyon, Marsella, Nancy, Nantes e París.

<sup>32</sup> A partir da obra de André Maurin. *Op. cit.* pp. 139 e ss.



- e) Recursos en materia de eleccións europeas e rexionais.
- f) Recursos dirixidos contra os actos administrativos unilaterais, no campo de aplicación esténdese ao da instancia dun tribunal administrativo.

Noutros casos, o *Conseil d'État* poderá coñecer en segunda instancia das resolucións dos tribunais administrativos como xuíz de apelación.

Unha terceira instancia constitúea a exercida polo *Conseil d'État* como máxima autoridade en materia administrativa, como xuíz de casación.

Cando os asuntos foron tramitados ante o xuíz xudicial, a última instancia exercea a *Cour de Cassation*.

Finalmente, o dereito francés, grazas á consolidación da Comunidade Europea, viuse fortemente influído polo dereito alemán, do cal xorde un dereito administrativo comunitario.

### III.2.3 O PROCEDEMENTO

O procedemento francés na materia administrativa é completamente escrito, a diferenza dos procesos civís ou penais, que son orais ou mixtos.

Debe ser iniciado por unha persoa capaz ou competente (canto se trate dunha persoa pública). Débese xustificar un interese directo e persoal (*L'Arrêt Casanova, 1901*).

Os franceses consideran o que denominan a *regra da decisión previa*, é dicir, que debe existir unha resolución administrativa material e xuridicamente existente, salvo nos casos en que opere a figura do silencio administrativo negativo, para o cal contemplan un prazo de dous meses (artigo R 421-2 do *Code de Justice Administrative*).

En canto aos prazos, o artigo 421-1 recolle os seguintes:

- a) Dous meses como regra xeral.
- b) Un prazo curto para a materia electoral.
- c) Non hai prazo en materia de obras.
- d) Tratándose da preclusión, non é opoñible se a decisión expresa non contén unha indicación do prazo e as vías de recursos (A R 421-5).

Tratándose de regulamentos, os prazos empezan a contar a partir da súa publicación, mentres que nas decisións non regulamentarias, a partir da súa notificación.

A fase instrutiva do recurso opera da seguinte maneira:

A demanda ou requirimento<sup>33</sup> deberá conter a exposición de feitos e medios, conclusións, nomes e demora das partes; deberán ser redactados en francés, asinados e débense xuntar as pezas xustificativas, en especial a decisión combatida.

Ante calquera omisión, o Tribunal Administrativo require o recorrente para regularizala.

Á memoria xúntaselle a produción (auto ditado polo xuíz) co fin de requirir a recorrida para que tome coñecemento e, en determinado momento, produza contestación.

O xuíz pode ditar as medidas que considere necesarias para a correcta instrución do procedemento, tales como requirimentos de información ou desafogo de visitas, periciais ou a indagatoria de documentos públicos.

Integrado o anterior, por conduto do xuíz relator (membro do Tribunal), pásase o expediente ao *commissaire du gouvernement*<sup>34</sup> (membro do tribunal), para que realice unha segunda análise e redacte as conclusións que se lerán na audiencia.

Esta audiencia é pública (artigo L 6 do CXA), iniciando co informe do relator, seguido das conclusións do *commissaire*: logo delibérase, sendo públicas as conclusións.

A resolución non pode ser nin *infra petitia* nin *ultra petitia*, é dicir, soamente pode resolver sobre o solicitado, e non cabe suplencia da queixa deficiente, e menos excederse en canto ao solicitado na memoria, aínda que si existe a condena ao pagamento de custas procesuais (entre as partes, pois o tribunal administrativo non pode condenar ao pagamento dos seus gastos).

A decisión deberá conter como mínimo catro elementos:

- a) As vistas analizan os medios esenciais e as conclusións das partes, así como a lexislación aplicable.
- b) Os considerandos.
- c) O dispositivo da decisión, dividida en artigos numerados.
- d) A fórmula executora que ordena a execución do ditame ou sentenza.

En canto aos recursos procedentes, a modo enunciativo sinalamos:

<sup>33</sup> Paréceme que a tradución adecuada do texto de Maurin debería dicir recurso ou escrito inicial.

<sup>34</sup> L'Arrêt Gervaise, do 10 de xullo de 1957, estableceu a natureza e funcións deste funcionario: "... *ten por misión expor as cuestións que presenta cada recurso contenciosos e facer coñecer, formulando con toda independencia as súas conclusións, a súa apreciación, que debe ser imparcial, sobre as circunstancias de feito que se desprenden do expediente, e as regras de dereito aplicables, así como a súa opinión sobre as solucións a que, segundo a súa conciencia, chama o litixio sometido á xurisdición a que el pertence...*" Citado por Ana Isabel Santamaría Daca. *Op. cit.* p. 559.

- a) A apelación, que coñecen as cortes administrativas.
- b) O recurso de casación, que se tramita ante o propio Conseil d'État, e unicamente verifica a legalidade da resolución.
- c) As vías de revogación, que son:
  - a. Obxección, cando se considera que a resolución foi emitida con defectos, tratándose da última definitiva.
  - b. Terzaría.
  - c. Recurso de revisión, que procede unicamente en tres casos:
    - i. Decisións sobre documentos falsos.
    - ii. Retención de documento decisivo.
    - iii. Vicios do procedemento.
  - d. Rectificación por erro material, cando se cometan erros materiais que afecten á decisión final.
  - e. Execución da cousa xulgada.

Adicionalmente, a lexislación francesa prevé unha serie de procedementos especiais que son competencia dos tribunais administrativos, tales como o ditame de urxencia, o recurso por exceso de poder e o contencioso para a interpretación, pero introducirmos en tales temas represéntanos un exercicio que, en razón do tempo e do espazo, non é posible esgotar.

## IV. O CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO MEXICANO

### IV.1 CARACTERÍSTICAS ESENCIAIS

#### IV.1.1 OS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA

No sistema xurídico mexicano existen varios medios de impugnación en materia administrativa, a saber:

- a) O recurso de revisión, contido na Lei federal de procedemento administrativo, que constitúe unha instancia estritamente interna da Administración pública, completamente independente do noso contencioso-administrativo<sup>35</sup>.
- b) *Xuízo contencioso-administrativo*, como un control xurisdiccional tramitado ante un órgano *independente* da administración, que constituirá o

<sup>35</sup> Aínda que non é o único recurso administrativo, ao estar contido na Lei marco do procedemento administrativo, si é o máis utilizado. Os outros recursos son demasiado específicos á súa materia; por exemplo, a revogación en materia tributaria e a inconformidade en materia de competencia económica.

obxecto principal das seguintes liñas.

- c) *Xuízo de amparo*, como control exercido polo poder xudicial, sexa en amparo indirecto ou directo, que se abordará brevemente máis adiante.
- d) *Xuízo ordinario administrativo*, como outra forma pouco usual de control xudicial, e aínda que se trata dunha xurisdición concorrente, no pouco que se estudou ao respecto, considérase que talvez se trata dunha omisión do lexislador en 1995, ou ben, por unha herdanza do anterior texto da Lei orgánica do poder xudicial da Federación<sup>36</sup>, presérvase un numeral que lles permite aos xuíces de distrito en materia administrativa coñecer de controversias en materia de legalidade, tratándose de actos de autoridade ou dun procedemento administrativo<sup>37</sup>.

De calquera maneira, trátase dunha vía en franco desuso, sexa polas precarias condicións legais para tramitar estes asuntos, e mesmo polo descoñecemento dela por parte dos operadores xurídicos; tamén debemos sinalar que, ao noso xuízo, invade, parafraseando a Hauriou, a esfera natural de coñecemento do contencioso-administrativo.

Dados os efectos claros das resolucións que o xuíz federal pode emitir, así como todos os medios de coercitividade que ten ao seu alcance, consideramos que neste punto se antolla bastante parecido ao recurso de plena xurisdición francés. A gran diferenza radica en que non existe unha verdadeira distinción entre as materias que pode coñecer o xuíz xudicial (nesta vía), respecto das materias inherentes ao contencioso-administrativo.

- e) *Medios alternativos de solución de conflitos*, que son de relativa novidade para resolver controversias entre a Administración pública e os gobernados, pois, como sistema xurídico mexicano, apenas están xurdindo os primeiros esbozos e iniciativas de reforma lexislativa que permitan a plenitude a incorporación destes mecanismos.

#### IV.1.2 NATUREZA DO TRIBUNAL FEDERAL DE XUSTIZA FISCAL E ADMINISTRATIVA

Existe neste momento un forte debate en canto á natureza xurídica do tribunal, primeiro, en canto á súa posición como órgano público.

<sup>36</sup> Publicada no DOF o día 26 de maio de 1995.

<sup>37</sup> O numeral que referimos sinala textualmente:

“Artigo 52. Os xuíces de distrito en materia administrativa coñecerán:  
I. Das controversias que se susciten con motivo da aplicación das leis federais, cando se deba decidir sobre a legalidade ou subsistencia dun acto de autoridade ou dun procedemento seguido por autoridades administrativas;”

Xa establecemos que, seguindo a obra de Gustavo Esquivel, podemos considerar o tribunal como un organismo público autónomo<sup>38</sup>, pero xorden dúbidas, como o manifestou Emilio Margáin Manautou<sup>39</sup>, en canto a se se trata dun tribunal de anulación ou de plena xurisdición. Este autor considéao de anulación, mentres que outros, como Alfonso Nava Negrete, o consideran de plena xurisdición.

Partindo da obra de Argañarás<sup>40</sup>, a distinción entre un tribunal de anulación e un de plena xurisdición identifícase en; a) finalidade, b) procedemento, c) sentenza e d) efectos da sentenza.

En canto á súa finalidade, o tribunal de anulación soamente busca o mantemento da legalidade da actuación administrativa, mentres que no de plena xurisdición se tutela unha afectación a un dereito subxectivo e a súa posible reparación. O TFXFA pódese considerar de plena xurisdición, pois, para que sexa posible acudir a este, un presuposto procesual é que exista a afectación dun dereito subxectivo, aínda que os efectos da sentenza (art. 51 LFPCA<sup>41</sup>) consisten en declarar a legalidade ou ilegalidade dos actos administrativos, reiterando así a opinión do mestre Lucero Espinosa e a propia de que estamos fronte a un tribunal ecléctico.

En canto ao procedemento, a teoría de autores como Rafael Bielsa dinos que no tribunal de anulación a participación da autoridade emisora do acto impugnado se limita practicamente á rendición dun informe (cun procedemento simplista máis próximo ao recurso), mentres que o tribunal de plena xurisdición está constituído por unha técnica procesual propia e plenamente desenvolvida. Así, o TFXFA corresponde a estes últimos, pois a LFPCA estrutura plenamente o proceso administrativo.

En canto á sentenza, os tribunais declarativos ou de anulación limitáanse a declarar a legalidade ou a ilegalidade dos actos, ao contrario que os de plena xurisdición, onde se emite unha verdadeira condena. A reserva de que o artigo 51 da LFPCA sinala que a resolución do tribunal declarará a ilegalidade dun acto administrativo baixo certas condicións (que se comentarán máis adiante), tamén é certo que o artigo 6º da lei en comento establece a posibilidade de condenar a custas o particular (cando presente unha demanda con fins dilato-

<sup>38</sup> Este autor fai unha diferenciación importante entre os organismos públicos autónomos e os organismos constitucionalmente autónomos. Cfr. Gustavo Esquivel Vázquez. *Op. cit.*

<sup>39</sup> Cfr. Emilio Margáin Manautou. *Introducción al estudio del derecho administrativo mexicano*. Porrúa. México. 2000.

<sup>40</sup> Citado por Manuel Lucero Espinosa. *Op. cit.* pp. 25 e ss.

<sup>41</sup> Publicada no DOF do día 1 de decembro de 2005, entrando en vigor o 1 de xaneiro de 2006.

rios) ou ben ordenar a indemnización ao particular baixo certos supostos, así como emitir condena en materia de pensións civís e resolver sobre pagamento de indemnización con motivo da responsabilidade patrimonial do Estado, de tal forma que o TFXFA pode ser de anulación ou de plena xurisdición dependendo do asunto e das condicións *ad casum* que se formulen.

Polo que se refire aos efectos da sentenza, nos tribunais de anulación as resolucións emitidas por estes carecen de coercitividade de seu, nin o tribunal conta cos medios ao seu alcance para executalas. En contraposición, os tribunais de plena xurisdición poden executar as súas resolucións por si mesmos.

Tratándose do TFXFA, pódese dicir que ata antes da entrada en vigor da LFPCA se trataba dun tribunal de anulación; no entanto, da lectura desta norma, en especial o disposto no seu artigo 58, resulta claro que se trata dun tribunal de plena xurisdición, máxime cando inclúe ademais a posibilidade da substitución procedemental no cumprimento da sentenza<sup>42</sup>.

Visto o anterior, reitero que o noso contencioso-administrativo é de natureza mixta ou ecléctica.

#### IV.1.3 COMPETENCIA

En canto á competencia, no caso mexicano realmente non existen moitas dúbidas, e menos se presentou unha tradición xurisprudencial; pola contra, México en gran medida tomou a experiencia francesa e española, traducíndoa en leis.

Así, o artigo 2º da LFPCA sinala que o xuízo contencioso-administrativo procede contra resolucións administrativas definitivas que sinala a LOTFXFA, no seu numeral 14, a saber:

- a) As ditadas por autoridades fiscais federais e organismos fiscais autónomos, nas que se determine a existencia dunha obriga fiscal, se fixe en cantidade líquida ou se dean as bases para súa liquidación.
- b) As que neguen a devolución dun ingreso dos regulados polo Código fiscal da federación (CFF), indebidamente percibidos polo Estado ou cuxa devolución proceda en termos da lexislación fiscal.
- c) As que impongan multas por infracción ás normas administrativas federais.
- d) As que causen un agravio en materia fiscal distinto aos supostos anteriores.
- e) As que neguen ou reduzan as pensións e demais prestacións sociais outorgadas a favor de membros do Exército, Forza Aérea e Armada Nacio-

---

<sup>42</sup> Este punto analizarase máis adiante neste capítulo.

- nal ou dos seus habentes dereito con cargo ao erario federal. Así mesmo, cando se trate de pensións civís con cargo ao erario federal ou ao ISSSTE.
- f) As que se diten en materia administrativa sobre interpretación e cumprimento de contratos de obras públicas, adquisicións, arrendamentos e servizos celebrados polas dependencias e entidades da Administración pública federal.
  - g) As que neguen a indemnización ou que, polo seu importe, non satisfagan o reclamante en termos da Lei federal de responsabilidade patrimonial do Estado<sup>43</sup>, ou de leis administrativas federais que conteñan un réxime especial de responsabilidade patrimonial do Estado.
  - h) As que requiran o pagamento de garantías a favor da federación, distrito federal, os estados ou os municipios, así como das súas entidades paraestatais.
  - i) As que traten as materias contidas no art. 94 da Lei de comercio exterior.
  - j) As ditadas por autoridades administrativas que poñan fin a un procedemento administrativo, a unha instancia ou resolvan un expediente en termos da Lei federal de procedemento administrativo.
  - k) As que decidan os recursos administrativos.
  - l) As que se funden nun tratado ou acordo internacional para evitar a dobre tributación.
  - m) As que se configuren por *negativa ficta* en termos do CFF, a LFPA, ou, no seu defecto, que nun prazo de tres meses non se ditasen, así como a negativa a expedir a constancia da *afirmativa ficta*.
  - n) As demais sinaladas na lexislación como competencia do tribunal.
  - o) Tamén coñecerá dos xuízos promovidos en contra de actos administrativos de carácter xeral, diversos dos regulamentos, cando sexan autoaplicativos ou cando o interesado os controverta con motivo do seu primeiro acto de aplicación.
  - p) Coñecerá ademais dos xuízos promovidos por autoridades en contra de resolucións administrativas favorables a un particular (lesividade).
  - q) Finalmente, en termos do art. 15 Lei orgánica do Tribunal Federal de Xustiza Fiscal e Administrativa (TFXFA), coñecerá dos xuízos que se promovan en contra das resolucións definitivas que impongan sancións administrativas en termos da LFRASP, ou do recurso de revogación contido no dito ordenamento.

<sup>43</sup> Publicada no DOF do día 31 de decembro de 2004.

#### IV.1.4 INSTANCIAS

O artigo 2º da LOTFXFA sinala:

*"Artigo 2.- O Tribunal Federal de Xustiza Fiscal e Administrativa está integrado por:*

- I. A Sala Superior;
- II. As Salas Rexionais, e
- III. A Xunta de Goberno e Administración."

O artigo 2º da LOTFXFA sinala a forma en que se integran os órganos do TFXFA, e así, a nosa Sala Superior nalgún sentido equivale ao *Conseil d'État* francés, pois trátase do órgano máximo en materia administrativa, aínda que isto non é totalmente certo, posto que existe a vía extraordinaria, co amparo directo ante os tribunais colexiados de Circuito do Poder Xudicial da Federación.

Pola súa vez, para o seu funcionamento, a Sala Superior actuará en Pleno ou en dúas seccións, integrada por cinco maxistrados cada unha.

As decisións tomaranse por maioría de votos dos presentes e en ningún caso se poderán abster (salvo impedimento legal). En caso de empate, diferirase a sesión ata que asista a totalidade dos seus membros, ou ben exista unha composición impar (art. 21).

Definitivamente o corazón do contencioso-administrativo mexicano encóntrase nas Salas Rexionais (divididas en XXI rexións): integradas por tres maxistrados cada unha, son os órganos xurisdiccionais de instancia cos gobernados e as autoridades, atendendo a un criterio de circunscrición territorial, en termos do Regulamento interior do TFXFA<sup>44</sup>, e que coñecerán dos asuntos que sexan da súa competencia en termos do art. 15, excepto aqueles que

<sup>44</sup> O RITFXFA entrou en vigor o 1 de xaneiro de 2004, anterior á LOTFXFA e que na data da preparación deste documento non foi publicado o novo.

Aínda que en principio o regulamento segue a sorte da lei da que emana, en termos do disposto no transitorio quinto da lei que se comenta, o regulamento antes aludido seguirase a aplicar mentres o Pleno do TFXFA non expida un novo.

O Pleno da SCXN sostivo criterios apoiando o anterior, como o que aparece na folla 465, tomo III, marzo de 1996 do Semanario Xudicial da Federación e a súa Gaceta, identificada como a Tese P.XX/96, a saber:

"REGULAMENTOS O LEXISLADOR ESTÁ FACULTADO PARA MANTER TRANSITORIAMENTE A SÚA VIXENCIA, MESMO CANDO A LEI QUE DETALLABAN FOSE DERROGADA OU ABROGADA.- Cando o lexislador recupera de maneira transitoria a preceptiva regulamentaria da anterior lei, ata que se expide o regulamento da nova, actúa dentro das súa facultades e non invade a esfera de atribucións do executivo, dado que nese suposto, o lexislador non exerza a facultade regulamentaria que é exclusiva do titular do executivo en termos do disposto polo artigo 89, fracción I constitucional, senón que está lexislando co carácter provisorio do artigo transitorio, no entendido de que non existe o impedimento para que o lexislador, dentro da lei, estableza as regras minuciosas e de detalle que caracterizan os regulamentos, e que fan posible a aplicación daquela."



sexan competencia das seccións ou do pleno. O número de salas rexionais existentes en cada rexión determinarase segundo a carga de traballo, circunscripción territorial dentro da rexión, e incluso por especialidade<sup>45</sup>.

Estás coñecerán, igual que os tribunais franceses, por razón de territorio, atendendo ao domicilio fiscal do demandante ou parte actora, en termos do art. 34 da LOTFXFA, excepto:

- a) Se se trata de persoas morais que formen parte do sistema financeiro, en termos da Lei do imposto sobre a renda (LISR).
- b) Teñan o carácter de controladoras ou controladas en termos da LISR.
- c) Se impugnen resolucións emitidas pola Administración Xeral de Grandes Contribuíntes do Servizo de Administración Tributaria (SAT)<sup>46</sup>, ou ben por unidades administrativas da súa adscrición.

Nestes casos, coñecerá a sala correspondente ao domicilio da sede da autoridade emisora do acto, salvo que se trate dunha impugnación de varias resolucións, caso no que a sala competente será a correspondente ao domicilio da autoridade executora destas.

Para a validez das sesións da SR, requírese a presenza dos tres maxistrados que as integran (art. 35). Cada sala nomeará un presidente na primeira sesión do ano; o seu encargo durará por un ano e non será reelixible para o período inmediato seguinte (art. 36).

As salas confórmanse da seguinte maneira:

- a) Un maxistrado presidente, que, en termos do artigo 37 da LOTFXA, ten atribucións de corte administrativo ou de xestión normal da sala, así como a obriga de render os informes ás autoridades xudiciais e actuar como cabeza dela.
- b) Os outros maxistrados, xunto co maxistrado presidente, poden actuar como instrutores dos procedementos contencioso-administrativos<sup>47</sup>,

<sup>45</sup> Recentemente aprobouse a creación dunha sala especializada en materia de propiedade intelectual, que no momento da edición desta obra non iniciou funcións.

<sup>46</sup> Órgano descentralizado da Secretaría de Facenda e Crédito Público, pero para fins fiscais foi denominado Órgano Fiscal Autónomo.

<sup>47</sup> En termos do art. 38 da LOTFXFA, son atribucións do maxistrado instructor:

- Admitir, desbotar ou ter por non presentada a demanda ou a súa ampliación.
- Admitir ou ter por non presentada a contestación da demanda ou a súa ampliación, ou, de ser o caso, desbotalas.
- Admitir ou rexeitar a intervención do terceiro.
- Admitir ou desbotar ou ter por non ofrecidas as probas.
- Sobreser os xuízos antes do peche da instrución.
- Admitir, desbotar e tramitar os incidentes e recursos que sexan da súa competencia, así como formular

e proxectistas, aínda que a sentenza deberá ser emitida de forma colexiada por maioría de votos.

#### IV.2 O PROCEDEMENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO FEDERAL

As partes no xuízo serán:

- a) Actora, que pode ser o particular lesionado por unha resolución administrativa, ou a autoridade que estima que se beneficiou indebidamente a un particular.
- b) Demandada, que será a autoridade emisora e/ou executora do acto, así como o particular, cando se estime que foi beneficiado de forma indebida por un acto de autoridade.
- c) Terceiros, particulares cunha pretensión contraria á actora ou demandante.

O prazo para presentar a demanda de nulidade é de 45 días hábiles, contados a partir de que produciu efectos a notificación do acto impugnado, ou ben de tres meses se se considera que operou silencio administrativo.

En contraposición, para a lesividade, o prazo é de 5 anos contados a partir da emisión do acto, ou ben da cesación dos efectos deste se se trata dun acto continuado ou de efectos de tracto sucesivo.

A diferenza do recurso administrativo onde prevalece o principio de informalismo, o procedemento contencioso-administrativo é formalista, polo que se debe ser particularmente coidadoso en cumprir a totalidade dos requisitos. Estes están contidos no art. 14 da LFPCA, e coméntanse deseguido:

- a) O nome do demandante e o seu domicilio para recibir notificacións en calquera parte do territorio nacional, salvo que teña o seu domicilio dentro da xurisdición da SR competente en razón do territorio, polo que o domicilio se deberá sinalar dentro da dita circunscrición territorial.
- b) A resolución que se impugna, debidamente identificada, ou ben, se se impugna un ordenamento de carácter xeral e abstracto, deberase expresar a data de publicación deste.
- c) A autoridade ou autoridades demandadas, ou ben o nome e domicilio

---

os proxectos de resolución, de aclaracións de sentenza e de resolucións de queixa.

- Formular proxecto de sentenza definitiva e, de ser ocaso, de cumprimento de executorias.
- Ditar os acordos e providencias relativas ás medidas cautelares provisionais en termos da LFPCA.
- As demais que lles correspondan en termos das leis aplicables.

- do particular demandado.
- d) Os feitos que dan motivo á demanda.
  - e) Sinalamento das probas que se ofrezan.
  - f) Os conceptos de impugnación.
  - g) O nome e domicilio do terceiro interesado, en caso de existir.
  - h) A petición e, en caso de solicitar unha condena, as cantidades ou actos cuxo cumprimento se demanda.
  - i) Se se reclama a falta de notificación ou esta se realizou por correo, débese expresar así na demanda, sinalando a data en que esa notificación se practicou.

O prazo para dar contestación á demanda de nulidade ou lesividade será de 45 días hábiles, contados a partir do día seguinte en que se practicou o emprazamento. A contestación deberá, en termos do arábigo 20 da multicitada LFPCA, conter:

- a) Os incidentes de previo e especial pronunciamento que proceda.
- b) As consideracións que, ao seu xuízo, impidan que se emita decisión en canto ao fondo do asunto ou demostren que non naceu ou se extinguiu o dereito en que o actor apoia a súa demanda.
- c) Deberase referir concretamente a cada un dos feitos que o demandante lle impute de maneira expresa, afirmándoos, negándoos, expresando que os ignora por non seren propios ou expondo como ocorreron, segundo corresponda.
- d) Argumentos tendentes a demostrar a ineficacia dos conceptos de impugnación.
- e) Argumentos tendentes a desvirtuar o dereito a indemnización, en caso de que a actora o reclame.
- f) As probas que ofrezca. Se se ofrece testemuñal ou pericial, deberá sinalar o nome e domicilios das testemuñas e peritos.

O noso procedemento contencioso-administrativo permite, baixo certas condicións, ampliar a demanda<sup>48</sup>. Estas condicións establecidas en lei son:

- a) Cando se impugne *negativa ficta*.
- b) Contra o acto principal do que derive a resolución impugnada na demanda, así como a súa notificación cando se dean a coñecer na

<sup>48</sup> O prazo tanto para a ampliación como para a contestación é de 20 días hábiles, e o período outórgase de maneira oficiosa no escrito que ten por admitida a contestación.

contestación.

- c) Nos supostos consagrados no art. 16 da LFPCA, a saber:
  - a. Se o demandante afirma coñecer a resolución, pero non foi notificado ou foi notificada ilegalmente.
  - b. Se o actor manifesta descoñecer o acto impugnado, pero sinala a autoridade a quen se lle atribúe a súa notificación ou execución.
- d) Cando por motivo da contestación se introduzan cuestións que non sexan coñecidas polo actor ao formular a demanda.
- e) Se a demandada formula o sobresemento do xuízo por presentación extemporánea da demanda.

O terceiro, pola súa parte, ten un prazo de 45 días hábiles para presentarse a xuízo e facer as manifestacións que considere necesarias.

É importante facer uns breves comentarios en relación cos medios de convicción no xuízo contencioso-administrativo, que de conformidade co disposto no art. 40, parágrafo segundo da LFPCA, no xuízo contencioso-administrativo proceden toda clase de probas, excepto a de confesión das autoridades mediante absolución de posicións e a petición de informes, salvo que os informes se limiten a feitos que consten en documentos que consten en poder das autoridades.

O maxistrado instructor, para un mellor prover do asunto, poderá acordar a exhibición de calquera documento que teña relación cos feitos controvertidos, ordenar a práctica de calquera dilixencia ou prover a preparación e desaforo da pericial cando se formulen cuestións de carácter técnico e non tivese sido ofrecida polas partes. Para dar cumprimento ao anterior, poderase propor que se reabra a instrución do asunto.

Adicionalmente, cobraron un especial auxe os documentos dixitais e as probas emanadas de medios electrónicos, dada a importancia que cobrou nos últimos anos o manexo do goberno electrónico, sobre todo en materia tributaria.

Finalmente, de conformidade co disposto na fracción III do numeral 46 en comento, a valoración das probas quedará á prudente apreciación da sala, salvo disposición expresa en contrario.

Dúas grandes institucións cobran especial importancia para o contencioso mexicano: as medidas cautelares e a suspensión da execución do acto impugnado, que, de feito, constitúen en gran medida o pilar do xuízo contencioso.

Sinalan Jesús González Pérez e José Luis Vázquez Alfaro ao respecto das medidas cautelares:

*"A tutela xurisdiccional non será definitiva se ao pronunciarse a sentenza resulta difícil ou practicamente imposible a satisfacción das pretensións. A lentitude dos procesos pode dar lugar a que cando chegue a decisión careza de sentido. De aquí a necesidade de arbitrar medidas que aseguren os efectos da sentenza. É presuposto de toda medida cautelar o periculum in mora, a existencia dun perigo derivado da demora. Trátase de establecer uns instrumentos que garantan fronte a un risco."*<sup>49</sup>

Así as cousas, as medidas cautelares son posibilidades intraprocesuais do contencioso-administrativo, tendentes a salvagardar o status do asunto co fin de que non quede sen materia o xuízo e que as pretensións poidan ser resoltas e executables.

Neste caso, e coas recentes reformas, logrouse establecer plenamente o que no seu momento fora a denuncia do profesor Rivero<sup>50</sup> en canto á falta destas medidas.

O art. 24 da LFPCA sinala que, unha vez iniciado o xuízo contencioso-administrativo, se poden decretar todas as medidas cautelares necesarias para manter a situación de feito existente, que impidan que a resolución impugnada poida deixar o litixio sen materia ou causar un dano irreparable ao acto, salvo cando se ocasione prexuízo ao interese social ou se contraveñan disposicións de orde pública.

Cando en virtude da concesión da medida cautelar se puidese ocasionar unha lesión patrimonial, o maxistrado instructor solicitaralle ao incidentista que outorgue garantía suficiente para reparar os danos e perdas.

Mentres non se dite sentenza definitiva, a sala que coñécese o incidente, poderá modificar ou revogar a resolución que decretase ou negase a concesión da medida, cando ocorra un feito superveniente que o xustifique.

Aínda que é un gran acerto do lexislador incluír un capítulo para as medidas cautelares no contencioso-administrativo, considero que é desafortunada a forma en que estas se encontran reguladas na LFPCA (artigos 24 a 27), en virtude de que se trata dunha redacción ambigua e, polo tanto, de difícil acceso para as partes, máxime cando a medida cautelar madre, é dicir, a suspensión da execución, se encontra claramente regulada en artigos posteriores.

Por outra parte, e xa en relación co procedemento contencioso-adminis-

<sup>49</sup> Jesús González Pérez e José Luis Vázquez Alfaro. *Derecho procesal administrativo federal*. Porrúa. México. 2007. p. 420.

<sup>50</sup> *Cfr. Infra* Jean Rivero. *Op. cit.*

trativo, o art. 28 da LFPCA establece que se poderá solicitar a suspensión da execución do acto impugnado cando a autoridade demandada se negou a outorgala (previamente á presentación da demanda ou á solicitude de suspensión), e que se tramitará por corda separada<sup>51</sup> tendo como requisitos para a súa tramitación:

- a) Pódese solicitar coa demanda ou en calquera tempo ata antes de ditar sentenza.
- b) Xuntar copias da promoción na que solicite a suspensión e as probas documentais que se ofrezan para cada unha das partes e unha máis para a carpeta da suspensión.
- c) De ser o caso, ofrecer as probas documentais relativas ao ofrecemento de garantía, solicitude de suspensión presentada ante a autoridade executora, e se o houbera, o documento onde conste a negativa da suspensión, o rexeitamento da garantía ou o reinicio da execución.
- d) Débese ofrecer garantía suficiente mediante billete de depósito ou póliza de fianza expedida por institución autorizada, debendo expedir os documentos a favor dos terceiros ou a contraparte, dependendo de quen teña o dereito a ser indemnizado.
- e) Tratándose de suspensión de cobramento de contribucións ou créditos de natureza fiscal, deberase constituír garantía do interese fiscal ante a autoridade executora, en termos do CFF.
- f) A sala está facultada para reducir o importe da garantía nos seguintes casos.
  - a. Se o importe dos créditos excede a capacidade económica do queixoso.
  - b. Se se tratase de terceiro distinto ao suxeito obrigado de maneira directa ou solidaria ao pagamento do crédito.
- g) No acordo que admite a solicitude de suspensión, o maxistrado instructor poderá decretar a suspensión provisoria, sempre e cando non se afecte o interese social, se contraveñan disposicións de orde pública ou quede sen materia o xuízo; ademais, débense cumprir calquera dos seguintes supostos:
  - a. Que non se trate de actos que se consumasen de maneira irreparable.
  - b. Que se lle causen ao demandante danos maiores de non decretarse a suspensión.

---

<sup>51</sup> No argot procesal, cando se sinala que algo se tramita por corda separada, significa que se abrirá fisicamente unha carpeta ou expediente distinto conexo ao principal.

- c. Que, sen entrar á análise do fondo do asunto, se advirta claramente a ilegalidade manifesta do acto administrativo impugnado.
- h) Se a sentenza do xuízo lle é favorable ao demandante que promoveu a suspensión, poderá solicitar a cancelación da garantía ou fianza. En caso contrario, a contraparte ou o terceiro, logo do acreditamento de danos e perdas, solicitaralle á sala a execución desta ao seu favor.

Unha vez desafogados todos os medios de convicción, e oídas as partes, en termos do art. 47 da LFPCA, o maxistrado instrutor, dez días despois de que se concluíse a substanciación ou tramitación do xuízo, sempre e cando non existise ningunha situación pendente de resolver, mediante lista de acordos, outorgaralles ás partes un prazo de cinco días para formular por escrito as súas alegacións.

En materia administrativa as alegacións, tal como xa se sinalou, débense realizar por escrito, e en xeral pódese dicir que consisten na expresión de razoamentos lóxico-xurídicos de por que asiste a razón á parte que os presenta, sen que por isto se entenda que intenta endereitar ou corrixir os seus conceptos de impugnación, senón que, lonxe diso, teñen por obxecto reforzalos e dalgún modo desacreditar os argumentos vertidos pola contraria.

Concluído este prazo, con ou sen alegacións, emitírase o acordo que declara cerrada a instrución.

Finalmente, polo que se refire á sentenza ou resolución do procedemento contencioso-administrativo, a técnica tradicional, baseada no pensamento do ilustre procesualista mexicano Cipriano Gómez Lara<sup>52</sup>, está integrada por catro apartados: a) preámbulo; b) resultandos; c) considerandos; e d) resolutivos.

Os artigos 49 e 50 da LFPCA establécennos unha serie de regras para ditar as sentenzas no contencioso-administrativo que se poden esquematizar da seguinte maneira:

- a) A sentenza pódese pronunciar por unanimidade ou maioría da sala.
- b) Débese ditar dentro dos sesenta días seguintes a aquel en que se dite o acordo de peche de instrución.

Destes sesenta días, corenta e cinco correspóndenlle ao maxistrado instrutor para que elabore o proxecto de sentenza e o someta ao Pleno da Sala para a súa discusión e aprobación.

- c) En caso dunha votación por maioría, o maxistrado disidente poderase limitar a expresar que vota total ou parcialmente en contra do proxecto

<sup>52</sup> Cipriano Gómez Lara. *Teoría general del proceso* (8ª ed.). Harla. México. 1990. pp. 380 e ss.

ou formula voto particular razoado, que deberá ser presentado nun prazo que non exceda os dez días.

Se o proxecto é rexeitado, o maxistrado relator engrosará a sentenza cos argumentos da maioría e o proxecto poderá quedar como voto particular.

- d) As sentenzas do tribunal fundaranse en dereito e resolverán sobre a pretensión do acto que se deduza da súa demanda, en relación coa resolución impugnada, tendo a facultade de invocar feitos notorios.
- e) En caso de que se fagan valer diversas causais de ilegalidade, a sentenza da sala deberá examinar primeiro aqueles que poidan levar a declarar a nulidade absoluta.
- f) Se unha sentenza declara a nulidade dunha resolución pola omisión de requisitos formais exixidos polas leis ou por vicios de procedemento, deberase especificar a forma en que afectaron as defensas do particular e transcenden ao sentido da resolución.
- g) A sala pode corrixir os erros que advirtan na cita dos preceptos que se consideren violados (polo particular) e examinar no seu conxunto os agravios e causais de ilegalidade, así como os demais razoamentos das partes, sen cambiar os feitos expostos na demanda e contestación.
- h) Non se poderán anular ou modificar os actos das autoridades administrativas non impugnados de maneira expresa na demanda.
- i) Tratándose de sentenzas de condena á autoridade para a restitución dun dereito subxectivo violado ou á devolución dunha cantidade, o tribunal deberá previamente constatar o dereito que ten o particular, ademais da ilegalidade da resolución impugnada.
- j) A condena de custas está expresamente prohibida e cada parte será responsable dos seus gastos, segundo o dispón o art. 6º da LFPCA; non obstante, poderá proceder a condena en custas a favor da autoridade demandada cando unha resolución se controverta con propósitos notoriamente dilatorios.

Entenderase que son notoriamente dilatorios:

- a. Se o particular se beneficia economicamente por unha dilación no cobramento, execución ou cumprimento da resolución impugnada.
  - b. Se a lei prevé que, en virtude do atraso as cantidades debidas se incrementan en virtude de actualización por inflación, taxa de xuro ou de recargas, entenderase que non hai beneficio económico pola dilación.
- k) Mesmo cando non existe unha condena a custas, en termos do pro-



pio numeral 6º en comento, pódese condenar a autoridade a indemnizar ao particular afectado polo importe dos danos e perdas causados se a autoridade comete falta grave ao ditar a resolución impugnada e non se avén na contestación da demanda no concepto de impugnación correspondente.

Entenderase por falta grave:

- a. Anulación por ausencia de fundamentación ou motivación, en canto ao fondo ou a competencia.
  - b. Sexa contraria a unha xurisprudencia da SCXN en materia de legalidade, a menos que o dito criterio sexa publicado con posterioridade á emisión do acto.
  - c. Se anule con fundamento no art. 51, fracción V<sup>53</sup>.
- l) O tribunal poderá facer valer de oficio, por ser de orde pública, a incompetencia da autoridade para ditar a resolución impugnada ou para ordenar ou tramitar o procedemento do que derive e a ausencia total de fundamentación ou motivación da dita resolución<sup>54</sup>.

En termos do art. 52 da LFPCA, os sentidos da sentenza poden ser:

- I. Recoñecer a validez do acto, que implica que, unha vez analizado o expediente, se arriba á plena convición de que o acto administrativo impugnado é válido, eficaz e, polo tanto, exigible ao particular.
- II. Declarar a nulidade da resolución impugnada, que se entende como a

<sup>53</sup> Cuxo suposto veremos máis adiante.

<sup>54</sup> A este respecto, probablemente nos últimos anos ningunha xurisprudencia por contradición da SCXN causara tanta axitación na materia administrativa como a que a continuación se transcribe. *“COMPETENCIA. O SEU ESTUDO OFICIOSO RESPECTO DA AUTORIDADE DEMANDADA NO XUÍZO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DEBE SER ANALIZADO POLAS SALAS DO TRIBUNAL FEDERAL DE XUSTIZA FISCAL E ADMINISTRATIVA.- O artigo 238, penúltimo parágrafo, do Código fiscal da Federación e o seu correlativo 51, penúltimo parágrafo, da Lei federal do procedemento contencioso-administrativo establece que ese tribunal poderá facer valer de oficio, por ser de orde pública, a incompetencia da autoridade para ditar a resolución impugnada. Ao respecto debe dicirse que ese estudo implica todo o relacionado coa competencia da autoridade, suposto no cal se inclúe tanto a ausencia de fundamentación da competencia como a indebida ou insuficiente fundamentación desta, en virtude de que ao tratarse dunha facultade oficiosa, as salas fiscais de calquera modo entrarán ao exame das facultades de autoridade para emitir o acto de molestia; o anterior con independencia de que exista ou non agravio do afectado, ou ben, de que invoque incompetencia ou simplemente argumente unha indebida, insuficiente ou deficiente fundamentación da competencia. Cabe agregar que, no caso de que as salas fiscais estimen que a autoridade é competente, isto non quere dicir que esa autoridade xurisdiccional necesariamente deba pronunciarse ao respecto nas sentenzas que emita, pois o non pronunciamento expreso simplemente é indicativo de que estimou que a autoridade demandada si tiña competencia para emitir a resolución ou acto impugnado no xuízo de nulidade.”* Tese de xurisprudencia 2a./J.218/2007 emitida pola Segunda Sala da SCJN, Novena Época, visible na páxina 154 do Semanario Judicial de la Federación e a súa Gaceta, tomo XXVI, Decembro de 2007.

nulidade absoluta, e que en palabras de Jean Claude Tron Petit e Gabriel Ortiz Reyes:

*"O alcance da nulidade absoluta está predeterminado ou gobernado pola violación ou legalidade casada, e segundo sexa de profunda, así será o alcance e efectos da nulidade ou do dereito subxectivo cuxa declaración ou restitución se debe decretar."*<sup>55</sup>

- III. Declarar a nulidade da resolución impugnada para determinados efectos, debendo precisar con claridade a forma e termos en que a autoridade a debe cumprir, debendo repor o procedemento, de ser o caso, desde o momento en que se cometeu a violación.
- IV. Tratándose dos supostos contidos nas fraccións II e III do art. 51, declararase a nulidade para o efecto de que se repoña o procedemento ou se emita unha nova resolución.
- V. Ademais de declarar a nulidade da resolución impugnada, poderá:
  - a. Recoñecerlle ao actor a existencia dun dereito subxectivo e condenar ao cumprimento da obriga correlativa.
  - b. Outorgar ou restituírlle ao actor o desfrute dos dereitos afectados.
  - c. Declarar a nulidade do acto ou resolución administrativa, caso en que cesarán os efectos dos actos ou a súa execución, inclusive o primeiro acto de aplicación.

De conformidade co disposto polo art. 51 da LFPCA, serán causais de ilegalidade dunha resolución administrativa:

- a) Incompetencia do funcionario que a ditase, ordenado ou tramitado o procedemento do que deriva esa resolución.

A incompetencia do funcionario implica que este non está dotado de facultades legais para exercer as atribucións pretendidas no acto administrativo impugnado, de tal forma que se considera que en virtude disto, e en congruencia co art. 16 da CPEUM, un gobernado non debe ser afectado baixo estas condicións.
- b) Omisión dos requisitos formais exixidos polas leis, sempre que afecta ás defensas do particular e transcenda ao sentido da resolución impugnada, inclusive a ausencia de fundamentación ou motivación, de ser o caso.

Insistiuse ao longo dos últimos capítulos que a violación á norma por

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

parte de autoridade administrativa non produce unha lesión *per se* ao dereito subxectivo do gobernado, entón, daquela, só se poderá impugnar un acto e declarar a súa ilegalidade se se acredita (mediante o concepto de impugnación) a dita lesión.

Debemos deternos un momento neste punto, pois sinala o propio art. 51 en comento que hai unha serie de vicios formais que non transcenden ao gobernado, a saber:

- a. Cando nun citatorio non se faga mención a que é para recibir unha orde de visita domiciliaria, sempre que esta se inicie co destinatario da orde.
  - b. Cando nun citatorio non se faga constar en forma circunstanciada a forma en que o notificador se asegurou de que se atopaba no domicilio correcto, sempre que a dilixencia se efectuase no domicilio indicado no documento que se deba notificar.
  - c. Cando na entrega do citatorio se cometesen vicios de procedemento, sempre que a dilixencia prevista no dito citatorio se entendese directamente co interesado ou co seu representante legal.
  - d. Cando existan irregularidades nos citatorios, nas notificacións de requirimentos de solicitudes de datos, informes ou documentos, ou nos propios requirimentos, sempre e cando o particular desafogue estes, exhibindo oportunamente a información e documentación solicitados.
  - e. Cando non se lle dea a coñecer ao contribuínte visitado o resultado dunha compulsa a terceiros, se a resolución impugnada non se sustenta nos ditos resultados.
  - f. Cando non se valore ningunha proba para acreditar os feitos asentados no oficio de observacións ou na última acta parcial, sempre que esa proba non sexa idónea para os ditos efectos.
- c) Vicios do procedemento sempre que afecten ás defensas do particular e transcendan ao sentido da resolución impugnada.

No capítulo relativo aos recursos administrativos especificouse que non se poden impugnar simples actos de administración ou actos intraprocedementais; non obstante, os vicios que aquí se presenten poderán ser impugnados soamente en función de que se afectase o sentido da resolución administrativa.

De igual forma opera para o contencioso-administrativo, é dicir, non se poden impugnar vicios no procedemento, a menos que estes afecten ao sentido do acto ou resolución administrativa.

- d) Se os feitos que a motivaron non se realizaron, foron distintos ou se apreciaron en forma equivocada, ou ben se se ditou en contravención das disposicións aplicadas ou deixou de aplicar as debidas, en canto ao fondo do asunto.

Os diversos supostos consisten nun erro de apreciación da norma aplicable ou ben dos feitos en relación coa norma aplicable, polo que se volve unha tarefa difícil para o xulgador administrativo xa que a análise dos medios de convicción é principalmente documental, e isto, ao noso xuízo, non permite unha valoración realista dos feitos, aínda que si un traballo argumentativo de interpretación normativa.

- e) Cando a resolución administrativa ditada en exercicio de facultades discrecionais non corresponda aos fins para os cales a lei confira as ditas facultades.

Isto coñécese na doutrina como *desvío de poder*, que consiste precisamente en non facer un uso adecuado das facultades conferidas ao funcionario.

Na lexislación mexicana, a diferenza doutros países como España, Arxentina ou Uruguai<sup>56</sup>, está acoutado ás facultades discrecionais.

De igual forma que no contencioso francés, conságranse unha serie de recursos, a saber: a) aclaración de sentenza, b) excitativa de xustiza, c) reclamación, d) revisión e e) queixa (que opera para a execución das sentenzas).

Estes recursos, estudalos por si mesmos, levaríannos a unha serie de disertacións que farían interminable esta participación.

#### IV.3 ALGÚNS COMENTARIOS SOBRE O XUÍZO DE AMPARO EN MATERIA ADMINISTRATIVA

Non podería ser unha exposición completa sobre o contencioso-administrativo sen facer unha breve exposición respecto da institución de orixe mexicana que constitúe a base da dualidade xurisdiccional na materia administrativa.

Cabe sinalar que o xuízo de amparo é unha forma de control xudicial da Constitución e que o seu exercicio lles corresponde aos órganos do Poder Xudicial da Federación, xunto coa acción de inconstitucionalidade e a controversia constitucional.

Para os fins aquí pretendidos omítese calquera referencia aos dous últimos

---

<sup>56</sup> Cfr. Augusto Durán Martínez. *Contencioso Administrativo*. Fundación de Cultura Universitaria. Montevideo. 2007.

e non se farán as consideracións pertinentes ao xuízo de amparo.

En si, o xuízo de amparo constitúe unha das achegas de México á ciencia xurídica universal, que, grazas á visión de Manuel Crescencio Rejón, se estableceu nun primeiro momento na Constitución de Yucatán, e que foi incorporado ao ámbito federal pola sapiencia de Mariano Otero e enriquecido por Ignacio L. Vallarta, consagrado na actualidade nos artigos 103 e 107 da Constitución Federal.

Pero, ¿que é o xuízo de amparo? O mestre Alfonso Noriega Cantú defíneo como *"un sistema de defensa da Constitución e das garantías individuais, de tipo xurisdiccional, por vía de acción, que se tramite na forma de xuízo ante o Poder Xudicial Federal e que ten como materia as leis ou actos da autoridade que violen as garantías individuais ou impliquen unha invasión da soberanía da Federación nos Estados e viceversa e que ten como efectos a nulidade do acto reclamado e a reposición do queixoso no desfrute da garantía violada, con efectos retroactivos ao momento da violación."*<sup>57</sup>

Como xa se dixo en liñas precedentes, non é outra a nosa intención máis que introducir o lector neste tema, que, por complexo demais, non consideramos apropiado para o desenvolvemento desta obra, polo que, para finalizar este punto, acoutamos que o xuízo de amparo se erixe como unha das institucións xurídicas máis bondadosas que existen no noso país, pois é un xuízo ao alcance de todos aqueles individuos (sexan persoas físicas ou morais, mesmo baixo certas condicións, os propios entes públicos poden acudir a el) co fin de protexer dereitos directamente outorgados pola Constitución Política dos Estados Unidos Mexicanos, en virtude dun agravio persoal e directo dos actos de autoridade ou da aplicación dunha lei ou tratado internacional.

O amparo ten unha serie de principios, que tal como o sinala Humberto Ruíz Torres:

*"Na doutrina, chámaseselles principios do amparo a un grupo de institucións procesuais, establecidas no art. 107 da Constitución Política dos Estados Unidos Mexicanos e na lei secundaria, que serven de base ou fundamento ao exercicio da acción de amparo e á sentenza que nel se dite."*<sup>58</sup>

Visto o anterior, pódese dicir que os principios reitores do amparo son o conxunto de ideas principais en torno aos cales se debe tramitar e resolver o xuízo de amparo.

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

<sup>58</sup> Huberto Ruíz Torres. *Curso general de amparo*. Oxford University Press México. México. p. 121.

Os principios que consagran a norma e a doutrina son:

- a) Instancia de parte agraviada.
- b) Agravio persoal e directo.
- c) Definitividade.
- d) Estrito dereito.
- e) Relatividade da sentenza<sup>59</sup>.

Noutra orde de ideas, en México, como xa dixemos en liñas precedentes, faise unha distinción entre o amparo indirecto e o amparo directo. O amparo indirecto procede en contra de actos de autoridade invasivos da esfera xurídica do gobernado, así como por unha lei que se estima contraria á Constitución, e coñecerá deste xuízo o xuíz de distrito competente en razón do territorio e, de ser o caso, da materia.

Por outra parte, o amparo directo, procede en contra de resolucións definitivas en procesos xudiciais ou xurisdicionais, sendo esta figura máis próxima a un xuízo de casación que a unha tutela de garantías constitucionais (aínda que, en estrito sentido, mediante o amparo directo tutélase fundamentalmente a garantía de debido proceso contida no art. 17 constitucional).

É aquí onde, en definitiva, atopamos a dualidade xurisdicionais entre os tribunais administrativos e os do poder xudicial, aínda que en termos xerais os segundos interveñen como casación ou por violacións directas ás garantías constitucionais.

## V. CONCLUSIÓNS

É evidente que a orixe do contencioso mexicano está intimamente ligada ao contencioso francés, aínda que o seu desenvolvemento foi completamente distinto.

O contencioso francés é produto da xurisprudencia e a experiencia propia, mentres que o contencioso mexicano é produto da importación da experiencia francesa e española primordialmente.

Tanto o contencioso francés como o mexicano teñen en común a dualidade xurisdiccional co poder xudicial, pero por razóns diferentes e baixo modalidades distintas. No primeiro destes a súa dualidade radica no recurso de plena

---

<sup>59</sup> Tamén coñecido como a fórmula Otero, que implica que o amparo ten efectos individuais. Agora, na data da elaboración deste documento aprobouse na Cámara de Deputados unha reforma constitucional e á Lei de amparo que establece que, en materia de impostos, os efectos do amparo serán xerais.

xurisdición e o recurso de anulación, así como os recursos especiais; a xustiza administrativa mexicana, pola súa banda, conta coa concorrencia competencial do contencioso-administrativo e do xuíz federal como órgano de primeira instancia. Adicionalmente, e por unha razón histórica, tamén grazas á figura do amparo directo, existe a posibilidade de que o poder xudicial revise os actos do tribunal administrativo.

Así pois, reiterando o dito por Guillermo Cambero, a historia e funcionamento do contencioso-administrativo francés resulta fundamental para todos aqueles que estudamos o dereito procesual administrativo, non soamente no seu aspecto histórico, que sen lugar a dúbidas é común a todos nós, senón tamén a súa actualidade, pois non en balde son creadores deste sistema e, en moitos sentidos, o seu desenvolvemento xurisprudencial resulta fundamental para analizar e repensar as nosas posturas.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, M. (1999): *Derecho Administrativo Especial. Volume II*. México: Porrúa.
- BÉJAR RIVERA, L.J. (2007): *Curso de Derecho Administrativo*. México: Oxford University Press México.
- CAMBERO QUEZADA, G. (2006): Derecho administrativo francés: Dualismo jurisdiccional y jurisdicción administrativa. *Letras Jurídicas. Revista electrónica de Derecho*, 3. Guadalajara: Centro Universitario de la Ciénega, Universidade de Guadalajara.
- CASSESE, S. (1994): *Las bases del derecho administrativo*. Madrid: INAP.
- DEL CASTILLO VELASCO, J.M. (1994): *Ensayo sobre el derecho administrativo mexicano. Tomo I* (Edición facsimilar de 1874). México: Universidade Nacional Autónoma de México.
- DUGUIT, L. (1996): *La separación de poderes y la Asamblea Nacional de 1789*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- DURÁN MARTÍNEZ, A. (2007): *Contencioso Administrativo*. Montevideo: Fundación de Cultura Universitaria.
- ESQUIVEL VÁZQUEZ, G. (2006): *El órgano público autónomo y el tribunal legislativo en México*. México: Porrúa.
- FERNÁNDEZ RUIZ, J. Y SANTIAGO SÁNCHEZ, J. (Coordinadores): *Contencioso Administrativo. Culturas y Sistemas Jurídicos Comparados*. México: Universidade Nacional Autónoma de México.
- FRAGA, G. (1989): *Derecho Administrativo* (28ª ed.). México: Porrúa.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. (2001): *La lengua de los derechos. La formación del Derecho*

- Público europeo tras la Revolución Francesa* (2ª ed.). Madrid: Civitas.
- GÓMEZ LARA, C. (1991): *Teoría General del Proceso* (8ª ed.). México: Harla.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. Y VÁZQUEZ ALFARO, J.L. (2007): *Derecho Procesal Administrativo Federal*. México: Porrúa.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. (1954) Consideraciones sobre el contencioso francés. En *Revista de Administraciones Públicas*, 15. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- HAURIOU, M. (2007): *Derecho administrativo y derecho público* (edición de 1890). México: Editorial Jurídica Universitaria.
- JÈZE, G. (2007): *Técnica Jurídica, servicio, función pública y sus servidores* (edición de 1947). México: Editorial Jurídica Universitaria.
- LOZANO CUTANDA, B. (1991): Fundamento constitucional y reserva competencial de la jurisdicción administrativa en Francia: La decisión del Consejo Constitucional de 23 de enero de 1987. En *Revista de Administraciones Públicas*, 126. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- LUCERO ESPINOSA, M. (2002): *Teoría y práctica del contencioso administrativo federal* (7ª ed.). México: Porrúa.
- MARGÁIN MANAUTOU, E. (2000): *Introducción al estudio del Derecho Administrativo Mexicano*. México: Porrúa.
- MAURIN, A. (2004): *Derecho administrativo francés*. México: Porrúa.
- MESTRE, A. (s/d): *Le Conseil d'Etat protecteur des prerogatives de l'administration – Etudes sur le recours sur le recours por excès de pouvoir*.
- NAVA NEGRETE, A. Y SÁNCHEZ GÓMEZ, N. (2002): *Justicia Administrativa en México*. Querétaro: Fundap.
- NAVA NEGRETE, A. (s/d): *Derecho Procesal Administrativo*. México: Porrúa.
- NORIEGA, C. (1991): *Lecciones de amparo* (3ª ed.). México: Porrúa.
- ORTIZ REYES, G. Y TRON PETIT, J.C. (2007): *La nulidad de los actos administrativos* (2ª ed.). México: Porrúa.
- RIVERO, J. (2002): *Páginas de derecho administrativo*. Bogotá: Temis.
- RUIZ TORRES, H. (2007): *Curso General de Amparo*. México: Oxford University Press México.
- SANTAMARÍA DACAL, A.I. (2001): Defensa e Ilustración de una Administración que se juzga a sí misma. En *Revista de Administraciones Públicas*, 154. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.