

9 881309
201



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

PLANTEL LOMAS VERDES
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
NUMERO DE INCORPORACION 8813-09

LA PROBLEMÁTICA JURÍDICA DE LA
CUMPLIMENTACIÓN DE SENTENCIAS EMITIDAS
POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN,
EN RELACIÓN CON LOS RECURSOS
ADMINISTRATIVOS REGULADOS EN EL VIGENTE
CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

TESIS CON
FALLA LE ORIGEN

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

ARTURO CRUZ SUAREZ

Director de la Tesis: Lic. Juan Fdo. Martínez De la Vega
Revisor de la Tesis: Lic. Ariadna Pérez Gudíño



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

LA PROBLEMÁTICA JURÍDICA DE LA CUMPLIMENTACIÓN DE SENTENCIAS
EMITIDAS POR EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EN RELACIÓN
CON LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS REGULADOS EN EL VIGENTE CO-
DIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

I N D I C E

INTRODUCCION.

CAPITULO PRIMERO: LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

1.- Definición de Acto Administrativo.

2.- Características del Acto Administrativo.

3.- Clasificación del Acto Administrativo:

a).- Por las consecuencias que puede producir.

b).- Por su finalidad.

c).- Por la voluntad que interviene.

d).- Atendiendo a la relación que guarda el acto
con la ley aplicable.

e).- Por su contenido.

f).- Atendiendo su ración de acción.

4.- Elementos del Acto Administrativo.

a).- Suero.

b).- Voluntad.

c).- Objeto.

- d).- Forma.
- e).- Motivo.
- f).- Finalidad.

**CAPITULO SEGUNDO: LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS REGULADOS EN
EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.**

- 1.- Generalidades y concepto.
- 2.- Clasificación de los Recursos Administrativos.
 - a).- De reconsideración.
 - b).- De alzada.
- 3.- Elementos de los Recursos Administrativos.
 - a).- Estar previsto en ley.
 - b).- Existencia de un acto administrativo previo.
 - c).- Causar un agravio al particular.
 - d).- Existencia de una autoridad competente para resolverlo.
- 4.- Formalidades de los Recursos.
 - a).- Interposición por escrito.
 - b).- Presentación oportuna.
 - c).- Periodo probatorio.
 - d).- Resolución del recurso.
- 5.- El Recurso Administrativo de Revocación.
 - a).- Oportunidad del recurso.
 - b).- Procedencia del recurso.
 - c).- Requisitos para su tramitación.

- d).- Efectos que produce la resolución.
- 6.- El Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución.
 - a).- Procedencia.
 - b).- Término para su interposición.
 - c).- Efectos de la resolución.

CAPITULO TERCERO: EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

- 1.- Naturaleza Juridica.
 - a).- Modelos de Tribunales Administrativos en otros países.
 - b) El Tribunal Fiscal de la Federación en México.
- 2.- Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.
 - a).- Evolucion de la competencia.
 - b).- Limitación a la competencia.
 - c).- Competencia actual.
- 3.- El Procedimiento Contencioso-Administrativo o Juicio de Nulidad.
 - a).- Tramitación y substanciación del Juicio de Nulidad.
 - b).- Incidentes de previo y especial pronunciamiento.
 - c).- Sentencias que ponen fin al Juicio de Nulidad.

CAPITULO CUARTO: EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO.

- 1.- Generalidades.
- 2.- La demanda.
 - a).- Requisitos.
 - b).- Los conceptos de violación.
 - c).- Substanciación del juicio de amparo.
 - d).- Informe Justificado.
- 3.- El Procedimiento en el juicio de amparo.
- 4.- La suspensión del acto reclamado.

CAPITULO QUINTO: EL CUMPLIMIENTO Y EJECUCION DE LAS SENTENCIAS.

- 1.- Concepto de sentencia en general.
 - a).- Requisitos formales y materiales de las sentencias.
 - b).- Clasificación de las sentencias.
 - c).- Ejecutoriedad de las sentencias.
 - d).- La cosa juzgada.
- 2.- Clases de sentencias emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación.
 - a).- Efectos de las sentencias.
 - b).- Cumplimiento y ejecución de las sentencias.
- 3.- Las sentencias dictadas en el juicio de amparo.
 - a).- Efectos de las sentencias.
 - b).- Cumplimiento y ejecución de las sentencias.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

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

En un país como el nuestro, donde la intervención del Estado es cada vez mayor, es de suma importancia regular con más frecuencia - y responsabilidad- la actuación de la Administración Pública, toda vez que los particulares están sujetos en cada momento a la voluntad del aparato administrativo, que en diversas ocasiones se muestra un tanto cuanto hostil, y, en consecuencia, aumenta la posibilidad de que se violen las garantías consagradas en la Constitución Política para protección de los particulares sin que los afectados puedan, en determinado momento, ser restituidos en sus garantías violadas, esto aun y cuando exista de por medio una resolución dictada por autoridad judicial competente que le sea favorable.

Es cierto que la actuación de la Administración Pública está supeditada al marco de legalidad establecido en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna y aunque el mismo aparato administrativo cuenta con los llamados recursos administrativos, como medios de defensa por medio de los cuales los particulares afectados por resoluciones emitidas por el Poder Ejecutivo Federal, intentarían que sean modificadas o anuladas, éstos no son suficientes o eficaces para que los gobernados logren su objetivo.

Ahora bien, es necesario estudiar lo que son los Tribunales Administrativos - en particular el Tribunal Fiscal de la Federación - contemplado en el artículo 104 constitucional, cuya función y competencia es conocer de las controversias entre los particulares y las autoridades administrativas, que si bien es cierto éstos tribunales no pertenecen al Poder Judicial de la Federación sí tienen facultades y funcionan como autoridades judiciales, ya que sus fallos vienen a ser sentencias propiamente dichas y así lo expresa el Código Fiscal de la Federación.

Es por este motivo que en el presente trabajo se tratara de desarrollar el papel e importancia que tienen las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de referencia, en qué momento causan estado de cosa juzgada y lo que es el punto medular del presente estudio su cumplimiento. Lo anterior, en virtud de que no se prevé en el ordenamiento legal citado la ejecución de los fallos de referencia, y es esto lo que realmente interesa de una sentencia, porque cabría hacer la siguiente pregunta. De qué le serviría al quejoso - en el juicio de amparo - que la justicia de la Unión le concediera el amparo y protección de la justicia federal, si no habría forma de restituirlo de su garantía violada?, es por esto que se regula la ejecución de las sentencias.

CAPITULO PRIMERO: LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

Consideramos pertinente, previo a la investigación histórica de lo que es el Tribunal Fiscal de la Federación y su desenvolvimiento, instruir lo referente a los actos administrativos y de los recursos administrativos planteados ante las mismas autoridades fiscales, por ser ellos la causa y origen de las resoluciones que emite el tribunal administrativo, por ello, para darle mayor fluidez y comprensión al trabajo de tesis que nos ocupará en lo subsecuente, la crónica relativa a este órgano jurisdiccional se llevará a efecto en el capítulo correspondiente, por tal razón es menester aclarar que el planteamiento primordial de la cumplimiento de las sentencias es el punto culminante, por lo que con antelación a ello debemos agotar lo que las motiva y cuales son sus consecuencias jurídicas.

Hemos querido hacer esta salvedad para que se comprenda el hecho de que no se analice desde un principio la evolución del tribunal, toda vez que normalmente, en un estudio como el que nos ocupa, es con lo que se inicia para que se siga una secuencia lógica, no obstante, se estimo que de esta manera se entenderian con mayor eficacia los temas y conceptos que mas adelante se expondran, mismos que no resultarían ser una cosa aislada sino que representan un contexto congruente para

locar la investigación de un trabajo que efectivamente sea una aportación a la ciencia del derecho.

Con esto se demostrará que los capítulos que lo integran no deben observarse en lo individual sino como un conjunto de elementos que sirven para un entendimiento pleno de lo que se pretende llevar a cabo, manifestado lo anterior pasaremos a exponer su contenido.

1.- Definición de Acto Administrativo.- Para estar en posibilidad de desarrollar el presente punto es necesario que estudiemos, aunque en forma breve pero a la vez substancial, lo que es el derecho administrativo debido a que los actos administrativos caen y son estudiados por esta rama del derecho, concretamente en lo que se refiere a la función administrativa como la que realiza el Poder Ejecutivo, es decir, en su aspecto formal, por lo anterior es inevitable definir lo que es el derecho administrativo. El Maestro Miguel Acosta Romero lo define como "... el conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la Administración Pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particula-

res." (1), como podemos observar esta definición equipara al Poder Ejecutivo y la Administración Pública, lo cual nos remite a que el citado autor se refiere a lo que es la función administrativa en su aspecto formal, esto es, toma en consideración el acto mismo y no al órgano del Estado que la crea, porque en el sentido material sucede que el Poder Judicial excepcionalmente pueda realizar una función administrativa, similar criterio utiliza el profesor Andrés Serra Rojas quien lo conceptúa como " ... la rama del derecho público interno, constituido por el conjunto de estructuras y principios doctrinales, y por las normas que regulan las actividades directas o indirectas como órgano del Poder Ejecutivo Federal, la organización, funcionamiento y control de la cosa pública; sus relaciones con los particulares, los servicios públicos y demás actividades estatales." (2). Este concepto nos parece más completo y concreto ya que, a diferencia del anterior autor, agrega el elemento doctrina, situación que desde nuestro punto de vista es de trascendencia si tomamos en cuenta

(1) Acosta Romero Miguel.- Teoría General del Derecho Administrativo. Sexta Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1964, pag. 9.

(2) Serra rojas Andrés.- Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., México, 1981, páos. 138-139.

mas se desarrolla va adquiriendo nuevos matices que los estudiosos del derecho van compilando y tratan de dar opiniones respecto de la compleja actividad que realiza el Estado en nuestro país, tambien otro elemento que resalta es precisamente cuando hace referencia al derecho publico interno ya que el derecho administrativo no tiene las mismas características en todos los países en donde el Estado realiza funciones administrativas, no trataremos de elaborar una acepción de lo que es esta rama del derecho porque podríamos ser repetitivos o simplemente tergiversar las definiciones apuntadas anteriormente, lo que nos llevaría a complicar el planteamiento y confundir lo que definiéramos, pero sí resaltaremos que para efectos del presente trabajo tomaremos como base en todo momento la definicion ultima, para finalizar diremos que para Gabino Fraga el derecho administrativo "... es la rama del derecho público que regula la actividad del Estado que se realiza en forma de funcion administrativa." (3)

De las anteriores concepciones, aunque con distintas palabras, los elementos similares son que es una rama del derecho que regula la actividad del Estado fundamentalmente la

(3) Gabino Fraga.- Derecho Administrativo, Editorial Porrúa, S.A., Mexico, 1964, Pág. 13.

función administrativa que realiza el Poder Ejecutivo y sus relaciones con los diversos órganos públicos así como con los particulares, para efectos del presente trabajo de tesis lo que más importará será la relación entre el Estado y los particulares ya que estos últimos, por un acto de autoridad, pueden verse violados en sus garantías individuales o en sus derechos que tienen frente al Estado, lo que dará lugar a una controversia entre los mismos y originará que los administrados ejerciten su derecho de audiencia mediante los medios de defensa que las leyes prevén para estos casos. en este contexto de ideas diremos que la función administrativa debe de seguir ciertos lineamientos para cumplir debidamente con sus fines, esta es la que el Estado realiza bajo un orden jurídico y que consiste en la ejecución de los actos materiales o de actos que determinan situaciones jurídicas para casos individuales (4). del análisis de lo anterior podemos establecer tres elementos: en primer lugar que dicha función se debe realizar bajo un orden jurídico tanto de la aplicación de la ley como de la que le otorga al Estado facultades para su actuación; el segundo elemento será que los efectos deberán ser generalmente concretos e individuales; y por último, estará revestido de actos materiales, entendiéndolos como la

(4) Gabino Fraaga, Ob. cit. pág. 63.

exteriorización de voluntad del Estado. este es el punto mé-
dular a tratar en las siguientes páginas ya que la exteriori-
zación de la voluntad de las autoridades administrativas será,
precisamente a través de los actos administrativos. en situa-
ciones concretas e individualizadas.

Con este panorama podemos iniciar el estudio de lo que
es el punto toral del presente capítulo y que es el acto ad-
ministrativo. Teniendo en consideración que el acto adminis-
trativo es la exteriorización de la voluntad de la Adminis-
tración Pública que tiene por objeto producir consecuencias
de derecho y se distingue del hecho jurídico en que este puer-
de ser efecto de la naturaleza o del hombre pero sin buscar
consecuencia de derecho. la voluntad aquí es unilateral ya
que no toma en cuenta al sujeto al que va dirigido, diversos
autores han conceptuado al acto administrativo en los si-
guientes términos: " Es una manifestación unilateral y exter-
na de voluntad, que exprese una decisión de una autoridad ad-
ministrativa competente en ejercicio de la potestad pública.
Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o
extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutiva y
se propone satisfacer el interés general." (5). Este concepto

(5) Acosta Romero Miquel, Ob. cit. pags. 413 y 414.

toma como punto de referencia al acto jurídico en general, más la característica principal es que aquí la voluntad siempre será unilateral misma que debe emanar de una autoridad, en este caso administrativa. resulta interesante desglosar los elementos que integran tal concepto, pues como ya dijimos la voluntad es el factor primordial del acto, sin embargo, la autoridad que lo emite debe de tener competencia legal de su proceder, esto lo destacábamos en páginas anteriores al decir que la función administrativa debía apearse a los dispositivos legales que le atribuyeran competencia, y por último, a diferencia del acto jurídico en general, estos buscan la satisfacción de necesidades colectivas debido a que están encuadradas dentro del campo del derecho público, así vemos que la voluntad del Estado debe estar contenida en una ley. El acto administrativo para Andrés Serra Rojas es "... la declaración de voluntad, de conocimiento y de juicio unilateral, externa, concreta y ejecutora, que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto, la Administración Pública, en ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general." (6), aquí aparece un nuevo elemento que es la eje-

(6) Ob. cit. pag. 238.

cución del acto, es decir, la autoridad administrativa tiene la facultad de ejecutar el acto emitido toda vez que se persigue un fin común, en consecuencia, el cumplimiento del mismo debe hacerse de inmediato para mantener un orden y un equilibrio entre la Administración Pública y los administrados.

2.- Características del Acto Administrativo.- Partiendo de la idea de que el acto administrativo es el que realiza la Administración Pública como el medio para manifestar su voluntad a los gobernados, realizándolo a través de un funcionario público competente para llevar a cabo sus funciones, diremos que el acto debe estar investido de ciertas características que lo distingan y le otorguen la fuerza necesaria para que sean observados estrictamente, así tenemos que como primer característica las resoluciones administrativas deben ser legalmente ejecutorias toda vez que el Poder Ejecutivo tiene la potestad para hacer cumplir sus resoluciones, mediante un acto material - siempre escrito - que se impone a la resistencia de los particulares por conllevar un interés público, aun y cuando el agraviado pueda recurrirlo, dicha ejecución se realizará de oficio por el órgano administrativo correspondiente, las resoluciones, desde este punto de vista, son inmediatamente ejecutivas, salvo los casos en que una

disposición legal establezca lo contrario o se requiera aprobación o autorización posterior. Antonio Carrillo Flores en su obra titulada La Justicia Federal y la Administración Pública al hacer referencia sobre la ejecución de los actos administrativos nos dice " ... un acto administrativo es ejecutivo cuando la Administración Pública no necesita contar con el apoyo de las autoridades jurisdiccionales para proceder a ejecutar y exigir a los particulares aquello que en el acto administrativo está mandado u ordenado." (7), consecuentemente, podemos enunciar que el particular no puede hacerse justicia por sí solo, la autoridad sí, la ejecutoriedad será la expresión técnica de la posibilidad de que la administración se haga justicia por sí misma, esto no es una regla general si tomamos en cuenta que una resolución que afecta y lesiona los intereses de los gobernados tienen diversos medios de impugnación para combatirlo y que llevado a sus últimas consecuencias dará lugar a la intervención de los tribunales jurisdiccionales, sean administrativos o judiciales.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido y

(7) Carrillo Flores Antonio.- La Justicia Federal y la Administración Pública. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A., México, 1975, pag. 74.

reconocido la ejecutoriedad del acto administrativo al postular que " El Estado como cuerpo político de la Nación, ha dicho, puede manifestarse en sus relaciones con los particulares como entidad soberana, encargada de velar por el bien común por medio de dictados imperativos cuya observancia es obligatoria." (8), con esta interpretación redondea la importancia de la ejecutoriedad en el acto administrativo toda vez que es el vínculo material para satisfacer las necesidades colectivas y buscar un bien común. A la par con la ejecutoriedad se encuentra la legitimidad del propio acto, de igual importancia, el cual goza en principio de una presunción de legalidad y validez, en materia tributaria concretamente establecida en el artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, ya que la Administración Pública actúa a través de funcionarios públicos y, al no tener estos, por regla general, un interés personal y directo en los actos que emiten, es de pensarse que dicha actuación es en base al principio de legalidad, esto es, que la realizan en concordancia con las facultades que expresamente les confiere la ley. La norma jurídica comprende dos aspectos uno formal y otro material, el primero es una disposición que emana del Poder Legislativo, que es precisamente al órgano que faculta la constitución por

(8) Carrillo Flores Antonio. Ob. cit. Pág. 77.

lítica para crear leyes; en el otro aspecto la ley debe ser abstracta, general, imperativa, creadora de situaciones jurídicas generales, de mandatos obligatorios y en ningún caso de normas jurídicas concretas, en otras palabras la administración solo puede hacer lo que la ley le permite expresamente, el principio de legalidad es un poder limitado para realizar los actos administrativos e imprime a la actividad pública la justificación de su ejercicio, o sea, la satisfacción de los fines del Estado. En resumidas palabras, al ser los actos administrativos los medios como se manifiesta la autoridad administrativa, esta actividad del Estado debe de estar debidamente plasmada en ordenamientos jurídicos que les otorguen expresamente facultades de actuar, el principio de legalidad de los actos administrativos, dentro del derecho positivo mexicano, se establece en el artículo 16 de nuestra Carta Magna el cual en su primer concepto dispone que:

" Art. 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente que funde y motive la causa legal del procedimiento ... "

(9).

(9) Constitución Política.

De la anterior transcripción se desprende que los actos de autoridad deben de estar debidamente fundados y motivados. lo cual quiere decir, reafirmando lo que decíamos en líneas anteriores, que los funcionarios que los emitan harán únicamente lo que permita la ley, tanto para sus facultades de actuación como el contenido del propio acto. por tanto, no opera el principio de lo que no está prohibido está permitido.

Como excepción a este principio tenemos la figura jurídica de la competencia discrecional de los órganos de la Administración Pública, ello no quiere decir que las autoridades pueden actuar arbitrariamente sino que, incluso en tales actos, también se debe de seguir un procedimiento establecido, tomando en cuenta la finalidad con la que le fue otorgada esa facultad discrecional. es menester recalcar que aunque esta competencia deja margen amplio a la actuación del Estado debe estar consagrada expresamente en una norma jurídica; por lo tanto, quien ejercite esa facultad discrecional deberá tomar en cuenta cual es el fin para el que le fue otorgada, pues es evidente que el legislador no pretende dotar a las autoridades de una facultad tan amplia que, en su ejercicio, se llegaran a dictar mandamientos contrarios a la razón y a la justicia. las normas jurídicas que regulan la actuación de la Administración Pública no están sujetas a interpretación sino que son de aplicación estricta. situación que se torna

interesante cuando se estudia la discrecionalidad del actuar administrativo donde no existe un debido procedimiento del ambito administrativo. Las facultades discrecionales, a diferencia de las regladas o vinculadas a la ley en las cuales las potestades del organo administrativo se encuentran pres-tablecidas en la norma juridica, no solo señalando la compe-tencia para obrar sino la obligación y como debe actuar para que no exista margen a la interpretación subjetiva, son aquellas donde el organo del Estado se encuentra investido de obrar o no obrar y hacerlo en una u otra forma, considerando la eficacia y oportunidad de su proceder, ello según su dis-creto saber y entender para lograr la satisfacción de las ne-cesidades colectivas que contengan la razón de su actuación, por cuanto la ley le otorga cualquiera de esas posibilidades en forma expresa o tacita. Sin embargo, no se deja al arbi-trio de la Administración Pública la emisión de actos discre-cionales en virtud de que, sin bien es cierto se le faculta para dictar o no la resolución correspondiente, también lo es que al emitirlos debe de observar los lineamientos estableci-dos, por lo tanto, cuando la autoridad en uso de facultades discrecionales va mas allá de lo que le es permitido surge la figura jurídica de lo que es el Desvío del Poder, toda vez que la actividad estatal se encuentra siempre condicionada de cualquier modo a normas de competencia, formas a las que de-be ajustarse, en estos casos concretos se cometeran al organo

jurisdiccional los actos dictados en ejercicio de facultades discrecionales. La facultad discrecional se clasifica en:

Libre.- Se deja al órgano administrativo el ejercicio de la voluntad, no la limita más que al supuesto jurídico, y que puede ejercitarse o no, ejercitarse parcialmente o en forma continua; Obligatoria.- Aunque podría parecer una contradicción, existen facultades discrecionales cuyo ejercicio es obligatorio. dentro de los límites de la ley, es el caso de la aplicación de una multa cuya sanción debe aplicarse dentro de los márgenes de la ley aplicable; y Técnica.- La ley señala la apreciación de datos técnicos. ya sea de la realidad o del conocimiento científico para ejercitar dicha facultad, el caso concreto sería, en materia fiscal, la exención de impuestos por medio de un decreto que así lo estime pertinente.

3.- Clasificación del Acto Administrativo.- Es común que cuando se trata de establecer una clasificación de una materia en particular surgen tantas clasificaciones como autores las realicen, empero, en este tema en concreto, trataremos de exponer las que más se asemejen para establecer una hegemonía tanto en los conceptos como en su significado para que sea comprensible y agil el planteamiento a desarrollar, ya que si transcribiéramos todas las clasificaciones existentes solo sería redundar en lo mismo, aunque con diferentes palabras, es por eso que hemos decidido tomar como punto de partida

aquella que, para efectos didácticos, consideramos la más precisa, así tenemos la siguiente clasificación:

a).- Por las consecuencias que pueden producir: 1.- Materiales.- Cuando estos no caen dentro del campo jurídico, es decir, no producen consecuencias de derecho; 2.- Jurídicos.- Como su nombre lo dice, producen consecuencias de derecho, estableciendo situaciones jurídicas concretas o generales.

b).- Por su finalidad: 1.- Actos Instrumentales.- Son los medios para realizar las actividades administrativas, algunos autores los denominan preliminares ya sea de trámite o de procedimiento, sirven de base para el surgimiento de un acto principal, en materia fiscal una visita domiciliaria; 2.- Actos Principales.- Son los actos definitivos de la administración, que tienden a cumplir con la finalidad del Estado, implican el ejercicio de la función administrativa, una liquidación de impuesto; y 3.- Actos de ejecución.- Su finalidad es la de hacer cumplir el contenido del acto principal aun y cuando los particulares se opongan, es la facultad económico-coactiva con que cuenta la Administración para hacer efectivas sus resoluciones.

c).- Por la voluntad que interviene: 1.- Acto Simple.- Interviene una sola voluntad, un solo órgano del Estado sin

que necesite de aprobación o refrendo, lo constituye una voluntad única; 2.- Acto Complejo.- Lo componen dos o más voluntades pero con distintos objetivos, p. ej. refrendo ministerial. un órgano buscará el crear situaciones jurídicas para los gobernados y la otra voluntad su publicidad o perfeccionamiento; 3.- Actos Colegiados.- Actúan diversas voluntades pero tienen como objetivo un mismo fin, es decir, no habrá intereses distintos, tal es el caso de la expedición de un acuerdo delegatorio de facultades donde los órganos que intervinieron tendrán como finalidad única la de otorgar competencia a distintas unidades administrativas para el mejor desempeño de sus actividades; 4.- Acto Unión.- Las voluntades que intervienen buscan un fin distinto, pero su voluntad se ve manifestada en un solo acto, así tenemos que en el nombramiento de un funcionario el que lo designa tendrá como objeto investir a una persona para realizar las funciones administrativas para que el Estado cumpla con sus fines y el que lo acepta simplemente buscará obtener un trabajo; y 5.- Acto Colectivo.- La voluntad que lo integra persigue una misma finalidad y contenido que se reúnen para la manifestación común.

d).- Atendiendo a la relación que guarda el acto con la ley aplicable: 1.- Actos Obligatorios.- Son aquellos que la Administración Pública está obligada a realizar para cumplir con las funciones que le son propias y lograr el bien colec-

tivo o satisfacer las necesidades de los gobernados; y 2.- Actos Discrecionales.- Son los que la autoridad puede realizar o no, queda a la libre apreciación del funcionario el emitir o abstenerse de dar cumplimiento a lo solicitado, ya analizábamos este concepto en lo referente a la discrecionalidad del acto jurídico.

e).- Por su contenido: 1.- Actos destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares.- Este tipo de actos tienden a favorecer al sujeto que va dirigido, suelen otorgar derechos y aumentar las facultades de los gobernados, dentro de ellos tenemos: La admisión, otorga acceso a los particulares a gozar de los servicios públicos (una inscripción de un alumno a una escuela pública); La concesión, transfieren derechos a los particulares para poder realizar actividades que están conferidas al Estado, estas actividades son de trascendencia tal que la ley establece expresamente reservar a la Administración Pública el derecho a realizarlas, pero por medio de este tipo de actos le transfiere a los particulares la explotación o ejecución de esas actividades (concesión televisiva); La autorización, se da cuando los interesados, una vez satisfechos los requisitos legales, pueden ejercitar un derecho (autorización de pago en parcialidades); Permiso, en levantar una prohibición, como por ejemplo, para poder construir se necesita permiso del Estado, una vez que se ob-

tiene se levanta el impedimento para construir por voluntad propia; Licencia, el poder público confiere a los particulares un derecho pero siempre y cuando se cumplan con los requisitos que la ley de la materia establezca (licencia para conducir); La Dispensa o Condonación, los particulares obligados a realizar el cumplimiento de una obligación, son eximidos por la autoridad mediante resolución que así lo establezca, cabe aclarar que en materia fiscal la facultad de condonar multas es discrecional, la cual no causa instancia y por lo tanto la resolución que a ella recaiga no puede ser impugnada por ningún medio procesal; 2.- Actos destinados a limitar la esfera jurídica de los particulares.- Dentro de esta clasificación se dan: Las penas disciplinarias o sanciones, las cuales castigan las infracciones a la ley o a las ordenes administrativas (multa por omisión de impuesto); La expropiación, tal figura se contempla en la Constitución Política y es aquella por medio de la cual el poder público impone a los particulares la cesión de sus propiedades en favor del Estado, es menester indicar que la autoridad que emite el acto debe demostrar una causa de utilidad pública e indemnizar al particular afectado; La revocación, surge cuando un acto administrativo favorable a los particulares es dejado sin efectos por otro apoyado principalmente por causas supervenientes; La nulidad, esta se da contra un acto que por disposición de la ley no puede surtir sus efectos, es neces-

rio hacer la salvedad que para efectos tributarios las resoluciones favorables a los particulares unicamente pueden ser declaradas como nulas si se demanda dicha nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en la cual se le otorga audiencia a los particulares afectados para que manifiesten lo que a su derecho convenga, (artículo 198, fracción II, inciso b) del Código Fiscal de la Federación): Las ordenes administrativas, constituyen actos administrativos que imponen a los particulares una obligación de no hacer, hacer o dar, los cuales toman el nombre de mandatos o prohibiciones, según sea el caso; 3.- Actos por los cuales se hace constar un estado de derecho o de hecho (un registro o certification).

f).- Atendiendo a su radio de acción: 1.- Internos.- Estos producen eficacia dentro de la misma Administración Pública y no obligan a los particulares por tanto, mediante tales actos no se puede emitir otro que lesione los intereses de los particulares, el ejemplo mas común son las circulares, las cuales tienen como objeto establecer lineamientos, el debido cumplimiento de sus funciones; 2.- Externos.- Producen efectos fuera de la administración con relación de terceros (determinación de contribuciones).

La anterior clasificación es realizada para la mejor comprensión del acto administrativo ya que, como se puede ob-

servar, el mismo presenta diversos tipos de manifestaciones y efectos derivados de lo complejo que resulta el actuar administrativo. finalizaremos diciendo que los actos, para efectos de impugnación, ya sea buscando su revocación o nulidad deben ser definitivos. es decir, la resolución que agravie al particular no puede ser modificada de oficio por la autoridad emisora.

4.- Elementos del acto administrativo.- Como todo acto jurídico. el administrativo está integrado por diversos elementos que le daran su eficacia para producir efectos jurídicos. así vemos que al producir la manifestación de la voluntad del Estado, en su función administrativa, y toda manifestación de voluntad emana de un sujeto con el objeto de perseguir un fin determinado, tenemos los siguientes elementos:

a).- Sujeto.- En todo acto jurídico existen dos tipos de sujetos a saber; el sujeto activo y el sujeto pasivo, el primero, en esta materia en específico, lo será siempre un órgano de la Administración Pública, el cual debe ser emitido por funcionarios competentes, apegados a las facultades que de manera expresa les otorga la ley, debemos recordar que la competencia en términos jurisdiccionales puede ser por materia. cuantía. grado y territorio; el sujeto pasivo es el

destinatario de la resolución administrativa, situación que generalmente recae en los particulares, los cuales tienen que cumplir con el contenido que de él emana, resumiendo, el que realiza el acto es la autoridad y va dirigido al gobernado.

b).- Voluntad.- Como ya expresábamos con anterioridad, puede manifestarse de distintas formas pero debe ser espontánea y por escrito, a diferencia del derecho civil en donde se puede manifestar tácitamente; estar dentro de la competencia de facultades, no estar viciada de dolo, mala fe, error o violencia y principalmente fundada en los ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto que se adecúe al tipo de conducta realizada por el particular para que el acto se encuentre motivado; por último, el funcionario que la emita debe gozar de plena libertad de actuación, si la voluntad se manifiesta en contraposición con lo expuesto, los particulares podrán hacer uso del derecho que la ley les otorga de impugnar las resoluciones administrativas, ya sea ante las propias autoridades emisoras o ante los tribunales administrativos, tomando en cuenta que los actos deben ser definitivos.

c).- Objeto.- Es el contenido mismo del acto, el cual obliga al sujeto pasivo a realizar o no una determinada conducta, el objeto puede ser mediato o inmediato o con ambos efectos, será inmediato el contenido textual del acto y me-

diato la realización que efectúe de él la persona a la que se dirige, en similitud con el derecho privado debe estar en la naturaleza, ser en especie (determinado o determinable), ser física y jurídicamente posible, lícito, esto es, realizado por autoridad competente al cual autorice la ley, excepción hecha cuando se trate de las facultades discrecionales, a contrario sensu, será ilícito cuando se perturbe al servicio público, infrinjan o contarién las normas jurídicas y que no sea congruente con la función administrativa.

d).- Forma.- Es el momento en que se plasma en un documento la manifestación de la voluntad de la autoridad emisora, es la materialización del acto, pudiendo surtir sus efectos jurídicos y pueda ser apreciable por los sujetos pasivos, la forma común es la escrita y así lo expresa el artículo 16 de nuestra Carta Magna, mismo que nos permitimos transcribir con antelación, el mandamiento necesariamente debe ser escrito para darle publicidad al acto y sea susceptible de oponerse a terceros.

e).- Motivo.- Son las condiciones o circunstancias que toma en cuenta el funcionario emisor para manifestar su voluntad, es el antecedente que provoca el acto, situación, ya de hecho ya legal, prevista por el ordenamiento jurídico susceptible como presupuesto necesario de la actividad admin-

nistrativa. En materia administrativa nos encontramos que cuando la autoridad (sujeto activo), dicta una resolución (manifestación de la voluntad), debe exponer los motivos que ha tenido a fin de que el gobernado (sujeto pasivo) esté en posibilidad de conocer las razones, causas y fundamentos de dicha resolución. Cuando el órgano estatal no ha tenido el motivo fundado para afectar al particular en sus intereses o no persigue la finalidad de satisfacer el interés público, se da lo que en la doctrina se denomina como el desvío del poder, o sea que existe un abuso de las atribuciones que la ley le otorga al órgano estatal.

f).- Finalidad.- El Estado como ente público debe perseguir en todo acto la satisfacción del interés general, es decir, no puede perseguir una finalidad en contravención a lo dispuesto en la norma jurídica, además, debe encontrarse dentro de la competencia del agente que realiza el acto que la ley establece para dicho efecto, si la autoridad al emitir un acto administrativo persigue una finalidad diversa a la que debió perseguir estará emitiendo una resolución que, de producir consecuencias legales, implicaría un notorio desvío del poder y por tal circunstancia se puede demandar la nulidad del acto ante los tribunales administrativos, es el caso del artículo 228 del Código Fiscal de la Federación.

El maestro Andres Serra Rojas divide los elementos del acto administrativo en tres grupos (10), mismos que a continuación pasaremos a analizar.

a).- Elementos subjetivos.- Dentro de este primer grupo contempla únicamente al sujeto del acto, tanto pasivo como activo o ambos, definiendo al sujeto activo como un órgano de la Administración Pública competente para emitir dichos actos, hace una diferenciación entre lo que es el órgano y lo que es el titular, manifestando que el citado en primer término es el que realiza la función administrativa y el segundo es la persona física obligada a expresar la voluntad de la ley.

b).- Elementos objetivos.- Esta integrado a su vez por: Presupuestos de hecho, entendiendolos como el encuadramiento de la conducta a lo previsto en la norma jurídica, es que el sujeto pasivo caiga en el presupuesto legal; El objeto, ya expusimos algunos casos al respecto, es el contenido del acto mismo (sus efectos jurídicos), es decir, lo que permite, opina, decide, dispone o certifica debiendo ser, como ya dijimos, física y jurídicamente posible, estar en el comercio y

(10) Ob. cit. págs. 257 a 267.

ser lícito; Motivo, son las razones que mueven al sujeto activo a emitir el acto, es el antecedente del hecho que se transforma en la justificación del acto, el cual fundamentara en derecho su realización; y Finalidad, sera la satisfacción del interés general.

c).- Elementos formales.- Procedimiento, este por su importancia lo estudiaremos en particular mas adelante; Forma, recordemos que debe ser por escrito, no confundir con las formalidades, que son los requisitos legales que se deben respetar para que el acto se manifieste, en concreto, la forma es el medio o modo en que debe acreditarse la voluntad administrativa, la forma, para este autor, puede ser intrínseca o extrínseca, entendiéndo por la primera aquella que atañe la configuración del acto y extrínseca es la solemnidad que revestirá al acto; Por ultimo mencionaremos el elemento de la notificación, tomando en cuenta que para que todo acto surta sus efectos debe ser notificado personalmente al sujeto que se destina o a su representante legal.

Como se desprende, en si, los elementos del acto administrativo son los mismos, no obstante el autor al que hicimos referencia los encuadra en diversos grupos, consideramos que dicha distribución es con fines meramente didacticos para su estudio, situación que nos parece otinada ya que es así

como los elementos del acto administrativo toman su verdadera razón de ser y de los cuales no puede prescindir, tales elementos están plasmados en la Constitución Federal de nuestro país en su artículo 16 que dispone:

" Art. 16.- Nadie puede ser molestado (sujeto pasivo) en su persona, familia, domicilio, papeles y posesiones (objeto) sino en virtud de mandamiento escrito (forma) de la autoridad competente (sujeto activo), que funde (voluntad) y motive (motivo) la causa legal del procedimiento." (11)

En otro orden de ideas y teniendo como punto de partida que las autoridades, primordialmente, manifiestan la voluntad del Estado a través del acto administrativo, es de vital importancia estudiar lo que la doctrina denomina como el silencio de la autoridad, la cual, aunque en forma sui generis, es una forma en que los órganos administrativos externan su voluntad, y que, a su vez, surten también efectos jurídicos. En anteriores épocas se discutió este punto y así tenemos que, mientras unos autores consideraban que el silencio de la autoridad se debería concebir como una respuesta afirmativa a

(11) Constitución Política, vigente.

la petición hecha por los particulares, otros en contrario opinaban que ello debería de interpretarse como una negativa de la autoridad, es preciso hacer notar que en materia civil, concretamente en las relaciones contractuales, el silencio de una de las partes es una forma tácita de acceder a las pretensiones de la contraparte, esto es lo que en terminos comunes se conoce como el que calla otorga, situación que en materia fiscal no es aplicable por ser esta una rama del derecho público. Si consideramos que el artículo octavo constitucional obliga a las autoridades a respetar el derecho de petición en el consagrado, mismo que deberá ser contestado por escrito y notificado en breve término al solicitante, tendremos que en todos los casos, por regla general, las promociones deberán ser contestadas por las autoridades a quien se dirigen, no obstante lo anterior, debemos indicar que el número de peticiones que se dirigen a una misma autoridad son exagerados, la cual en ocasiones se ve impedida a contestar alguna de ellas en el lapso de tiempo establecido por la ley. En materia tributaria, y específicamente por lo que se refiere a los recursos administrativos, la autoridad ante la que se promueve debe dictar y notificar la resolución que a ellos recaiga en un término de cuatro meses, de no hacerlo así su silencio se interpreta como confirmando el acto impugnado, el contribuyente afectado podrá recurrir ante el Tribunal Fiscal de la Federación solicitando la nulidad de la negativa ficta,

ello atento a lo establecido por el artículo 137 del Código Fiscal de la Federación, asimismo en su artículo 37 dispone que todas las peticiones formuladas por los particulares que no sean resueltas por la autoridad en un plazo no mayor de cuatro meses se entenderá negada la petición o solicitud. Ello nos motiva a realizar una reflexión en el sentido de que en forma sistemática las autoridades, ya sea por carga excesiva de trabajo o por negligencia de los funcionarios encargados de dar debida contestación a la petición formulada o al recurso administrativo promovido, se abstegan de emitir resoluciones, puesto que si caen en esta conducta no les para perjuicio alguno, no así a los contribuyentes ya que de lo que se les replique depende el poder realizar un acto o no o simplemente estar convencidos, en el caso de los recursos administrativos de revocación, de que efectivamente existe una omisión de impuesto a su cargo lo que trae como consecuencia una incertidumbre total, lo anterior no obstante de que se regula que en estos casos se puede recurrir al tribunal administrativo competente o esperar la resolución que recaiga a la promoción, situación que conlleva al interesado a acudir a una instancia superior por demás innecesaria.

Criticamos esta forma de regular el silencio de la autoridad ya que solapa inmejorablemente a las autoridades fiscales al retraso de las resoluciones, consecuentemente produce

una serie de obstáculos para la verdadera justicia administrativa, que debería ser la naturaleza jurídica de los citados recursos administrativos, pues de esta forma en todo momento se para perjuicio al solicitante tales como inseguridad en la constitución, ampliación de garantía del interés fiscal y constante molestia por parte de las oficinas ejecutoras que pretenden, en forma arbitraria, hacer efectivos los créditos fiscales, cabría detenernos a pensar que sucedería si el silencio de la autoridad se interpretase como la ilegalidad del acto recurrido, seguros estamos que no culminaría el plazo de los cuatro meses que tienen como gracia para responder cuando ya se habría notificado la resolución al particular.

Para terminar con este capítulo, trataremos el punto que quedó pendiente cuando hicimos referencia a los elementos del acto administrativo y que es el procedimiento administrativo, el cual se puede definir de la siguiente manera " ... está constituido por un conjunto de trámites y formalidades ordenados y metodizados en las leyes administrativas, que determinan los requisitos previos que preceden al acto administrativo, como su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condiciona su validez, al mismo tiempo que para la realización de su fin." (12)

(12) Serra Rojas Andres.- Ob. cit. pág. 277.

El procedimiento administrativo no es un acto gracioso de la autoridad, sino que debe ser respetado para estar acorde con lo establecido en la ley Suprema de nuestro país, concretamente en los artículos 14 y 16, ello quiere decir que la actuación del Estado debe subordinarse al orden jurídico establecido, la necesidad en nuestro derecho administrativo es una garantía constitucional, las leyes administrativas están integradas de tres partes y tales son: normas substantivas; normas adjetivas o de procedimiento; y normas sancionadoras, aun y cuando se adolezca de normas procedimentales la autoridad actuara de acuerdo con su ámbito de competencia, buscando como finalidad proteger el interés de la colectividad y al mismo tiempo debe respetar los reconocidos a los particulares. Como elemento formal del acto administrativo toma suma importancia, ya que evita las posibles arbitrariedades de las autoridades, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en jurisprudencia ha externado que si en el procedimiento administrativo no se llenan las formalidades exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del gobernado y procede concederle la protección federal para el efecto de que se subsanen las deficiencias del procedimiento, como se observa el procedimiento administrativo respetará en todo momento el principio de legalidad, ya que de no hacerlo así quebrantaría al mismo tiempo la ley y el interés de los particulares, violar el procedimiento

previsto en la ley es crear un acto imperfecto. Del artículo 14 constitucional se desprenden dos garantías, la de previa audiencia y la de legalidad, esto es, el particular afectado tendrá que ser oído y vencido en juicio, como excepción a la regla tenemos el artículo 33 del mismo ordenamiento legal, que le otorga facultad al Poder Ejecutivo Federal para que expulse del territorio nacional a todo extranjero cuya permanencia juzgue inconveniente, la necesidad del juicio previo se satisface si la autoridad que emite el acto ha respetado las normas de procedimiento señaladas en la ley, las cuales deben dar al afectado la posibilidad de defenderse.

Las bases fundamentales para procedimiento administrativo son: otorgar audiencia a las partes afectadas, especificación de los medios de prueba que se pueden ofrecer tanto para la Administración como por las partes en el procedimiento, determinación del plazo en que deben obrar los interesados, obligación de insertar en el cuerpo del acto una motivación, por lo menos sumaria, y fundamentación adecuada y circunstancias en las cuales debe ser notificada la resolución.

Ahora bien, en el acto administrativo hemos utilizado la expresión autoridad sin que hasta el momento hayamos puntualizado tal concepto, pues bien, ésta es la persona investida de mando, su carácter o representación emana de ser titular

de un órgano del Estado y tener facultad de decisión, la suprema Corte de Justicia de la Nación, en el juicio de amparo, las define como " Aquellas personas que disponen de fuerza pública en virtud de circunstancias ya de hecho, ya legales que, por lo mismo, están en posibilidad material de obrar como individuos que ejercen actos públicos, por el hecho de ser pública la fuerza de que disponen." (13), para Ignacio Burgoa: "... es el órgano estatal investido de facultades de decisión o ejecución cuyo ejercicio engendra la creación, modificación o extinción de situaciones en general de hecho o jurídicas, con trascendencia particular y determinada de una manera imperativa."(14).

Cuando el acto administrativo ha satisfecho plenamente los requisitos anteriores, tanto de forma como de fondo, exigidos por la ley, y previa la notificación, surte todos sus efectos jurídicos, en caso contrario procederá su nulidad, y es en este momento cuando toman vital importancia los medios de defensa previstos en la ley, mismos que examinaremos en el capítulo subsecuente, en contra de resolución definitiva.

(13) Serra Rojas Andres.- Ob. cit. pág. 259.

(14) Burgoa Orihuela Ignacio.- El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, México, 1986, pág.

**CAPITULO SEGUNDO: LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS REGULADOS
EN EL CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.**

1.- **Generalidades y Concepto.**- Una vez analizado el acto administrativo como medio de manifestación de la voluntad de la Administración Pública, es menester señalar que cuando dichos actos no satisfacen las formalidades y requisitos de fundamentación y motivación exigidos por la ley, éstos pueden impugnarse ya sea en la vía administrativa o en el procedimiento Contencioso-Administrativo. Es el caso que en el presente capítulo nos ocuparemos únicamente de desarrollar lo relativo a los medios de impugnación en la esfera administrativa, llamados por la doctrina recursos administrativos.

Iniciaremos tratando de conceptuar lo que son los recursos administrativos diciendo que son los medios de defensa con que cuentan los particulares para combatir una resolución administrativa que le causa agravios, cuya finalidad es buscar que la autoridad administrativa, encargada de substanciarlo y resolverlo, lo revoque, modifique o anule. A decir del Maestro Gabino Fraga el recurso administrativo: " Constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que

dicha autoridad lo revoque, anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o inoportunidad del mismo." (15). Como se desprende de esta definición, viene a ser un medio mediante el cual la autoridad está facultada para corregir sus propios errores plasmados en la resolución sujeta a controversia, es decir, es una posibilidad de que la administración Pública auto-tutele sus propios actos, ya revisándolos, reformándolos o anulándolos.

Es de resaltarse que tales medios de defensa forzosamente deben contemplarse en la norma jurídica, así lo estima la definición que a continuación transcribimos: " Es un derecho de instancia que debe estar clara y específicamente consignado en la ley o reglamentos aplicables al caso controvertido, es una instancia que impugna la resolución de una autoridad y no una contradicción de derechos particulares, ni siquiera una contradicción de afirmaciones del exactor." (16). Cabe hacer la salvedad de que para que los medios de defensa se puedan hacer valer ante las autoridades deben consignarse en la ley, de no ser así, la promoción podrá considerarse como

(15) Ob. cit. pág. 435.

(16) Briseño Sierra Humberto.- Derecho Procesal Fiscal, Cárdenas Editores, México, 1975, 2a. Edición, pág. 100.

una petición de las contempladas en el artículo octavo constitucional y, en consecuencia, quien resuelva no está obligado a analizar el fondo de la cuestión planteada. Emilio Margain Manatou los define como " ... Todo medio de defensa al alcance de los particulares, para impugnar ante la administración pública los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida." (17), en general los recursos administrativos fueron creados debido a que los actos de autoridad, que lesionan los derechos otorgados por la ley en favor de los gobernados, puedan ser revisados por la autoridad administrativa para asegurar que se cumplieron debidamente los requisitos de forma, motivo, contenido y fin que la propia disposición establece. la pretención del particular en los recursos es que la modifique o revoque el acto tachado de ilegalidad (18), tienen como finalidad vigilar el control de la legalidad de que deben estar investidos los actos de autoridad. este es un derecho que se otorga a los particulares para que exijan, en

(17) Rodríguez Lobato Raúl.- Derecho Fiscal. Editorial Harla, México, 1985. pág. 209.

(18) Delgadillo Luis Humberto.- Principios de Derecho Tributario. Editorial Pac, México, 1985. pág. 85.

virtud de los recursos administrativos, que la autoridad emisora se sujeta a las normas aplicables al caso concreto, el control de la legalidad implica la competencia la forma, el motivo, el objeto y el fin, toda vez que, en caso de quebrantamiento de estos elementos del acto, se cuenta con procedimientos administrativos para su restablecimiento, por lo tanto, el recurso es la posibilidad de que un particular impugne, ante una autoridad, un acto o resolución con el propósito de que sea emitida una nueva resolución, examinando la legalidad de la primera.

2.- Clasificación de los Recursos Administrativos.- La doctrina los divide en dos grupos:

a).- De reconsideración.- Son los que se interponen ante la misma autoridad que emitió el acto impugnado, en este caso la autoridad que los conoce, substancia y resuelve, a este tipo se le denomina de reconsideración, inconformidad o de tutela como ejemplo y concretamente en materia de recursos fiscales, tenemos que el recurso administrativo de revocación que se interpone en contra de una resolución emitida por el Departamento de Liquidación de las Administraciones Fiscales Federales es resuelto por la propia autoridad emisora del acto:

b).- De alzada.- Son los que se interponen ante autoridad distinta de la emisora del acto administrativo que, generalmente, es aquella de la que depende, es decir, el recurso es admitido, tramitado y resuelto por una autoridad superior de la que signo el acto recurrido, siempre y cuando exista algún dispositivo legal que le otorgue esa facultad. a decir del Maestro Alfonso Nava Negrete se clasifican: "... podemos hablar de dos grandes tipos o grupos de recursos: los que conoce y resuelve la autoridad autora de los actos impugnados y los que conoce y resuelve una autoridad diversa, que puede ser la que jerárquicamente es superior a la que dictó el acto reclamado o un órgano administrativo especial. Convenimos llamar a los primeros recursos de reconsideración y recursos de revisión a los segundos." (19). Como ejemplo pondremos el siguiente, a partir de las reformas al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de fecha 14 de enero de 1988, el recurso administrativo de oposición al procedimiento administrativo de ejecución lo tramitará y resolverá la Administración Fiscal Federal de la que dependa la Oficina Federal de Hacienda que inicie el procedimiento economicocoactivo, a este tipo de recursos se les

(19) Derecho Procesal Administrativos. Editorial Forntia, México, pág. 103.

suele designar de jerarquía, de revisión o de alzada; para concluir este aspecto expresaremos que si el recurso se interpone ante autoridad incompetente, ésta lo turnará a la que lo sea, ello de conformidad con lo establecido en el segundo párrafo del artículo 120 del Código Tributario Federal.

3.- Elementos de los Recursos Administrativos.- De las definiciones expuestas en el punto respectivo, procuraremos obtener los elementos que componen a los recursos administrativos, así tenemos que:

a).- Debe estar previsto en la ley.- Es indispensable que así sea ya que de esta manera se estudiará y revisará la promoción del recurrente, y lo más importante, el particular afectado está en posibilidad de exigir, de quien resuelva su instancia, un nuevo estudio de la resolución en esta vía impugnada el Lic. Luis Humberto Delgadillo expone que: "... la ley debe preverlo expresamente en la ley que lo regula, toda vez que las inconformidades resultan improcedentes." (20).

Para el Maestro Antonio Carrillo Flores este elemento es

(20) Ob. cit. pág. 179.

el más importante y ello lo evidencia al externar: "... el recurso administrativo debe estar implícito en la ley, pues no existe en ausencia de ella, la cual estará vigente al momento de promoverlo, impugnándose una resolución administrativa." (21), en este orden de ideas manifestaremos que todo recurso administrativo es ejercer el derecho de petición consagrado en el artículo octavo constitucional, pero no toda petición es un recurso, en este último caso la autoridad administrativa no está obligada a estudiar el fondo del problema planteado, sin embargo, sí tiene que dar una respuesta al particular en el lapso previsto en el dispositivo constitucional citado. El recurso administrativo en materia fiscal federal lo prevé el artículo 116 del Código Fiscal de la Federación al declarar:

" Artículo 116.- Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer los siguientes recursos:

- 1.- El de revocación.
- 2.- El de oposición al procedimiento administrativo de ejecución." (22).

(21) Ob. cit. pág. 435.

(22) Código Fiscal de la Federación.

b).- Existencia de un acto administrativo previo.- Es precisamente el acto que se va a impugnar, por ser considerado por el particular como un acto que lesiona sus derechos, causando de esta manera una afectación o agravio al promovente, la resolución puede producir una afectación al derecho o a un interés legítimo del sujeto afectado (23), para ser recurrido, es necesario que ya no pueda ser revisado de oficio por la autoridad emisora, esto es, estaremos en presencia de una resolución definitiva que puso fin a determinado procedimiento administrativo, este acto previo debe ser personal y concreto, concibiéndolo como la afectación individual a una persona sea moral o física, concreta y específica, únicamente a quien va dirigido el acto es a quien puede perjudicar, excepcionalmente afectará a un tercero, es la aplicación de la norma general a un caso concreto ya que para impugnar una norma jurídica general y abstracta procederá interponer el Juicio de Amparo. No está por demás recordar que la decisión de la autoridad debe de manifestarse por escrito.

c).- Causar un agravio al particular.- En líneas anteriores indicábamos que el acto administrativo que se controvertiera debería de causar un agravio, por ser esta la razón

(23) Gabino Fraga, Ob. cit. pág. 435.

por la cual se pretende cambiar la determinación de la autoridad, como se observa este es un elemento intimamente ligado con el anterior al establecer que el agravio es el contenido del acto mismo, lógicamente que el derecho de promover el recurso está destinado al particular directamente afectado en su esfera jurídica o interés o un tercero que tenga un interés legítimo. a esta persona el derecho objetivo le reconoce como interesado directo, como ejemplo pondremos una liquidación de impuestos, misma que causa uno o varios agravios al contribuyente destinado, quien impugnará la resolución será él mismo, no obstante esto, si se finca la responsabilidad solidaria a un tercero, de conformidad con lo estipulado en el artículo 26 del Código Fiscal de la Federación, éste lo recurrirá porque la norma sustantiva ya lo legitima para ejercer el derecho teniendo la posibilidad, incluso, de impugnar el oficio determinante de contribuciones o accesorios, así como el propio oficio que finca la responsabilidad solidaria, el primero lo hará como tercero y el segundo como perjudicado directo, el agravio en pocas palabras es la afectación directa o indirecta de un interés legítimo o de un derecho reconocido al ocurrente, ya por violaciones al procedimiento o de fondo.

d).- La existencia de una autoridad administrativa competente para resolver el recurso.- Como ya sabemos puede ser

la misma que emitió el acto o la que es superior jerárquica a ella, esta competencia puede estar prevista en la ley aplicable, en materia impositiva federal dicha competencia encuentra su fundamento en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el cual instituye las dos clasificaciones de recursos que hemos aludido. El escrito de interposición del recurso puede presentarse ante la autoridad ejecutora, aun y cuando esta no sea la facultada para revertirlo, sin embargo, lo remitirá a la que es competente (art. 120 del Código Fiscal de la Federación), para no dejar en estado de indefensión al gobernado, decidiendo desecharlo por improcedente. " Sería oficioso establecer medios de defensa, si no existiera una autoridad competente para resolverlos, lo cual se debe prever en la misma ley dotando a la autoridad competente de atribuciones para conocerlos y resolverlos." (24). Concluyendo, si el recurso administrativo es tanto un medio por el cual la Administración Pública puede realizar un control de legalidad de sus actos, así como un procedimiento de impugnación, debe ser admitido y substanciado por las autoridades administrativas, mismas que deben tener facultades para ello ya sea en la propia ley que los regula o en un reglamento, en el caso que nos ocupa la Secretaría de Hacienda

(24) Rodríguez Lobato Raúl.- Ob. Cit. pág. 214.

tiene su competencia consagrada en su Reglamento Interior.

Estos elementos el autor Armando Porras López (25) los considera como principios que norman la naturaleza de los recursos, resumidos en los siguientes puntos: 1.- Principio dispositivo o a instancia de parte: El perjudicado tiene derecho a inconformarse en contra de la resolución judicial o administrativa dictada por la autoridad responsable; 2.- El recurso debe existir en la ley positiva: Sólo existirá el recurso si hay ley que lo establezca y reglamente; 3.- El recurso es accesorio de lo principal: El recurso nace como consecuencia de la existencia misma de la resolución dictada en un procedimiento, en la especie ya oficiosa o contencioso-administrativo; 4.- El recurso presupone que la resolución recurrida es formalmente válida: Esto aunque el contenido viole o desconozca derechos, pues precisamente aquí nace la causa que dará motivo a la interposición del recurso; 5.- Es un derecho renunciabile; 6.- El agravio debe ser inmediato y directo: Como consecuencia de la violación o desconocimiento de la ley o del derecho invocado por el recurrente; 7.- Todo recurso presupone una autoridad jerárquica superior; y 8.-

(25) Derecho Procesal Fiscal, Textos Universitarios, México, 1974, pág. 72.

Garantía del interés fiscal, tema que expondremos más adelante.

4.- Formalidades de los recursos.- Si bien es cierto los recursos administrativos no deben de estar investidos de formalismos rigoristas, por traducirse esto en una trampa procesal y evitar que los afectados se defiendan. también lo es que la forma existente, aunque mínima, debe satisfacerse plenamente buscando hacer más ágiles los procedimientos a seguir y exista mayor certidumbre para el recurrente, a continuación explicaremos las pocas formalidades que presentan los actos administrativos:

a).- Interposición por escrito.- Esta formalidad lejos de ser una trampa estimamos que es la vía idónea por la cual el promovente puede vertir sus argumentos en contra de la resolución que considera está violando sus derechos, además es una constancia para que la autoridad estudie cada uno de los razonamientos en él planteado y los replique por separado, el escrito deberá contener:

a).- Nombre y domicilio del inconforme: Nombre del representante legal. si lo hay, indicar nombre, lugar para notificaciones y exhibir carta poder: Autoridad, oficina, de-

pendencia u órgano administrativo, autor o emisor del acto impugnado; Acto o actos impugnados. No sólo la resolución se puede impugnar sino también, o únicamente, actos del procedimiento de elaboración de la resolución. Es decir, en el recurso administrativo, la inconformidad puede interponerse contra la resolución que califique, clasifique, liquide un impuesto, imponga una multa, niegue un permiso o autorización o cualquier otra resolución; pero además contra actos u omisiones ilegales realizados por la autoridad en el procedimiento productor de las resoluciones: Identificación del documento u oficio en que se haya dado a conocer al particular el acto impugnado, fecha, autoridad que lo firma, dependencia que lo gira, etc.: Las razones de su inconformidad, que pueden ser de hecho y legales, pero estas últimas no serán exigencia ni requisito para la admisión del escrito de inconformidad ni para que la autoridad examine el acto impugnado; y Ofrecimiento de pruebas. (26).

Como se observa es en este documento donde el contribuyente afectado da a conocer a la autoridad sus pretensiones, Humberto Briseño Sierra comenta que deben de ofrecerse las pruebas, lo que es distinto a exhibirlas, toda vez que las

(26) Nava Negrete Alfonso. Ob. cit. pág 94.

mismas pueden no estar al alcance del promovente y son susceptibles de presentarse después, la promoción debe estar firmada por quien esté legalmente facultado, el artículo 204 del Código Federal de Procedimientos Civiles dispone:

" Artículo 204.- Se reputa autor de un documento privado a quien lo subscribe salvo la excepción de que trata el artículo 206.

...

La subscripción hace plena fe de la formación del documento por cuenta del suscriptor, aun cuando el texto no haya sido escrito ni en todo ni en parte por él, excepto por lo que se refiere a agregados interlineales o marginales, cancelaciones o cualesquiera otras modificaciones contenidas en él, los cuales no se reputan provenientes del autor, si no están escritos por su mano, o no se ha hecho mención de ellos antes de la subscripción." (27)

En materia fiscal federal el artículo 18 del Código Fiscal de la Federación, refiriéndose a la firma del escrito, preve que se puede imprimir la huella digital cuando no sepa

(27) Código Federal de Procedimientos Civiles, vigente.

o no pueda firmar, señalando además los requisitos que debe contener el escrito, haciendo la salvedad de que cuando estos no se cumplan se requerirá al promovente para que en un plazo de diez días los satisfaga. el artículo 122 del mismo ordenamiento legal, haciendo referencia particularmente a los recursos administrativos, indica que además de los requisitos del artículo 18 se deben de señalar el acto que se impugna, los agravios que le cause el acto impugnado, las pruebas que ofrezca y los hechos controvertidos de que se trate apuntando de que en caso de que no se señalen se requerirá al recurrente para que los indique.

b).- Presentación oportuna.- Como en todo derecho de instar ante las autoridades, es preciso señalar un plazo para interponer el medio de defensa que proceda ya que no es posible que en cualquier tiempo se pueda ejercer el derecho, es lo que la doctrina denomina la oportunidad del recurso (28), estimamos que esta formalidad tiene su razón de ser, en virtud de que interponer el recurso administrativo es un derecho que consagra la ley, sin embargo, el ejercicio del derecho no puede estar suspendido en el tiempo, el término con

(28) Delgadoillo Gutiérrez Luis Humberto. Ob. cit. pág.

que cuentan los causantes para interponer su medio de defensa ante las autoridades fiscales es dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que surtió efectos la notificación del acto que se pretende recurrir. en principio el escrito de interposición debe de presentarse ante la autoridad que emitió el acto o ante la que puede ejecutarlo, teniendo como fecha de presentación la del día de la entrega. no obstante, también se puede presentar por correo certificado, en este caso se tendrá como fecha de interposición la de la entrega en la oficina de correos, pero si el ocursoante fallece dentro plazo establecido éste se suspenderá hasta por un año si antes no se hubiera aceptado el cargo de representante de la sucesión, el interponer el recurso fuera de este plazo daría lugar a que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 124, fracción IV del Código Tributario Federal, se deseché por considerarlo improcedente, por estar impugnando un acto consentido. hay que hacer notar que en los plazos fijados en días no se contarán los días inhábiles, los que tengan vacaciones generales las autoridades fiscales ni los sábados ni domingos ni los festivos señalados en las leyes.

c).- Periodo probatorio.- En toda controversia se ofrecerán y presentarán las pruebas que las partes consideren pertinentes. las pruebas son los medios idoneos para demostrar un hecho o un acto. es con lo que cada litigante sopor-

Para lo expresado para obtener sus pretensiones, las pruebas deben de consignarse en el escrito de interposición del recurso pero, no es necesario anexarlos o presentarlos al mismo, en caso de no hacer esto último la autoridad que resolviere la promoción otorgará un plazo de cinco días hábiles contados a partir del día siguiente a aquel en que surte efectos la notificación del oficio de requerimiento, es menester señalar que el artículo 103 del Código Fiscal de la Federación regula que documentación se debe acompañar a la promoción, si no se hiciera así la autoridad requerirá al ocurrente para que cumpla con lo solicitado, en cuanto a las pruebas que obren en el expediente administrativo estas se tomarán en cuenta únicamente cuando el ocurrente no haya tenido oportunidad de obtenerlas, en caso de que estén en poder de un tercero deberá indicar el archivo o lugar para que la autoridad fiscal las requiera, las pruebas serán valoradas por quien resuelva la instancia especificando los motivos que se tuvieron para desestimarlas o para evaluarlas, en el recurso se admiten todo tipo de pruebas reconocidas por la ley excepto la testimonial y la confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones por considerar que la resolución impugnada es la confesión de la autoridad de conformidad con lo consignado en el numeral 109 del mencionado Código Tributario se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, sólo los hechos están sujetos a prueba, el derecho lo

estará únicamente cuando se funde en leyes extranjeras. Para la valoración concreta de cada una de las pruebas se observará lo dispuesto en el título respectivo del Código Federal de Procedimientos Civiles.

d).- Resolución del Recurso.- Como toda promoción que se presente ante las autoridades, el recurso será resuelto por quien sea competente para ello, resolución que tiene que estar debidamente fundada y motivada, ya integrado el recurso se decidirá en el término fijado por la ley para lo cual se analizarán y estudiarán los agravios y las pruebas aportadas, dando contestación a cada uno de los agravios, señalando los razonamientos lógico-jurídicos que se tomaron en cuenta para aprobar su procedencia o improcedencia, de no ser así el recurso no tendría eficacia plena, no obstante existen resoluciones que se tardan demasiado tiempo en responderse. sin embargo, " Es difícil suprimir de la tradición jurídica mexicana un instrumento como el recurso administrativo, al cual se le ha atribuido, entre otras cosas, alargar exaeradamente en el tiempo la resolución final a la controversia y, asimismo, que como instrumento de justicia no lo es, en tanto que la Administración Pública suele ratificar sus resolucio-

nes administrativas." (29). El Código Fiscal de la Federación establece un término de cuatro meses para que la autoridad dicte resolución y la notifique al contribuyente, de no hacerlo se configurará la negativa ficta, estudiada en el capítulo anterior, pudiendo ser demandada por el recurrente ante la Sala Regional que corresponda del H. Tribunal Fiscal de la Federación o esperar a que se dicte la resolución respectiva.

" Art. 131.- La autoridad deberá dictar resolución y notificarla en un término que no exceda de cuatro meses contados a partir de la fecha de interposición del recurso. El silencio de la autoridad significará que se ha confirmado el acto impugnado. El recurrente podrá decidir esperar la resolución expresa o impugnar en cualquier tiempo la presunta confirmación del acto impugnado." (30)

La resolución que ponga fin al recurso será una nueva resolución administrativa, y por lo tanto, susceptible de ser recurrida ante el referido tribunal administrativo, la nega-

(29) Nava Negrete Alfonso.- Justicia Administrativa, Editorial Trillas, México, 1987, pág. 42.

(30) Código Fiscal de la Federación.

tiva ficta es la negación a las pretensiones del recurrente, no existiendo plazo determinado para hacer valer esta instancia, el término para que se configure la negativa ficta iniciará a partir de la presentación de la instancia o bien cuando se hubieren satisfecho aquellos requisitos necesarios para que la autoridad se encuentre en posibilidad de resolver, esta se encuentra facultada, pero ni obligada, a suplir la deficiencia en que hubiera incurrido el ocurrente al interponer su medio de defensa, al citar los preceptos no aplicables al caso concreto, pero dicha facultad no comprende la modificación de los hechos narrados.

5.- El Recurso Administrativo de Revocación.- Es el medio de defensa que interpone el particular para obtener de la autoridad la revocación del acto impugnado, para Miguel Acosta Romero " La revocación administrativa es el acto por medio del cual el órgano administrativo deja sin efectos, en forma total o parcial, un acto previo perfectamente válido, por razones de oportunidad, técnicas, de interés público o de legalidad" (31). Los actos administrativos capaces de revocarse son aquellos que producen efectos prolongados en el tiempo y

(31) Ob. cit. pag. 438.

en el espacio, en consecuencia, no se puede solicitar la revocación de los actos que produzcan efectos inmediatos, salvo que se hayan suspendido provisionalmente, la revocación no es una facultad discrecional de la autoridad, esto en virtud de que el acto impugnado es definitivo, sino que debe contemplarse en la ley y estar dentro de la competencia de la autoridad que lo realiza, no podrán ser revocados en esta vía los actos que otorguen derechos adquiridos por los particulares sino que la autoridad deberá promover el Juicio de Nulidad para conseguirlo, la resolución que pone fin al recurso es también un acto administrativo por lo que puede ser recurrida ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

a).- Optatividad del Recurso.- El Código Fiscal de la Federación establece:

" Art. 125.- El interesado podrá optar por impugnar un acto a través del recurso administrativo de revocación o promover directamente contra dicho acto juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación. Deberá intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro, a excepción de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos.

Si la resolución dictada en el recurso de revocación se combate ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la impugnación del acto conexo deberá hacerse valer ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación que conozca del juicio respectivo." (32)

El agotamiento previo del recurso, antes de recurrirlo en el Tribunal Fiscal de la Federación, queda al libre arbitrio del promovente, únicamente el recurso administrativo de revocación es optativo, ya que el recurso administrativo de oposición al procedimiento administrativo de ejecución debe tramitarse ante las propias autoridades y posteriormente acudir al procedimiento contencioso-administrativo.

b).- Procedencia del recurso.- El artículo 117 del mismo ordenamiento legal dispone los tipos de resoluciones que son materia del recurso en comento y son: En contra de resoluciones que determinen contribuciones o accesorios, consideramos que dentro de estas se deben indicar las resoluciones que declaren la improcedencia de alguna compensación efectuadas por el contribuyente y aquellas que disminuyan la pérdida fiscal

(32) Código Fiscal de la Federación.

declarada, ya que aun cuando en ellas no se determina una contribución en forma expresa las pérdidas se reflejan en la determinación del resultado fiscal; Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la ley; y Siendo diversas de las anteriores las que dicten las autoridades aduaneras.

A contrario sensu, el recurso administrativo de revocación será improcedente, aun que el acto sea de los antes señalados: Cuando no afecte el interés jurídico del recurrente, únicamente a quien le para perjuicio la resolución está facultado para impugnarla, incluso puede ser un tercero; Sean resoluciones dictadas en recurso administrativo o de cumplimiento de estos o de sentencia; Que hayan sido impugnados ante el Tribunal Fiscal de la Federación; Que se hayan consentido, es decir, cuando se interpone fuera del plazo concedido por la ley para su promoción, son cuarenta y cinco días hábiles, contados a partir de la fecha en que surta efectos la notificación del acto impugnado; Que sean conexos a otro impugnado por medio de otro recurso o medio de defensa diferente, entendiéndose por conexo el acto administrativo que sea antecedente o consecuencia de otro; y se trate de resoluciones dictadas a solicitudes de condonación de multas.

c).- Requisitos para su tramitación.- Debe constar por escrito, o bien empleando la forma oficial HRR-1; Señalar la

autoridad a la que se dirige; El nombre, denominación o razón social y el domicilio fiscal, manifestando el registro federal de contribuyentes; Nombre del representante legal, en su caso; El acto que se impugna: El o los agravios que le cause el acto impugnado, las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate; y Estar signado por el promovente o por su representante legal.

Al escrito deberá acompañar: La expresión de agravios, debidamente relacionados con las pruebas que acompaña; El documento que acredite la personalidad del promovente cuando actúe a nombre de otro, la representación de las personas morales se acreditará mediante escritura pública y la de las personas físicas por carta poder firmada ante dos testigos y ratificada ante las autoridades fiscales; El documento en que conste el acto impugnado; Constancia de notificación, excepto cuando el contribuyente declare bajo protesta de decir verdad que no la recibió o bien que se notificó por correo certificado con acuse de recibo; Las pruebas documentales que ofrezca; y El dictámen pericial, en su caso.

d).- Efectos que produce la resolución que pone fin al recurso administrativo.- Una vez estudiados los agravios y valoradas las pruebas, debe dictarse resolución al recurso en un plazo que no excederá de cuatro meses, misma que podrá:

- Desecharlo por improcedente.- Procedera emitirla en este sentido si la resolucio*n* impugnada no es de las previstas en el punto numero dos que anteriormente hemos descrito.

- Sobreseerlo.- Se dictara este tipo de resolucio*n* siempre que el recurrente se desista durante la tramitaci*o*n del recurso, aparezca o sobrevenga alguna de las causales de improcedencia a que se contrae el articulo 124, o que por disposicio*n* legal exista impedimento para emitir resolucio*n* en cuanto el fondo del asunto.

- Confirmar el acto impugnado.- Cuando se declaren improcedentes e infundados los agravios, prevalecera la presuncio*n* de legalidad prevista en el articulo 68 del Codigo Tributario.

- Mandar reponer el procedimiento.- Esta resolucio*n* se dicta cuando del estudio del asunto se desprenda que la autoridad emisora del acto cometio vicios de procedimiento u omitio requisitos formales, se dejara sin efectos para que la autoridad corrija dicha anomalia, dictando una nueva que substituya a la que se deja sin efectos.

- Dejar sin efectos el acto impugnado.- Aqui el promovente demostr*o* su dicho con las pruebas aportadas, siendo su

defensa básicamente en errores de fondo y no de forma. en este supuesto se revocará la resolución lisa y llanamente.

- Modificar el acto impugnado o dictar uno nuevo que lo substituya.- Procede si el recurso es parcialmente resuelto en favor del afectado.

6.- El Recurso de Oposición al Procedimiento Administrativo de Ejecución.- Este recurso debe de agotarse previamente al procedimiento contencioso-administrativo, por lo que siempre deberá de promoverse inicialmente ante las autoridades administrativas competentes. Tiene lugar en aquellos casos en que los contribuyentes se ven afectados por una resolución administrativa emanada de las oficinas encargadas de hacer efectivos los créditos fiscales, ello en virtud de que como su nombre lo señala se interpone en contra de actos de gestión de cobro y quien tiene la facultad de iniciar el procedimiento administrativo de ejecución lo son las Oficinas Federales de Hacienda de la que por territorio corresponda al domicilio del agraviado.

a).- Procedencia.- Este recurso es procedente contra resoluciones administrativas que: Exijan el pago de créditos fiscales. cuando se alegue su extinción o que su monto real

es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la oficina ejecutora; Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la ley; Afecten el interés jurídico de terceros ; y Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 del Código Tributario.

Es preciso señalar que en este recurso no se puede discutir la validez del acto que haya dado origen al crédito fiscal, ahora bien, hay que mencionar que en el primer supuesto el crédito fiscal se extingue por pago, compensación, condonación, cancelación y prescripción, puede ser que el crédito no se haya determinado correctamente, pero al momento de pretender hacerlo efectivo hubiere operado la caducidad. En el segundo supuesto se podrá promover hasta antes del remate, por último, si existe un tercero que dice ser dueño del bien embargado podrá interponerlo hasta antes del remate y el tercero que afirme tener un derecho preferente al crédito fiscal, lo promoverá hasta antes de la aplicación del importe del remate.

El recurso administrativo de oposición al procedimiento administrativo de ejecución, como todo recurso será improcedente: Cuando no afecte el interés jurídico del recurrente; Que sean resoluciones dictadas en recursos administrativos o

en cumplimiento de estos o de sentencias, etc., pero la causal de improcedencia particular de este recurso es cuando se impugnen actos que tengan por objeto hacer efectivas fianzas otorgadas en garantía de obligaciones fiscales a cargo de terceros.

b).- Término para su interposición.- Se interpondrá dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a la fecha en que suceda cualquiera de los siguientes hechos:

- Que surta efectos la notificación del acto que exija el pago del crédito cuando se alegue su extinción o que su monto es inferior.

- Que se efectúe la diligencia de embargo cuando se aleguen violaciones a la ley y se trate de actos de ejecución sobre bienes que se consideran inembargables o actos de imposible reparación, son inembargables el lecho cotidiano y los vestidos del deudor y de sus familiares; los muebles de uso indispensable, no siendo de lujo a juicio del ejecutor; los libros, instrumentos, útiles o mobiliario indispensable para la profesión, arte u oficio a que se dedique el deudor; la maquinaria, enseres y semovientes de las negociaciones, en cuanto fueren necesarios para su actividad ordinaria a juicio del ejecutor, pero podrán ser objeto de embargo con la nego-

cición en su totalidad si a ella están destinados: las armas, vehículos y caballos que los militares en servicio deben de usar conforme a las leyes; los granos mientras no hayan sido cosechados, pero no los derechos sobre las siembras; el derecho del usufructo, pero no los frutos de este; los derechos de uso de habitación; el patrimonio de la familia; los sueldos y salarios; las pensiones de cualquier tipo y los ejidos.

- Que se fiie en lugares públicos, en su caso, se publique en el órgano oficial y periódicos la convocatoria del remate en primera almoneda, cuando se hace valer que el procedimiento administrativo de ejecución no se ha ajustado a la ley y las violaciones se cometieron antes del remate.

- Que se lleve a cabo el remate o se autorice la venta fuera de subasta, si las violaciones tuvieron lugar con posterioridad a la mencionada convocatoria, o sea, en el remate mismo o se trate de venta de bienes fuera de subasta.

c).- Efectos de la resolución que pone fin al recurso.- Por ser los mismos que en el recurso administrativo de revocación se estará a lo expuesto en el punto respectivo y tenerse por reproducido, evitando con ello repeticiones innecesarias.

Suspensión del Procedimiento Administrativo de Ejecución.- Ahora bien, si tomamos en cuenta que la ley fiscal dispone que todos los créditos fiscales deben ser pagados o garantizados junto con sus accesorios dentro del mes siguiente a la fecha en que surta efectos su notificación y que los recursos administrativos deben ser resueltos en un lapso no mayor de cuatro meses, es necesario estudiar como se suspende el procedimiento administrativo de ejecución durante el tiempo en que se resuelve el recurso, ya que si no se suspende la ejecución del acto recurrido, éste surtirá sus efectos plenamente, perjudicando o lesionando los derechos del acursante, siendo esto lo que al impugnar la resolución se quiere evitar, los actos de autoridad gozan de la presunción de legalidad hasta en tanto no se emita una nueva resolución que exprese lo contrario, por lo tanto, las Oficinas Federales de Hacienda, una vez que han notificado la determinación del crédito, estarán en posibilidad jurídica de iniciar el procedimiento administrativo de ejecución para su cobro si no se ha satisfecho el crédito.

El promovente podrá solicitar la suspensión del procedimiento de ejecución siempre y cuando manifieste ante la autoridad exactora, bajo protesta de decir verdad, que promoverá un medio de defensa, esto dentro del mes siguiente al en que surta efectos la notificación del crédito fiscal y que garan-

tizará a plena satisfacción el interés fiscal. Si una vez vencido el plazo de cuarenta y cinco días hábiles demuestra que se interpuso recurso administrativo o Juicio de Nulidad y se encuentra debidamente garantizado el interés fiscal se suspenderá el procedimiento en comento hasta que se haga saber la resolución definitiva que a él recaiga. Si la ejecutora, una vez seguido este procedimiento, niega la suspensión, el solicitante está en posibilidad de promover el incidente de suspensión de la ejecución ante la Sala Regional del H. Tribunal Fiscal de la Federación que le corresponda.

Por último, y haciendo una crítica severa a los recursos administrativos, consideramos que no constituyen un medio de defensa plenamente eficaz para que el particular logre las pretensiones solicitadas, decimos lo anterior debido a que en la mayoría de los casos las resoluciones que se dictan se hacen al amparo de criterios preestablecidos dentro de la misma esfera administrativa, aun y cuando estos vayan en contra de lo estipulado en la ley, de resolverse de una manera imparcial, situación que sucede en contadas ocasiones, se traducirían en un valioso auxilio para los tribunales administrativos para que se concretaran a resolver controversias en cantidad menor pero de mayor complejidad. La Magistrada del Tribunal Fiscal de la Federación Margarita Lomeli Cerezo afirma que: "... los recursos que tienen que agotar ante la propia

administración, (los gobernados) previamente a acudir a la vía contenciosa, constituyen, más que un medio de defensa, un obstáculo para este, en virtud de que en la mayoría de los casos resultan ineficaces y solo complican y retardan la resolución justa de las cuestiones controvertidas", más adelante menciona, " ... en general las autoridades administrativas, al resolver los recursos que se promueven ante ellas, no lo hacen de una manera imparcial y objetiva, sino obedeciendo a criterios internos de la Administración." (33)

Esta opinión viene a reforzar nuestro sentir, respecto de la eficacia que los medios de defensa, promovidos ante la administración, pueden tener. Por su parte el Maestro Héctor Fix-Zamudio comenta: " Desafortunadamente, en nuestro medio, las autoridades administrativas no han comprendido el fundamento de los recursos internos y los consideran como un trámite más dentro del procedimiento administrativo dirigido a la misión del acto de la resolución que deba considerarse definitiva, por lo que un gran porcentaje de las resoluciones que se pronuncian se limitan a confirmar en sus términos el acto o resolución impugnada, pues los funcionarios que los

(33) Estudios Fiscales, Tribunal Fiscal de la Federación. págs. 57-58.

dictaron o bien sus superiores jerárquicos, se consideran obligados a defender indiscriminadamente a la Administración a la que pertenecen, a través de un criterio de lealtad muy mal entendido, si se toma en cuenta que la propia Administración no constituye una entidad traspersonal y que el fin último de todas las disposiciones jurídicas se dirige o debe dirigirse a la persona humana." (34)

Tal aspecto no es algo que esté inventado, es triste ver que día con día al resolverse los recursos administrativos son violadas disposiciones fiscales en perjuicio de los contribuyentes, si la autoridad resolviera conforme a derecho, motivando y fundando debidamente cada caso concreto le ayudaría, incluso, a darse cuenta que errores son los que se cometen con más frecuencia para así tratar de corregirlos en subsecuentes ocasiones similares, los errores de procedimiento que constantemente se combaten. Teniendo la confianza que se encuentra cercano el día en que se resuelvan con más apego a la ley, manifestaremos que acordes con el pensar del Magistrado Alfonso Nava Negrete, estos deben de subsistir en la legislación mexicana mientras no se encuentre un substituto mejor

(34) Introducción al Estudio de los Recursos Administrativos, México, 1972, páo. 70.

para quienes tienen necesidad de inconformarse, aun con la asesoría de peritos en derecho ya que puede suceder que su asunto lo resuelva un funcionario responsable y le conceda las pretensiones planteadas. tambien es comun experimentar que con un criterio infundado. en la resolución del recurso. no se observan las tesis jurisprudenciales, ya no digamos las del Tribunal Fiscal de la Federación sino tambien las dictadas por la Suprema Corte de Justicia de la Nación. situación que uno no se explica cuando ello ocurre, si bien es cierto que el numeral 259 del Código Fiscal de la Federación dispone que la jurisprudencia emitida por la Sala Superior unicamente obliga a ésta y a sus Salas Regionales, también lo es que la misma, aunque no se transcriba en el oficio resolutorio del recurso, debe ser tomada en cuenta para no obligar a los contribuyentes a acudir al tribunal administrativo en contra de esa nueva resolución. si ya existe jurisprudencia definida de los órganos jurisdiccionales que hemos señalado, evitando así el recaudo de asuntos de estos y molestias a los particulares.

CAPITULO TERCERO: EL JUICIO DE NULIDAD ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION.

1.- Naturaleza Jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación.- Para conocer y estudiar el procedimiento Contencioso-Administrativo, es necesario, antes que nada, tener conocimiento de como y porque es que en el campo de la Administración Pública surgen en nuestro sistema jurídico los tribunales administrativos, aunque en forma breve, pasaremos a reseñar el nacimiento de ellos dentro del contexto internacional.

a).- Modelos de tribunales administrativos en otros países .- En primer lugar, y como consecuencia de la doctrina de la división de poderes, podemos decir que el establecimiento de dichos tribunales se origina debido a que el Poder Ejecutivo, al emitir actos administrativos, en algunas ocasiones, causa perjuicio a los gobernados y es por esta razón que el Estado se ve obligado a establecer, en favor de los administrados, medios de defensa mediante los cuales los particulares afectados por la resolución pueden demandar su ilegalidad.

- En este contexto de ideas, surge primeramente en Fran-

cia . el Consejo de Estado, órgano encuadrado dentro del Poder Ejecutivo para dirimir las controversias entre la administración y los administrados. según un concepto muy rígido de la división de poderes " ... los jueces ordinarios no podían resolver los conflictos administrativos, de acuerdo con el principio de que: juzgar a la administración es también administrar." (35). Abundando más al respecto, José Ovalle Fábela nos dice que el Consejo de Estado Francés " ... surgió debido a que se entendió que el principio de la separación de poderes impedía al Poder Judicial interferir, así fuera juzgando, en los asuntos propios de la Administración ... " (36)

Este órgano de Estado, dentro de la Administración Pública, en sus inicios actúa como un tribunal de jurisdicción retenida, es decir, sus resoluciones las emiten en nombre del titular del Poder Ejecutivo, ya que exclusivamente se dedicaba a formular proyectos donde proponía soluciones que eran suscritas posteriormente por la misma administración, de

(35) Fix-Zamudio Héctor.- Introducción a la Justicia Administrativa, El Colegio Nacional de México, 1983, pág. 63.

(36) Algunas Consideraciones sobre la Justicia Administrativa, Revista de la Facultad de Derecho U.N.A.M., México, No. 110, pag. 446.

conformidad con la Ley del 24 de mayo de 1872 a éste se le investió de autonomía, pasando, de esta manera, a ser de un tribunal de justicia retenida a tribunal de justicia delegada, es en este momento cuando adquiere autonomía para emitir sus fallos, aunque todavía a nombre de la propia administración, y como consecuencia de su independencia al correr de los años fue ganando un prestigio muy fuerte, a tal grado que su jurisprudencia le ha permitido establecer criterios respecto de la protección de los administrados, no sólo en la esfera de la legalidad sino también en cuanto a la tutela de los derechos de la persona humana. Es por estos motivos que su influencia traspasó la barrera de Francia, de tal suerte que en diversos países europeos se tomó el modelo del Consejo de Estado pero con distintos elementos, de acuerdo al sistema constitucional de cada país, para introducir en sus respectivas legislaciones entidades dedicadas exclusivamente a dirimir las controversias entre los gobernados y la administración. Una de sus jurisprudencias de mayor relevancia fue la concepción de lo que se conoce como desvío del poder consistente en: "... instrumento para el examen de las facultades de las autoridades administrativas, que anteriormente escapaba al control judicial y que se ha introducido también en el ordenamiento mexicano de manera paulatina." (37)

(37) Fiz-Zamudio Héctor. Ob. cit. pág. 64.

Finalmente tenemos que por disposición del Decreto de Ley del 30 de septiembre de 1953 se instauraron tribunales administrativos regionales, desconcentración de la justicia administrativa, siendo competentes para conocer de las controversias en materia administrativa como primera instancia, otorgándosele al Consejo de Estado la facultad como segunda instancia o de apelación.

- Los Tribunales Administrativos en los Países Anglosajones.- En Inglaterra la resolución de conflictos administrativos, y con otra interpretación del principio de la división de poderes, fueron conferidos a tribunales ordinarios del Poder Judicial, toda vez que consideraban que si el Ejecutivo las resolvía invadía la esfera de ese poder. es así como surgen los tribunales administrativos al mismo nivel que los civiles y penales. en la medida en que fueron acrecentándose las funciones de la administración en materia social, económica y cultural, el sistema judicial inglés se vio en la imperiosa necesidad de establecer tribunales especializados en esta materia. consecuentemente, el Parlamento Británico aprobó en 1958 la llamada Tribunals and Inquiries Act, cuya función era la de controlar la constitución y las actividades de los organismos judiciales administrativos. En los Estados Unidos de Norteamérica, debido a la influencia del sistema jurídico inglés, se instauraron organismos de justicia admi-

nistrativa que funcionaban al lado de otros pertenecientes al Departamento Judicial, pero especializados en materia administrativa, es así como en el año de 1946 se expidió la Federal Administrative Procedure Act que contenía "... no sólo las reglas sobre el procedimiento interno ante la administración activa, sino también las disposiciones relativas a la tramitación ante los mencionados tribunales administrativos." (38). Además de la distinta concepción de la división de poderes entre el Estado Francés y los sistemas jurídicos anglosajones, lo que los diferencia plenamente es la posibilidad de que en estos últimos los gobernados pueden impugnar las decisiones dictadas por los tribunales administrativos, con funciones jurisdiccionales, ante los órganos judiciales comunes a través de los procedimientos establecidos para resolver controversias entre particulares, es decir, una revisión fiscal, situación que no ocurre en el Consejo de Estado Francés, donde sus resoluciones tienen el carácter de verdad legal y no puede impugnarse ante los jueces ordinarios.

- En Italia el órgano encargado de resolver este tipo de controversias es el Consejo de Estado Italiano, con las mismas características y nombre que en Francia, es una autoridad

(38) Fix-Zamudio Héctor. ob. cit. pag. 67.

formalmente adscrita al Poder Ejecutivo que se encuentra investido de autonomía, pero con una característica muy peculiar, consistente en la dualidad de las jurisdicciones para juzgar a la Administración Pública. esto es, existen resoluciones que se pueden impugnar ante los tribunales administrativos especializados o ante los tribunales civiles, para saber cual de ellos es competente se analiza que tipo de agravio causa o derecho es el lesionado, en este orden de ideas, si el acto viola un derecho subjetivo el órgano competente será el tribunal ordinario y si se lesiona un interés legítimo del administrado, éste, una vez agotados los recursos administrativos, acudirá a los órganos de jurisdicción administrativa. Tal distinción no resulta suficientemente clara por lo que en la práctica plantea serias dificultades a los gobernados para saber a que autoridad acudir. Los órganos de la jurisdicción administrativa estan conformados por el Consejo de Estado, juzgador supremo en materia administrativa pudiendo funcionar en pleno o en secciones, en algunas materias conoce en única instancia y de las apelaciones de fallos en contra de los dictados por los tribunales administrativos regionales; los tribunales regionales conocen de las controversias administrativas en primer instancia.

- En Alemania sucede algo curioso ya que los tribunales administrativos no se encuadran ni dentro del Poder Ejecutivo

ni del Judicial, sino que se trata de tribunales especializados como un poder distinto organizado en tres niveles. así tenemos al Tribunal Supremo Federal, funciona como tribunal de última instancia competente para conocer del recurso de causación contra las sentencias de los Tribunales Superiores de los Estados, estos conocen de apelaciones en contra de los Tribunales Administrativos, mismos que tienen competencia para conocer de los procedimientos administrativos en primera instancia. Además existen Tribunales Fiscales en dos niveles, los primeros pertenecen a los Estados y los segundos a la Corte Fiscal Federal.

- Para culminar esta reseña citaremos la postura del sistema jurídico español, por encontrarse ligado al nuestro. La justicia administrativa nace en el año de 1957, con la expedición de la Ley Contenciosa Administrativa del 27 de diciembre, donde los órganos administrativos se encuadran dentro del Poder Judicial pero sus resoluciones ya no son revisadas por los órganos jurisdiccionales ordinarios, su organización se encuentra formada por las Salas de lo Contencioso-Administrativas del Tribunal Supremo de España, que por reforma de 1973 son considerados de apelación y conocen de algunas materias como única instancia y las Salas de lo Contencioso-Administrativas de las Audiencias Territoriales, órganos colegiados que conocen de los procesos en primera

instancia, cuyas sentencias pueden ser recurridas en apelación ante las salas citadas en primer termino.

Como hemos podido observar habrá distintas formas de impartir justicia administrativa, pero siempre su fin será el de proteger a los gobernados contra los actos administrativos que por una u otra razón causen agravio a los gobernados, así tenemos que, dependiendo del sistema jurídico del país que la imparta tendrá diferencias con los otros sistemas jurídicos, es por ello que dentro de este contexto se dan dos tipos de tribunales administrativos, los que poseen una plena independencia para dictar sus fallos y los que no la tienen, mismos que en la doctrina se conocen como de plena jurisdicción y de anulación, respectivamente.

Los tribunales administrativos de plena jurisdicción o de justicia delegada.- Son aquellos que, no importando su ubicación formal, poseen autonomía e independencia para dictar sus resoluciones, facultados para dictar sentencias definitivas constitutivas o de condena, no lo hacen en nombre de otra autoridad, aquí el tribunal no se limita a la anulación del acto sino que cuenta con todas las facultades de un juez, consecuentemente, está facultado para insertar en el cuerpo de su fallo como debe ser modificada la resolución combatida, llegando, incluso, a condenar a la autoridad demandada a pa-

gar indemnización al agraviado, esto es, la justicia se ejerce por quien el Poder Ejecutivo le otorga esa competencia jurisdiccional despojándose de ella para otorgarla al órgano contencioso-administrativo, es el control de legalidad de los actos administrativos, el particular afectado no aspira a la anulación del acto sino a que se restablezcan las cosas a su estado primitivo o bien a obtener una indemnización.

Los tribunales de anulación o de justicia retenida.- No poseen la calidad de autónomos, su competencia es la de elaborar proyectos que posteriormente serán propuestos a consideración de la administración, el tribunal que conoce del asunto no puede reformar el acto ni dar instrucciones sobre el contenido del nuevo acto, por lo tanto, no emite resoluciones propias y el estudio que realiza es el establecer si la autoridad actuó conforme a las facultades que tiene conferidas, si las normas de procedimiento fueron respetadas y si existe una violación de la ley en cuanto al fondo del asunto, es en pocas palabras lo contrario del Tribunal de Plena Jurisdicción ya que la autoridad administrativa es la que directamente o indirectamente ejerce jurisdicción y en ningún momento se despoja de su potestad justiciera. Emilio Bergallo Manator establece las siguientes diferencias entre los dos tipos de tribunales administrativos:

" a).- En el primero de ellos se alega violación del derecho subjetivo o de garantía constitucional, en el segundo violación a la ley.

b).- En el primero tiene medios para hacer cumplir sus sentencias, en el segundo carece de ellos.

c).- En el primero los efectos de la sentencia es inter-partes, en el segundo el efecto de la sentencia es general o sea erga omnes ..." (39)

Podemos concluir afirmando que un tribunal administrativo e independiente no es ni puede ser de justicia delegada, porque no imparte justicia a nombre de ninguna autoridad administrativa, su situación es similar a la de los tribunales judiciales, los cuales tienen autonomía para dictar sus resoluciones.

b).- Creación y desarrollo del Tribunal Administrativo en México.- Una vez analizado el surgimiento de los tribunales administrativos en el devenir jurídico de diversos países pasaremos a reseñar como es que surgen en nuestro país así

(39) De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilicititud, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, México, 1964, pag. 14.

como su naturaleza jurídica.

En la Constitución de 1824 se creó un organismo similar al Consejo de Estado Francés, cuyas facultades eran de consulta y dictamen en algunos negocios de la Administración, sin que tuviera competencia jurisdiccional, posteriormente en 1836 se formaron los Tribunales de Hacienda, adscritos formalmente al Poder Judicial, que conocían de las reclamaciones de los particulares contra el ejercicio de la facultad económica-coactiva conferida a las autoridades encargadas de la recaudación de ingresos públicos, en 1853 se restableció, una vez más, el Consejo de Estado, con las mismas funciones que el anterior hasta el 25 de mayo del mismo año, fecha en la cual se le atribuyó facultad jurisdiccional para conocer de controversias relativas a obras públicas, ajustes públicos, contratos administrativos y rentas nacionales; actos de policía, agricultura y comercio en la industria; e interpretación, cumplimiento y ejecución de actos administrativos en general, paralelamente se substituyó a los Tribunales de Hacienda por los actuales Juzgados de Distrito y Tribunales de Circuito que, además de conocer de asuntos civiles y criminales, tenían competencia sobre conflictos donde se determinaban con resoluciones en favor del Estado, de los Ayuntamientos y en general en los que fuera parte la Administración, existiendo como última instancia la Suprema Corte de Justicia

de la Nación, este Consejo de Estado, según la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo del 25 de mayo de 1953, se componía de cinco consejeros abogados nombrados por el Presidente de la República (art. 4o.), cuando existía duda sobre si un asunto era competencia de la autoridad administrativa o de la judicial era resuelta por la Primera Sala de la Suprema Corte, compuesta por dos magistrados propietarios y dos consejeros también designados por el Presidente de la República (art. 6o.). Don Ignacio L. Vallarta sostuvo la inconstitucionalidad de esta ley por considerarla violatoria del principio de división de poderes, toda vez que el establecimiento de un tribunal administrativo se traducían en la reunión de dos o mas poderes en uno solo.

La constitución de 1957 le otorgó facultades a los Tribunales de la Federación para resolver las controversias que versaran sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales (art. 93, fracción I), volviendo a implantarse el sistema judicialista de justicia administrativa ya que en los juicios en que la Federación fuera parte conocían los tribunales judiciales federales, integrados ya por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales de Circuito y los Juzgados de Distrito, la Carta Magna de 1917 continuaba con el mismo criterio (art. 104, fracción I).

Con la promulgación de la Ley de Justicia Fiscal, 27 de agosto de 1976, se dio nacimiento al primer tribunal administrativo moderno, el Tribunal Fiscal de la Federación, misma que implantaba innovaciones respecto de los juicios seguidos ante las autoridades judiciales. a decir del Maestro Antonio Carrillo Flores, uno de sus creadores, manifiesta "... no estábamos proponiendo que fuesen las mismas autoridades fiscales que habían fijado un crédito fiscal o que pretendían cobrarlo los que examinaran su validez, sino un tribunal totalmente independiente integrado por magistrados sometidos sólo a la ley y no a las ordenes de los órganos superiores de la Administración..." (40). La aparición de este tribunal produjo diversos debates respecto de su constitucionalidad o inconstitucionalidad, antecedente surgido de la tesis de Don Ignacio L. Vallarta, a que hemos hecho referencia, consistente en la conjunción del Poder Ejecutivo y el Judicial en uno solo, contraviniendo lo establecido en los artículos 13 y 49 de la Constitución Política, así como el artículo 14 que establecía la garantía de audiencia; para contrarrestar esta tesis se acudió a la interpretación que sobre el principio de división de poderes abandonó el establecimiento del Consejo

(40) El Tribunal Fiscal de la Federación, Un Testimonio, México, Manuel Casa, Impresor, 1966, pág. 12.

de Estado Francés. En cuanto a la violación del artículo 13 se argumenta que éste prohibía el establecimiento de tribunales que se crean para conocer de uno o varios casos, no así de los tribunales con una materia específica y especializada. a los cuales pertenecen los administrativos, el Tribunal Fiscal respetaba en todas sus formas la garantía de audiencia consagrada en el artículo 14 y por último se argumentaba que la supremacía del Poder Judicial no se veía afectada, en virtud de que las resoluciones dictadas por el tribunal administrativo podrían ser revisadas por los órganos de control jurisdiccional federal. En la constitución vigente se reconoce la existencia de los tribunales administrativos al consagrar en la fracción XXIX-H del numeral 73 lo siguiente:

" Artículo 73.- El Congreso tiene facultad.

I a XXIX-G ...

XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y

los recursos contra sus resoluciones . " (41).

El Tribunal Fiscal de la Federación surge como un tribunal de justicia delegada con plena autonomía para dictar sus fallos ya sea para reconocer la legalidad de los actos administrativos o declarando su nulidad, con la limitante, desafortunadamente, de que estos no pueden ser ejecutados por él mismo, sino que el sujeto favorecido, para estos efectos, debía de acudir al juicio de amparo. En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal se decía: " Naturalmente que dictado el fallo por el tribunal, su ejecución, mediante actos que sí corresponden a la Administración Activa y que por tanto deben emanar del Presidente de la República con refrendo de su secretario o de este simplemente ejercitando sus funciones representativas propias, queda a cargo de la autoridad demandada, el tribunal pronunciara tan solo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas ... " (42)

El debate sobre la constitucionalidad del tribunal

(41) Constitución Política.

(42) Heduan Virues Dolores.- Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. México. Comparacion Editorial Continental, 1961, pag. 39.

concluyó con la adición que sufrió, 16 de noviembre de 1946, la fracción I del artículo 104 constitucional en el sentido de agregar un párrafo que le otorgó facultades a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de los recursos contra las sentencias de los tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que estos se encuentren dotados de plena autonomía, no obstante esta adición con la reforma al citado precepto constitucional, en vigor a partir del mes de octubre de 1968, se constitucionaliza la jurisdicción administrativa especializada y autónoma para quedar como sigue: " Las leyes fiscales podrán instituir tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones. " (43)

Como ya hemos expuesto, la Ley de Justicia Fiscal tuvo una vigencia efímera ya que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1936 y se abrogó el mismo día y mes pero de 1938, fecha en que fue publicado en el mismo medio de publicidad el Código Fiscal de la Federa-

(43) Emilio Margain Manatou. Ob. cit. pag. 36.

ración, en vigor a partir del 10. de enero de 1939, el cual en su Título Cuarto insertaba de una manera genérica el contenido de dicha ley, dentro de este ordenamiento jurídico el Tribunal Fiscal de la Federación funcionaba en Pleno y en Salas, la totalidad de sus integrantes, 22 magistrados, constituían el Pleno y 3 magistrados cada Sala, siendo un total de siete Salas, la sede del tribunal era la Ciudad de México, Distrito Federal, este primer Código Tributario admitía la supletoriedad del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal así como del Código Federal de Procedimientos Civiles, la vigencia del nuevo ordenamiento legal fue de 28 años y 3 meses, es necesario resaltar que el 22 de enero de 1941 fue aprobado por el Pleno, de conformidad con las facultades que le otorgaba la fracción VIII del artículo 159 del Código Fiscal, un Reglamento Interior para regular el funcionamiento del órgano jurisdiccional, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de febrero de 1941.

Tal vigencia, del Código Fiscal, llegó a su fin con la aprobación por parte del Congreso de la Unión del nuevo Código Fiscal de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967 y en vigor a partir del 10. de abril del mismo año, en esta ley se excluyó lo relativo a la organización del Tribunal Fiscal de la Federación to-

da vez que el 24 de diciembre de 1966 se promulgó su primera Ley Orgánica, publicada en el mencionado diario el 19 de enero de 1967, cuyo contenido se divide en cinco capítulos: I.- Disposiciones; II.- Integración del Tribunal; III.- Pleno; IV.- Presidente; V.- Salas; VI.- Secretarios y Actuantes; y VII.- Vacaciones y Guardias. En su artículo primero disponía:

" Art. 10.- El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribución que la ley establece." (44)

Esto lo convierte en un órgano estrictamente judicial, continuaba, sin embargo, con la misma organización prevista en el Código Fiscal de la Federación de vigencia hasta 1958.

Debido al cúmulo de trabajo que imperaba en el tribunal, y dada la inquietud de desconcentrar la justicia administrativa hacia las principales ciudades de la República Mexicana, surgió la planeación de diseminar la justicia administrativa en regiones geográficas correspondientes a zonas de población

(44) Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

negociables, industriales y agrícolas de mayor significación, donde las relaciones entre los particulares y la Administración Pública Federal se acrecentaban, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 2 de febrero de 1978, en cuyo primer artículo transitorio se establecía que entraba en vigor a los 180 días de su publicación, fecha en que quedaría abrogada la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. En esta nueva ley el órgano administrativo funcionaría en trece Salas, llamadas regionales, distribuidas en once regiones tres en el Distrito Federal y diez en las restantes regiones y una Sala Superior con sede en la Ciudad de México. La competencia de las Salas fue la misma y de la Sala Superior las que venía desempeñando el Pleno, en su artículo primero insertaba la idea de ser un tribunal administrativo dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, asimismo, se disponía como en la ley anterior, que la designación de los magistrados corría por cuenta del Presidente de la República con la aprobación del Senado, se suprimió la propuesta de los mismos por parte del Secretario de Hacienda y Crédito Público, además se debería especificar si el nombramiento era para ocupar Sala Regional o Sala Superior.

La Sala Superior estaba integrada por nueve magistrados con un periodo de duración en el cargo de seis años, necesitando para su funcionamiento de por lo menos seis de ellos.

las resoluciones serian emitidas en el sentido en que votara la mayoria de los presentes. Las atribuciones encomendadas a ella son: creacion y modificacion de la jurisprudencia por ella dictadas; la resolucion de los recursos que se interpongan en contra de las resoluciones emitidas por las Salas Regionales; de la excitativa de justicia por falta de resolucion de las Salas Regionales, ya sea por la tardanza en formular los proyectos o en la emision de votos; la calificacion de excusas y recusaciones; y los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales, ademas, la de nombrar de entre sus miembros al Presidente. Las Salas Regionales se integraban de tres magistrados y sus resoluciones eran dictadas con la presencia del total de los miembros con el voto de la mayoria. dichas salas se dividieron en las siguientes regiones del pais: Del Noreste, comprendiendo los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora; Del Norte Centro, comprendiendo los Estados de Coahuila, Durango y Zacatecas; Del Noreste, correspondiendo a los Estados de Nuevo Leon y Tamaulipas; Del Occidente, la cual abarcaba los Estados de Aguascalientes, Colima, Nayarit y Jalisco; Del Centro, comprende los Estados de Guanajuato, Michoacan, Querétaro y San Luis Potosi; De Hidalgo-México, abarcando estos Estados; Del Golfo-Centro, comprendia los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz; Del Pacifico-Centro, cuya competencia eran los Estados de Guerrero y Morelos; Del

Sureste, abarca los Estados de Chiapas y Oaxaca; Peninsular, comprendía los Estados de Campeche, Tabasco, Yucatán y Quintana Roo; y Metropolitana, únicamente para el Distrito Federal.

2.- Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación.

a).- Evolución de la Competencia.- Contemplada dentro de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, el artículo primero lo define como:

" Art. 1o.- El Tribunal Fiscal de la Federación, es un tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece. " (45)

Las facultades de competencia, en el momento de su creación, abarcaba la materia fiscal, es decir, únicamente las controversias entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ya sea contra resoluciones que determinaran la existencia de créditos fiscales en cantidad líquida o se dieran las

(45) Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

bases para su liquidación; sobre sanciones fiscales, sobre responsabilidad administrativa en materia fiscal; sobre cuestiones relativas al procedimiento administrativo de ejecución; negativa de devolución de impuestos, derechos o aprovechamientos ilegalmente percibidos y en general sobre cualquier resolución dictada en materia fiscal que causara un agravio no reparable por algún recurso administrativo, asimismo, conocía de juicios promovidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público contra las resoluciones favorables a los particulares.

En el Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1938 se estableció la posibilidad de que una ley especial otorgara competencia al tribunal administrativo en otras materias. Por otra parte, la Ley de Depuración de Créditos a cargo del Gobierno Federal, misma que entró en vigor el 10 de enero de 1942, le otorgo facultades de depurar los créditos a cargo del citado gobierno respecto de expropiaciones y adeudos por pensiones civiles y militares, en el caso en que las prestaciones gravitaran sobre el Erario Federal, asimismo, el numeral 10 lo facultó para conocer de cuestiones relativas a la responsabilidad civil del Estado, el cual consagra la posibilidad de exigir directamente al Estado la responsabilidad patrimonial extra-contractual en que pueda incurrir a través de sus órganos. Al encomendarse a la Secretaría de Ha-

cienda y Crédito Público, en 1947, el manejo de la Hacienda del Departamento del Distrito Federal se le dio la competencia para conocer de todo tipo de controversias con dicha autoridad, una vez reformado el artículo 135 de la Ley del Seguro Social, dándole el carácter de créditos fiscales a las aportaciones en favor del instituto y a éste el carácter de organismo fiscal autónomo, devino su competencia para conocer de las controversias en esta materia. En 1954 la Ley Federal de Instituciones de Fianzas estableció una acción ante el Tribunal Fiscal de la Federación, en caso de inconformidad con el requerimiento de pago respectivo, demandando la ilegalidad del cobro; al establecerse en la Ley Orgánica de la Educación Pública el carácter de créditos fiscales a las aportaciones que están obligados los patrones a efectuar para el establecimiento y funcionamiento de las escuelas primarias, se le otorgó la facultad para conocer de juicios relativos a esta materia; en la reforma al Código Fiscal de la Federación en vigor a partir del 10. de enero de 1962, se le facultó para conocer sobre interpretaciones y cumplimiento de contratos de obras públicas; en 1962, se dió la competencia para conocer de multas por infracciones a las normas administrativas federales y del Distrito Federal, a partir del mes de abril de 1970, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en su artículo 30, señala que los aportaciones que tiene derecho a percibir dicho

Instituto tenían el carácter de fiscales, en consecuencia, las controversias entre los patrones y el otro las resolvía el Tribunal Fiscal de la Federación, por último, se le dio competencia para conocer de juicios sobre las responsabilidades de los servidores públicos ya fueran del Gobierno Federal Central, de los Organismos Públicos Descentralizados o del Distrito Federal.

Es menester indicar que con la creación del Tribunal de lo Contencioso-Administrativo del Distrito Federal, el 25 de febrero de 1971, y mediante la reforma del 29 de diciembre del mismo año se excluyó de su competencia conocer sobre las multas de carácter administrativo y ya en 1980 se le desconoció de resolver sobre cuestiones relativas a la materia fiscal del Distrito Federal.

Como podemos constatar las facultades del tribunal se han expandido en casi todas las materias relacionadas con el actuar de la Administración Pública Federal, lo que viene a reforzar el espíritu que contenía la Ley de Justicia Fiscal, la cual proponía la creación de un tribunal federal administrativo. El Maestro Antonio Carrillo Flores manifestaba: "Sigo pensando, como lo expuse en un viejo libro de 1939, que en México debería de existir un Tribunal Federal de lo Contencioso, con potestad para controlar la legalidad de la

acción estatal en todas las ramas de la Administración Pública; y no veo que haya razón que impida que sea el Tribunal Fiscal, el que, previas las reformas legales necesarias y perdiendo su nombre actual, asuma ese carácter y esas funciones." (46). Nosotros estamos a favor de que a dicho tribunal se le otorgue el carácter de Federal Administrativo, ya que esto implicaría la integración de todos los procedimientos administrativos en una sola ley, actualmente en distintos ordenamientos jurídicos se encuentran establecidos ciertos procedimientos destinados a resolver las controversias suscitadas entre los gobernados y la administración, la cual se encargaría de uniformar en un solo ejemplar todos los procedimientos administrativos existentes encaminados a resolver dichas discrepancias creando uno solo, evitando así las diferencias que existen entre un procedimiento administrativo y otro, situación que acarrea confusiones a los particulares que pretenden impugnar una resolución administrativa. Por virtud del ordenamiento procesal se uniformarían criterios en cuanto a plazos, términos, partes, fallos y principalmente medios de impugnación.

b).- Limitaciones a la Competencia del Tribunal Fiscal

(46) Ob. cit. pág. 26.

de la Federación.- Este tribunal no puede conocer de inconstitucionalidad de las leyes, hecho que nos parece lógico ya que esta función está reservada exclusivamente al Poder Judicial Federal y además porque el Tribunal Administrativo se encuentra formalmente colocado dentro del Poder Ejecutivo y si su titular no veta la ley, sino al contrario la promulga, es porque la considera creada conforme a las normas establecidas en la Constitución Federal, de lo que resulta que si conociera de esta materia iría mas allá de lo que el jefe del Ejecutivo puede realizar y no realizó al dejar de vetarla, no obstante lo anterior, si está facultado para conocer de la constitucionalidad o inconstitucionalidad de un reglamento u otros actos administrativos, dado que su función es la de controlar la legalidad de los actos del Ejecutivo. Si conociera de la constitucionalidad de las leyes, entonces si iría contra el principio de división de poderes que dispone el artículo 49 constitucional, traduciéndose en la invasión de la esfera del Poder Judicial sancionando las resoluciones del Poder Legislativo, pueden conocer de conflictos sobre irretroactividad en cuanto a la aplicación de las leyes por parte de los órganos de la Administración Pública, no así cuando la aplicación es consecuencia de lo establecido por el legislador.

Tampoco conocerá de actos relacionados con la política

toda vez que esta materia es relativa a la función de gobernar y no de administrar y lo que persigue el Tribunal Fiscal de la Federación es lo relacionado con la materia administrativa. suena lógico y con sentido común esta limitante, ya que, si bien es cierto la función administrativa es consecuencia de la forma de gobernar, entendiendo esto como la de dirección y modo de administrar, también lo es que sus fines son distintos a los actos administrativos. Asimismo, en ningún caso podrá resolver sobre las controversias que se susciten por actos derivados o emitidos por el Poder Judicial.

Por otra parte, no pueden conocer de juicios que versen sobre la legalidad o corrección de las nuevas resoluciones que emitan las autoridades en cumplimiento a fallos pronunciados por el propio Tribunal Fiscal de la Federación, en virtud de que esta facultad está conferida a los órganos jurisdiccionales federales, a manera de señalamiento diremos que si pueden, en el cuerpo de la sentencia que dicte, indicar en que forma las autoridades deberán modificar el acto recurrido para restablecer al demandante su derecho violado; en cuanto a los fallos que emitan en materia de pensiones y otras prestaciones para los miembros de las fuerzas armadas, estos irán encaminados únicamente a las prestaciones pecuniarías que en cantidad líquida corresponda sin poder conocer de controversias de grados militares que les pudieran corres-

ponder.

Ahora bien, de conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y una vez tomadas en cuenta las modificaciones que sufrió en virtud del Decreto de fecha 28 de diciembre de 1987, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1989, la Sala Superior es competente para conocer de los juicios de nulidad con características especiales, las cuales se establecen en el Código Fiscal de la Federación; de las excitativas de justicia que promuevan las partes, en el supuesto de que los magistrados instructores no formulen el proyecto dentro del término establecido en la ley; resolver respecto de las recusaciones que las partes hagan hacia los magistrados, así como de las excusas e impedimentos, designando al magistrado que será sustituto; sobre las controversias que existan con motivo de las competencias territoriales entre las Salas Regionales; y establecer los lineamientos para la distribución correcta de los asuntos entre las Salas Regionales, los magistrados instructores y ponentes.

Asimismo, fijará o modificará, en su caso, la jurisprudencia que deberá observar el tribunal, teniendo como requisitos indispensables la votación de por lo menos de seis magistrados que la componen, en un mismo sentido y en caso de

resoluciones contradictorias de las salas, respecto de asuntos similares, decidir cual de ellas es la que subsiste. Por otro lado tiene diversas facultades de carácter administrativo interno como expedir el Reglamento Interior del Tribunal, designar de entre sus miembros al presidente del tribunal, señalar la sede de las Salas Regionales, fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de las mismas, de los secretarios y los peritos del propio tribunal.

El punto más relevante de esta reforma, y desde nuestro punto de vista en perjuicio del desarrollo indiscutible de este tribunal, fue de haberle quitado a la Sala Superior la competencia que tenía para conocer del recurso de revisión que promovía la autoridad en contra de las resoluciones emitidas por las Salas Regionales, ya sea que decreten o nieguen sobreseimiento o sentencias definitivas que en el texto de la fracción II del artículo 15 de su Ley Orgánica le confería, esto lo consideramos contrario al espíritu y finalidad del tribunal ya que en lugar de ir conquistando logros en su devenir histórico se le marca un límite en su facultad revisora que había logrado, más de esta reforma nos ocuparemos ampliamente en subsiguientes páginas.

c).- Competencia actual.- En este contexto legal a las Salas Regionales se les faculta para conocer de las contro-

versias que se susciten por motivo de la emisión de resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales, así como de los organismos fiscales autónomos en que se determinen créditos o se sienten las bases para su liquidación; las que nieguen devoluciones de contribuciones cobradas indebidamente por el fisco; las que impongan multas por infracciones a las leyes administrativas federales; las que causen un agravio en materia fiscal, distinto de los anteriores; las que versen sobre pensiones y prestaciones sociales en favor de los miembros de las fuerzas armadas a cargo del erario federal o de la Dirección de Pensiones militares; las que se dicten respecto de pensiones civiles a cargo del erario federal o del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; los que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas; los que se dicten por responsabilidad contra los servidores públicos tanto de la Administración Pública Central, Descentralizada o del Departamento del Distrito Federal; las que requieran el pago de fianzas; de los que sean favorables a un particular y la autoridad pretenda nulificarla.

Por último diremos que las Salas Regionales se componen de tres magistrados de los cuales uno es el presidente y sesionara con la presencia de los tres.

3.- El Procedimiento Contencioso Administrativo.- Juicio de Nulidad.- El Procedimiento Contencioso-Administrativo seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación se encuentra regulado por el Título VI del Código Fiscal de la Federación vigente, por lo que trataremos de mostrar un panorama general al respecto.

a).- **Tramitación y Substanciación.-** En este juicio son partes: El demandante, regularmente es el particular afectado por una resolución administrativa la cual ha ocasionado un agravio al particular, excepcionalmente la autoridad podrá tener tal carácter, en el supuesto de que la resolución emitida se haya dictado contraria a derecho y el sentido de que la misma sea favorable al particular; El demandado, al contrario del anterior, este carácter lo tendrá generalmente la autoridad que emitió el acto administrativo / excepcionalmente el contribuyente a quien favorezca la resolución que se quiere anular; El titular de la Secretaría de Estado u Organismo Descentralizado del que dependa la autoridad emisora del acto impugnado, en todos los casos; y El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

La manifestación ante el Tribunal se debe de hacer por escrito, es requisito que las promociones sean signadas por las partes ya sea por ellas mismas o por sus representantes

legales y únicamente en el caso de que quien promueva no sepa o no pueda firmar imprimis su huella digital y otra persona firmará a su ruego, referente a la representación de las partes a que hemos aludido esta deberá estar asentada en escritura pública o carta poder firmada ante dos testigos, ante notario o ante los secretarios del Tribunal Fiscal de la Federación, por lo que respecta a las autoridades podrán ser representadas por la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, debe establecerse con antelación en el Reglamento de la Secretaría u Organismo Público de que se trate, también se puede acreditar la representación con aquel documento en que conste que la representación fue reconocida por la autoridad demandada.

En el artículo 202 del Código se enumera en dos casos los magistrados no pueden emitir una resolución en cuanto al fondo de lo demandado sino que únicamente declararan su improcedencia, de los cuales destacamos que será en aquellos casos en que: No se invade la esfera jurídica del promovente; Que no sea competencia del tribunal, recordemos el artículo 23 de su ley Orgánica: En que se consienta el acto, se entiende por consentido cuando dentro del plazo que se tiene para impugnar el acto no se realiza; Que puedan impugnarse por otro recurso, hay que recordar de que si existe la opción de elegir no se aplicará este principio; Cuando no se haga valer agravio alguno; Cuando no existe acto impugnado; y lo

mas importante desde nuestro punto de vista. Cuando se promueve contra normas de caracter general sin que exista acto de aplicacion, ya que carece de facultad para resolver sobre la constitucionalidad de las leyes. Asimismo, existen causas por las cuales el procedimiento no puede concluir con un fallo de fondo sino que se suspende en alguna etapa del mismo, por circunstancias que así lo determinan tales como el desistimiento del actor; Por alguna causa de improcedencia; Por muerte del particular, cuando sea demandante; Por revocación oficiosa de la autoridad hecha en relación al acto impugnado, este caso será total si los actos que se impugnaron fueron revocados en su totalidad y si únicamente se revocaron algunos, los otros quedan subsistentes y se seguirá el juicio por estos últimos.

Existen situaciones en que los magistrados instructores se encuentran imposibilitados para conocer de los asuntos que a ellos les someten, los cuales son de caracter personal, de tal forma que estan obligados a abstenerse del conocimiento de un juicio, en consecuencia, deberá excusarse de ello ante el Presidente de la Sala correspondiente, el cual turnará el asunto a la Sala Superior, misma que calificará, y de ser fungosa designará a quien deba substituir al impedido.

El juicio de nulidad, como todo procedimiento donde

exista controversia entre partes, se inicia mediante la interposición del escrito de demanda, misma que debe hacerse en tiempo y formas que se establecen en la ley de la materia respectiva, es decir, si es de carácter fiscal la legislación aplicable será el Código Fiscal de la Federación y si se trata de interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas será el Código Federal de Procedimientos Civiles, en el caso concreto haremos alusión únicamente al procedimiento previsto en la legislación fiscal. Para estos efectos la demanda se deberá presentar por escrito ante la Sala Regional que sea competente por territorio, respecto de las resoluciones que dicten las autoridades ordenadoras, dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes a aquel en que surtid efectos la notificación del acto recurrido o que haya tenido conocimiento el contribuyente, este plazo es de cinco años cuando las autoridades pretenden demandar la nulidad de las resoluciones favorables a un particular, el término de los cuarenta y cinco días hábiles podrá suspenderse hasta por un año cuando fallezca el actor si no se ha nombrado representante de la sucesión. La demanda deberá contener el nombre y domicilio del demandante; la resolución que se impugna; quienes son las autoridades demandadas o, en su caso, el nombre y domicilio del particular demandado; los hechos que den motivo a la demanda; las pruebas que ofrezca; los agravios que le cause la resolución impugnada; y en su caso, nombre y

domicilio del tercero interesado. suponiendo que el actor omita indicar los datos de las partes, el magistrado instructor lo requerirá a efecto de que proporcione sus nombres y domicilios, otorgando un plazo de cinco días y si no cumpliera con lo requerido se tendrá por no presentada la demanda, también acompañará la siguiente documentación; copia de la promoción para cada uno de los demandados; el documento en que acredite su personalidad; el documento en que conste el acto impugnado y la constancia de notificación del mismo; en caso de ofrecer la prueba pericial, el cuestionario a desahogar; y las pruebas ofrecidas. de no anexar esta documentación se requerirá al promovente para que en un plazo de cinco días hábiles cumpla con lo no exhibido, si una vez transcurrido dicho termino no ha dado cumplimiento a lo solicitado se tendrán por no ofrecidas las pruebas o por no presentada la demanda en los otros documentos.

Admitida la demanda para su trámite, se procederá a emplazar a las autoridades demandadas o, en su caso, al particular favorecido con la resolución, otorgandoles un plazo de cuarenta y cinco días hábiles para que manifiesten lo que a su derecho convenga por medio de la contestación, de no dar respuesta a todos los agravios o dándose a algunos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera directa al demandado, salvo que la sala del conocimiento, después de

apreciar las pruebas rendidas o inclusive hechos notorios, lleque a una conclusion distinta. Una vez efectuada la notificación de la contestación de la demanda, el actor puede ampliar su escrito inicial dentro de los cuarenta y cinco días siguientes, y en este supuesto el demandado tendrá un termino similar para darle contestacion. En dicha contestación se harán valer los incidentes de previo y especial pronunciamiento consistentes en la incompetencia de la sala, acumulacion de autos, nulidad de notificaciones o bien de interrupción por causa de muerte de persona fisica o disolución de persona moral; las causas de improcedencia; y deberá contestar concretamente cada uno de los agravios que se hagan valer afirmándolos o negándolos. los incidentes, salvo que exista precepto legal específico alguno, se substanciarán corriendo traslado de la promocion a las partes por el término de tres días y al escrito en que se promoció el incidente se acompañarán las pruebas que lo sustenten y este podrá realizarse hasta antes de que se cierre la instrucción.

Los autos dictados por la sala que admitan la demanda, la contestación, la intervención del tercero perjudicado o alguna prueba, pueden ser objetados por las partes mediante escrito en un termino de cinco días. objeción que se resolverá en la resolución que ponga fin al proceso. se establece, además, el incidente de falsedad de documentos y se prevé que

la resolución que emita la sala del conocimiento respecto de la autenticidad del documento impugnado, no tendrá efectos erga omnes, esto es, que dicha resolución únicamente tiene efectos para el juicio en el cual se emita.

Como en todo procedimiento contencioso, las pruebas son el factor decisivo de la controversia, mediante éstas el actor podrá sostener su acción y el demandado su excepción. Como se desprende, es la parte fundamental del juicio por lo que se admiten todas las pruebas posibles a excepto de la confesional por parte de las autoridades mediante absolución de posiciones y, como ya hemos dicho, deben acompañarse al de demanda, salvo las supervenientes las cuales podrán presentarse en todo tiempo, siempre y cuando no se haya dictado sentencia y se dara vista a la contraparte para que en un plazo de cinco días manifieste lo que a su derecho convenga, sin embargo, es menester exponer como es que se desahogan las pruebas pericial y la testimonial, en la primera en el auto que la admita se otorgará un término de diez días con el objeto de que las partes presenten a sus peritos para que acrediten la posibilidad legal de actuar en su materia, así como para la aceptación y protesta del cargo: el magistrado instructor, si así lo decidiere, señalará lugar, fecha y hora para que tenga verificativo la diligencia concediendo, además, un plazo de quince días para que presenten su dictamen,

si hubiera diferencias en los peritajes el magistrado instructor designará bajo su responsabilidad a un tercero en discordia, cuyos honorarios se prorratarán entre las partes; en la segunda prueba aludida, se requerirá al oferente a efecto de que presente a sus testigos, en caso de manifestar ante la sala del conocimiento que no puede presentarlos, el magistrado los citará para que comparezcan ante su presencia en fecha y hora que señale, se les podrán hacer repreguntas a cargo de las partes y aun por el propio magistrado, por lo que respecta a la valoración de las pruebas, esto queda a juicio personal del juzgador pero deberá razonar esta parte de su sentencia.

Una vez desahogadas las pruebas que se hayan ofrecido, el magistrado instructor, en un término de diez días, notificará a las partes que cuentan con un plazo de cinco días para formular sus alegatos por escrito, mismos que en caso de presentarse, deben ser tomados en cuenta al dictar la sentencia, al vencer éste, con o sin alegatos, quedará cerrada la instrucción del juicio, es decir, el proceso se coloca en estado para que se emita la resolución que corresponda conforme a derecho.

b).- Incidentes de previo y especial pronunciamiento.- Hay que hacer hincapié de que si alguna de las partes los

promovio deben ser resueltos antes de declararse cerrada la instrucción. es por ello que consideramos pertinente abundar en cuanto a la promoción y tramitación de esos incidentes, con antelación señalamos los cuatro tipos de incidentes que contempla el Código Fiscal de la Federación y son:

- Incidente de incompetencia por razón de territorio.- Se promueve ante la Sala Regional que, a juicio del demandado, conoce indebidamente del procedimiento, de ser válida y procedente, la misma sala se declarará incompetente y en acto seguido comunicará su resolución a la que, en su concepto, resulta competente de resolver el negocio, ésta, en un término que no excederá de cuarenta y ocho horas, decidirá si acepta o no el conocimiento del asunto, si su respuesta es positiva lo hará saber tanto a la sala requirente como a las partes, en caso contrario, remitirá los autos a la Sala Superior, quien en un término máximo de cinco días, remitirá los autos a la sala que efectivamente corresponda, ya sea a una distinta o a cualquiera de las dos anteriores. Asimismo, si una Sala Regional conoce de un juicio del cual es incompetente, cualquiera de las partes podrá denunciarla a la Sala Superior, debiendo adjuntar al escrito copias certificadas de los autos, misma que decidirá lo conducente.

- Incidente de Acumulación de Autos.- Este incidente es

procedente cuando ocurran los siguientes supuestos: Que las partes sean las mismas e idénticos los agravios; Cuando el acto impugnado sea el mismo o se impugnen varias partes del mismo acto; y Cuando se impugnen resoluciones que sean antecedentes o subsecuentes al oficio impugnado. La acumulación podrá realizarse a petición de parte o de oficio, en el caso primero se solicitará al magistrado instructor que conoce del juicio iniciado en primer lugar, el cual en un término de diez días someterá a la sala el proyecto de resolución respectivo y se dictará lo que proceda, si se decreta procedente, la sala que conoce del juicio mas reciente se servirá enviar los autos a la que conoció en primera instancia.

- Incidente de Nulidad de Notificaciones.- Es procedente contra las notificaciones que no fueron realizadas conforme a derecho, siendo el momento procesal oportuno para promoverlo dentro de los cinco días siguientes a aquel en que el perjudicado tuvo conocimiento del acto a notificar, debiendo acompañar a su escrito las pruebas pertinentes para demostrar su dicho, se dará vista a las partes para que dentro de cinco días manifiesten lo que a su derecho convenga; una vez transcurrido dicho plazo se resolverá lo conducente, en caso de que se declare la nulidad de la notificación la sala mandará reponerla así como las posteriores actuaciones, por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de

enero de 1988 se faculta a la sala imponer una multa al actuario que haya efectuado una notificación en contra del ordenamiento legal, equivalente a diez veces el salario mínimo correspondiente al Distrito Federal, sin que exceda de 30% de su sueldo mensual. en caso de reincidencia podrá ser destituido de su cargo.

- Incidente de Interrupción por causa de Muerte.- Este incidente, dentro de la misma reforma a que nos hemos referido, se tramitará conforme a lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles.

- Incidente de Recusación por causa de Impedimento.- Aunque lo regulaba el Código Fiscal, fue catalogado como de previo y especial pronunciamiento a partir del 5 de enero de 1988, ya que anteriormente no se le había otorgado ese carácter y el Código vigente ya textualmente lo considera como de previo y especial pronunciamiento. Este incidente se promueve ante la Sala Superior, por medio de un escrito que se presenta en la Sala Regional del conocimiento, a su recepción, el Presidente de ésta, anexando el informe que el magistrado recusado rinda, lo remitirá a la Sala Superior para su resolución. en caso de ser fundado se substituirá al magistrado. Dentro de este mismo incidente se podrán recusar a los peritos y se seguirá el mismo procedimiento salvo que el órgano

colegiado que lo substancia y resuelve es la misma sala del conocimiento.

Los incidentes que se promuevan y sean a todas luces improcedentes e infundados, al promovente se le impondrá una multa hasta de cincuenta veces el salario mínimo vigente en el Distrito Federal, además de desacharlo, si dentro del Juicio de Nulidad se promueven incidentes de previo y especial pronunciamiento, se suspenderá el procedimiento en tanto no se resuelva dicho incidente, los incidentes se deben promover antes del cierre de la instrucción, salvo el de nulidad de notificaciones que se promueve, como ya asentamos, dentro de los cinco días en que se tuvo conocimiento del hecho que se impugna.

Ahora bien, consideramos que el incidente de suspensión de la ejecución debería formar parte de los que suspenden el juicio principal, este razonamiento es por el motivo de que no se contempla en el Código Federal Tributario, está vinculado con el procedimiento administrativo de ejecución, ya que por consecuencia de él se puede promover. Es procedente cuando la autoridad ejecutora se niega a suspender el procedimiento administrativo de ejecución o bien, habiéndolo suspendido decide reiniciarlo o cuando no se admita la fianza otorgada por el contribuyente, la autoridad podrá promoverlo a

fin de demostrar que el procedimiento administrativo de ejecución fue suspendido sin que el contribuyente acreditara los extremos legales para su otorgamiento.

Por otro lado, se podrán objetar los autos que admitan la demanda, la intervención del tercero perjudicado o alguna prueba, mediante escrito que se deberá presentar en un lapso de cinco días y se resolverá junto con la sentencia que ponga fin al juicio. Asimismo, se pueden tachar de falsos los documentos que presenten las partes y la resolución que se emita al respecto surtirá efectos únicamente dentro del juicio y no en otra situación.

c).- Sentencias que ponen fin al Juicio de Nulidad.- Una vez resueltos los incidentes de previo y especial pronunciamiento, desahogados las pruebas y cerrada la instrucción, el magistrado instructor formulará el proyecto de sentencia dentro de los cuarenta y cinco días de haberse cerrado la instrucción, para sujetarlo a votación de los magistrados restantes que integran la sala, la sentencia se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos. cuando se resuelve por mayoría de votos el magistrado que no esté de acuerdo con el proyecto lo expresará verbalmente o formulará voto particular por escrito razonado, en el supuesto de que los otros magistrados de la sala no estén de acuerdo con el proyecto, el

instructor deberá insertar en su fallo los argumentos de estos, quedando el proyecto original como voto particular.

El Código Fiscal de la Federación, en su artículo 238. dispone que:

" Artículo 238.- Se declarara que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

I.- Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que se deriva dicha resolución.

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

III.- Vicios de procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.

IV.- Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dicto en contravención de las disposiciones aplicadas o de no aplicar las debidas.

V.- Cuando la resolución administrativa dictada en

ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los tipos para los cuales la ley confiera dichas facultades. (47).

Es menester hacer el comentario de que la resolución que se emita contestando agravios de violación a la formalidad o al procedimiento se deben estudiar todos aun y cuando se considere fundado alguno de ellos. La sentencia debe ser congruente con los agravios expresados por el recurrente, así como la contestación que se haya dado a los mismos. se resolverán cada uno de los puntos controvertidos y deberá estar fundada en derecho. si dentro del plazo de cuarenta y cinco días con que cuenta el magistrado instructor para formular su proyecto no lo hiciere, las partes podran acudir a la Sala Superior, la cual, de considerar procedente la excitativa de justicia, otorgará un plazo al juzgador de quince días maximo para que lo realice, en caso de que exista proyecto y no se haya votado, otorgara diez días para que se dicte, en caso de incumplimiento de los magistrados seran substituidos.

Jose Ovalle Fabola, al referirse a la terminación del proceso indica que normalmente concluye con la sentencia.

(47) Código Fiscal de la Federación vigente.

misma que debe ser fundada en derecho (principio de motivación); examinando todos los puntos controvertidos (principio de exhaustividad) y basado en los puntos petitorios, esto es, los actos o procedimientos cuya nulidad o validez declare. (48). De las sentencias y sus efectos hablaremos en el capítulo quinto del presente trabajo, por ser el punto culminante del mismo, nada más mencionaremos que las sentencias pueden:

- Reconocer la validez de la resolución impugnada.
- Declarar su nulidad lisa y llana.
- Declarar la nulidad para determinados efectos.

(48) Ob. cit. pág. 470.

CAPITULO CUARTO: EL JUICIO DE AMPARO DIRECTO.

1.- Generalidades.- La intencion de contemplar dentro de este trabajo el Juicio de Amparo Directo, es con el motivo de estudiar la ultima instancia con que cuentan los contribuyentes para impugnar una resolucioin, en principio administrativa y posteriormente en forma de fallo dictado por un tribunal administrativo, que le impone una carga tributaria.

Iniciaremos diciendo que el Juicio de Amparo tiene su fundamento basico en la Constitucion Política de los Estados Unidos Mexicanos, articulos 103 y 107, de los cuales deriva la ley secundaria que es la Ley de Amparo, fundamentalmente el enfoque que daremos sera encaminado a impugnar las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federacion. En la fraccioin I del mencionado articulo 103 constitucional breve:

" Art. 103.- Los tribunales de la Federacion resolveran toda controversia que se suscite:

I.- Por leyes o actos de la autoridad que violen las garantias individuales.

II y III.- ... " (49)

(49) Constitucion Política, vigente.

En este contexto se puede apreciar que un fallo emitido por un tribunal administrativo, que es también una autoridad, en cualquier momento puede vulnerar la esfera jurídica de los particulares, ocasionando un agravio a los contribuyentes que se someten al juicio de nulidad que le corresponde resolver.

Por su parte el segundo precepto constitucional aludido establece con claridad:

" Art. 107.- Todas las controversias de que habla el artículo 103 se sujetarán a los procedimientos y formas del orden jurídico que determine la ley, de acuerdo con las bases siguientes:

I a IV.- ...

V.- El amparo contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, se promoverá ante el tribunal colegiado de circuito que corresponda, conforme a la distribución de competencias que establezca la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en los casos siguientes:

a).- ...

b).- En materia administrativa, cuando se reclamen por particulares sentencias definitivas y resoluciones que

ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos o judiciales no reparable por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal;

c) y d).- ...

VI a XVIII.- ... " (50)

De la anterior transcripción se desprende indubitablemente que contra las resoluciones dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación es procedente el juicio de amparo, del cual conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito atendiendo a la circunscripción territorial de la Sala Regional que haya emitido el fallo, no hay que olvidar que en la fracción I-B del artículo 104 constitucional se dispone que dichos cueros colegiados pertenecen al Poder Judicial de la Federación, y conocerán de las impugnaciones que se realicen en contra de las resoluciones definitivas que pronuncien los tribunales de lo contencioso-administrativo, a que hace referencia la fracción XXIX-H del artículo 73 del mismo ordenamiento legal.

Asimismo, el artículo 44 de la Ley Reclamatoria de los Artículos 103 y 107 constitucionales establece que:

(50) Idem.

" Art. 44.- El amparo contra sentencias definitivas o laudos, sea que la violación se cometa durante el procedimiento o en la sentencia misma, o en contra de resoluciones que pongan fin al juicio, se promoverá por conducto de la autoridad responsable, la que procederá en los términos señalados en los artículos 167, 168 y 169 de esta ley." (51)

Finalmente el numeral 158 de la ley de referencia dispone la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer y resolver sobre los juicios de amparo directo que se promuevan en contra de las sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados.

Como se puede observar, tanto en la Ley Suprema como en el ordenamiento secundario, se encuentra tutelada la procedencia del juicio de amparo directo para impugnar las resoluciones emitidas por las Salas del Tribunal Fiscal de la Feder-

(51) Ley de Amparo.

ración, como quedo asentado, quien dictará el fallo correspondiente en el Juicio de garantías serán los tribunales Colegiados de Circuito, situación que se dio una vez que entraron en vigor tanto el decreto que adiciona un párrafo final a la fracción V del artículo 107, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 1987, así como la nueva Ley de Amparo, publicado en el mismo diario el 5 de enero de 1988.

En este contexto de ideas, expondremos las razones por la cual se le denomina amparo directo, a decir de Carlos Arellano García " ... se le llama así en atención a que llega en forma inmediata a la Suprema Corte de Justicia o a los Tribunales Colegiados de Circuito, a diferencia del amparo indirecto en que el acceso a la Corte o a los citados Tribunales se traduce mediatamente a través de la interposición del recurso de revisión." (52). Por su parte Arturo González Cosío argumenta que: " ... es aquel que es conocido en única instancia por la Suprema Corte de Justicia o por los Tribunales Colegiados de Circuito en jurisdicción ordinaria." (53)

(52) El Juicio de Amparo, pág. 755.

(53) El Juicio de Amparo, Textos Universitarios, U.N.A.M., México, 1973, pág. 78.

De los anteriores conceptos comentaremos que para el primer autor el juicio de amparo directo se dá en relación a que dicho procedimiento será conocido inmediatamente por la Corte o por los Tribunales Colegiados, el segundo autor agrega además un nuevo elemento que consiste en que la resolución que se dicte en el mismo no podrá ser recurrida mediante otro recurso, por eso es conocido en la doctrina mexicana como amparo uni-instancial, en relación a lo expuesto anteriormente el maestro Ignacio Burgoa considera que "... el amparo directo o uni-instancial es aquel respecto del cual la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados de Circuito conocen en única instancia o en jurisdicción originaria." (54)

Es necesario aclarar que en el caso previsto en la fracción V, del artículo 83 de la Ley de Amparo, procederá el recurso de revisión en contra de las resoluciones que emiten los Tribunales Colegiados de Circuito cuando el quejoso impugne la constitucionalidad de leyes federales o locales, tratados internacionales, reglamentos expedidos por el Presidente de la República, así como los expedidos por los Gobernadores de los Estados o cuando se establezcan la interpreta-

(54) El Juicio de Amparo, Editorial Porrúa, S.A., México 1986, pág. 684.

ción directa de un precepto de la Constitución, razón por la cual, para dichas hipótesis, no lo podemos llamar juicio de amparo uni-instancial dado que puede ser revisado en ulterior instancia.

Ahora bien, el juicio de amparo directo es procedente, como ya se dijo con antelación, para impugnar sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio emitidos por tribunales civiles, administrativos o del trabajo, de lo que se desprende que hay que estudiar que se entiende por sentencia definitiva, para tal efecto el artículo 46 de la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 constitucionales establece cuales son las sentencias definitivas:

" Artículo 46.- Para los efectos del artículo 44, se entenderán por sentencias definitivas las que decidan el juicio en lo principal, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas. También se consideran como sentencias definitivas las dictadas en primera instancia en asuntos judiciales del orden civil, cuando los interesados hubieran renunciado expresamente a la interposición de los recursos ordinarios que procedan, si las leyes comunes permiten la renuncia de referencia.

Para los efectos del artículo 44, se entenderán por resoluciones que pongan fin al juicio, aquellas que sin decidir el juicio en lo principal, lo dan por concluido, y respecto de las cuales las leyes comunes no concedan ningún recurso ordinario por virtud del cual puedan ser modificadas o revocadas." (55)

De la anterior transcripción se concluye que los elementos que conforman el concepto de sentencia o resolución definitiva son: Que se resuelva la controversia fundamental o principal, es decir, el fondo del asunto, quedando por exclusión aquellos que deciden una cuestión incidental o accesorria, toda vez que estas resoluciones son interlocutorias, que si bien es cierto ponen fin al procedimiento no dilucidan las pretensiones básicas de las partes; Que contra de ellas no exista recurso legal ordinario mediante el cual puedan ser modificadas o revocadas y que aun existiendo, el interesado haga renuncia expresa a promoverlo, si la ley así lo permite, para los efectos del juicio de amparo las sentencias dictadas en juicios de primera instancia no son definitivas, ya que en contra de ellas el afectado puede interponer el recurso de revisión ante los Tribunales Superiores de las Entidades Fed-

(55) Ley de Amparo.

derativas. en todo caso se impondrá en el juicio de garantías el fallo recaído a dicho recurso de revisión; y por último que la materia de la litis sea de tipo civil, mercantil, penal, administrativa o laboral.

Es aquí donde encontramos el porque en nuestro trabajo incluimos un tema para estudiar el juicio de amparo, y la razón es porque las sentencias emitidas en el procedimiento contencioso-administrativo emanan de un tribunal administrativo reconocido por la constitucion. según lo expusimos en el capítulo anterior. es menester comentar que mediante las reformas que sufrieron tanto el Código Fiscal de la Federación como la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1966. las resoluciones que emiten las Salas Regionales del citado tribunal son recurribles en amparo directo, respecto de aquellas que causan perjuicio a los particulares, y en recurso de revisión, promovido por las autoridades fiscales, mismos que serán ventilados ante los Tribunales Colegiados de Circuito que por territorio deban conocer del procedimiento. la precedencia del juicio de amparo debe ser estudiada con el Tribunal Judicial Federal ya sea que las partes lo soliciten y si no deberá hacerlo oficiosamente.

2.- La Demanda.- En materia administrativa se presentará por conducto de la autoridad responsable, esto es, ante la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación que haya emitido el fallo, misma que asentará en la parte inferior de la demanda la fecha de notificación de la resolución que agravia al quejoso y la fecha de presentación del escrito de demanda. Aun y cuando en autos no constara la fecha de notificación del fallo recurrido, la autoridad responsable remitirá el expediente al Tribunal Colegiado competente, quedando obligada a remitir, dentro de las veinticuatro horas siguientes, escrito donde comunique al tribunal judicial la fecha de notificación, de no hacerlo así se hará acreedora a una multa que puede variar de veinte a ciento cincuenta días de salario.

a).- Requisitos de la demanda.- Atento a lo dispuesto por el artículo 106 de la Ley de Amparo, la demanda se formulará por escrito la que consignará: el nombre y domicilio del quejoso y de quien promueva a su nombre; el nombre y domicilio del tercero perjudicado, si lo hubiere; la autoridad o autoridades responsables; la sentencia definitiva o laudo que se imputan; y si se reclamaron violaciones a las leyes de procedimiento, se precisará cual es la parte de ésta en la que se cometió la violación y el motivo por el cual se dejó sin defensa al agraviado; la fecha en que se haya notificado

la resolución recurrida o en la que manifieste haber tenido conocimiento los preceptos de la misma violación; la ley que en concepto del quejoso se haya aplicado inexactamente o la que dejó de aplicarse. Cuando las violaciones reclamadas se hagan consistir en inexacta aplicación de las leyes de fondo, lo mismo se observará cuando la sentencia se funde en los principios generales de derecho.

En la práctica procesal del juicio de amparo estos elementos se exponen mediante los capítulos relativos a antecedentes, conceptos de violación, derechos y los puntos petitorios. La narración de hechos se realiza para que el tribunal de amparo tenga una mejor visión de los conceptos de violación, relacionándolos con los hechos, al no existir impedimento para indicar un capítulo de derechos el quejoso puede incluirlo en su demanda, a efecto de invocar los preceptos legales que rigen el fondo del asunto, el procedimiento y procedencia del juicio de garantías así como los que regulan la competencia del Tribunal Colegiado o de la Corte; por último, en los puntos petitorios que el agraviado solicita se le conceda, siempre y cuando la resolución del amparo le sea favorable, se debe ser escrupuloso al señalar todos y cada uno de los conceptos de violación, ya que el estudio de estos se decidirá si tiene o no razón el promovente, es decir, imputar todos y cada uno de los argumentos lógico-jurídicos en

que el juez de la causa se basó para dictar su sentencia.

Finalmente, hemos de hacer hincapié en un requisito no contemplado en la ley, y es el que consiste en firmar la demanda, tanto por parte del quejoso como por su representante legal, en su caso, tal requisito es para darle autenticidad a tan importante elemento inicial del juicio de amparo.

Lo anterior es reafirmado con la siguiente idea " 4.- Si la demanda es presentada ante la autoridad responsable, ésta inmediatamente hará constar al pie de la misma la fecha de la presentación y la fecha en que el promovente quedó notificado de la sentencia que reclama; con su demanda de amparo el promovente debe exhibir ante la autoridad responsable una copia de la misma, para que sea agregada al expediente del juicio respectivo, y tantas otras copias cuantas fueren las demás partes de dicho juicio; cuando el interesado no cumpla total o parcialmente con presentar las copias referidas, la autoridad responsable le prevendrá que exhiba las faltantes dentro del término de cinco días, y si ese término transcurriese sin que las copias fueren presentadas, remitirá la demanda original, junto con un informe sobre la falta de las copias, a la Suprema Corte de Justicia o al Tribunal de Circuito que corresponda, quienes por la relacionada falta de copias deben

tener al quejoso por resistido de su petición ... " (56). He aquí la importancia de exhibir junto con la demanda copias de la misma, tanto para el expediente como para las autoridades que se señalen como responsables así como para el tercero perjudicado. si lo hubiere. el artículo 168 de la Ley de Amparo dispone que la autoridad ante quien se interponga el amparo está obligada a prevenir al quejoso para que las presente en el término de quince días. en consecuencia, se abstendrá de remitirla la Tribunal Colegiado competente y de acordar lo conducente respecto de la suspensión provisional del acto reclamado. si transcurriere el término otorgado sin que se haya subsanado la omisión entonces la enviará al tribunal Federal para que acuerde lo procedente que, como ya se expuso, será la de tenerla por no interpuesta.

b).- Los Conceptos de Violación.- Dada la importancia que representa precisar con claridad cuales son los actos que se reclaman de la sentencia emitida por la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación, como manifestamos en su oportunidad. en éste capítulo únicamente nos referiremos al Juicio de amparo interpuesto para tratar de revocar las reso-

(56) Luis Bazdresh.- El Juicio de Amparo. Editorial Trillas, México. 1988, pag. 268.

luciones dictadas por el tribunal contencioso-administrativo federal, toda vez que de ésta va a desprenderse si se cometieron violaciones, ya procesales o en el propio fallo, que afecten al agraviado, esto es, de ellos se estudiará si es procedente conceder la protección de la justicia federal o negarla al recurrente.

Para efectos del juicio de amparo, los conceptos de violación " ... son los razonamientos que formula el quejoso para combatir los actos reclamados desde el punto de vista de su inconstitucionalidad o ilegalidad, tratándose del amparo directo o uni-instancial, dichos conceptos deben rebatir todos y cada uno de los fundamentos sobre los que descansa la sentencia definitiva que se combata, pues subsistiendo sin impugnación alguno de ellos el juzgador de amparo no puede ocuparse oficiosamente de los posibles vicios inconstitucionales o ilegales del referido fallo, salvo de los casos en que se pueda o deba suplir la deficiencia de la demanda de garantías ... " (57). Este criterio viene a recalcar la importancia de expresar todos y cada uno de los puntos, que a criterio del quejoso, le causan perjuicio, las violaciones pueden haberse cometido durante la secuela del procedimiento

(57) Ignacio Burgoa. Ob. cit. pág. 693.

por parte de la autoridad de la causa, tanto como en el cuerpo del fallo recurrido. Al respecto, el numeral 159 de la citada Ley de Amparo establece indubitadamente cuando se consideran violadas las leyes de procedimiento y que de manera enunciativa y no limitativa nos serviremos exponer:

Cuando no se cite al quejoso al juicio o se le cite contraviniendo la ley; cuando haya sido representado falsamente; cuando las pruebas que ofreció no se le reciban; cuando se le resuelva ilegalmente un incidente de nulidad; cuando no se respetaron los términos o prorrogas que la ley le conceda para intervenir en el juicio; cuando no se dé vista de las pruebas ofrecidas por la contraparte para alegar lo que a su derecho convenga, así como de los autos que no pueda recurrir; cuando, interpuesto un recurso, se le resuelva en contraposición a lo establecido por la norma; cuando el tribunal judicial, administrativo o del trabajo, continúe el procedimiento después de haberse promovido una incompetencia o se la haya recusado y siga conociendo del negocio. Respecto de las violaciones de procedimiento, es de indicarse que, para que puedan ser materia de amparo se debieron de haber impugnado dentro del curso mismo del juicio y en los términos que para tal efecto prevenga la ley. Además dichas violaciones deben, necesariamente, afectar las defensas del quejoso y que hayan trascendido en el sentido de la resolución, pues de

no cumplirse estos extremos se correrá el riesgo de que el juicio de garantías se declare interpuesto con el fin de retardar la ejecución del fallo. a mayor abundamiento, diremos que cuando la violación de procedimiento se cometió en la primera instancia y ésta se resolvió ilegalmente. debe plantearse como agravio en la segunda instancia, es decir, en la apelación de la sentencia. esto es preparar la reclamación de las violaciones de procedimiento.

Similar punto de vista encontramos en la siguiente transcripción " 39. En la demanda de amparo planteada contra la sentencia definitiva, deben reclamarse todas las violaciones de procedimiento que el agraviado pretenda corregir. si por la concesión del amparo la autoridad responsable pronuncia una nueva sentencia que también tenga que ser reclamada en otro amparo directo. la nueva demanda ya no podrá comprender ninguna violación procesal cometida con anterioridad a la primera sentencia, salvo que no pudiera ser reclamada porque no trascendía al sentido del fallo, pues si la nueva sentencia dictada por efecto del amparo concedido, se apoya en cualquiera forma en la actuación o constancia legal que por la circunstancia referida no pudo ser reclamada en el primer amparo. si cabe incluir la respectiva violación en el segundo amparo, puesto que hasta entonces adquirió la aptitud que

antes no tenía, para ser sometida a la vía de garantías." (58)

Para concluir, diremos que las violaciones constitucionales en el cuerpo del fallo definitivo, que es materia del Juicio de amparo, deben estar debidamente motivados, esto es, constitucionalmente fundados, ya que de no ser así traerá como consecuencia el desechamiento de la demanda o el sobreesamiento del juicio de amparo, mientras que la comprobación de que el acto de la autoridad no ha violado la Constitución determina una sentencia que niega el amparo.

c).- Substanciación del Juicio de Amparo.- Por lo que concierne a la presentación de la demanda, que no es sino el acto material por medio del cual el agraviado deposita el escrito respectivo ante el órgano que la ley determina, el ordenamiento reglamentario de los artículos 103 y 107 constitucionales contiene algunas reglas sobre el particular, así tenemos que, determina que el escrito que impugna la sentencia definitiva debe hacerse ante la autoridad responsable, lo es aquella que emitió la resolución, ésta lo remitirá dentro del término de veinticuatro horas ante el órgano jurisdiccional que resulte competente para resolver la constitucional o

(58) Bazdresh Luis. Ob. cit. págs. 263-264.

inconstitucionalidad de los actos que se reclaman, hay que hacer mención que el agraviado presentara copias de la promoción de garantías para cada una de las partes que intervendrán en el juicio y una más para el expediente. de ser omiso en tal obligación la autoridad responsable se abstendrá de remitirla así como de proveer sobre la suspensión del acto reclamado, previniendo al promovente para que las exhiba dentro del término de cinco días. transcurrido el término otorgado, sea que se hubiera subsanado la omisión o no, enviará la demanda la Tribunal Colegiado de Circuito para que acuerde lo conducente.

El primer auto recaído en la demanda de garantías podrá:

1.- Desecharlo por improcedente.- La procedencia del juicio de amparo se resolverá a petición de la autoridad responsable o de cualquiera de las partes, en este último caso están el tercero perjudicado y el Ministerio Público Federal, y deberá solicitarse en base a las causales de improcedencia establecidas en el artículo 70 de la Ley de Amparo. mismas que a continuación exponemos, según consideramos las más frecuentes: " contra leyes o actos que sean materia de otro juicio de amparo; contra actos que no afecten los intereses del quejoso; contra actos consumados de un modo irreparable; contra actos emanados de un procedimiento judicial, o de un

procedimiento administrativo seguido en forma de juicio, cuando se consideren consumadas irreparablemente las violaciones reclamadas: contra actos consentidos expresamente o tácitamente; contra las resoluciones judiciales o de tribunales administrativos o del trabajo respecto de las cuales proceda interponer un medio de defensa ordinario, por virtud del cual puedan ser modificadas, revocadas o nulificadas; cuando hayan cesado los efectos de los actos reclamados, no pueda surtir efectos legal o material alguno por haber dejado de existir el objeto o la materia del mismo." (59)

La procedencia del juicio de amparo debe ser revisada por el Tribunal Colegiado de Circuito aun cuando no la hagan valer las partes, esto es, en forma oficiosa, desechando la instancia cuando los motivos de improcedencia constitucional o legal sean manifiestos, comunicando la resolución a la autoridad responsable y a las demás partes, como se puede apreciar esta es una forma de finalizar el juicio sin que se haya avocado el órgano jurisdiccional al estudio del fondo del asunto, para el Doctor en Derecho Ignacio Burgoa la causa de sobreseimiento debe ser notoria y evidente por si misma, sin

(59) Ley de Amparo.

que exista ulterior comprobación (60), ya que existen casos en los que los motivos de improcedencia no sean notorios y la demanda debe admitirse si ha satisfecho plenamente los requisitos establecidos en el artículo 166 de la citada ley re-plementaria, toda vez que cuando se aparecen en la secuela del procedimiento causales de sobreseimiento, el juzgador lo de-berá acordar.

3.- Auto de aclaración.- Se origina cuando el quejoso no satisface plenamente los requisitos enumerados en el citado artículo 166 del ordenamiento legal en cuestión, en conse-cuencia, quien conoce del juicio de amparo otorgara un plazo de cinco días para que subsane las omisiones o corrija los defectos en que haya incurrido.

" El único motivo de aclaración de la demanda de amparo directo es la omisión de alguno de los requisitos de la de-manda, previstos en el artículo 166 de la Ley de Amparo; se le concede al quejoso un término de cinco días para que subsane las omisiones o corrija los defectos que originaron la aclaración ordenada, deben precisarse esas omisiones o esos defectos para que el quejoso pueda corregirlos: la falta

de correccion respectiva por el quejoso da lugar a que se le tenga por desistida la demanda." (61)

Atento a lo dispuesto por el ultimo parrafo del articulo 178 de la multiplicada ley, el tribunal de amparo al tener por no interpuesta la demanda, lo comunicara a la autoridad responsable para que ella tenga conocimiento de que el procedimiento concluyo irregularmente. en su oportunidad dijimos que en caso de que el recurrente no aportara todas las copias necesarias ante la autoridad responsable, la demanda de garantias se tendra por no interpuesta, esto por dejar en estado de indefension a la parte que no cuente con ellas: lo que tambien traeria como consecuencia la finalizacion del juicio en forma irregular.

3.- Auto de admision.- Una vez analizadas las posibles causas de improcedencia o de notificacion del auto de aclaracion de la demanda, se admitira a trámite, siempre y cuando en la especie no se haya presentado una de las primeras o se hayan satisfecho las omisiones o defectos solicitados, el auto admisorio de la demanda tiene lugar cuando la Suprema Corte o los Tribunales Colegiados no encuentren motivo alguno de

improcedencia o defectos en el escrito correspondiente, o cuando el quejoso hubiere llenado o subsanado las deficiencias a que alude el artículo 178 de la Ley de Amparo mandando notificar a las partes el acuerdo respectivo, en este supuesto el órgano jurisdiccional federal asume ya plenamente la facultad de decir el derecho sobre la acción constitucional, el tercero perjudicado y el Ministerio Público Federal tendrán la posibilidad de manifestar lo que a sus intereses convenga en formas de alegatos en un término de diez días, computados a partir del día siguiente a aquel en que se les haya emplazado, lo cual viene a ser una contestación de demanda.

d).- Informe justificado.- En breves líneas expondremos lo relativo a la rendición del informe justificado que deben de realizar las autoridades responsables, consistente en exponer de manera clara y precisa cuales son las razones por las que considera debidamente fundada y motivada su actuación, si la parte quejosa al interponer su demanda de garantías acompaña todas las copias para las partes restantes, la autoridad responsable la remitirá al Tribunal Colegiado de Circuito que sea competente por territorio, junto con su informe justificado, dejando copia en su poder.

El informe justificado " ... es la contestación de la

autoridad responsable a la demanda de amparo, por tanto, en el informe justificado la autoridad responsable controvertirá los hechos con cuya exposición no esté de acuerdo, también argumentará en contra de los preceptos de violación que se hayan hecho valer por el quejoso en la demanda de amparo. De la misma manera, contradecirá los actos de presunta aplicación inexacta de alguna ley o de falta de aplicación de alguna ley, o los argumentos relativos a principios generales de derecho. En el informe justificado, la autoridad responsable hará valer las causas de improcedencia o de sobreseimiento, que en su caso, procedan." (62), es decir, demostrará que el acto impugnado por el quejoso no adolece de los vicios de procedimiento o de las violaciones constitucionales que hace valer y que, consecuentemente, su actuación se ajustó tanto a las leyes adjetivas como a las sustantivas aplicables al caso concreto, en la práctica procesal del juicio de amparo la autoridad responsable envía como informe justificado copias certificadas de su resolución, situación que desde nuestro particular punto de vista no cumple con la obligación de rendir un informe justificado ya que, al ser la contestación de la demanda debería de defender su resolución, máxime cuando se reclaman violaciones procesales que no se cumplieron en el

(62) Carlos Arellano García. Ob. cit. pág. 772.

procedimiento seguido ante ella. sino ante otra secuela procesal " ... el informe con justificación es el acto por virtud del cual demuestra o defiende la constitucionalidad de los actos reclamados, atacando las consideraciones hechas por el agraviado surtiendo por consiguiente, efectos de contestación de la demanda." (63)

En el supuesto de que la autoridad responsable sea omisa en rendir su informe justificado el juzgador de amparo la prevendrá para que en un plazo que no exceda de tres días lo remita. en caso de no hacerlo incurrirá en el delito de desobediencia a un mandato legítimo de autoridad, artículo 178 del Código Penal, en todo caso la falta de informe justificado no trae como consecuencia, como en los juicios de amparo indirecto. la presunción de ciertos la existencia del acto reclamado, pues ello sería superfluo, ya que la ley obliga a la autoridad responsable a remitir el expediente original o copias certificadas del mismo, donde necesariamente contenga la resolución reclamada.

3.- El procedimiento en el Juicio de Amparo.- En el presente punto estableceremos la forma en que se resuelve el

(63) Ignacio Burgoa. ob. cit. pág. 697.

juicio de garantías, esto es, el procedimiento que se lleva a cabo por los Tribunales Colegiados de Circuito para determinar la procedencia e improcedencia del juicio, así como la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos que se reclaman de la resolución controvertida, en esta parte, como anteriormente se dijo, únicamente estudiaremos los juicios de amparo seguidos ante los citados tribunales colegiados.

Los expedientes serán turnados a los magistrados relatores, acto realizado por el presidente del tribunal, en un término de cinco días, según corresponda, el cual deberá formular por escrito el proyecto de resolución relatado en forma de sentencia, asimismo, el auto de turno tiene efectos de citación para que se emita sentencia, misma que tendrá verificativo en un término de quince días siguientes y en la que no habrá discusión pública y se resolverá por unanimidad o mayoría de votos, al no existir discusión pública se desecharán todos los alegatos o promociones que se presenten después del auto en que se turna el expediente al magistrado relator, así como también impide toda intervención posterior de las partes, salvo aquellos que tengan por objeto evitar la caducidad del procedimiento.

Al no existir audiencia constitucional, como en el amparo seguido ante los jueces de distrito, tampoco se permite en

las secciones del tribunal la presencia de las partes interesadas ni del público en general. El procedimiento en el juicio de amparo lo define el maestro Ignacio Burgoa en los siguientes términos: "... el procedimiento implica, por tanto, una serie o sucesión ordenada de actos jurídicos realizados por el quejoso, autoridad responsable, tercero perjudicado Ministerio público Federal y órgano jurisdiccional de control, o sea, Suprema Corte y Tribunales Colegiados de Circuito, tendientes a lograr un fin común, consistente en una sentencia o resolución definitiva, en que se otorgue o niegue la protección federal o se sobresea el juicio respectivo."

(64). Los actos jurídicos a que hace referencia el autor son los que ya hemos analizado, es decir, del quejoso será la interposición de la demanda de garantías en contra de la resolución de la Sala Regional del Tribunal Fiscal de la Federación; de la autoridad responsable la remisión del expediente y la rendición de su informe justificado, así como indicar si hay una causal de improcedencia; del tercero perjudicado y del Ministerio Público Federal la rendición de alegatos; y, por último, del órgano jurisdiccional la de emitir resolución que proceda ya sea que otorgue o niegue la protección de la justicia federal, o que sobresea el juicio de garantías, que

(64) Ob. cit. págs. 670 y 671.

es la parte que nos ocupa en estos momentos.

Continuando con nuestra exposición diremos que si el proyecto del magistrado relator fuera aprobado sin adiciones o reformas se tendrá como sentencia definitiva, la que se firmará dentro de los cinco días siguientes a su aprobación, de no haber sido así se designará a uno de los de la mayoría para que formule un nuevo proyecto atendiendo al criterio prevaeciente y considerando los hechos probados y los fundamentos que se tuvieron al dictarla, una vez realizado tal hecho se firmará el nuevo proyecto dentro del término de quince días. Ahora bien, si aun y cuando el asunto se turne a un segundo magistrado relator no se aprobase el nuevo proyecto, esto dará lugar a que el expediente se turne al Tribunal Colegiado de Circuito más próximo para que resuelva, lo cual se hará tomando en cuenta el proyecto de sentencia formulado en último término.

La resolución del juicio de amparo podrá:

- a).- Sobreseerlo;
- b).- Conceder la protección de la justicia federal; y
- c).- Negar la protección de la justicia federal.

Los efectos de las sentencias, igual que en el capítulo

respectivo al juicio de nulidad, serán materia del siguiente capítulo para tratarlos de una forma general y sirvan para ambos procedimientos, con el fin de evitar repeticiones innecesarias.

4.- La Suspensión del Acto Reclamado.- Hemos dejado este punto para concluir el presente capítulo dada la importancia que tiene en el juicio de amparo que los actos reclamados por el quejoso no surtan sus efectos. La competencia para conocer de la suspensión de los actos reclamados se encuentra sustentada en el artículo 170 de la Ley de Amparo, el cual dispone que la autoridad responsable es competente para dictarla, para estos efectos se entiende por autoridad responsable aquella que dictó la resolución recurrida en el amparo, no obstante que existe la posibilidad de que otras autoridades, también señaladas como responsables, esten en posibilidad jurídica de ejecutar el acto.

En materia fiscal la suspensión contra la ejecución del fallo se regirá por lo establecido en el artículo 175 del ordenamiento legal que nos ocupa, precepto que obliga al quejoso a depositar la cantidad impugnada a favor de la Tesorería de la Federación. en el caso de que hasta ese momento no se hubiere ofrecido ningún medio para garantizar el interés fiscal. si la autoridad ejecutora ya concedió la suspensión o si

quien lo hizo fue el Tribunal Fiscal de la Federación, tal medida debe subsistir en tanto se resuelve el amparo promovido contra el fallo de la autoridad responsable, la suspensión deberá ser solicitada por el agraviado.

" ... La suspensión del acto tiene especial importancia porque impide la irreparable ejecución del acto que haría perder al amparo su finalidad. La suspensión del acto es un incidente que se lleva por cuerda separada ante los mismos jueces competentes que conocen del amparo y permite conservar la materia del mismo hasta la decisión del órgano jurisdiccional respecto al fondo la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto." (65). Por su parte la fracción X del artículo 107 constitucional establece que los actos reclamados, se refiere en el juicio de garantías, podrán ser objeto de los casos y mediante las condiciones y garantías que determine la ley -la de amparo- para lo cual se tomará en cuenta la naturaleza de la violación alegada; la dificultad de la reparación de los daños y perjuicios que pueda sufrir el agraviado con su ejecución; los que la suspensión origine a terceros perjudicados y el interés público; la efectividad de

(65) Arturo González Cosío.- El Juicio de Amparo, pag.

la suspensión dependerá del ordenamiento de una caución que otorgue el quejoso, en la cantidad que la propia autoridad responsable fije, con la finalidad de responder de los daños y perjuicios que dicha suspensión pueda ocasionar al tercero que obtuvo a su favor la sentencia reclamada.

Todo lo relativo a la suspensión del acto reclamado y las providencias referentes a la admisión de fianzas y contrafianzas solicitadas en el propio juicio de amparo deben dictarse de plano en un término de tres días, lo cual obedece al propósito de la ley de que en todo lo relacionado con la suspensión quede definido a la brevedad posible, quien promoverá lo conducente será la propia autoridad responsable, sea que lo conceda o lo niegue, en el mismo acuerdo en que tenga por presentada o anunciada la demanda y emplace al tercero perjudicado y rendir el informe justificado. En el caso de que el quejoso no esté conforme con lo acordado por dicha autoridad, podrá reclamarlo mediante el recurso de queja dentro del término de cinco días, directamente ante el Tribunal Colegiado que le corresponda el conocimiento del asunto.

Es necesario hacer un comentario respecto del medio de impugnación con el que cuenta la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para impugnar las resoluciones de las Salas Regionales del tribunal Fiscal de la Federación, la unidad

administrativa encargada de la defensa jurídica del interés fiscal, podrá interponer el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito, que por competencia territorial se encuentre en la sede de dicho tribunal administrativo, dentro del término de quince días, mediante escrito que presente ante la autoridad responsable, lo que se traduce a que deberá promoverse y substanciarse como el juicio de amparo que hemos estudiado.

CAPITULO QUINTO: EL CUMPLIMIENTO Y EJECUCION DE LAS SENTENCIAS.

1.- **Concepto de Sentencia en General.**- Las sentencias son las resoluciones mediante las cuales finalizan los procedimientos seguidos ante los distintos organos encargados de administrar justicia, es decir, todos aquellos actos en los cuales existe una controversia y que son llevados ante los tribunales, llamense administrativos o jurisdiccionales, para su fallo correspondiente. Es el modo normal de extincion de la relacion procesal consistente en un acto emanado de los organos jurisdiccionales encargados por el Estado para la imparticion de justicia, que aplica la ley en conflictos en los cuales aparecen intereses contrarios.

" La sentencia es un acto procesal, proveniente de la actividad del organo jurisdiccional, pudiendo afirmar, por ende, que esta neta constituye su genero proximo ... son aquellos actos procesales provenientes de la actividad jurisdiccional que implica la decision de una cuestion contenciosa o debatida por las partes del proceso, bien sea incidental o de fondo." (66)

66) Ignacio Burgos, Ob. cit. pags. 525-526.

De la anterior acepción se desprenden tres aspectos:

El primero será la existencia de un órgano jurisdiccional competente para conocer del asunto que es llevado a su presencia; el segundo será la existencia de una controversia real y concreta de conflictos opuestos; y como último aspecto, que la controversia sea materia judicial.

El maestro Eduardo Falières compila diversas definiciones de sentencia entre las cuales encontramos:

" Sentencia dice Marreza y Navarro, es el acto solemne que pone fin a la contienda judicial, decidiendo sobre las pretensiones que han sido objeto del pleito" (Tomo II, pág.124).

" Sentencia es el acto por el cual el Estado, a través del órgano jurisdiccional destinado a tal fin (o a cual fin), usi: al aplicar la norma al caso concreto declara qué tutela jurídica concede el derecho objetivo a un interés determinado." (Hugo Rocco, Derecho Procesal Civil, pag. 279.).

" Sentencia es el acto del órgano jurisdiccional en que éste declara la conformidad o inconvencencia de la pretensión de la parte por el derecho objetivo, y el correspondiente, activo o pasivo a esta dicha pretensión." Cuaso, op. cit. I, pag. 159.

Por mi parte formulo la siguiente definición: Sentencia es el acto jurisdiccional por medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o de las incidentales que hayan surgido dentro del proceso." (67)

Dentro de este marco jurídico, y aplicándolo a nuestro tema, una vez que ha quedado claro que si bien es cierto el Tribunal Fiscal de la Federación no es un órgano dotado de plena jurisdicción, también lo es que sus funciones son las de administrar justicia de los conflictos existentes entre los particulares y la Administración Pública Federal, manifestaremos que las resoluciones dictadas por éste vienen a encuadrar en lo que son las sentencias, lo anterior, considerando que tal órgano, encuadrado dentro del Poder Ejecutivo Federal, realiza funciones jurisdiccionales cuya actividad es la de dirimir las inconformidades que presentan los actos administrativos que lesionan los intereses de los gobernados y que son impugnados en el procedimiento contencioso-administrativo. Para nosotros la sentencia es un acto jurisdiccional por medio del cual el juez decide la cuestión principal o incidental ventilada en el juicio o algunos de

(67) Eduardo Fallares.- Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa, S.A., México, 1971, págs. 420-421.

carácter material o procesal que hayan seguido durante la tramitación del mismo.

a).- Requisitos formales y materiales de las sentencias.- Las sentencias en todo momento, sea quien fuere el órgano que las emite, deben satisfacer ciertos requisitos de forma y de fondo, entendiéndose por los primeros los que componen la forma o estructura de la resolución y por los segundos el contenido mismo de la sentencia.

I.- Requisitos de Forma: 1.- Identificación: Son todos aquellos datos o características que sirven para especificar claramente el asunto. tales datos consisten en lugar y fecha en que se emite: nombres, apellidos y domicilio de las partes, así como de sus representantes legales o abogados patronos: número de expediente y el objeto y naturaleza de la contienda, en la práctica procesal se les denomina antecedentes. Toda sentencia deberá pronunciarse por escrito, en idioma castellano y en los mismos autos que integran el proceso que se pretende resolver.

2.- Resúmenes.- En esta parte de la sentencia se hará mención de los hechos acontecidos durante el proceso, es decir, la síntesis de los puntos que se dieron, tales como la demanda, la contestación, los medios de prueba ofrecidos, ad-

mitidas y desahogadas por las partes, así como los problemas jurídicos a resolver, se asentará lo que resulte de las pretensiones del actor y de las excepciones del demandado, relacionándolos debidamente con las pruebas, se consignará todo lo que resulte acreditado en autos. es un resumen que el juez efectúa de todo el trámite consignado en el expediente.

3.- Considerandos.- Es la parte medular de la sentencia en la cual se analizarán la procedencia o improcedencia de los puntos esgrimidos por las partes, valiéndose para ello de todas las pruebas aportadas para llegar a la verdad de los hechos entre las pretensiones del actor y las resistencias del demandado, dando razonamientos lógicos a los problemas jurídicos planteados para declarar la procedencia o improcedencia legales que estime convenientes, citando los preceptos de la norma abstracta a las situaciones de hecho planteadas por las partes, tanto como las doctrinas que considere aplicables, deberá motivar debidamente los principios en que se apoye para admitir o desechar probanzas, en virtud de que tal calificación se deja al arbitrio del juzgador.

Los considerandos: " ... implican o significan los razonamientos lógico jurídicos formulados por el juzgador, resultantes de la apreciación de las pretensiones de las partes relacionados con los elementos probatorios aducidos y presen-

tados o desahogados y las situaciones jurídicas abstractas respectivas previstas en la ley." (68)

En este mismo sentido se puede observar la siguiente idea " En los considerandos, dicho organismo de control, concreta y precisa las normas materia de la controversia, aclarando, con adecuadas razones, el sentido en que a juicio del juzgador, se deben entender los textos legales en sí y en relación con las pruebas de los hechos respectivos." (69)

Cabe reflexionar en tres aspectos importantes: El examen de la prueba.- Se detallará lo que resulte acreditado respecto de los hechos alegados por las partes, pero no es necesario considerar en la sentencia todas las pruebas ofrecidas por las partes, sino tan sólo las que sean pertinentes y conduzcan a la resolución de las cuestiones debatidas: Determinación de la norma aplicable.- Se aplicaran las leyes que se relacionen con las acciones y excepciones deducidas, incluso los principios jurídicos de la legislación vigente en la materia de que se trate y más aún, en los principios gene-

(68) Ignacio Burgoa. Ob. cit. pág. 532.

(69) Alfonso Noriega Cantú.- Lecciones de Amparo, Editorial Porrúa, México 1980, pág. 724.

rales de derecho y examen de las condiciones de la acción que se traduce en el derecho, como norma que regula el caso concreto, la calidad de las partes y el interés opuesto que se persigue, ya que este último es el que pone en movimiento la actividad procesal.

4.- Puntos resolutivos.- Es la parte final de la sentencia en la cual se pronunciará el fallo correspondiente, se precisará el sentido de la resolución, si éste es favorable al actor o al demandado; si existe condena y en qué consiste, es la conclusión lógica que resuelve la motivación de la sentencia basada en su parte narrativa. " ... no son sino las conclusiones concisas y concretas, expuestas en forma de proposición lógica, que se derivan de las conclusiones jurídicas y legales formuladas en el caso de que se trate, son los elementos formales de una sentencia que otorgan a ésta el carácter de acto autoritario, ya que en ellos se condensa o culmina la función jurisdiccional, con efectos obligatorios, pues tanto los considerandos como los resultandos no son sino la preparación lógica jurídica de la decisión judicial, que, repetimos se precisa en las proposiciones resolutivas." (70)

(70) Ignacio Burgoa. Ob. cit. pág. 532.

Alfonso Noriega Cantú precisa: " Por último en los puntos resolutivos, al formular el acto de voluntad que impone a las partes el organismo de control, éste debe declarar si sobresee el juicio por existir alguna causa de improcedencia, o bien declara fundada o no la pretensión del quejoso contenida en la demanda y, por lo tanto, se concede o no a dicho quejoso la protección de la justicia federal, precisando el acto o actos sobre los que verse la resolución." (71)

La resolución debe ajustarse al contenido estricto del litigio, refiriéndose exclusivamente a las partes como sujetos de la relación procesal, sin exceder las pretensiones planteadas, como aspecto muy importante debe indicarse con toda claridad el plazo para su cumplimiento, esto para nosotros es de vital importancia por ser el fin del presente trabajo de tesis.

II.- Requisitos de Fondo.- Son la materia del la sentencia y se pueden resumir en: 1.- Congruencia: se refiere a la relación o correspondencia que debe existir entre lo aducido por las partes y las consideraciones o lo resuelto por el tribunal.

(71) Ob. cit. pág. 724.

2.- Motivación.- Hace referencia a la obligación que tiene toda autoridad de expresar claramente las razones y los fundamentos de su resolución. ello de conformidad con lo establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo 16. garantía que consagra el derecho que tiene todo gobernado a que cualquier acto de autoridad que restrinja su esfera jurídica y económica tenga que emanar de autoridad competente y esta, obligatoriamente, motive y funde los actos. La falta de motivación de la sentencia ocasiona su nulidad.

El documento redactado en forma de sentencia debe ser firmado por el juzgador que conoció del asunto y de su secretario que dá fe a lo consignado en ella.

b).- Clasificación de las sentencias.- Existen diversas clasificaciones de las sentencias, pero para efectos del trabajo que exponemos, pretendiendo con esto ser precisos en lo que se busca concluir, únicamente nos aludiremos a las que se refieran a las sentencias definitivas y que se conocen de tres tipos: declarativas, constitutivas y de condena o condenatorias, toda vez que la sentencia definitiva pone fin a la relación procesal en la cual se estudio el fondo, es decir, lo substancial o principal que se controvertieron las partes.

1.- Sentencias declarativas.- Se limitan a reconocer o negar el valor de una pretensión. su objeto es determinar la voluntad de la ley en relación al objeto deducido en el juicio por las partes, derivan de acciones declarativas que tienden, precisamente, a clarificar un estado de incertidumbre derivado de la norma jurídica o de su aplicación, en otras palabras. tienen por objeto la pura declaración de la existencia de un derecho y pueden ser positivas o negativas. en el primer caso lo serán aquellas que afirman la existencia de determinado efecto jurídico y la segunda, las que afirman tanto a favor del actor como del demandado, la existencia de un efecto jurídico pretendido por la contraparte. Para Eduardo Pallares son " Las que no contienen condena y sólo declaran un estado de derecho o una .relación jurídica, también solo declaran una situación de hecho." (72)

2.- Constitutivas.- Son aquellas que crean, modifican o extinguen relaciones de derecho. situación que hace que el derecho surja como norma positiva ya sea que se transforme o desaparezca. producen el efecto inmediato de crear, modificar o extinguir una relación contradicha. aquí no es el juzgador quien dá o quita el valor de las resoluciones jurídicas, sino

que son las circunstancias de derecho las que establecen los hechos, cuya adecuación al tipo legal, producen validez o invalidez de la relación concretada en el acto jurídico atacado, reconocen el derecho del actor frente al Estado para demandar la constitución del nuevo estado jurídico que se encuentra regulado en el derecho positivo y el Estado, en su calidad de soberano, en acatamiento al contenido de la norma jurídica que le impone la obligación de pronunciar una decisión, constituye el nuevo estado jurídico.

3.- Condenatorias.- Deliberadamente hemos dejado este tipo de sentencias en último término, dado que de ellas va a derivar el problema planteado en el trabajo que nos ocupa, en virtud de que las sentencias que impongan una obligación a las autoridades son las que presentan el problema de la cumplimiento y ejecución.

Las sentencias de condena imponen una prestación a cargo del vencido sea de dar, hacer o abstenerse, no es la voluntad del juzgador ni como consecuencia del proceso. sino que resultan de la aplicación de la ley al caso concreto, estas resoluciones son las únicas que pueden ser susceptibles de realización coactiva. en caso de incumplimiento de la parte afectada por la misma, una vez que se han declarado procedentes las acciones del actor o. en su caso. las excepciones del

demandado, la sentencia le impondrá una obligación al vencido en favor del vencedor, esta obligación será positiva (dar, hacer) o negativa (no hacer). es un modo de reparar el daño causado derivado del derecho lesionado. " La mayor parte de las sentencias tienen esa naturaleza, y son las que declaran procedente la acción y condenan al demandado a efectuar una contraprestación." (73)

c).- Ejecutoriedad de las sentencias.- La ejecutoriedad de las sentencias consiste en que, lo que en ellas se establece ya no puede ser reformado, modificado o revocado por una nueva resolución, es la autoridad que la ley le otorga a la sentencia, contra ella no se admite recurso ordinario ni prueba posterior, pero sí puede serlo por uno extraordinario.

Ejecutoria es el hecho de que las resoluciones judiciales adquieran firmeza, esto es, no sean ya susceptibles de un recurso y produzcan todos sus efectos, entre los cuales, tratándose de sentencias definitivas, el más importante es que tengan la autoridad de cosa juzgada. la ejecutoria actúa dentro del proceso, es la verdad legal.

(73) Eduardo Pallares. Ob. cit. pag. 424.

d).- La cosa juzgada.- Se presenta en dos sentidos, uno formal y otro en el sentido substancial o material, en el primer aspecto es la imposibilidad de impugnar la sentencia recaída en el juicio, ya sea porque no admita recurso o porque admitiendo no se ejercite; en el segundo aspecto es la voluntad de la ley afirmada en la sentencia indiscutible, lo que se establece en la sentencia no puede ser objeto de nuevo juicio, esta es la verdadera cosa juzgada.

Como institución la cosa juzgada es indispensable en las sentencias que resuelven procesos, toda vez que los órganos jurisdiccionales no tienen una actividad de consulta. en otras palabras, de opinión, sino que al decidir sobre el derecho de las partes deben pronunciar decisiones y, en su caso, ejecutorias, si sus fallos fuesen declarativos, la parte que puso en movimiento la actividad jurisdiccional del Estado no quedaría satisfecha con la declaración obtenida, en consecuencia, repetiría indefinidamente la instancia en busca de una nueva declaración.

Eduardo Pallares, al referirse a la cosa juzgada argumenta: " La cosa juzgada puede entenderse en dos sentidos. El primero tiene su origen como se verá más adelante, en el derecho romano, y con la frase " cosa juzgada se menciona el juicio ya concluido por sentencia irrevocable, que no está

sujeta a ninguna impugnación.

En la segunda acepción, es la autoridad que la ley otorga a la sentencia ejecutoria o sea la que no puede ser modificada o revocada por ningún medio jurídico, sea un recurso ordinario o un extraordinario. Incluso por un juicio autónomo." (74)

La cosa juzgada es la verdad legal y para hacerla efectiva las leyes conceden una acción y una excepción, la acción compete a la parte que obtuvo el fallo favorable para pedir la ejecución de la sentencia en contra del vencido. la excepción se traduce en la facultad de alegar y probar la cosa juzgada, es decir, alegar y probar la existencia de una causa especial de extinción del derecho de acción y del derecho de jurisdicción, esta potestad compete a aquellos que han sido parte de un juicio anterior, quien es demandado en un nuevo juicio, por un hecho que ya fue resuelto en otro juicio, invocará a su favor la cosa juzgada pretendiendo, con esto, que los órganos jurisdiccionales no estudien de nueva cuenta el asunto resuelto. La cosa juzgada es la certidumbre que tienen las partes en el proceso. de coazar de las cosas y de

(74) Ob. cit. pág. 425.

rechos que se establecen en la sentencia, evitando que se repitan innecesariamente promociones para ventilar una nueva acción basada en controversias que ya fueron resueltas, evitando la posibilidad de un nuevo juicio sobre la relación jurídica declarada en la resolución pasada en autoridad de cosa juzgada.

Ahora bien, las sentencias ejecutorias lo son, bien por ministerio de ley o por declaración judicial. El Código Federal de Procedimientos Civiles, en el capítulo relativo a las sentencias ejecutorias, dispone que la cosa juzgada es la verdad legal y contra ella no se admite recurso ni prueba de ninguna clase, salvo los casos expresamente determinados por la ley, hay cosa juzgada cuando la sentencia ha causado ejecutoria (arts. 354 y 355), causan ejecutoria por ministerio de ley:

" Art. 356.- Causan ejecutoria las siguientes sentencias:

- I.- Las sentencias que no admitan ningún recurso:
- II.- Las que admitiendo algún recurso, no fuesen recurridas, o habiéndolo sido, se haya declarado desierto el interpuesto, o haya desistido el recurrente de él, y

III.- Las consentidas expresamente por las partes, sus representantes legítimos o sus mandatarios con poder bastante." (75)

Además el Código de Procedimientos para el Distrito Federal aporta otros tres casos que son los consistente en las sentencias de segunda instancia; las que resuelvan alguna queja y las que dirimen o resuelven una controversia.

Causan ejecutoria las sentencias, previa declaración judicial, aquellas que admitiendo un recurso éste no fuera ejercitado, o habiéndolo hecho, se haya declarado desierto o se haya desistido el ocurso de él. Es claro que todo lo expuesto sobre ejecutoria actúa en toda clase de procesos como en el contencioso administrativo, y aun en los gubernativos pues los principios son idénticos dentro de las peculiaridades de cada cual.

2.- Clases de sentencias emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación.- Para estudiar este punto debemos partir de la base de que el Tribunal Federal Administrativo es, como se dijo en su oportunidad, un tribunal de anulación, por lo tan-

to sus fallos únicamente se limitarán a determinar la legalidad de la resolución impugnada, ello encuadrado dentro de las clases de sentencias que emiten los órganos jurisdiccionales, se equiparan a las que declaran la existencia o inexistencia de un derecho.

Para que quede bien claro el tipo de sentencias que dicta el tribunal, es necesario establecer una diferenciación entre las sentencias declarativas y de condena, para lo cual nos apoyaremos en las señaladas por el maestro Emilio Margain Manatou y que son las siguientes:

" a) La sentencia declarativa produce el efecto de determinar el Derecho; la sentencia de condena, además de este efecto, produce también el efecto de constituir título para la realización forzosa de la resolución declarativa.

b) En la sentencia declarativa, la pretensión del actor, si es procedente, sólo se refuta como existente; en la sentencia de condena se declara en forma expresa como deben satisfacerse dichas pretensiones.

c) La sentencia declarativa afirma un derecho a la pretensión; la sentencia de condena comprueba un derecho, además debe ser también satisfecho.

d) La sentencia declarativa afirma sólo al Derecho, la sentencia de condena afirma que este derecho debe ser cumplido o satisfecho.

e) De la sentencia declarativa no puede derivarse una ejecución forzosa, la sentencia de condena puede dar lugar a una ejecución forzosa.

f) La sentencia declarativa es un puro juicio lógico; la sentencia de condena es un juicio lógico más un acto de voluntad. (76)

De las anteriores diferencias se desprende que el Tribunal Fiscal de la Federación dicta sentencias que en algunos casos tienen características de ser de anulación y en otros condenatorias, esto es, existen casos específicos en que sus resoluciones constituyen verdaderos pronunciamientos de condena, como el que deriva de la sentencia que favorece la pretensión del particular a la devolución del pago de lo indebido, toda vez que si bien de la simple resolución no se

(76) De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Illegitimidad. México, Universidad Autónoma de San Luis Potosí, 1954, págs. 158 y 159.

puede derivar una realización forzosa. si establece el pago como unico medio para la realizacion de la pretension del actor, consecuentemente, no podemos encuadrar tajantemente a los fallos que se emiten como declarativos.

No obstante lo anterior, desde el nacimiento de este tribunal, concretamente en la Exposicion de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, se estableció que las resoluciones que emanaran del Tribunal Fiscal de la Federacion se limitarian a declarar la legalidad o ilegalidad de la resolución impugnada, esto dado que no tiene la calidad de ser un tribunal dotado de plena jurisdicción sino de mera anulación, en el mismo sentido se manifiesta la siguiente idea: "... los mencionados Códigos Tributarios Federales no tomaron en cuenta este tipo de proceso (refiriéndose al de plena jurisdicción), por lo que no regularon la sentencia definitiva de carácter condenatorio específico, y tampoco el procedimiento respectivo, de manera que por lo que respecta a las controversias relativas a la legalidad de los contratos de obras públicas y a la responsabilidad no delictuosa de los empleados y funcionarios públicos, debe acudirse al procedimiento señalado en el Código Federal de Procedimientos Civiles. a las disposiciones de condena señaladas en el mismo." (77)

(77) Héctor Fix-Zmudio. Ob. cit. pág. 105.

Es por estas razones que insistimos en la necesidad de darle al Tribunal Fiscal de la Federación la naturaleza jurídica de ser un tribunal dotado de plena jurisdicción, con lo que tal naturaleza estaría acorde con la realidad actual de sus fallos, en virtud de que en algunos procesos sus resoluciones llegan a tener características de condena, derivado de las materias que le competen en las cuales no puede, ni debe, emitirse un fallo en el que simplemente se reconozca o no la validez de un acto administrativo, ya que en estos casos las sentencias llevan un efecto ejecutivo forzoso. Suponiendo, sin conceder, que todos los actos que dicta el tribunal administrativo fuesen declarativos, encontraríamos la problemática de que cuando el sujeto pasivo obligado es el propio Estado no siempre observa lo contenido en la sentencia, ocasionando graves perjuicios a los gobernados ya que estos últimos no pueden, por sí mismos, obligarlo a cumplir con lo resuelto, por el contrario si la resolución obliga a los particulares el Estado si cuenta con los medios para hacerla ejecutar en contra de la voluntad del sujeto pasivo, tal es el caso del procedimiento administrativo de ejecución.

a).- Efectos de las sentencias.- Antes de entrar al estudio de los efectos de las resoluciones emitidas por el Tribunal que nos ocupa, es menester indicar el procedimiento que realizan los magistrados para elaborarlas. las sentencias se

pronunciarán por mayoría de votos, el proyecto de resolución lo elaborará el magistrado instructor, acto que realizará en un término de cuarenta y cinco días después de cerrada la instrucción, remitiéndonos a lo que expusimos en el tercer capítulo de este trabajo, estableceremos que el tribunal podrá declarar la ilegalidad de la resolución administrativa cuando aparezca probada la incompetencia del funcionario que la emitió u ordenó; cuando los requisitos establecidos en la ley no se observen y por esta razón se deje en estado de indefensión al promovente; existan vicios de procedimiento que también afecten las defensas del recurrente; y cuando la resolución administrativa, dictada en ejercicio de facultades discrecionales, no correspondan a los fines para los cuales se conceda.

Analizaremos cada una de estas causales de anulación detentadamente para encontrar el porqué la resolución administrativa se debe considerar ilegal.

I.- Incompetencia del funcionario que la haya dictado ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.- En este supuesto, quien produjo el acto no estaba legalmente habilitado para hacerlo, por ser de la competencia de otra autoridad, en este aspecto existe la invasión de funciones que consiste en que el superior jerárquico ejer-

de funciones que corresponden a funcionarios subordinados a él pero el más frecuente es que el inferior jerárquico tome decisiones o actúe de modo tal que suple, sin estar autorizado por la ley, las del superior; en otro aspecto se da cuando una autoridad administrativa ejerce funciones que le corresponden a otra con la que no existe vínculo jerárquico; también existe incompetencia por razón de territorio, es decir, el funcionario actúa fuera de la circunscripción territorial que le es asignada.

II.- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes que afecten las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, incluso la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso.- En este punto se contempla lo que dispone el artículo 16 constitucional, precepto que garantiza la legalidad y seguridad jurídica frente a los actos de poder del Estado. La forma de controlar los actos de las mismas autoridades administrativas es por medio de la legalidad de sus actos, en consecuencia, todo acto que no satisfaga las condiciones presupuestas en dicho dispositivo legal, estará viciado de nulidad absoluta.

III.- Vicios de procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.- Es obvio que cuando la autoridad administrativa, al

emitir el acto, debe de observar los procedimientos que establece la ley, toda vez que, de no hacerlo así, se deja al recurrente en estado de indefensión, razón por la cual es ilegal la resolución. Los procedimientos se disponen para que en la secuela de los mismos los particulares puedan desvirtuar, antes de la emisión del acto, lo considerado por la autoridad, la violación del procedimiento debe influir en el acto impugnado, de no ser así, carece de importancia la impugnación de la misma por dicho motivo.

IV.- Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.- En este causal se impugna el derecho en que se apoya la autoridad para su pretensión, puede haber violación de la disposición aplicada o no haberse aplicado la debida, aquí ya se estudia el fondo del asunto para determinar si el derecho aplicado respalda la resolución de la autoridad, esto es, que el particular si se encuadró en los supuestos previstos en la ley o no, la violación se da por error de hecho, consistente en falsas apreciaciones sobre la conducta del gobernado; por error de derecho, en mala interpretación o aplicación incorrecta de la norma o se deja de aplicar la debida; y mala fe cuando el funcionario deliberadamente aplica o interpreta equivocadamente la ley.

V.- Cuando la resolución impugnada se dicta en ejercicio de facultades discrecionales que no corresponden a los fines para los cuales la ley concedió dichas facultades.- Esto es lo que en la doctrina se conoce como desvío de poder, consistente en que al emitir un acto administrativo la autoridad persiga una finalidad distinta de la que conforme a la ley le fue inspirada, al versar sobre facultades discrecionales también se persigue un interés público que puede causar daños graves a los particulares. si bien es cierto queda al arbitrio de las autoridades administrativas, también lo es que éstas se deben someter a las limitaciones existentes.

En este orden de ideas los efectos de las sentencias podrán: Declarar la validez de la resolución impugnada, cuando no se encuentre ilegalidad alguna y el acto se encuentre emitido conforme a las leyes formales y a las substanciales; declarar la nulidad de la resolución impugnada, en los supuestos de los puntos I y II del inciso anterior; y declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos en los casos de los puntos III y IV y en algunos del punto V del inciso anterior. en este último efecto el tribunal precisará con claridad la forma y término en que debe dictarse la nueva resolución. esta característica no es propia de los tribunales de mera anulación sino se asemeja a los de plena jurisdicción.

b).- Cumplimiento y ejecución de las sentencias.- Este es el punto toral de nuestro trabajo, precisamente lo que nos preocupa es la inefecución de las sentencias emitidas en favor del gobernado por parte de la autoridad administrativa que lo emite.

Ello va relacionado con los efectos de la sentencia, así diremos que, cuando se declara la validez de la resolución impugnada el sujeto obligado es el particular que acudid al juicio de nulidad, ya que no comprobó ni las pretensiones ni el derecho en que se fundó para promover el juicio, en consecuencia, se deja expedito el derecho de la autoridad para ejecutar o mandar ejecutar su resolución, en este supuesto no existe mayor problema pues las autoridades fiscales cuentan con medios coercitivos que la propia ley establece para hacer cumplir los actos que determinan cargas a los particulares, tal medio es el que se conoce como el procedimiento administrativo de ejecución, el cual consiste en ejecutar en contra de la voluntad del sujeto pasivo los actos administrativos, como se aprecia, al ser las autoridades dependientes del Poder Ejecutivo las encargadas de hacer cumplir la ley y las decisiones jurisdiccionales, únicamente aplicarán la ley.

Al emitirse una resolución de tipo jurisdiccional que tenga insertada una condena o carga para el vencido, el suje-

to obligado puede asumir dos conductas la primera será acatar el fallo en todo su contenido y la segunda el ser omiso en su obligación. el primero de los casos es el cumplimiento voluntario de las sentencias. de no hacerlo así. entonces se realizarán los procedimientos encaminados a su ejecución forzosa, suponiendo que una resolución administrativa que determina el pago de impuestos a cargo del contribuyente. es declarada por el Tribunal Fiscal de la Federación como legal, el sujeto obligado debe pagar tal contribución en forma unilateral, en caso contrario el fisco federal estará en posibilidad jurídica de iniciar sus facultades de ejecución para hacer cumplir en forma forzosa el citado fallo.

Cuando se declara la nulidad de los actos administrativos los particulares se encuentran con la dificultad de que no cuentan con medios para obligar a la autoridad a acatar con lo dictado. en caso de que la misma se niegue a realizarlo; la nulidad será lisa y llana y su efecto se traducirá en que quede sin efectos el acto que motivó el juicio. por lo tanto. se suspenderá todo acto tendiente a la ejecución de la resolución y dejar las cosas en el estado que guardaban antes de ser emitido.

En los supuestos en que se declare la nulidad para determinados efectos el problema de la ejecución se presenta.

toda vez que desafortunadamente en el Código Fiscal de la Federación no se establece un procedimiento de ejecución, en favor de los contribuyentes a través del cual se puede obligar coactivamente a las autoridades responsables a acatar las sentencias que fueran en su contra, aunque sí se indica que cuando se dicte una resolución de tal naturaleza la Sala del Tribunal indicará los términos conforme a los cuales la autoridad fiscal debe basarse para emitir una nueva resolución.

Ahora bien, es de resaltar que si en el ordenamiento jurídico de referencia se dispone con claridad que las resoluciones dictadas por el tribunal administrativo, cuyo contenido obligue a las autoridades a realizar o abstenerse de realizar un determinado acto, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses, es inexplicable que no exista disposición alguna que regule el procedimiento para su ejecución forzosa, situación que obliga al recurrente a promover el juicio de amparo a efecto de que se logre su cumplimiento.

" En el presente caso es cuando normalmente surgen las dificultades en la ejecución, pues por lo general la condenada será una entidad administrativa, la entidad administrativa que acudió a proceso a defender el acuerdo impugnado, y si dicha autoridad no cumple voluntariamente lo dispuesto en el

fallo, surge el grave problema de la ejecución forzosa." (78)

Como se aprecia, el problema de la cumplimentación de las sentencias que obligan a las autoridades a realizar cierto acto, si no quisieran hacerlo, es necesario acudir al juicio de amparo, hecho que consideramos discrepante con la formación del Tribunal Fiscal de la Federación pues de todas maneras se tiene que acudir al juicio de garantías para que imparta la justicia administrativa, ésta problemática surgió desde la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal al señalarse: " Los juicios serán en todo caso de nulidad, normalmente simples juicios declarativos (casos de oposición y de instancia de la Secretaría de Hacienda). En otras llevan implícita la posibilidad de una condena (negativas de devolución). Pero, y esto conviene aclararlo, el tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de su fallo. La negativa de los Agentes del Fisco a obedecer las disposiciones del Tribunal deberá combatirse, como la de cualquier autoridad obstinada a no

(78) González Pérez Jesús. Inejecución de Sentencias Administrativas, Revista de la Facultad de Derecho, U.N.A.M., No. 91-92, pag. 425.

hacer lo que legalmente está obligada a realizar, mediante el amparo, en la que, como es obvio, ya no se discutirán las cuestiones que fueron resueltas en el juicio administrativo sino únicamente la posibilidad material o jurídica de la Ejecución. La ley se ha limitado a -en garantía del opositor- que entretanto el fallo no se cumpla, siga en vigor la suspensión del procedimiento de ejecución." (79)

En el punto relativo a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación quedó asentado que era incompetente para conocer de los juicios que versaran sobre actos que se hayan emitido en cumplimiento de sentencias, criterio que afirma la Dra. en derecho Margarita Lomelí Cerezo al manifestar: " Otra limitación que se relaciona con la competencia del Tribunal Fiscal es que no puede conocer de los juicios que versen sobre la ilegalidad o corrección de las nuevas resoluciones que emitan las autoridades en cumplimiento de las sentencias que el propio Tribunal haya dictado, lo que deriva de su carencia de imperio para ejecutar sus decisiones. (80)

Consideramos que este fenómeno se dió a causa de que

(79) Hedían Virues Dolores. Ob. cit. pág. 43 y 44.

(80) Ob. cit. pág. 126.

quien tiene que emplear la coacción es precisamente la autoridad dependiente del Poder Ejecutivo. Luego entonces, nos encontramos con que la administración tendría que obligarse a sí misma, además la ejecución forzosa se traduce ante la negativa del sujeto pasivo a realizar la prestación de una indemnización de daños y perjuicios que se hará contra los bienes del obligado, pero esto es imposible cuando el obligado es un organismo administrativo, ya que ningún tribunal puede desochar mandamientos de ejecución ni dictar providencias en contra de las rentas y caudales públicos. Estas dificultades nos hacen pensar que la ejecución forzosa de las sentencias que obligan a las autoridades fiscales no está en medios legales, por el momento, sino en la formación moral y ética del funcionario que le compete acatar el fallo, no obstante, el derecho debe contribuir por todos los medios posibles de ejecución de las sentencias condenatorias en contra de la Administración Pública, creando una serie de normas eficaces conducentes a ello.

A decir del tratadista Jesús González Pérez (81), la inefecución presenta diversas modalidades, mismas que nos

(81) Ob. cit. pág. 425.

permitimos tratar a continuación:

1.- La negativa abierta a la inejecución.- La oposición abierta a cumplir los mandatos del tribunal, no suele darse en la legalidad jurídica-administrativa. No sólo porque sería demasiado descarado en los Estados que quieren seguir llamándose Estados de Derecho, sino que es un estilo que va con la sinuosidad, insinceridad e hipocrecia del hombre político.

2.- La inercia administrativa.- Con el fallo condenatorio de la Administración no puede llevarse a efectos sin un mínimo de colaboración de los órganos administrativos, pero muy solemnemente que se consagre la competencia jurisdiccional de la inejecución, basta la pasividad de éstos para que la parte que obtuvo la sentencia vaya servida.

De la pasividad absoluta -no hacer nada en orden de ejecución- puede pasarse a poner al particular una serie de obstáculos más o menos reales, más o menos legales para dificultar la eficiencia del fallo.

3.- El auxilio de los organismos no administrativos.- No tiene nada de extraño, por tanto, que en vía de inejecución, el órgano legislativo, en lugar de ser un instrumento eficaz para lograr la ejecución del fallo, puede ser utilizado sus-

tamente para lo contrario; para respaldar con su acción la actitud del gobierno, resistiéndose al cumplimiento del fallo, por un lado mediante la negativa de aprobar los créditos suficientes para hacer efectivos los fallos en los supuestos, realmente frecuentes, en que la sentencia contenga una condena pecuniaria, cuando no existen partidas en el presupuesto correspondiente, para ello; por otro lado, mediante la promulgación con rango suficiente que legalice la situación declarada ilegal por la sentencia del juez administrativo.

Todo lo anterior justifica lo que hemos venido manejando hasta ahora, ya que la resistencia por parte de las autoridades a cumplir con lo ordenado en las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación es cosa de todos los días, razón por la cual estimamos que debe regularse en el propio Código Federal Tributario un procedimiento que en forma coactiva pugne por el acatamiento de lo ordenado en los fallos del Tribunal, consideramos que legalmente, dada la falta de interés de quien tiene la labor de legislar, es bastante difícil que esto se presente puesto que cualquier medida directa de ejecución frente a los entes públicos se traduciría en que los tribunales judiciales o administrativos pudieran despachar mandamientos de ejecución o dictar providencias encaminados a embargos en contra de las rentas y caudales públicos, hecho que no es posible al no existir partida presu-

puestas para estos efectos. si a esto le aünamos que los órganos administrativos, en toda clase de procedimientos donde existe pugna entre sus intereses y los de los gobernados, gozan de bastantes privilegios para impedir que la parte que obtuvo sentencia favorable se salga con la suya. ya que la Administración es una parte obstinada en defender sus resoluciones. aun y cuando éstas a simple vista sean ilegales, sorprendida de ser contrariada de quienes le deben respeto y subordinación, asimismo, no conciente que puedan prevalecer criterios contrarios a los mandamientos contenidos en sus resoluciones.

Todo ello nos dá la impresión de que el cumplimiento y ejecución de los fallos emitidos por el Tribunal Fiscal de la Federación, que se dictan en contra de las autoridades, como ya señalabamos, no está en remedios jurídicos sino en la formación ética de los funcionarios que deban de acatar las sentencias, no obstante, el derecho debe intentar por todas las vías posibles contribuir a la ejecución de las sentencias condenatorias a cargo de la administración dando nacimiento a una serie de normas jurídicas eficaces conducentes a ello, abundaremos nuestra posición al respecto en las conclusiones de este trabajo de tesis.

No queremos concluir sin antes referirnos a la adición

que sufrió el Código Fiscal de la Federación en su artículo 239, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1988, en la cual se establece la posibilidad de ocurrir en queja en caso de incumplimiento de sentencia firme dictada por el Tribunal Fiscal de la Federación, a continuación exponaremos lo más sobresalientes de esta adición.

" Artículo 239 TER.- En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala Regional que instruyó en primera instancia el juicio en que se dictó la sentencia de acuerdo con las siguientes reglas:

I.- Procederá contra la indebida repetición de un acto o resolución anulada, así como cuando en el acto o resolución emitida, se incurre en exceso o defecto en su cumplimiento. No procederá respecto de los actos negativos de la autoridad administrativa.

II a V ..." (82)

Analizando los supuestos, se puede observar la cautela con la cual el Poder Legislativo toca esta materia tan importante, en primer lugar da una característica más para consi-

(82) Código Fiscal de la Federación vigente.

derar al tribunal administrativo como un órgano dotado de plena jurisdicción, sin embargo, no se llega al fondo ni a resolver el problema, dicha característica consiste en que lo faculta para conocer sobre materia de cumplimiento de sus resoluciones, criticando un poco los supuestos en que es procedente la queja, diremos que el legislador, sin razón lógica alguna, deja fuera aquellos casos en que la autoridad no realiza actos encaminados a cumplir las sentencias, esto es, una vez dictada la sentencia que obliga a las autoridades administrativas éstas no hacen nada por acatarlas dejando a los particulares afectados en una inseguridad jurídica de ejecución de la misma, sino que únicamente se limita a regular los supuestos consistentes en el exceso o defecto del cumplimiento y en la repetición del acto, lo que deja abierto el camino para que la administración, por medio de otros actos, pueda ejecutar su resolución, siempre y cuando no se repita el acto anulado, lo que se traduce en nuevos procedimientos para la Administración, asimismo, categóricamente excluye que puedan ser susceptibles de este procedimiento los actos negativos de la autoridad, hecho inconcebible puesto que en el capítulo correspondiente expusimos que también el silencio de la autoridad es una forma de manifestación de voluntad del Estado, concretamente lo que se refiere a la negativa ficta.

No obstante estamos de acuerdo en que este es un paso

decisivo para que en un futuro próximo se requiera en toda su expresión el cumplimiento y ejecución de los fallos del tribunal, labor que queda encomendada a los estudiosos del derecho que estén interesados en esta materia. Por otra parte, del contenido de la adición en comento no se vislumbra que los Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación cuenten con los medios coercitivos para que las autoridades acaten sus fallos, ya que simplemente se señala que si la Sala que conoce de la queja encuentra que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos el acto o resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable un plazo de veinte días para que dé cumplimiento al fallo, por lo que se deja al arbitrio de las autoridades, una vez más, la ejecución y cumplimiento de la sentencia.

Consideramos que, para que se ejecuten las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación, es necesario que se le dote la calidad de ser un tribunal de plena jurisdicción, entendida como el reconocimiento de potestades de reforma al juzgador, de tal manera que sus resoluciones puedan constituir derecho y dejar de ser meras sentencias declarativas; que se establezca en la ley un procedimiento sumario, competencia del mismo tribunal, para que conozca del incumplimiento de sus fallos, disponiendo medidas de apremio y sanciones eficaces para aquella autoridad que se muestre renuente al

cumplimiento de lo dictado. dicho procedimiento podría ser al que nos hemos referidos en líneas anteriores pero con lineamientos más concretos y tajantes en virtud de que los administrados no cuentan con medidas directas de ejecución frente a los entes públicos. El efectivo cumplimiento de los fallos del tribunal es esencial para que la debida impartición de justicia en materia fiscal federal no se vea empañada en ningún sentido, pues debe recordarse que su incumplimiento indicará una denegación de justicia ya que de nada serviría una resolución favorable al interés del contribuyente si la autoridad administrativa, pretendiendo cumplir un fallo, lo tergiversase o interpretase en forma perjudicial a los intereses reconocidos como legítimos por el juzgador.

3.- Las sentencias dictadas en el Juicio de Amparo.- Para evitar repeticiones innecesarias tomaremos para éstas lo argumentado en cuanto a las generalidades expuestas en el primer punto de presente capítulo, en consecuencia, pasaremos a estudiar sus efectos.

a).- Efectos de las sentencias.- Las sentencias definitivas que se dictan en el juicio de amparo, en cuanto a la forma de resolver la controversia, se dividen en estimatorias, desestimatorias y de sobreseimiento.

A.- Estimatorias.- Estas conceden al agraviado la protección de la justicia federal, tienen como objetivo restituir al quejoso en el pleno goce de su garantía individual violada, restableciendo las cosas al estado que guardaban antes de la violación, obliga a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate y a cumplir, por su parte, lo que la misma garantía exija. " La sentencia estimatoria está regulada por el principio de la relatividad, o sea el establecido en la clásica "formula de Otero", de acuerdo con la cual, la propia sentencia sólo se ocupará de los individuos particulares o de las personas colectivas, privadas u oficiales que hubiesen solicitado el amparo, limitándose a protegerlos. si procediere, en el caso especial sobre el que versa la demanda, sin hacer una declaración general de la ley o acto que la motive ..." (83). " Es decir, aquellas en las que la autoridad de control considera procedentes los conceptos de la violación alegados en la demanda y por lo tanto, fundada la inconstitucionalidad del acto reclamado, concediendo, en consecuencia, el amparo y auxilio de la Justicia Federal, que tratándose de actos positivos

(83) Héctor Fix-Zamudio.- Panorama del Derecho Mexicano, Síntesis del Derecho de Amparo. Instituto de Derecho Comparado, U.N.A.M., México, 1965. pag. 46.

tiene efectos restitutorios y debe reponerse al quejoso en el pleno goce de la garantía violada, con efectos retroactivos al momento de la violación, si son actos negativos, el efecto del amparo será obligar a la autoridad responsable a que obre en el sentido de respetar la garantía de que se trate ..."

(84)

B.- Sentencias desestimatorias.- Niegan el amparo y protección de la justicia federal al quejoso, declarando la constitucionalidad del acto reclamado, es decir, le dá validez jurídica al acto que se combate, en consecuencia, cesa la suspensión del acto reclamado y subsiste en las mismas condiciones en que se encontraba al promover el juicio de garantías permitiendo a la vez, que la autoridad considerada como responsable esté en condiciones de llevar a efecto la plena realización del acto reclamado. " La sentencia que niega el amparo constituye una declaración de que el acto o actos que se reclaman no contradicen a la Constitución o a la Ley ..."

(85), en la misma postura se observa la siguiente concepción: " La resolución desestimatoria que niega la protección de la Justicia Federal, tiene el carácter indudable de ser una sen-

(84) Alfonso Noriega Cantú. Ob. cit. pág. 426.

(85) Héctor Fiu-Zamudio. Ob. cit. pág. 47.

tencia declarativa, es decir, que se limita a evidenciar una situación determinada. La constitucionalidad del acto reclamado, o bien en otro sentido, la inexistencia o ineficacia de los conceptos de violación, hechos valer por el quejoso, sin implicar modificaciones de derechos o situaciones existentes." (86)

C.- De sobressimiento.- Le da fin al juicio de amparo, se abstiene de emitir consideraciones sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad del acto reclamado, dejando el acto reclamado en las mismas condiciones en que se encontraba al promover el juicio de garantías, igualmente, deja de tener efectos la suspensión del acto reclamado, recuperando las autoridades sus facultades para hacer efectivas sus resoluciones encaminadas a ejecutar el acto.

b).- Cumplimiento y Ejecución.- Una vez que la sentencia que concede el amparo ha causado estado, esto es, ya es ejecutoria con calidad de cosa juzgada, el Tribunal Colegiado de Circuito lo hará saber a las autoridades que fueron señaladas como responsables para que estén en posibilidad de dar debido cumplimiento a lo fallado, en el mismo oficio se requerirá a

las autoridades informen sobre el cumplimiento que le den, es obvio que unicamente podran ser susceptibles de cumplimiento aquellas que conceden la proteccion de la Justicia Federal al pueblerino, toda vez que se trata de sentencias que contienen una condena y obligan a las autoridades a realizar o abstenerse de realizar un determinado acto, por lo tanto, quedan excluidas de ejecucion las sentencias que niegan el amparo y las que declaren el sobreseimiento.

El acatamiento de las ejecutorias de amparo compete tambien a aquellas autoridades que no fueron parte en el juicio de garantias pero que de una forma u otra puedan intervenir en el cumplimiento, mismas que estan obligadas a realizar los actos encaminados a la realizacion.

En la Ley Fedlamentaria de los articulos 105 y 107 Constitucionales se establece que el cumplimiento por parte de las autoridades a la sentencia concesoria de amparo debe realizarse dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificacion de la ejecutoria, de no ser asi, el Tribunal Colegiado de Circuito requerira al superior jerarquico de la autoridad responsable renuente, para que la obligue a cumplir con lo dictado, cuando no tuviese superior inmediato se le requerira a este, si aun con los requerimientos no se da cumplimiento, se remitira el original del expediente para que

actue conforme a lo dispuesto en la fracción XVI del artículo 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, separando inmediatamente a la autoridad responsable de su cargo y consignandola al Juez de Distrito competente.

Los casos en que se puede dar el incumplimiento de las sentencias son:

" a) Por abstención de la autoridad o autoridades, contra las que se concede el amparo, a efectuar los actos a que obliga el fallo protector, es decir, cuando no hay principio alguno de ejecución.

b) Cuando cumplimentada la ejecutoria, la autoridad o autoridades responsables, repiten los actos por los que se concedió la protección.

c) Por defectuosa ejecución de la sentencia, o sea cuando la autoridad responsable lleva a cabo unicamente parte de los diversos actos a que obliga la ejecutoria, dejando pendientes otros, es decir, cuando ha operado solo un principio de ejecución.

d) Cuando la autoridad responsable, en cumplimiento de la ejecución, lleva a cabo además de los actos a que está

obligada otros mas que conceptúan incluídos dentro de aquellos que impone la sentencia." (87)

La ejecución consiste en el cumplimiento de las sentencias por parte de las autoridades responsables en forma imperativa, esta facultad de hacer cumplir los fallos en contra de la voluntad de las autoridades es un acto de imperio de los órganos jurisdiccionales, en sentido contrario, el cumplimiento es el acatamiento voluntario por la parte que queda condenada, en otras palabras, la ejecución compete a la autoridad que emite la sentencia o a quien la ley designe para ese efecto y el cumplimiento se lleva a cabo por la parte en contra de quien se dicta la resolución.

La ejecución se inicia con el requerimiento que se haga al superior de la autoridad responsable o directamente a ésta, para obligarla a cumplir con lo dictado, si aun con el requerimiento no se logra dicho cumplimiento, el Tribunal Colegiado de Circuito, después de declarada esta negativa en un informe, debe remitir el expediente original a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para que determine, si resulta procedente, que la responsable quede en forma inmediata sepa-

(87) Alfonso Noriega Cantú. Ob. cit. pág. 735.

rada de su cargo y sea consignada al Ministerio Público competente a fin de que ejecute contra ella la acción penal que sea conducente, esto no implica que el tribunal que conoció del asunto no pueda dictar las medidas necesarias para el cumplimiento, incluso podrá comisionar al secretario o actuario para que se obedezca la propia ejecutoria, y más aun, designar a un Magistrado del tribunal para que se constituya en el lugar en donde se deba dar cumplimiento para ejecutarla personalmente. Llegando el caso puede auxiliarse de la fuerza pública.

Para los casos de cumplimiento deficiente o excesivo de las sentencias de juicios de amparo directo se establece en la propia ley de la materia, la procedencia del recurso de queja, mismo que deberá ser substanciado y resuelto por el Tribunal Colegiado de Circuito que conoció del procedimiento, dando vista a las autoridades para que rindan su informe justificado sobre la materia de la queja dentro del término de tres días, vencido el término, con informe o sin él, se dará vista al Ministerio Público para que manifieste lo que considere pertinente en un plazo similar, debiendo dictarse resolución dentro de los tres días siguientes en que esto ocurra.

Ahora bien, en caso de incumplimiento total, es decir, que no se haya iniciado acto alguno para la cumplimentación

del fallo, el recurso de queja es improcedente cuando se promovio por defecto de la ejecución y lo que aparece acreditado en autos es en realidad incumplimiento total de la sentencia que concedió la protección federal, como la ejecución de las sentencias es de orden público. no obstante que el recurso de queja se haya declarado fundado con apoyo en los artículos 95, fracción IV y 98 de la Ley de Amparo, en la queja deberá decretarse la insubsistencia de la resolución pronunciada para el efecto de que el órgano jurisdiccional, siguiendo la secuela de los incidentes de inejecución de sentencia, proceda en los términos de los artículos 105, 107 y 111, en relación con el 113 de la citada ley que regula el juicio de garantías.

El incidente de inejecución de sentencia, al igual que el de inconformidad contra la resolución de un Juez de Distrito que tiene por cumplida una sentencia de amparo indirecto, requieren como presupuesto necesario para su procedencia que el incumplimiento se le impute a la autoridad responsable, cuando los actos reclamados son positivos, una abstención total a realizar actos encaminados a la ejecución; o bien, cuando los actos reclamados sean de carácter negativo, que se impute a la autoridad responsable una persistencia total en su conducta violatoria de garantías, en virtud de que cuando ya existe un principio de ejecución de la sentencia de

amparo, la ley de la materia establece otro recurso para lograr su correcto cumplimiento. Por otra parte, las resoluciones de estos incidentes deben contraerse única y exclusivamente a estudiar y determinar si procede la aplicación de la fracción XVI del artículo 107 constitucional.

Para que proceda este incidente es necesario que el órgano jurisdiccional que conoció del juicio de amparo determine que las responsables no obedecen la ejecutoria de amparo o no obedecen las resoluciones que establecen la forma de su cumplimiento, el incidente de inejecución de sentencia compete en exclusiva al Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues de ser procedente y fundado, es facultad de esta resolver sobre la separación o no del servidor público renuente a la ejecución, ello de conformidad con lo establecido en el artículo 107, fracción XVI de la Constitución Federal, en relación con lo dispuesto por el artículo 11, fracción VII de la Ley Orgánica del Poder Judicial, vigente.

Consideramos pertinente que se estableciera un incidente de tal naturaleza en el Código Fiscal de la Federación, para ejecutar las sentencias emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación en los casos en que las autoridades fiscales no realicen acto alguno encaminado a darles debido cumplimiento, evitando con ello que el particular favorecido por una reso-

lución de este tipo se vea obligado a acudir a los tribunales judiciales federales para obtener el cumplimiento, por lo tanto, sea expedita la administración de la justicia administrativa que debe prevalecer en un Estado de Derecho como lo es el mexicano. asimismo, darle la autoridad que merece el Tribunal Fiscal de la Federación dentro del marco jurídico que lo regula, pues no nos hacemos a la idea que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal tenga más facultades de ejecución que aquel que es el modelo primario de los tribunales administrativos.

CONCLUSIONES

1.- Todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado para que surta sus efectos jurídicos. en consecuencia, los actos administrativos deben respetar este lineamiento ya que de no ser así los particulares cuentan con diversos medios de defensa para lograr que ello se cumpla.

2.- Los recursos administrativos son procedimientos seguidos ante las mismas autoridades administrativas, cuya función será la de sancionar los actos que de ella emanen, en la práctica, en contadas ocasiones, cumplen con la función de depurar los actos administrativos emitidos en contravención con las leyes, por lo que la mayoría de las resoluciones confirman el acto impugnado.

3.- Con la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936, se crea el Tribunal Fiscal de la Federación, con la finalidad de conocer de las controversias entre la Administración Pública Federal y los gobernados.

4.- Al realizar actos jurisdiccionales sin que perteneciera al Poder Judicial de la Federación, el debate sobre su constitucionalidad llegó a su fin con la reforma constitucio

nal que adiciono un segundo parrafo a la fracción I del artículo 104 de nuestra Carta Magna, publicada el 30 de diciembre de 1946. cuyas resoluciones podian ser revisadas por los organos jurisdiccionales federales.

5.- El procedimiento que se tramita y substancia ante el Tribunal Fiscal de la Federación es el contencioso de anulación. sus resoluciones estan encaminadas a declarar que el acto administrativo se dictó o no conforme a las disposiciones aplicables al caso concreto. declarando la validez. la nulidad lisa y llana o para determinados efectos. en su caso.

6.- Los tribunales administrativos de anulación se diferencian de los de plena jurisdicción en que los últimos pueden hacer cumplir sus fallos. incluso a condenar a la Administración al pago de indemnización de daños y perjuicios. mientras que en los primeros unicamente se declara la validez o la nulidad.

7.- El Tribunal Fiscal de la Federación generalmente emite sentencias declarativas. reconociendo o negando las pretensiones del actor sin crear nuevas situaciones juridicas. derivadas de la relación procesal. más puede emitir fallos de los cuales se declare la nulidad del acto para el efecto de que se dicte otro que lo substituya. debiendo

insertar en el cuerpo de la resolución los terminos en que se debe cumplimentar la sentencia.

8.- La sentencia definitiva resuelve la cuestión principal del juicio y puede ser declarativa, constitutiva o de condena, se deben estudiar tanto las pretensiones del actor como las excepciones del demandado.

9.- Las sentencias condenatorias son las que tienen mayor relevancia, ya que obligan al vencido a realizar ciertos actos en favor del vencedor, en materia administrativa, en los casos en que el que obtuvo la sentencia favorable es el órgano del Poder Ejecutivo no existe problema alguno, ya que cuenta con medios establecidos en la ley para hacer cumplir lo fallado, no así cuando el vencedor es el particular afectado, toda vez que en el ordenamiento que regula el procedimiento contencioso-administrativo no se preve la cumplimiento de las sentencias por parte de las autoridades.

10.- Una vez que las sentencias adquieren la calidad de cosa juzgada deben ser cumplimentadas por quien deba hacerlo, el órgano de control jurisdiccional esta obligado a realizar diversos actos encaminados a tal objeto, las dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación adquieren esta naturaleza y debe ser cumplida por la autoridad que emitió el acto cuya

nulidad se reclamó.

11.- El Tribunal Fiscal de la Federación no es competente para llevar a cabo la ejecución de sus propias sentencias, sino que para ello es necesario, en el supuesto de que la autoridad sea renuente a dicho cumplimiento, recurrir a la vía de amparo, no obstante, mediante reforma publicada en el diario Oficial de la Federación el 5 de enero de 1980, en el artículo 239 TER del Código Fiscal de la Federación, ya se establece que en caso de incumplimiento de sentencia firme la parte afectada podrá ocurrir en queja.

12.- Con ello se dota al Tribunal Administrativo de una característica de tribunal de plena jurisdicción, pero la consideramos poco eficaz, pues deja a un lado el supuesto en que la autoridad no realice acto alguno tendiente a la cumplimiento.

13.- El incumplimiento de las sentencias emitidas por este órgano es también resultado de que el Poder Legislativo, lejos de ser un instrumento eficaz para lograr dicho propósito, es un aliado para resoldar las acciones de la Administración Pública Federal, mediante la negativa de aprobar una partida presupuestal para hacerlas efectivas y por otra parte mediante la promulgación con rango de ley de la norma decla-

rada ilegal.

14.- El recurso de queja es improcedente en aquellos casos en que las autoridades sean omisas totalmente al cumplimiento, obligando al contribuyente a recurrir al juicio de amparo para que puedan obtener la ejecución de lo fallado, lo que genera nuevos gastos al agraviado que no son restituidos en su patrimonio, ello derivado de que no existe la posibilidad legal de reclamar costas judiciales en el procedimiento contencioso-administrativo.

15.- Con esta idea es que estimamos pertinente que se le otorgue al tribunal administrativo la característica de ser un tribunal de Plena Jurisdicción, de tal suerte, la justicia administrativa en nuestro país sería cierta y eficaz, estableciéndose un procedimiento rápido y oportuno en caso de negativa de las autoridades, que bien podría ser análogo al incidente de ejecución previsto en la Ley de Amparo.

16.- Coincidimos con la propuesta de que el Tribunal Fiscal de la Federación tenga competencia en todas las resoluciones emanadas de la Administración Pública Federal, tanto central como descentralizadas, y evitar con ello que existan distintos procedimientos que confunden a quien quiera impugnar una resolución emanada de ellos.

B I B L I O G R A F I A

Acosta Romero, Miguel: Teoría General del Derecho Administrativo. Sexta Edición. Editorial Porrúa, S.A., México. 1964.

Arellano García, Carlos: El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S.A., México.

Bazdresh, Luis: El Juicio de Amparo. Editorial Trillas, México. 1969.

Burgoa Orihuela, Ignacio: El Juicio de Amparo. Editorial Porrúa, S.A., México. 1986.

Carrillo Flores, Antonio: El Tribunal Fiscal de la Federación. Un Testimonio. Manuel Casas Impresor, México. 1965.

Carrillo Flores Antonio: La Justicia Federal y la Administración Pública. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A., México. 1973.

Delgadillo, Luis Humberto: Principios de Derecho Tributario. Editorial PAA, México. 1985.

Fix-Zamudio, Héctor: Introducción Al Estudio de los Recursos Administrativos. Mexico. 1982.

Fix-Zamudio, Héctor: Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano. El Colegio Nacional. Mexico. 1983.

Fix-Zamudio, Héctor: Panorama del Derecho Mexicano. Síntesis del Derecho de Amparo. Instituto de Derecho Comparado. U.N.A.M., Mexico. 1985.

González Cosío, Arturo: El Juicio de Amparo. Textos Universitarios. U.N.A.M., Mexico. 1973.

González Pérez, Jesús: La Intercedición de las Sentencias Administrativas. Revista de la Facultad de Derecho. U.N.A.M., No. 31-92.

Hedían Virues, Dolores: Funciones del Tribunal Fiscal de la Federación. Compañía Editorial Continental. Mexico. 1981.

Lomelí Cerezo, Margarita: Estudios Fiscales. Tribunal Fiscal de la Federación. Colección de Estudios Jurídicos. Volumen VI. 1984.

Margain Manatou, Emilio: De lo Contencioso Administrativo de Anulacion o de Ilegitimidad. Mexico. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. Mexico. 1964.

Nava Negrete, Alfonso: Derecho Procesal Administrativo. Editorial Porrúa, S.A.. Mexico,

Ovalle Fabela, José; Algunas Consideraciones Sobre la Justicia Administrativa. Revista de la Facultad de Derecho, U.N.A.M.. No. 110.

Pallares, Eduardo: Derecho Procesal Civil. Editorial Porrúa. S.A.. México. 1971.

Porras López, Armando: Derecho Procesal Fiscal. Textos Universitarios. Mexico. 1974.

Rodríguez Lobato, Raúl: Derecho Fiscal, Editorial Harla, México. 1985.

Serra Rojas, Andres: Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. S.A.. México. 1981.

Varios Autores: Justicia Administrativa. Editorial Trillas. México. 1987.

LEGISLACION VIGENTE

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Código Fiscal de la Federación.
- Ley de Amparo.
- Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
- Ley Orgánica del tribunal Fiscal de la Federación.

OTROS

- Diario Oficial de la Federación.
- Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- Revista de la Facultad de Derecho, U.N.A.M., México, Nos. 91, 92 y 110.