

301809 85
2ej-



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

**LOS EFECTOS DE LA SENTENCIA
EN EL JUICIO DE NULIDAD**

TESIS CON
TALLA DE ORIGEN

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A
MARIA ISABEL VALDEZ PEREZ

LA PRIMERA REVISION
ESTUVO A CARGO DEL
LIC. NESTOR GABRIEL
PADILLA SOLORZANO

LA SEGUNDA REVISION
ESTUVO A CARGO DEL
LIC. EMILIO ESQUINCA
VELAZCO



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.

INDICE

	PAG.
INTRODUCCION.....	1

CAPITULO I

DEL ACTO JURIDICO ADMINISTRATIVO

1. Concepto de Acto Jurídico Administrativo.....	4
2. Elementos del Acto Jurídico Administrativo.....	7
3. Manifestación de Voluntad y Objeto.....	12
4. Capacidad de las Partes.....	14
5. Licitud en el Objeto, Motivo o Fin.....	19
6. Ausencia de Vicios de la Voluntad.....	22
7. Forma en el Acto Jurídico Administrativo.....	25
8. Que es la Inexistencia.....	27
9. La Nulidad Absoluta.....	31
10. La Nulidad Relativa.....	38

CAPITULO II

ANTECEDENTES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

1. En el Mundo.....	42
2. En México.....	45
3. Razones que Ubican al Contencioso Administrativo Dentro del Poder Jurídico.....	52
4. Razones que Ubican al Contencioso Administrativo Como Identidad Independiente del Poder Judicial.....	57
5. Reformas Constitucionales al Contencioso Administrativo.....	65

	PAG.
6. La Posibilidad de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa.....	69
7. Logros y Problemas en la Justicia Administrativa.....	71

CAPITULO III

LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

1. Concepto de la Sentencia.....	79
2. Clasificación de la Sentencia.....	83
3. Aspectos Formales y Materiales.....	94
4. Efectos Jurídicos Procesales.....	98
5. Firmeza de las Sentencias en el Juicio de Nulidad.....	102
6. Ejecución de las Sentencias.....	108
CONCLUSIONES.....	115
BIBLIOGRAFIA.....	121

INTRODUCCION

La propuesta en este trabajo, consiste fundamentalmente, en analizar de manera sistemática la formación o gestación del acto jurídico administrativo, por ser éste, el precedente de la nulidad del mismo, una vez determinados los elementos que debe contener el acto, proponer el tratamiento de las nulidades, en el sentido de que la nulidad del acto jurídico administrativo, se da en el momento en que la decisión de la autoridad, es contraria al orden público o a las normas que forman el derecho objetivo, o bien, cuando se lesionan intereses de una persona o grupo determinado (sin motivación ni fundamentación en la ley), así, este sería el caso de la nulidad absoluta; cuyos efectos son destruir retroactivamente los efectos del acto, volviendo las cosas a su estado inicial.

En cuanto a la nulidad relativa, como grado de sanción, encontramos que se da cuando en la formación del acto, no se dan los elementos y requisitos necesarios, y entonces, la persona que resiente algún daño con la aplicación de dicho acto, lo puede atacar por falta de algún elemento, solicitando se declare nulo. Sin embargo, este tipo de sanción, distinta a la absoluta, puede ser convalidada, es decir, purgar el vicio que la afecta, regularizándose la formación del acto y produciendo por tanto, todas sus consecuencias de derecho.

En cuanto a las sentencias que emite el Tribunal Fiscal

de la Federación se fundamentan en los artículos 236, 237, 238 y principalmente 239; en el artículo 236 señala cual es el momento procesal oportuno para que se dicte sentencia; en el artículo 237 establece cuales son los requisitos de fondo que deberá contener la sentencia; el artículo 238 menciona cuales -- son las causales de legalidad de las resoluciones administrativas; el artículo 239 en el cual se centro nuestro interés en -- este momento determina cual es el sentido en que se deban dictar las sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación y sus efecto que causa.

Las sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación son de carácter declarativo, solamente se reconoce la validez ya que no tiene la posibilidad jurídica para que el órgano juzgador haga efectivos los fallos "condena" en la resolución emitida al término del juicio de nulidad.

CAPITULO I

DEL ACTO JURIDICO ADMINISTRATIVO

	PAG.
1. Concepto de Acto Jurídico Administrativo.....	4
2. Elementos del Acto Jurídico Administrativo...	7
3. Manifestación de Voluntad y Objeto.....	12
4. Capacidad de las Partes.....	14
5. Licitud en el Objeto, Motivo o Fin.....	19
6. Ausencia de Vicios de la Voluntad.....	22
7. Forma en el Acto Jurídico Administrativo.....	25
8. Qué es la Inexistencia.....	27
9. La Nulidad Absoluta.....	31
10. La Nulidad Relativa.....	38

CAPITULO I
DEL ACTO JURIDICO ADMINISTRATIVO

Antes de incursionar en el estudio del acto administrativo nos obliga a conocer de manera preliminar el contenido del acto, es decir, su formación y sus consecuencias de derecho.

1. Concepto de Acto Jurídico Administrativo.

El acto administrativo es un acto que crea, reconoce, modifica o extingue situaciones jurídicas, que ejerce el órgano de la administración y que afecta a derechos, deberes e intereses de particulares o de entidades públicas, en una acepción global, es "la decisión general o especial que, en ejercicio de sus funciones toma la autoridad administrativa y que afecta a derechos, deberes e intereses de los particulares o de entidades públicas" (1) es decir, los actos de autoridad administrativa, que -- crean deberes, afectan derechos o intereses de los particulares, constituyen la noción del acto administrativo.

El acto administrativo se origina en Francia. Así, en él se prohibió a los tribunales judiciales el conocimiento de actos de administración de toda especie, surgiendo por primera --

1. Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual Tomo I. (A-B). 12a. ed. revisada y ampliada por Luis - Alcalá Zamora y Castillo. Ed. Heliasta, S.R.L. Buenos Aires, República Argentina 1979. p. 133.

vez la expresión acto administrativo, encuadrada fundamentalmente a los aspectos contencioso administrativos. (2)

En cuanto a la Ley de 2 Germinal del año V, establecía -- que por operaciones del fuero administrativo y actos de la administración debían entenderse todas las operaciones que se -- realizan por orden del gobierno de sus agentes inmediatos, bajo su vigilancia y con fondos proporcionados por el tesoro público". (3)

En el Repertorio de Merlin, de 1812, publicó la cuarta -- edición de Gullot, donde el acto administrativo se define como "una decisión de la autoridad administrativa, una acción, un -- acto, un acto de administración que tiene relación con sus funciones". Antes de conocerse esta expresión, dichos actos recibían el calificativo de actos del Rey, de la Corona o del fisco. (4)

Ahora bien en este orden de ideas, el acto administrativo, surge prácticamente en la época moderna, teniendo implícito el ejercicio de una autoridad concreta, la de una autoridad que -

2. Díez Manuel María. El Acto Administrativo. 2a. ed. Tipográfica. Editora Argentina. Buenos Aires, República Argentina 1961. p. 101

3. Loc. cit.

4. Enciclopedia Jurídica Omeba. Tomo I (A). Editorial Bibliográfica Argentina. Buenos Aires, República Argentina. 1968 p. 327.

dicta ciertas decisiones o lineamientos que traen consigo la afectación de derechos, intereses o deberes de los particulares frente al Estado, y que deben acatarse por los destinatarios de esas decisiones. El acto administrativo surge, cuando la autoridad manifiesta, declara y exterioriza su voluntad unilateral, tomando ciertas decisiones, que afectan los intereses de los particulares, o de instituciones determinadas.

Para Gabino Fraga,, "si el Derecho Administrativo regula la actividad del Estado que se realiza en forma de función administrativa, y si ésta, por su parte, se exterioriza en actos materiales y jurídicos que constituyen los actos administrativos, es indispensable antes de pasar adelante, proceder al estudio de esos actos..." (5)

Por lo tanto es conveniente ligar al concepto de acto administrativo, el de función administrativa, ya que se trata de la manifestación de voluntad unilateral hecha por una autoridad, elemento básico y fundamental del acto administrativo; y que esta autoridad, esté legitimada, autorizada para ejercer dicha función administrativa.

Según Zanobini expresa "el acto administrativo es toda declaración de voluntad, de deseo, de conocimiento y de juicio,

5. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 7a. ed. Editorial - Porrúa, S.A. México, D.F. 1958. p. 123.

realizada por un sujeto de la administración pública en ejercicio de una potestad administrativa".⁽⁶⁾ Así, concluyendo, del análisis de los conceptos citados, se desprende que la declaración unilateral de voluntad de la autoridad, genera el acto administrativo, por el ejercicio que la autoridad hace de la función pública o de gobierno.

En cuanto al acto administrativo se clasifica, según su naturaleza, considerando las voluntades que intervienen en la formación del acto, conforme a la relación que las mismas guardan en la ley, y por último, en cuanto al radio de aplicación del acto, su contenido y efectos.

2. Elementos del Acto Jurídico Administrativo.

Conforme al criterio de Manuel María Díez, el acto administrativo tiene como elementos "los que se refieren a la legitimidad y al mérito. El concepto de legalidad de un acto es más extenso que el de legitimidad porque se integra con ésta - al mérito. De allí, que un acto administrativo es legal cuando cumple las condiciones de legitimidad y de mérito".⁽⁷⁾ Desde nuestro punto de vista, no es necesario encasillar los elementos del acto administrativo, es decir, en la legitimidad y la legalidad, pues de inmediato surge el cuestionamiento o du-

6. Díez, Manuel María. Op. cit. p. 103.

7. Ibidem. p. 159

da sobre la existencia de actos administrativos enmarcados fuera de la legitimidad, ya que en el momento mismo en que una persona es nombrada y facultada por la ley, para ejercer la función administrativa, está legitimada para ello; y por lo tanto, las decisiones o actos de autoridad que de ella emanen, son también legítimos, legales, y basados en el mérito.

Por lo tanto, esta posición no es manejada con el criterio de Manuel María Díez, para Gabino Fraga, quien expresa que los elementos del acto administrativo, son: "a) el sujeto; b) la voluntad; c) el objeto; d) el motivo; e) el fin, y f) la forma". (8)

En cuanto al criterio de Andrés Serra Rojas, encuadra los elementos del acto administrativo en los presupuestos de hecho, objeto, causa y fin; y así, el procedimiento, la forma de la declaración y la notificación. (9)

En cuanto a los anteriores criterios, nos permiten afirmar que el acto jurídico administrativo, cuyo fundamento se encuentra en el acto jurídico en general, el de derecho civil tiene algunos aspectos especiales, que iremos analizando, para

8. Fraga, Gabino. Ob. cit. p. 149

9. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Tomo I. 14a. ed. corregida y aumentada por Andrés Serra Rojas Beltri. - Ed. Porrúa, S.A. México, 1988. pp. 249 y 251.

tener un marco teórico adecuado, respecto a la teoría de las - nulidades y su aplicación específica, al acto jurídico administrativo, o sea, el que dicta una autoridad, en ejercicio de la función administrativa, con fundamento en que se le ha investido de la legitimidad para actuar con esas facultades, de acuerdo con la ley.

Para Díez, las condiciones o elementos de legitimidad del acto administrativo, son que derive de un órgano competente; - que exista una declaración de voluntad, un objeto y la forma - del mismo, situación que como decíamos, no es necesario categorizar de legítima, el funcionario que dicta un acto de autoridad, lo hace con fundamento en la legitimidad que se le ha conferido como representante de los intereses del Estado.

Según Prat, expresa que los elementos esenciales de todo acto administrativo, "aceptados por la doctrina general, son - los siguientes: la manifestación de la voluntad de la administración, el objeto y la forma, agrega Prat que estos no son -- los únicos elementos esenciales del acto administrativo, ya -- que la doctrina considera además otros elementos, pero indica que sobre ellos no hay uniformidad de opiniones. Los otros -- elementos esenciales que se han señalado, según Prat, son la - causa el motivo y la finalidad. De la patología del fin resulta la desviación de poder".⁽¹⁰⁾

10. Díez, Manuel María. Op. cit. pp. 161 y ss.

En conclusión, no existe uniformidad de criterios sobre los elementos del acto administrativo, y en este sentido, Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez, expresa: "el acto administrativo está constituido por una serie de elementos que le dan forma y validez, por lo que su conocimiento es de suma importancia ya que las irregularidades que puedan presentarse en su formación, constituyen vicios que lo afectan.

De acuerdo con sus características afirma Delgadillo los elementos del acto administrativo pueden agruparse en subjetivos, objetivos y formales". (11)

Delgadillo, profundiza en el contenido de los elementos del acto administrativo, partiendo de los subjetivos órgano de la administración que produce; objetivos, en los que encuadra el objeto, motivo o fin del acto y los formales, donde aborda el análisis de la manera de exteriorizar la voluntad por parte de la autoridad que emite el acto administrativo. Sin embargo, estos elementos no tienen una estructura lógica o congruente, sino que están desarticulados, no hay interrelación entre ellos, y esta circunstancia provoca una serie de consecuencias jurídicas, que obligan al legislador, concretamente en México hay una serie de procedimientos para recurrir los actos administrativos, es decir, impugnar los efectos de los actos de au

11. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos del Derecho Administrativo, Ed. Limusa, México, D.F. 1986. p. 174.

toridad, dictados en el marco de la función que se le ha confe
rido a una persona, para ejercer la función del Estado.

Es pertinente, por tanto abordar el estudio de los elemen
tos del acto jurídico administrativo, categorizándolos o divi-
diéndolos en esenciales y de validez. Los primeros tienen co-
mo objetivo, permitir el nacimiento del acto; y los segundos,-
dar consecuencias de derecho al mismo, es decir, que produzca
efectos ese acto administrativo.

3. Manifestación de Voluntad y Objeto

En conclusión, deberían ser esenciales al acto jurídico administrativo, los elementos siguientes:

- A. Declaración unilateral de voluntad (hecha por la autoridad emisora, en ejercicio pleno de la función administrativa. Recordaremos que en el momento de su nombramiento, se le legitima y faculta para emitir dichos actos).

- B. Objeto del acto jurídico administrativo (el cual puede ser variado, es decir, comprender la conducta de la autoridad, o la decisión en sí misma). Puede consistir de manera directa en: crear, transmitir, modificar o extinguir derechos y obligaciones. De manera indirecta, puede consistir en dar, hacer o no hacer, es decir, la declaración de voluntad hecha por la autoridad, dictando ciertas decisiones que afectan a los particulares, generándoles obligaciones a éstos, que deben acatarse. El particular, en esta hipótesis, o bien la institución pública o privada que debe cumplir con esas decisiones de la autoridad, se convierte en sujeto pasivo universal, pero cuando la decisión se hace tangible en su persona, debe acatar dichas normas,-

generándose normalmente obligaciones de dar (suma de dinero) o bien, conductas (obligaciones de hacer) y en otros casos, una abstención (obligación de no hacer).

Y como consecuencia, cuando se dan los dos elementos mencionados, manifestación de voluntad y objeto, nace el acto jurídico administrativo; pero de estos elementos, "sine qua non" de todo acto jurídico, derivan los elementos de validez, es decir, aquél grupo de requisitos que permiten al acto producir consecuencias de derecho, efectos, en una palabra, validez del acto jurídico administrativo.

Ahora bien, de inmediato nos percatamos de que la validez del acto, se fundamenta en su esencia, y así, la declaración de voluntad, debe hacerse sin vicios, por persona capaz y exteriorizarse de acuerdo con las formas establecidas por la ley. Igualmente, el objeto como conducta del obligado, elemento esencial para que sea válido, requiere un elemento básico: la licitud, es decir, la decisión de autoridad en base a la función administrativa, debe ser conforme a las leyes de orden público y las buenas costumbres.

De lo anterior se desprende que, los elementos de validez del acto jurídico administrativo, podrían resumirse en lo siguiente:

1. Capacidad de las partes
2. Objeto, motivo o fin lícito
3. Ausencia de vicios de la voluntad, y
4. Forma de manifestar la voluntad de acuerdo con la ley.

Estos elementos, unidos formando un todo, por la eficacia del acto, es decir, la producción de consecuencias jurídicas, de Derecho, una vez que éste ha nacido, por tener los elementos del mismo.

4. Capacidad de las Partes

Por lo que se refiere a la capacidad, y atendiendo a que el sujeto del acto jurídico administrativo, es el órgano de la Administración, y por el otro, el destinatario de dicha decisión, ambos deben tener una capacidad general (goce y ejercicio) destacando además que el órgano emisor del acto debe tener aptitud legal, es decir, legitimación para actuar en el carácter de autoridad, y en consecuencias, dictar resoluciones, decisiones, y en general manifestar su voluntad en un determinado sentido, generando consecuencias de Derecho para los particulares que deben acatar esa decisión.

Para Gabino Fraga, expresa que, "de la misma manera que los actos jurídicos de la vida civil requieren una capacidad especial para ser realizados, así tratándose de los actos del

Poder Público, es necesaria la competencia del órgano que los ejecuta.

La competencia en derecho administrativo dice el autor - en estudio tiene una significación idéntica a la capacidad en derecho privado; es decir, el poder legal de ejecutar determinados actos. Constituye la medida de las facultades que corresponden a cada uno de los órganos de la Administración. (12)

En resumen podemos decir, que la capacidad del derecho - privado y la competencia en derecho administrativo, no son lo mismo, ya que la capacidad es la aptitud legal para ser titular de derechos y obligaciones, ente capaz, y lleva la de goce y la de ejercicio, y así se aplica en materia de derecho - privado o público. En cambio, la competencia es una institución del derecho adjetivo, y se da cuando una persona está facultada para conocer de ciertos asuntos en atención a la naturaleza de éstos. Está ligado este concepto, a la jurisdicción, entendida como potestad que tiene la autoridad para administrar justicia. (13)

Una vez aclarados los conceptos anteriores, permite expresar de manera categórica, que la competencia no puede apli

12. Fraga, Gabino. Op. cit. p. 150.

13. Cabanellas, Guillermo. Ob. cit. Tomo II (C-D). p. 229.

carse a los actos de autoridad administrativa, sino más bien, las facultades que derivan de un Reglamento interno, de la -- institución o dependencia donde esa persona ha sido investida con el carácter de autoridad administrativa. El subsecretario de Hacienda, por ejemplo, no tiene competencia ni jurisdicción, sino más bien, facultades originadas en el Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Toma decisiones, dentro de las facultades que se le han conferido, y las dicta en el marco de la función administrativa, - encaminándola a generar derechos, obligaciones, deberes y modificación de los intereses, de un particular o de una colectividad, a la que atañe el cumplimiento de dichas decisiones.

En consecuencia, es más correcto hablar de capacidad de la autoridad administrativa, cuya función es de carácter eminentemente administrativo, y no de competencia, cuya función, es la de administrar justicia, o resolver la contravención de intereses entre partes o personas. La autoridad administrativa actúa legitimada como representante del Poder Ejecutivo, - dentro del marco de facultades por la ley conferidas.

Ahora bien, cuando el particular siente que ha sido agraviado o perjudicado con una decisión de la autoridad administrativa, se puede incorporar ante ella misma, y si no procede, recurre a un órgano jurisdiccional, competente para conocer sobre el conflicto de intereses generado. Por ello, el -

amparo, como juicio o recurso, se otorga a los particulares, -
contra actos de autoridad, que agravan o perjudican al parti-
cular, teniendo como base que la autoridad administrativa, --
dictó el acto, en ejercicio de la función que le ha conferido
el Ejecutivo, con fundamento en la ley.

Es importante señalar como ejemplo, que los funcionarios
de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, autoridades -
administrativas, no son órganos de competencia o jurisdicción,
sino que actúan haciendo realidad la función pública recordan-
do la división de Poderes, encontramos que la esfera de actua-
ción del Poder Judicial, está tajantemente diferenciada de la
actividad que realiza el Ejecutivo. De aquí que un Magistra-
do del Tribunal Contencioso Administrativo, es autoridad com-
petente, para conocer determinado tipo de conflictos, actuan-
do con base en la jurisdicción, cristalizando la función admi-
nistrar justicia. En cambio, la autoridad o funcionario que
dicta ciertos lineamientos o decisiones actúa como parte del
Poder Ejecutivo, y no puede, por la División de Poderes, inva-
dir otra esfera.

De lo anterior, no estamos de acuerdo con la opinión ver-
tida por Fraga, cuando expresa, "A pesar de ese idéntico sig-
nificado, existe entre la competencia del derecho público y -
la capacidad del derecho privado, las diferencias substancia-
les que a continuación se expresan:

Como primer término, dice Fraga, la competencia requiere siempre un texto expreso de la ley para que pueda existir. - Mientras que en el derecho privado la capacidad es la regla y la incapacidad la excepción, en el derecho administrativo rige el principio inverso; es decir, que la competencia deba -- justificarse expresamente en cada caso... Como segunda característica de la competencia, que la distingue de la capacidad del derecho privado, se encuentra que el ejercicio de aquella es obligatorio, en tanto que el ejercicio de la capacidad que da al arbitrio del particular..." (14)

En resumen, que como primer elemento o requisito de validez del acto jurídico administrativo, se enfoque la capacidad, o bien, la aptitud legal, legítima, que se confiere a de terminada persona física, para realizar la función del Estado, con base en las facultades que se le confieren por la - - ley. Así, investida con esa jerarquía, dicta decisiones que el particular, capaz de manera general (goce y ejercicio), de be acatar, cumplir, como destinatario de la norma o decisión de carácter administrativo, pero nunca se refiere en este caso, a una autoridad competente, jurisdiccional, que surge, -- cuando debe administrarse justicia, por conflicto de intereses.

14. Fraga, Gabino. Op. cit. p. 150.

5. Licitud en el Objeto, Motivo o Fin

Como un elemento de validez del acto jurídico administrativo, se refiere a la licitud en el objeto, es decir, que la decisión de la autoridad vaya conforme a las normas de orden público o las buenas costumbres; que no contraríe el orden jurídico establecido. "La licitud supone no sólo que el objeto no esté prohibido por la ley, sino que además esté expresamente autorizado por ella, salvo el caso de que la propia ley -- otorgue facultad discrecional a la autoridad administrativa -- para elegir y determinar el objeto del acto.

Según Fraga, la licitud del objeto deberá calificarse de acuerdo con estas tres características: "que no contraríe ni perturbe el servicio público, que no infrinja las normas jurídicas: que no sea incongruente con la función administrativa". (15)

A lo que se refiere al motivo, también llamado "presupuesto de hecho" y "causa", está constituido por las circunstancias que la autoridad toma en cuenta para emitir el acto". (16)

Para Josserand, distingue "la intención de los móviles -

15. Ibidem. p. 153.

16. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Op.cit. p. 174

que constituyen a su juicio, la razón de obrar. Capitant, -- por el contrario, se refiere al fin. Bu noir, que inspiró a este último, señalaba que la causa de las obligaciones "es el fin inmediato, el resultado directo que al obligarse se ha -- querido alcanzar". (17)

A lo que se refiere en materia administrativa, el fin, - debe ser acorde a los lineamientos, facultades y política en general, que está llevando el órgano de administración. El - motivo, es el resultado directo que se pretende lograr con de terminada decisión, que afecta el interés del particular.

Es importante señalar la diferencia entre motivo y motivación, es decir formular las consideraciones de hecho y de - derecho, que llevan a la autoridad a dictar determinada decisión. "Es decir a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para establecer la adecuación del caso concreto de la hipótesis legal". (Informe 1981, Segunda Parte, Segunda Sala, p. 9). (18)

Serra Rojas, expresa, "el motivo o motivación del acto - administrativo es el antecedente de hecho o de derecho que -- provoca y funda su realización. Siempre hay razones que deci

17. Cabanellas, Guillermo. Ob. cit. Tomo II. p. 109

18. Delgadillo... Ob. cit., p. 175

den a la administración pública a emitir un acto administrativo determinado". (19)

En relación a las facultades conferidas a la autoridad administrativa, todos sus actos deben estar fundados y motivados, es decir, que sea legítimamente representante de la función administrativa, la autoridad que emite la decisión; que esté encuadrado el hecho concreto al texto legal, y esta fundamentación y motivación permite la legitimidad del acto.

Por lo tanto, la autoridad que hace realidad la función administrativa del Estado, tiene una investidura que le hace superior a los particulares; de aquí, la importancia de que sus actos estén fundados y motivados, conforme a derecho, además de que la persona física encargada de realizar esa función administrativa debe tener una aptitud legal, es decir, haber sido designado por el Ejecutivo Federal, para que los actos que emita estén legitimados.

En materia administrativa, el acto tiene un perfil especial, en atención a que la generadora del mismo, es la autoridad administrativa, con base en la cristalización de la función administrativa.

19. Serra Rojas, Andrés. Op. cit. Tomo I. p. 254.

Cabe destacar, que la institucionalidad de la autoridad, que según Maurice Hauriou, es un concepto dinámico, que condiciona a los particulares a reconocer como institución a ciertos órganos del Estado; como ejemplo, los contribuyentes en materia fiscal, reconocemos plena autoridad a los funcionarios de Hacienda y Crédito Público, quienes institucionalmente, realizan la función administrativa.

En consecuencia, la licitud en el objeto, motivo o fin, es un elemento que se amalgama al objeto como elemento esencial, y su cumplimiento, genera actos plenamente válidos.

6. Ausencia de Vicios de la Voluntad

Como otro elemento de validez del acto jurídico en general, que se aplica al administrativo, es la manifestación libre de la voluntad, es decir, que ésta debe ser exteriorizada, sin vicios, error, dolo, mala fe, o cualquier circunstancia que impida al acto expresarse libremente por la voluntad del sujeto.

Ahora bien "como acto jurídico, el acto administrativo debe de estar formado por una voluntad libremente manifestada". (20) Es decir, la voluntad debe estar ajena al error, --

20. Fraga, Gabino. Op.cit. p. 152

violencia, lesión o cualquier otro vicio de la manifestación de la voluntad.

Fraga manifiesta que, "en relación con ese elemento del acto administrativo se puede suscitar el problema relativo a la formación de la voluntad cuando se trata de un órgano colegiado, es decir, cuando varios miembros son simultáneamente titulares de un órgano de la Administración. Normalmente, -- sin embargo, las disposiciones legales que instituyen tal órgano fijan los requisitos para la determinación del número de éstos que son necesarios para considerar formada la voluntad del órgano de que se trate. Constituye además, una regla fundamental en la materia que todas las decisiones deben ser tomadas en reunión oficial de los integrantes de dicho órgano, - de otro modo no sería éste el que estaría actuando, sino individuos aislados que no tienen con ese carácter ninguna competencia legal". (21)

Por lo anterior significa que las facultades concedidas por la ley a un órgano colegiado, lo obligan a actuar de manera conjunta, es decir, mediante reuniones oficiales, que motiven y fundamenten sus decisiones. Igualmente, determina el autor en estudio que el acto jurídico administrativo, "la voluntad generadora del acto no esté viciada por error, dolo o violencia". (22)

21. Loc. cit.

22. Loc. cit.

La autoridad debe realizar la función administrativa, de manera libre, sin vicios. Para el particular, por su parte, debe cumplir las condiciones y requisitos derivados del acto de autoridad, de manera libre, es decir, sin error, violencia o lesión. Destaca aquí, que el particular debe cumplir la ley, la decisión o el acto de autoridad, sobre la base de la buena fe, ya que en una situación contraria, puede ser sancionado, pecuniariamente.

Las leyes que regulan el funcionamiento y facultades administrativas, no hacen alusión a esta manera libre de manifestar la voluntad, pero es una cuestión sobreentendida, también sobre la base de la licitud, motivación y fundamentación de los actos de autoridad.

7. Forma en el Acto Jurídico Administrativo.

Como cuarto elemento del acto jurídico administrativo, cu ya simiente es la manifestación de voluntad, se refiere a la forma como ésta debe ser exteriorizada. Existe una gran diferencia entre declaración y exteriorización de la voluntad, ya que éste último elemento permite que el acto se cristalice, de manera objetiva, y produzca consecuencias de derecho, junto -- con todos los demás elementos citados.

La forma es un elemento externo, "en ella quedan comprendidos todos los requisitos de carácter extrínseco que la ley - señala como necesarios para la expresión de la voluntad que ge nera la decisión administrativa". (23)

Para Jeze, en derecho público, "las formas son garantías imaginadas por las leyes o los reglamentos para asegurar el -- buen funcionamiento de los servicios públicos, impidiendo las decisiones irreflexivas, insuficientemente estudiadas". Esto, como punto de vista, tiene origen en las garantías de motivación y fundamentación de los actos, que se han conferido a los particulares, en el marco de la Constitución Política. Es decir, con la forma en materia administrativa, además de perfeccionarse el acto jurídico, se persigue la finalidad o el objetivo de evitar abuso de autoridad, haciendo a un lado decisio-

23. Fraga, Gabino. Ob. cit. p. 154.

nes irreflexivas, infundadas que dañen o perjudiquen los intereses del particular.

Esta forma, se eleva a la categoría de solemnidad, los actos de la autoridad administrativa, por regla general, revis--ten fórmulas casi sacramentales, que dan el marco de referencia del sometimiento del particular, ante el acto emanado de la autoridad administrativa.

No sólo las resoluciones en la vía jurisdiccional deben tener motivación y fundamentación, sino cualquier objetivación de las decisiones de la autoridad administrativa.

Gabino Fraga habla de la solemnidad en derecho administrativo, en los términos: "la forma en el derecho administrativo tiene normalmente el carácter de una solemnidad necesaria no sólo para la prueba, sino principalmente para la existencia -- del acto, y es que en esta última rama del Derecho, el elemento formal constituye una garantía automática de la regularidad de la actuación administrativa". (24)

Para el nacimiento y eficacia o validez del acto administrativo, permite que éste produzca consecuencias de Derecho; - en cambio, la falta de alguno de los elementos citados anteriormente, ocasiona la nulidad del acto jurídico administrati-

24. Loc. cit.

vo, que puede ser absoluta o relativa. Algunos autores señalan que también puede hablarse de acto jurídico administrativo inexistente, ya que si el acto no nace a la vista jurídica, es incongruente hablar de acto jurídico inexistente, además de -- que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se ha pronunciado en el sentido de que la inexistencia y la nulidad absoluta tienen meras distinciones doctrinarias, en la práctica, se les asimila en una sola figura.

8. Que es la Inexistencia.

Desde el punto de vista doctrinario, inexistencia es "el grado máximo de ineficacia en los negocios jurídicos, que no se han producido o que no pasan de una mera apariencia, en el encubrimiento del fraude o en la forma equívoca de la simulación. La inexistencia de prueba, y en ocasiones la del cuerpo del delito tan sólo, basta para la absolución del procesado o el sobreseimiento de la causa". (25) Inexistencia, de manera general, nos da la idea de falta, de carencia; es decir, algo que no existe. De aquí lo incorrecto de hablar de acto inexistente, o de acto jurídico inexistente. Lo que debe precisarse es si el acto existe, si es así, HAY ACTO JURIDICO; si no, no estamos ante acto jurídico alguno. Esto es relevante, aún cuando aparentemente parezca una cuestión meramente semántica. Pero, ¿cuándo existe el acto jurídico? Al tener integrados --

25. Cabanellas, Guillermo. Op. cit. Tomo III (E-1) p.710.

sus elementos esenciales: voluntad y objeto, que como hemos de jado establecidos, son las circunstancias o requisitos "sine - quae non" del acto jurídico, es decir, los indispensables para que el acto nazca a la vida jurídica.

El Código Fiscal, desafortunadamente no habla de la existencia del acto administrativo, incluso, vale la pena señalar que ni siquiera entra a definir al acto administrativo. En alguna disposición, se refiere a la forma, que es elemento o requisito de validez del acto jurídico administrativo.

Nuevamente es necesario recurrir a los lineamientos del Derecho Privado, para desentrañar los criterios sobre la - - - inexistencia del acto jurídico. En este sentido, el artículo 2224 del Código Civil para el D.F., expresa "El acto jurídico inexistente por la falta de conocimiento o de objeto que pueda ser materia de él, no producirá efecto legal. No es susceptible de valor por confirmación, ni por prescripción; su inexistencia puede invocarse por todo interesado".⁽²⁶⁾ Es decir, el acto no es susceptible de nacer, por faltarle ya sea la manifestación de voluntad o el objeto que sea materia de él. Este acto es prácticamente la "nada jurídica"; no es acto en sí mismo; no producirá efecto legal alguno y puede ser invocada por todo interesado.

26. Código Civil para el Distrito Federal, actualizado y concordado por Lizardo Cruz Ponce y Gabriel Leyva. Ed. Miguel Angel Porrúa, S.A. 8a. ed. 1990. p. 343.

En la doctrina enseña que el acto inexistente tiene las ca
racterísticas siguientes:

- a) Es inconvulidable
- b) Es imprescriptible
- c) Es inconfirmable
- d) Puede ser invocada por todo interesado
- e) Es retroactivo en sus efectos (los cuales se destruyen hacia el pasado)
- f) Debe ser declarada por el juez

Estas características son determinantes, para afirmar que el acto jurídico inexistente, no es nada. No produce efectos, nunca se puede convalidar, confirmar o prescribir, es decir, - nunca será susceptible de nacer, y mucho menos de producir con secuencias de derecho.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha sido muy -- clara al interpretar el contenido del artículo 2224 del Código Civil, concluyendo que la distinción entre inexistencia y nuli dad son cuestiones meramente teóricas. En cuanto a este rite rio, la Corte, ha dicho: "Aun cuando el artículo 2224 del Cód- igo Civil para el Distrito y Territorio Federales emplea la - expresión "acto jurídico inexistente", en la que pretende ba-- sarse la división tripartita de la invalidez de los actos jurif dicos, según la cual se les agrupa en inexistentes, nulos y -- anulables, tal distinción tiene meros efectos teóricos, porque

el tratamiento que el propio Código da a las inexistencias, es el de las nulidades, según puede verse en las situaciones previstas por los artículos 1427, 1433, 1434, 1826, en relación -- con el 2950 fracción III, 2042, 2270 y 2779, en las que, teóricamente, se trata de inexistencias por falta de objeto no obstante, el código las trata como nulidades, y en los casos de -- los artículos 1802, 2182 y 2183, en los que, la falta de consentimiento originaría la inexistencia, pero también el código los trata como nulidades".

Sexta Epoca, Cuarta Parte.

Vlo. XI. Pág. 130 A.D. 2596/57. Federico Baños.

Unanimidad de 4 votos

Vol. XIX. Pág. 172. A.D. 2663/58. Donato Antonio Pérez. 5 votos

Vol. LXVI. Pág. 44. A.D. 1924/60. Piñar Mancilla Pérez Unanimidad de 4 votos. (27)

La nulidad y la inexistencia tienen efectos meramente teóricos, y en la práctica, la inexistencia recibe el mismo tratamiento que la nulidad absoluta, se le aplican las mismas características que a la inexistencia.

27. Nota No. LXXV (tesis 246) Seminario Judicial de la Federación (1917-1975). 3a. parte. Segunda Sala. p. 771.

9. La Nulidad Absoluta.

Para reglamentar adecuadamente la nulidad absoluta de los actos jurídicos administrativos, es conveniente, de nuevo recurrir a las tesis sustentadas por civilistas y familiaristas, - cuyas disciplinas derivan o bien, son parte del Derecho Privado.

El acto nulo absoluto se presenta, cuando éste, contiene todos los elementos y requisitos, pero es contrario a las normas de orden público. en estas circunstancias, desde el punto de vista doctrinal, el acto nulo absoluto es inconfirmable, in convalidable, imprescriptible, retroactivo en sus efectos, debe ser declarado por el juez y puede ser invocado por cualquier interesado. En este sentido, vale la pena destacar que el acto nulo absoluto debe ser declarado expresamente por el juez, dejando a un lado lo que algunos juristas llaman la nulidad de pleno derecho, ya que ésta no existe. Se requiere la - declaratoria de un juez, para que los efectos del acto nulo absoluto sean retroactivamente destruidos hacia el pasado.

Lo anterior, permite resaltar que las características de la nulidad absoluta y de la inexistencia son idénticas, de donde la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha expresado en Jurisprudencia definida, que su distinción es meramente teórica, ya que las consecuencias de ambas figuras jurídicas, son - exactamente las mismas.

En materia contencioso administrativa, se discute la legalidad del acto, pero las consecuencias no van más allá de la - mera anulación. Sin embargo, estos criterios no están muy claros en el Código Fiscal de la Federación, en el cual, como hemos reiterado, no se define al acto administrativo, ni a las - nulidades, en sus diversos grados de sanción; sino por el contrario, se deja sin fundamento esta materia, obligando a las - autoridades judiciales, a tomar de otros procedimientos, supletoriamente, normas adecuadas para resolver los conflictos en - dichas materias.

En este orden de ideas, determinar cuándo puede darse la nulidad absoluta, la inexistencia y la nulidad relativa, para que el órgano jurisdiccional tenga un punto de partida y marco de referencia en la aplicación de sus disposiciones.

Concluyendo, para determinar cuándo el acto jurídico administrativo es nulo absoluto, debe expresarse en la ley, que éste contiene todos sus elementos esenciales y de validez pero - contraría normas de orden público, y por lo tanto, no puede valer ni por confirmación ni convalidación. Se sugiere tomar el criterio del Derecho Privado, y concretamente del civil, que - expresa "artículo 2226: la nulidad absoluta por regla general no impide que el acto produzca provisionalmente sus efectos, - los cuales serán destruidos retroactivamente cuando se pronuncie por el juez la nulidad. De ella puede prevalerse todo in-

teresado y no desaparece por la confirmación o la prescripción". (28)

Lo anterior significa que el acto nulo absoluto puede producir provisionalmente sus efectos, los cuales se retrotraerán hacia el pasado, cuando la nulidad sea declarada expresamente por la autoridad competente.

Complementa la disposición textualmente citada, la que señala: "Artículo 2225: La ilicitud en el objeto, en el fin o en la condición del acto produce su nulidad, ya absoluta, ya relativa, según lo disponga la ley". (29)

En materia del acto jurídico administrativo, algunos autores han escrito sobre la nulidad; así, Delgadillo, en su obra "Elementos de Derecho Administrativo" expresa: "Considerando que la inexistencia del acto es resultado de la falta de voluntad o de objeto, ésta sólo puede producirse cuando el sujeto que actúa no represente la voluntad del órgano, por no tratarse de un sujeto de la administración, o que el objeto del acto sea manifiestamente ilícito o imposible; sin embargo, siempre será necesario que el afectado o quien tenga interés, demuestre la inexistencia del acto. "La realidad es que las leyes administrativas no establecen esta figura". (30)

28. Código Civil para el Distrito Federal. Op.cit. p. 344.

29. Loc. cit.

30. Delgadillo... Op. cit. p. 185.

En cuanto a la nulidad de los actos administrativos, en el Código Fiscal de la Federación, no se hace referencia a ella, en su grado de sanción absoluta y relativa como lo hacen las normas de Derecho Privado, de donde se infiere que de manera general se regula la nulidad, pero no del acto administrativo en sí, sino de las notificaciones.

En este sentido, el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, expresa: "Los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los requisitos siguientes:

- I. Constar por escrito;
- II. Señalar la autoridad que lo emite;
- III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trata;
- IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido. Cuando se ignore el nombre de la persona a la que va dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación.

Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará, además, la causa

legal de la responsabilidad". (31)

El Código Fiscal regula de manera clara y precisa, las -- formalidades de las notificaciones, las cuales, de manera general, se aplican "in extenso", conforme a los procedimientos civiles, y así, pueden ser personales, por correo ordinario, por telegramas, por edictos, surtiendo efectos al día siguiente a aquél en que se realicen las mismas.

Las notificaciones pueden impugnarse también en las formas que establece el Código Fiscal; es conveniente analizar el contenido del artículo 209 bis, que manifiesta: "cuando se alegue que el acto administrativo no fue notificado o que lo fue ilegalmente, siempre que se trate de los impugnables en el juicio contencioso-administrativo, se estará a las siguientes reglas:

I. Si el demandante afirma conocer el acto administrativo, la impugnación contra la notificación se hará valer en la demanda, en la que se manifestará la fecha en que lo conoció.

En caso de que también impugne el acto administrativo, -- los conceptos de nulidad se expresarán en la demanda, conjuntamente con los que se formulen contra la notificación.

31. Código Fiscal de la Federación. 42a. ed. Editorial Porrúa, S.A. México, 1990. p. 41

II. Si el actor manifiesta que no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien atribuye el acto, su notificación o su ejecución. En este caso, al contestar la demanda, - la autoridad acompañará constancia del acto administrativo y - de su notificación, misma que el actor podrá combatir mediante ampliación de la demanda.

III. El tribunal estudiará los conceptos de nulidad expresados contra la notificación, previamente al examen de la impugnación del acto administrativo.

Si se resuelve que no hubo notificación o que fue ilegal, considerará que el actor fue sabedor del acto administrativo - desde la fecha en que se le dio a conocer en los términos de - la fracción segunda, quedando sin efecto todo lo actuado en base a aquella, y procederá al estudio de la impugnación que, en su caso, se hubiese formulado contra dicho acto.

Cuando se adjunten a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el magistrado instructor tendrá por no ofrecidas las pruebas, o si se trata de los previstos en las - fracciones I a IV se tendrá por no presentada la demanda". (32)

Lo anterior se da en el marco del juicio contencioso-admi

32. Ibidem. p. 124.

nistrativo, y concretamente en la presentación de la demanda, - ya que en este procedimiento, la notificación al particular, - es un acto que reviste particularmente importancia, ya que en este acto, se inician las consecuencias jurídicas de la resolución, disposición o decisión de la autoridad, que crea, transmite, modifica o extingue derechos y obligaciones para el particular. Debemos recordar que al ser notificado, el particular, puede asumir diversas actitudes, como son la de ejecutar el acto administrativo, o bien, impugnarlo en los términos de la ley.

Igualmente, se relaciona con el precepto comentado, lo -- que expresa el artículo 223 del Código Fiscal de la Federa-- ción, el cual, en el capítulo de la presentación de la demanda en el procedimiento contencioso administrativo, señala: "Las notificaciones que no fueren hechas conforme a lo dispuesto en este Código serán nulas. En este caso el perjudicado podrá pedir que se declare la nulidad dentro de los cinco días siguientes a aquél en que conoció el hecho ofreciendo las pruebas pertinentes en el mismo escrito en que se promueva la nulidad.

Las promociones de nulidad notoriamente infundadas se desecharán de plano. Si se admite la promoción, se dará vista a las demás partes por el término de cinco días para que exponga lo que a su derecho convenga; transcurrido dicho plazo, el magistrado instructor dictará resolución.

Si se declara la nulidad, la sala ordenará reponer la no-

tificación anulada y las actuaciones posteriores. Asimismo, se impondrá una multa al actuario, equivalente a diez veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, sin que exceda del 30% de su sueldo mensual. El actuario podrá ser destituido de su cargo, son responsabilidad para el Estado en caso de reincidencia".⁽³³⁾

Así, de estas cuestiones, se desprende que el Código Fiscal de la Federación no reglamenta a la nulidad, de manera extensa; se refiere, en la vía procesal, al incidente de nulidad de las notificaciones; y por otro lado, en circunstancias especiales, cuando el particular impugna el contenido de la resolución, puede manifestar los conceptos de nulidad invocados, en cuanto al fondo de la decisión de la autoridad administrativa.

Por ello, es necesario, hacer una regulación exhaustiva de la nulidad de los actos administrativos, distinguiéndola de la nulidad como incidente, en la vía procesal.

10. La Nulidad Relativa.

La fundamentación de la nulidad relativa se encuentra en el Derecho Privado, ya que en materia administrativa no existe una distinción específica entre nulidad absoluta y relativa. Así, se debe distinguir de la absoluta, en que aquélla, tiene

33. Ibidem. p. 129

como características, las siguientes:

- a) Es prescriptible
- b) Convalidable
- c) Confirmable
- d) Debe ser declarada por el juez
- e) Retroactiva en sus efectos
- f) Invocada sólo por el interesado.

Humberto Delgadillo Gutiérrez expresa que entre nulidad administrativa y nulidad civil, existen las diferencias siguientes:

"I. La nulidad civil sólo puede ser declarada por el juez la administrativa puede ser declarada por el juez o por la autoridad administrativa.

II. La nulidad se establece para proteger intereses particulares, la administrativa para proteger el interés público.

III. La nulidad civil puede solicitarla cualquier interesado la administrativa sólo la puede pedir quien tenga un interés jurídico". (34)

Por otra parte, Gabino Fraga, manifiesta que existen en -

34. Delgadillo... Op. cit. p. 187.

primer término, actos cuya nulidad sólo puede demandarse por - determinadas personas y que pueden legalizarse por prescrip- - ción; en segundo término, existen actos en que la nulidad sólo puede pedirse por personas determinadas y que su consentimiento, puede purgar los vicios, y por último, hay un tercer grupo de actos, en que la nulidad sólo puede pedirse por determina-- das personas, y que no desaparece ésta por confirmación o - - prescripción. Estas hipótesis generales, aluden a los actos - nulos en materia civil; pero en Derecho Administrativo, y esp^{eci}ficamente la nulidad relativa se da cuando "la forma se in-- fringe", es decir, cuando existe una irregularidad u omisión - de formas. (35) Sin embargo, el autor en estudio, expresa que ésta no es necesariamente una nulidad, sino que se trata más - bien de una irregularidad, que puede ser corregida sin que se afecte el acto substancialmente.

A pesar de lo expresado por el autor, podríamos afirmar, de manera categórica, que la falta de forma en el acto adminis^{tr}ativo, genera la nulidad relativa del acto, la cual, como he^{mos} expresado anteriormente, se puede ratificar, es decir, con^{validar}, purgando la falta de forma, para que el acto siga pro^{duciendo} sus efectos jurídicos.

35. Serra Rojas, Andrés. Op. Cit. p. 182.

CAPITULO II

ANTECEDENTES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

	PAG.
1. En el Mundo.....	42
2. En México.....	45
3. Razones que Ubican al Contencioso Administrativo Dentro del Poder Jurídico.....	52
4. Razones que Ubican al Contencioso Administra- tivo Como Identidad Independiente del Poder Judicial.....	57
5. Reformas Constitucionales al Contencioso Administrativo.....	65
6. La Posibilidad de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa.....	69
7. Logros y Problemas en la Justicia Administrativa.....	71

CAPITULO II

ANTECEDENTES DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

En nuestro sistema jurídico encontramos que el Tribunal - Contencioso Administrativo carece de facultades para hacer valer sus fallos, razón por la cual es conveniente que se le - - otorguen facultades de ejecución para que se cumplieran, conforme a lo que establece el Código Fiscal de la Federación.

1. En el Mundo

El Contencioso Administrativo, desde luego, tiene sus antecedentes más claros en Francia, particularmente hablando, -- con la ley de 7-14 de octubre de 1799, la cual estableció claramente que las reclamaciones por actos administrativos debían ser llevados ante el Rey, el jefe de la Administración General, por tres causas específicas a saber:

1. Incompetencia del autor del acto reclamado
2. Vicio de forma
3. Desvío de poder

En 1906 se agregó como otra causal de procedencia la violación a la ley y a los derechos adquiridos por los particulares, con lo que al contencioso administrativo ante el Consejo

En 1836, con las siete leyes centralistas, surgió el Supremo Poder Conservador, que trataría de encarnar la idea de la jurisdicción administrativa especializada al estilo francés; sin embargo, el Supremo Poder Conservador, a diferencia del Consejo de Estado francés, va más allá de ejercer el derecho que tiene la Administración Pública activa, como poder, para resolver sus propias controversias y, sin muchas cortapisas, se entrometía con los actos de los demás Poderes lo que, indudablemente, provocaría la reacción federalista en 1843 y en 1847 para darle primacía a la Suprema Corte en el conocimiento de las controversias que la Administración Pública, aun que se perfiló en 1847 un Consejo de Gobierno para la atención de asuntos administrativos, pero no es sino hasta el advenimiento de la Ley Lares, en 1853, cuando tenemos un modelo de lo Contencioso, independientemente del Poder Judicial.

En efecto, la Ley Lares empezó definiendo cuales eran las materias concretas del contencioso, en su artículo 2, que señalaba lo siguiente:

"Son cuestiones de administración las relativas: I a las obras públicas; II a los ajustes públicos y contratos celebrados por la Administración Pública; III a las rentas nacionales; IV a los actos administrativos en las materias de política, agricultura, comercio e industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad; V a

de Estado adquiriría mayor perfil jurídico, perfil que iba a quedar definitivamente consolidado en 1953 con la creación de -- Tribunales Administrativos, que tendrían como función primordial la de desahogar el despacho de asuntos del Consejo de Estado que como todo gran Tribunal, se saturó de una enorme cantidad de asuntos para tramitar y, en estas grandes líneas de evolución, se gestó el gran modelo de contencioso administrativo que con mayores o menores variantes, han adoptado otros países, entre los que contamos a Bélgica, España, Alemania, Grecia, Italia y Holanda. ⁽³⁶⁾ El famoso Consejo de Estado Francés cuenta con 170 miembros divididos en tres categorías: tiene 5 Presidentes de Sección y un Vicepresidente, correspondiéndole la Presidencia al Jefe del Ejecutivo a través del Ministro de Justicia. Además, el Consejo tiene 13 consejeros, nombrados -- cada cuatro años y representan a los principales consejeros -- del gobierno. ⁽³⁷⁾

Como se percibe, la estructura del Consejo de Estado Francés es muy amplia y contrasta mucho con el Tribunal Contencioso Administrativo, al cual se le ha encomendado una gran carga de asuntos que se le ha encomendado. ⁽³⁸⁾

36. Arnadiz Amigo, Aurora. Los actos administrativos y sus recursos. México, Revista de la Facultad de Derecho de México, (Enero-Junio 1986) Tomo XXXVI, Núms. 145, 146 y 147, pp. 31-58

37. Arnadiz...Ibidem.

38. Arnadiz...Ibidem.

2. En México.

En México existen claros antecedentes del Tribunal Contencioso Administrativo, empezando con los que se pueden encontrar en la época virreinal, particularmente con las Audiencias Reales, que conocían de los litigios que se entablaban contra Virreyes y los gobernadores y, en última instancia, los asuntos administrativos podían irse al Consejo Real de Indias. En materia fiscal, la Junta Superior de Hacienda conocía de las controversias que se sostenían en materia tributaria.⁽³⁹⁾

Este sistema, según algunos expertos, convivió con un sin número de tribunales que introducían inseguridad jurídica para los particulares pero, aún así, la idea de una jurisdicción ad ministrativa especializada, fue sugerente para los legisladores de nuestro orden jurídico quienes, en tiempos de la Consti tución de 1812 de España, se interesaron por un modelo de justicia administrativo parecido al de Francia, pero la idea no fructificó, lo mismo que bajo el imperio de la Constitución de 1824, en la que a lo sumo se formó un Consejo de Gobierno, pero no se llegó a cristalizar la idea del Contencioso, específi camente considerando como una jurisdicción especial, ya que el ejemplo del sistema norteamericano empezaba a consolidarse como el modelo a seguir por otros sistemas.

39. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. México. -- Ed. Porrúa, 1979, pp. 553-554.

la inteligente aplicación de los actos administrativos;
VI a su ejecución y cumplimiento.⁽⁴⁰⁾

Con esta definición de la materia administrativa, Teodosio Lares demarcó claramente la competencia entre el Poder Judicial y el Ejecutivo, estableciendo que no podían llevarse - asuntos en contra de la Administración Pública al Poder Judicial, mientras no se siguiera el asunto correspondiente por - la vía administrativa. Esta puntualización hecha en la Ley - Lares, sin duda, denotada que a pesar de que estaba muy inspi- - rado en el modelo francés, el ilustre conservador no lo si- - guió a pie de la letra, lo que también se comprueba cuando no configuró un tribunal compuesto de magistrados independientes; especialmente destinado a conocer de los asuntos fiscales, ya que la vía administrada estaba compuesta, en primera instan- - cia, por el Consejo de Estado y en segunda por el Consejo de Ministros.

Aún con estas evidentes pruebas de que, en el fondo, Lares y su modelo de contencioso se plegaban al Poder Judicial como supremo intérprete de la Ley, la Ley Lares sufrió condena por su carácter "inconstitucional", ya que presuntamente - transgredía el principio de la división de poderes, según la clásica apreciación de Vallarta. Esta apreciación incorpora-

40. Serra Roja... pp. 556-557.

da al pensamiento jurídico decimonónico, consideraba inconstitucional el contencioso porque:

- 1.- Este representaba un tribunal especial, prohibido por el artículo 13 constitucional.
- 2.- La Administración Pública Federal, con el contencioso, se hace justicia por propia mano, quebrantando - la letra del 17 constitucional.
- 3.- Al Poder Judicial y, sólo al Poder Judicial, le corresponde la función de dirimir controversias.

Este pensamiento decimonónico, con fuerte respaldo de la influencia norteamericana⁽⁴¹⁾, tuvo que aceptar que la idea del contencioso no estaba en contra del orden jurídico, al menos sustancialmente hablando, y entonces empezaron a surgir tesis como la de Ignacio Mariscal que, contradiciendo a Vallarta en su postura del "contencioso material", sostuvo que era necesaria la existencia de una ley que expresamente lo estableciera⁽⁴²⁾ y el mismo Vallarta, ante las especiales características de la tramitación administrativa, también tuvo que

41. Cfr. Carrillo Flores, Antonio. La Suprema Corte de Justicia Mexicana y la Corte Norteamericana, Orígenes semejantes; caminos diferentes, en Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional. México UNAM, 1987, pp.215-283.

42. Cfr. Carrillo Flores, Antonio. La Defensa Jurídica de los Particulares. México. Ed. Porrúa., 1989. pp.203 y ss.

reconocer un canal particular de expresión para la facultad económica-coactiva del Estado; no obstante estos reconocimientos implícitos de que la censura por "inconstitucionalidad" - al Contencioso no era del todo acertada, esa "condena" se mantuvo en el marco de una constitución que otorgaba preeminencia al Poder Legislativo sobre el Judicial. Había que esperar a que una Constitución, como la 1917, otorgara más facultades al Ejecutivo sobre el Legislativo y el Judicial para -- que la idea del contencioso administrativo madurara más. (43)

Ya en plena vigencia de la Constitución de 1917, surge la Ley de Justicia Fiscal, que habría de ser el fundamento legal que sostendría la creación de Tribunal Fiscal de la Federación, hasta la correspondiente reforma constitucional del 31 de diciembre de 1946. Esa Ley de Justicia particularmente en su exposición de motivos, realiza lúcidos razonamientos para justificar el funcionamiento del contencioso, que conviene tener muy presentes:

1. La vía del amparo se mantiene incólume cuando los tribunales administrativos dictan fallos que, en última instancia, pueden ser revisados por el Poder Judicial, el cual sigue desempeñando las funciones que prioritariamente

43. Cfr. Carpizo, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. México. Ed. Siglo XXI, 1979, p. 47 y Calderón, José María; Génesis de Presidencialismo en México. México. Ed. El Caballito 1972, pp. 95-96 y ss.

- riamente le han sido encargadas por el artículo 104 - constitucional de ninguna forma usurpadas por los tribunales administrativos.
2. Se fortalece el respeto de las autoridades administrativas por la defensa de los particulares, para que éstos cuenten con la debida audiencia legal y puedan -- exigir el respeto por sus derechos.
 3. Se acaba con una imprecisa conexión de medios judiciales y administrativos que hacían caótica la justicia fiscal para los particulares quienes hasta antes de - la creación del Tribunal Fiscal, sólo tenían a la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta y al Jurado - Calificador de las infracciones Fiscales, al igual -- que el Jurado de Revisión del Distrito Federal, como las únicas instancias ante las cuales podían hacer valer sus inconformidades, sin contar con las garantías de imparcialidad y autonomía que ofrece el funcionamiento del Tribunal Fiscal.
 4. Se concedían a las resoluciones del Tribunal Fiscal - la fuerza de "cosa juzgada", pero en términos relativos, es decir, las resoluciones del tribunal se concretarían a determinar la nulidad del acto administrativo que fuese cuestionado en su legalidad, así como

a indicar la forma en que se lleguen a subsanar juicios de fondo y de forma por las autoridades demandadas y, en última instancia, como ya se indicó, estarían a la vía del amparo. (44)

Dos grandes inconvenientes arrojó el planteamiento de la Ley de Justicia Fiscal, con el consecuentemente nacimiento -- del Tribunal Fiscal, a nuestro sistema jurídico.- el primero de ellos estribó en el otorgamiento de la posibilidad, a las autoridades, de poder inconformarse contra aquéllas disposiciones que les fueran desfavorables en materia fiscal, dándose pie al surgimiento del recurso de revisión. (45) Y el segundo, más importante ya que estribó en la ausencia de una -- forma constitucional que legitimara la existencia de un Tribunal que, como el Fiscal, requería de una adecuada consagración para no irrumpir en nuestro sistema.

Afortunadamente, esta anomalía se subsanó y en 1946, el 31 de diciembre de ese año, apareció en el Diario Oficial de la Federación la reforma al artículo 104, fl, de la Carta Magna, por la cual se convalidaba la existencia del Tribunal Fiscal y se daba pie a que, "federalizada" la justicia tributaria en el Distrito Federal, surgiera la inquietud para que la capital contara con su propio Tribunal Administrativo, la - -

44. Cfr. Carrillo Flores. Estudios de Derecho. pp.189-200.

45. Código Fiscal de la Federación artículo 248.

cual se concretó con la reforma al mismo artículo constitucional comentado el 25 de octubre de 1967. (46)

Con estas modificaciones constitucionales, la gestión -- del Tribunal Fiscal de la Federación y la del Contencioso Administrativo del Distrito Federal han tenido sólida base para desarrollar y, consecuentemente, convertirse, más allá de muchas instancias administrativas sujetas a los clásicos reproches que se formulan contra la apelación de los recursos administrativos, (47) en Tribunales de amplia competencia, que pueden incluso de pensiones militares y de responsabilidades de los servidores públicos. (48)

Esta amplia gama de facultades que vienen teniendo los -- más representativos tribunales del contencioso, recuerda mucho al gran modelo del Consejo de Estado francés, con la salvedad de que este tribunal no queda supeditado a la Corte de Casación y, en México, los tribunales del Contencioso si se subordinan al Poder Judicial, en cuanto a resoluciones que -- emiten.

-
46. Cfr. Nava Negrete, Alfonso. Panorama de la Reforma Procesal Administrativa. Local. En Reforma Procesal. Estudios en memoria de Niceto Alcalá-Zamora y Castillo. - México. UNAM, 1987, pp. 224-225.
47. Cfr. Garza, Sergio Fco. de la. Recursos Administrativos en Justicia Administrativa. México, Ed. Trillas, 1988, pp. 25-39.
48. Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación. Artículo 23, fracciones VI y VIII.

Si el Tribunal Fiscal de la Federación y, en menor grado, el Contencioso Administrativo del Distrito Federal, han desarrollado así como otros tribunales administrativos estatales, un importante cúmulo de facultades en el plano contencioso administrativo.

3. Razones que Ubican al Contencioso Administrativo Dentro del Poder Judicial.

Como lo hemos advertido, desde 1936 hasta 1946 se produjo un periodo de 10 años de "inconstitucionalidad" manifiesta del Contencioso Administrativo, en el cual se agigantaban las clásicas razones que en el siglo pasado se esgrimieron para censurar su funcionamiento, como las siguientes:

1. Que el Tribunal Administrativo especializado quebrantaba la división de poderes.
2. Que el Tribunal Administrativo, como tribunal especializado, contrariaba el espíritu del artículo 17 constitucional.
3. Que el Tribunal Administrativo contrariaba la función primordial que en nuestro sistema ocupa el juicio de amparo.

4. Que el Contencioso Administrativo resta unidad al Poder Judicial Federal, el cual debe constituir un todo orgánico que, de acuerdo con la jerarquía que establece el artículo 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial, está encargado de dirimir las controversias que se sucedan entre particulares o entre éstos y el Estado.

Subsanando el vicio de inconstitucionalidad que tenía la existencia del Tribunal, con la reforma al 104, fracción I, - de la Carta Magna, estos argumentos que se usaron para alegar la inconstitucionalidad de los Tribunales Administrativos teóricamente perdieron peso, pero, aún después de la reforma - - constitucional siguen teniendo cierta fuerza, aunque ya no para combatir al Contencioso Administrativo por inconstitucional, sino para catalogarlo como un híbrido, que no puede constituir una jurisdicción diferente a la convencional.

En efecto, si a estos argumentos apuntamos otros, en forma paralela, la identidad del Contencioso como jurisdicción - independiente de la convencional se muestra muy dudosa, como lo dejaba entrever la Ley Orgánica del Poder Judicial de la - Federación, cuando en su artículo 1 disponía que los Tribunales Administrativos eran parte del Poder Judicial de la Federación y, si esto era así, entonces los Tribunales Administrativos estaban obligados a acatar la jurisprudencia de los Tri

bunales Colegiados y de la Suprema Corte, porque, como lo man
da la Ley de Amparo, es deber de los integrantes del Poder Ju
dicial de la Federación acatar la jurisprudencia que emana de
los máximos órganos de éste.

Este encuadramiento en que el Poder Judicial Federal de
los Tribunales Administrativos refleja, sin duda, la subyacen
te convicción de que la existencia del Contencioso Administra
tivo rompe el principio de la división de poderes, principio
que sólo puede salvarse si la norma suprema así lo establece
expresamente y, si bien la reforma del artículo 104, fracción
I de la Constitución estaría sentado una excepción relativa -
del principio, sólo se trataría de una convalidación espuna--
ria de una situación inconstitucional, a la manera de lo que
sucedió con la reforma constitucional del 28, relativa a la -
banca por lo que es de concluirse que, más que hablar de una
jurisdicción especializada, el contencioso constituye una "es
pecialización" de la jurisdicción normal, la cual así como se
divide en penal, civil y laboral, así también se perfila al -
campo administrativo. (49)

Y si a todas estas consideraciones, agregamos el hecho -
de que las leyes del Contencioso Administrativo buscan equipa
rar a los magistrados administrativos con los "comunes", se -

49. González Pérez, Jesús. La Reforma del Proceso Administra
tivo Mexicano. En Reforma Procesal, Op.cit. pp. 147-219.

refuerza la conclusión de que el Contencioso debe inscribirse en el Poder Judicial, ya que si el Contencioso constituye una jurisdicción "especializada" independiente, ¿por qué entonces existe la obsesión de parte de importantes exponentes del Derecho Administrativo Procesal, como Alfonso Nava Negrete, para que los magistrados administrativos se conduzcan "apolíticamente", equiparándose, en teoría, con los jueces no especializados en cuestiones administrativas?⁽⁵⁰⁾

La argumentación en favor de la inscripción de los Tribunales Administrativos en el Poder Judicial no se detendría -- aquí también es de considerar el hecho de que, en los albores de su funcionamiento, el Tribunal Fiscal de la Federación dictaba sus fallos en nombre del Presidente de la República, el jefe del Ejecutivo de la Unión, pero ahora ya no lo hace, como una forma presunta de alcanzar mayor autonomía, a semejanza de lo que ocurre en países como Panamá y Chile, en los cuales ya los tribunales de lo Contencioso no dictan sus resoluciones en nombre del Ejecutivo y, si esto es así ¿existiría -- algún argumento fuerte que sirva para insistir que el contencioso no debe estar inscrito en el Poder Judicial Federal?⁽⁵¹⁾

A mayor abundamiento de esta postura, podemos pensar tam

50. Ley de Justicia Fiscal. Cfr. Exposición de Motivos... pp. 193-194.

51. González Pérez, Jesús. Reforma del Proceso Administrativo... p. 159.

bién en el delicado problema que entraña la ejecución de las sentencias que emiten los Tribunales Administrativos. Dichas resoluciones, al igual que las que emiten los órganos judiciales, deben ser cumplimentadas en la práctica, porque sin tal cumplimiento no es posible hablar de la manifestación plena de un Tribunal, pero a diferencia de lo que ocurre con los órganos judiciales comunes, los tribunales administrativos encuentran más problemas, para que sus resoluciones tengan la eficacia que se ameritaría, ya que la Administración Pública frecuentemente evade su cumplimiento porque, simplemente, no le gusta verse atada por el principio de legalidad. (52)

¿Cómo hacer que las resoluciones de los tribunales administrativos tengan fuerza suficiente? La alternativa viable, perfilada en estas condiciones, es que el Poder Judicial, a través del amparo, dé la eficacia requerida a las resoluciones del contencioso⁽⁵³⁾ lo que, naturalmente, vuelve a confirmar el planteamiento de que el Contencioso debe ser incorporado al Judicial y a tornar difícil la demostración de que los tribunales administrativos constituyen "una jurisdicción especializada". A pesar de esa dificultad manifiesta, intentaremos demostrar que el contencioso sí configura una "jurisdic-

52. Cfr. Mrgain Manatou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. México, Universidad de San Luis Potosí, 1980, p. 17.

53. Pallares, Jacinto. La Legislación Federal en sus relaciones con el Derecho Civil, México, Revista Legislación y Jurisprudencia, 1980. p. 641.

ción especializada", que no debe asimilarse al Poder Judicial convencional.

4. Razones que Ubican al Contencioso Administrativo como Entidad Independiente del Poder Judicial.

Una primera razón que podemos apuntar, incide sobre el funcionamiento de la división de poderes, supuestamente quebrantada por la existencia del Contencioso Efectivamente, ante este argumento cabe preguntarse, de acuerdo a lo que señalan los hechos y la teoría ¿existe una real división de poderes? Si no existe, ¿por qué entonces se dice que el contencioso rompe la supuesta división?

Como lo indican la teoría y los hechos, la división de poderes, en su manifestación popular encarnada por Montesquieu prácticamente ha estado sólo concebida por el pensador francés, ya que la expresión de la división más auténtica, la que Locke a su vez bosquejó, no era tan formalista e inclusive, el papel del Poder Judicial era soslayado, toda vez que el Ejecutivo se encargaba de desempeñar funciones que eran propias del Judicial, manteniéndose siempre la primacía del Legislativo sobre el Ejecutivo se encargaba de desempeñar funciones que eran propias del Judicial, manteniéndose siempre la primacía del Legislativo sobre el Ejecutivo, porque era el poder auténticamente representante de la voluntad de los ciu-

dadanos y, si este fue el auténtico espíritu que alumbró a la teoría de la división de poderes ¿no le correspondería más bien al Ejecutivo originariamente la función jurisdiccional?⁽⁵⁴⁾

Y suponiendo que sea válido el marco rígido del planteamiento de Montesquieu, ¿subordinar el contencioso al Poder Judicial no significa rebajar la paridad de atribuciones que debe existir entre los tres poderes? Porque así como puede detectarse un quebrantamiento de la división, así también se pueden atisbar fisuras cuando el Poder Ejecutivo queda subordinado al Poder Judicial, o con la supuesta integración que debe tener el contencioso a éste y, entonces, para que existe un adecuado equilibrio entre el poder "apolítico" y el político por antonomasia, la solución del sistema francés, que erige al Consejo de Estado en una jurisdicción equivalente a la Corte de Casación y a la Corte Constitucional, resulta adecuada, proyectándose como remedio para aliviar la saturación proverbial de asuntos que suelen acusar sistemas "judicialistas", como el nuestro.

Para reforzar estas consideraciones, se hace necesario - también pensar en que la teoría clásica de la división de poderes se ha convertido, en el plano de los hechos, en "colabo

54. Fix Zamudio, Héctor. Valor Actual del Principio de División de Poderes. Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México, México, Enero-Agosto 1967. Año XXI Núms. 58-59, pp. 29-105.

ración de funciones" y, ahora, vemos como un hecho natural -- que el Ejecutivo, contando con mayores recursos técnicos, incursione en el plano legislativo, ejecutando las tareas que nominalmente le son encomendadas al Poder Legislativo, el que pasa a ser "poder deliberante"⁽⁵⁵⁾. En idéntica forma, las actividades del legislativo, y el Judicial no solamente se restringen a la discusión "deliberante" de leyes y al pronunciamiento de sentencias sino también se amplían a otros planos, como la contratación de personal y la celebración de contratos de obra, relacionados con instalaciones, equipo, etc., actividades que son netamente administrativos, que no podrían ser realizadas por la Administración Pública sin violentar la autonomía nominal de los otros dos poderes y, de esta vertiente concreta de colaboración, en algunos sistemas jurídicos -- son incluidos, dentro de la esfera de competencia del contenido, los contratos y otros actos administrativos que celebran el Legislativo y el Judicial.⁽⁵⁶⁾

Siguiendo con este orden de ideas, también es posible de mostrar la incongruencia del planteamiento que postula la inserción en el Judicial si consideramos el problema de la eficacia de las sentencias. ¿Es más eficaz la resolución del Poder Judicial porque se establece una pena para quien la incumpla? A pesar de la amenaza de sanción, podemos observar que -

56. González Pérez, Jesús. Reforma del Proceso Administrativo... p. 153.

el problema del incumplimiento es igual de grave que en el caso del Contencioso⁽⁵⁷⁾ y, en última instancia más que subordinar a la jurisdicción administrativa a la convencional, se requiere realizar una labor profunda de concientización entre los actos involucrados en los litigios administrativos, los particulares demandantes y demandados, así como entre los órganos de la Administración activa, para que exista un verdadero respeto por la jurisdicción administrativa, el cual nunca se va a lograr si persiste el menosprecio por el contencioso, al no considerarlo como un auténtico tribunal, y todo debido a la persistencia y errónea idea de que el Poder Judicial le corresponde vigilar el cumplimiento de la garantía de audiencia, en forma exclusiva. ¿No ha sido muy discutido por la doctrina el punto de que a todas las autoridades les corresponde velar por el cumplimiento de la garantía de audiencia?⁽⁵⁸⁾ - ¿No ha sido lo bastante discutido el concepto de "juicio", como para llegar a la conclusión de que éste no necesariamente debe reunir la solemnidad del procedimiento en forma seguida ante los tribunales?⁽⁵⁹⁾

57. González Pérez, Jesús....p. 211-221.

58. Burgoa, Ignacio. Las Garantías Individuales. México. - Ed. Porrúa, 1984, pp. 539-555.

59. Burgoa, Ibidem.

Indudablemente, estos puntos han sido altamente explorados por la doctrina, pero la inercia "judicialista" persiste y por ello se piensa que el Poder Judicial es el único legitimado para resolver controversias, cuando la tradición, no muy -- continua, como hemos visto, del contencioso en México y en el artículo 104, fracción I, del texto fundamental otorgan a los tribunales administrativos la facultad de decidir las contien-- das que sostenga la Administración Pública con los particula-- res, incluso aquellas que la doctrina proverbialmente ha clasi-- ficado como de tipo meramente civil. Ciertamente, puede obje-- tarse que el contencioso no es propiamente un "contencioso". (60)

Esta tradición "judicialista", que comentamos, también in fluye mucho para que las leyes administrativas traten de equi-- parar a los magistrados administrativos con los jueces comunes, en el entendido de que los jueces, con las garantías de inamo-- vidad e independencia, además de su preparación profesional y académica, desempeñan en mejor forma su cometido esencial de decidir el derecho aplicable en un caso concreto controvertido. Pero esta equiparación no significa otra cosa más que la uni-- dad del proceso, que propugnan los teóricos convencidos de la existencia de la Teoría General del Proceso, (61) no que las ma-- terias sustantivas enmarcadas por esa Teoría sean iguales y, - en esta perspectiva, la materia administrativa ofrece caracte--

60. Ibidem.

61. González Pérez... p. 161

rísticas muy especiales, de tipo contable, político, de interpretación, etc., que ameritan que especialistas en ella, asumiendo la postura esencial de intérpretes en derecho, que todo jurisconsulto en última instancia está capacitado para desarrollar, tomen la posición de "magistrados" para garantizar el -- respeto imprescindible que deben tener, la buena marcha de los negocios de la Administración Pública, hacia el principio de -- legalidad, respeto que necesariamente se tiene que contemporizar con la rapidez de trámite que implican los asuntos administrativos.

Como hemos visto, puede decirse que el Poder Judicial Federal está capacitado para desarrollar en su seno "jurisdicciones especializadas", pero, los hechos siempre reveladores, han demostrado que no son afortunadas las experiencias de "jurisdicciones especiales" dentro del Poder Judicial, como la de -- arrendamiento,⁽⁶²⁾ las cuales sucumben a la postre ante las -- consideraciones del "Derecho Social",⁽⁶³⁾ con el consecuente -- detrimento de la seguridad jurídica de los particulares.

Abundando sobre estas consideraciones, podemos decir que otro argumento en contra del afán judicialista estriba en su --

62. Cfr. Molina González, Héctor. Reformas Procesales en Materia de Arrendamiento en Reforma Procesal...Op.cit. pp. 49 y ss.

63. Cfr. Pérez Duarte y Norona. Alicia Elena. Título Décimo Cuarto Bis del Código de Procedimientos Civiles para el D.F. Una Reforma Social en Reforma Procesal. pp.123-132.

inconsistencia, porque si bien dicho afán pregona insistentemente que los órganos del contencioso están integrados al Poder Judicial Federal, como parece demostrarse con el hecho de que los órganos del contencioso se encuentren constreñidos por la jurisprudencia emanada de los órganos del Poder Judicial Federal, (64) al igual que por el concepto de que en esencia la idea de Contencioso Administrativo significa control judicial de la Administración Pública, (65) no tiene igual insistencia en asimilar a los dos modernos tribunales electorales que ha tenido nuestro sistema, el Contencioso Electoral y el Federal sino al contrario, aleja toda consideración política del conocimiento del Judicial, bajo el argumento de que la función constitucional se distorsiona en la perspectiva política (66) y, con este planteamiento, el afán judicialista está reconociendo en forma implícita que la materia política es muy "especializada", que el ánimo imparcial y apacible que deben tener los jueces se ve turbado con consideraciones "doctrinarias e ideológicas", etc.

Aún así, las evidencias indican que el Tribunal Federal Electoral actual es un órgano Contencioso Administrativo, al

64. Resoluciones del Pleno del Tribunal Fiscal de la Federación, 30 de octubre de 1939. Revista del Tribunal Fiscal 37/48 p. 191.

65. Carpizo, Jorge. Estudios Constitucionales. México. UNAM 1984. p. 179.

66. Fix Zamudio para articular la competencia de su Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

cual se está reconociendo autonomía y especialización suficientemente diferenciadas del Poder Judicial, reconocimiento que - había que esperar otros órganos del Contencioso Administrativo, el cual no ocurre en nuestro sistema a pesar de la tendencia mundial a ello.

Efectivamente, en países europeos clásicos, como Italia y Francia, el contencioso alcanza desarrollo pleno, sin que los Consejos. Asimismo, en países latinoamericanos como Uruguay, - tenemos tribunales administrativos que se desarrollan plenamente como el Consejo de Estado, el Tribunal de Cuentas⁽⁶⁷⁾ y el Tribunal Electoral, que, lejos de sumir al pequeño país sudamericano en el atraso judicial, lo colocan en un privilegiado lugar de cultura democrática que nuestro sistema normativo, con todo y el afán judicialista que le caracteriza difícilmente -- puede ostentar, ya que más que el hecho en sí de que el Ejecutivo sea fuerte en nuestro país, situación que es por demás natural en otros grandes sistemas jurídico políticas⁽⁶⁸⁾ ha sido la inestabilidad política que caracterizó a nuestro país, en sus labores como nación independiente,⁽⁶⁹⁾ el factor fundamental, a nuestro juicio, que ha separado sustancialmente el desa

67 Cfr. Lions, Monique. El Poder Legislativo en América, México UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas 1974, - p. 91

68. Carpizo, Jorge. El Presidencialismo en México, México. Ed. Siglo XXI, 1983. p. 91

69. Carpizo.....p. 79

rollo político-jurídico de nuestro país con el Uruguay, y, en este sentido, no deben buscarse obstáculos para que una función, que casi naturalmente ha desempeñado con relativa eficacia el contencioso requiere de estímulo constante y de reforzamiento legal para que no sufra el conculcamiento por parte de las autoridades de la llamada Administración Activa. (70)

5. Reformas Constitucionales al Contencioso Administrativo.

Anteriormente ya se mencionó, en 1946 y en 1967 se produjeron grandes transformaciones en el artículo 104, fracción I, de la Constitución, con el objeto de fundamentar, primero, la existencia del Tribunal Fiscal de la Federación y, posteriormente, el funcionamiento del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. Esas modificaciones, que constituyen un hito esencial en la historia de nuestro sistema, vienen a sufrir algunas transformaciones en el sexenio del presidente de la Madrid, los cuales conviene tener presentes:

a). Se reformó el texto del artículo 116, fracción IV, de la Carta Magna, (17 de marzo de 1987), a fin de que las constituciones y las Leyes locales, de acuerdo a la autonomía que les otorga el Pacto Federal, puedan consagrar definitivamente

70. Cfr. Nava Negrete, Alfonso. Días y Trabajos del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal. - México, Revista de la Facultad de Derecho, Tomo XXXIV, -- Enero-Junio 1984, pp. 127-130

el funcionamiento de los Tribunales Administrativos, en sus -- respectivas localidades, y, con esta base, operan sin ninguna objeción legal tribunales ya existentes antes de la reforma -- que comentamos, como el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco, creado por la Ley del 23 de diciembre 1983, (71) así como el Estado de Guanajuato, establecido -- por la Ley de Justicia Administrativa del 2 de enero de 1986. (72)

b). Se reformó también el artículo 104, fracción I, (29 - de junio de 1987), precepto que tradicionalmente consagró la - existencia de los tribunales administrativo en el marco del Po - der Judicial, y ahora el artículo 73 fracción XXIX-14, es el - precepto que define las facultades legislativas del Congreso - de la Unión, la base que establece con claridad a qué autori- - dad compete la creación de los Tribunales Administrativos.

c). En la renovación de estos fundamentos constituciona- - les del Contencioso Administrativo, es de destacarse también - que a partir del 29 de julio de 1987, con la debida publica- - ción del 10 de agosto de este año, los Tribunales Colegiados, - de acuerdo a la fracción I-B del 104 constitucional, revisan - las sentencias que emitan los Tribunales Administrativos, con-

71. Cfr. "Nuevo Tribunal de lo Contencioso Administrativo en Jalisco", en INDETEC. Núm. 36, oct-Nov. 1984, Guadalajara, Jal. pp. 12 y ss.

72. Cfr. López Ríos, Pedro. La Justicia Administrativa en - el Estado de Guanajuato, en Boletín del Departamento de Investigaciones Jurídicas, Número especial, 1984.

forme al procedimiento bi-instancial que establece la Ley de Amparo. Las sentencias de amparo emitidas por los Colegiados, por la revisión, son inatacables.

¿Qué podemos señalar acerca de estas reformas? La primera viene a llenar encomiablemente un vacío legal que solamente la interpretación, muy extensiva, hecha por la doctrina de la reforma que posibilitó la existencia del Contencioso del Distrito Federal.

La segunda de la impresión de venir a constituir el Contencioso en "un poder distinto" del Ejecutivo, del Judicial y del mismo Legislativo, como lo fue en su momento el Supremo Poder Conservador de la Constitución centralista de 1836, pero esa impresión inicial se desvanece si tomamos en cuenta que el acomodo de la base constitucional del Contencioso, esencialmente hablando, responde a una exigencia de técnica legislativa, que señala que sólo al Poder Legislativo, no al Judicial o al Ejecutivo, le corresponde establecer los climientos normativos para la creación de cualquier organismo público o descentralizado y, encuadrado el fundamento en el artículo 104 de la Carta Magna, fracción 1, parecía que el Poder Judicial tenía facultad para crear los tribunales administrativos, interpretación que si bien se perfilaría como exagerada, subsistiría en el fondo por el ostensible defecto de técnica de no precisar las facultades del Congreso en el exacto artículo que le corresponde.

La tercera reforma, sin duda, obedece al afán judicialista que hemos venido censurando, afán que si bien es apropiado para el caso de los Tribunales administrativos locales, no lo es tanto para el Contencioso Federal, representado por el Tribunal Fiscal de la Federación, porque en el ámbito federal -- existe menor propensión a conculcar mandamientos que emiten -- las autoridades judiciales, sean comunes o administrativas, no así en el ámbito local donde es frecuente que los Ejecutivos -- respectivos amenacen a los jueces o ejerzan una presión sutil sobre ellos, actitudes viciadas que difícilmente pueden ser -- desterradas por los tribunales contenciosos, cuando no son sus sentencias de plena jurisdicción.

En el ámbito federal, en cambio, si sería pertinente que ese afán judicialista se modificara, considerando no sólo los argumentos primarios que se manejaron, por ejemplo, en Francia, para establecer el Contencioso, sino también el problema de rezago en la administración de la justicia federal, problema que pretendió resolverse a través de las "pequeñas cortes" llamadas Tribunales de Circuito, pero se sigue fomentando porque el cúmulo de asuntos que merecen la atención de la justicia federal siempre es avasallador y, con la revisión, se hace todavía más abrumador. En el fondo, en esta reforma se puede advertir una reiteración de un hecho evidente, que no necesitaba de ninguna puntualización, como lo es la atribución que tiene el Judicial, dentro de nuestro sistema, para examinar los actos de todo tipo de autoridades, incluyendo a aquellas que pueden ser

formalmente ejecutivas, pero materialmente judiciales. (73)

6. La Posibilidad de un Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

A pesar de que el afán judicialista que hemos venido estudiando domina buena parte de la dogmática jurídica, es posible contemplar como cierto sector de la doctrina se refiere a la posibilidad de que funcione en México un Tribunal Federal de Justicia Administrativa.

Briseño Sierra y Fix Zamudio, prioritariamente, han explorado con cierto detenimiento esta posibilidad del Tribunal Federal. El primero de ellos, en ponencia presentado en el Segundo Congreso Mexicano de Derecho Procesal, señaló que el Tribunal debía conformarse:

- "a. Aprovechando la organización y experiencia del Tribunal Fiscal
- b. Integrando un grupo especializado en jueces, - con independencia.
- c. Teniendo competencia para dictar sentencias de plena jurisdicción
- d. Estructurando un proceso principal con incidentes precios o paralelos de suspensión provisio

73. Cfr. López Ríos, Pedro. Op. cit.

narios o preventivos". (74)

Por su parte, Fix Zamudio no solamente aborda aspectos de estructura en su proposición, sino también cuestiones medulares de competencia que incidirán sobre los actos políticos, la materia agraria y el procedimiento. Particularmente, el proyecto de Fix toma el siempre interesante punto de que la Suprema Corte ha rehuído sistemáticamente el conocimiento de los asuntos en los que se discuten derechos políticos, señalando que sólo se excluirían de la competencia del Tribunal aquellos asuntos que fueron extremadamente políticos. Igualmente interesante, es el aspecto de la materia agraria, la cual sería atendida por el presunto Tribunal Federal, a través de "salas" especializadas. (75)

Esta idea que venimos comentando del Tribunal Federal, de safortunadamente, no es robustecida por los citados expositores, que le dan el toque final para perfilarla como un Consejo de Estado, a la usansa de Uruguay y Colombia. Pero el ejemplo se encuentra allí sentado y, si los articuladores de nuestro sistema normativo se deciden a utilizar las virtudes que han -

-
74. Briseño Sierra, Humberto. El Procedimiento Administrativo. En Memorias del Segundo Congreso. México, Revista de la Facultad de Derecho, No. 1967, pp. 218-224.
75. Cfr. Fix Zamudio, Héctor. "Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativo" en "Tribunal Fiscal de la Federación cuarenta y cinco años al servicio de la Federación", México, Tribunal Fiscal de la Federación, 1983, p. 407.

aportado en otros países los Tribunales Administrativos dotados de plena autonomía, no dudamos que en un futuro próximo podamos tener un Consejo de Estado, una Corte de casación, y por qué no, hasta una Corte Constitucional, para auxiliar al clásico Poder Judicial en el agobio de asuntos que sufre. (76)

7. Logros y Problemas en la Justicia Administrativa.

El afán judicialista, tan caro al espíritu decimonónico, teóricamente podría dotar al contencioso de la imparcialidad - que supuestamente carece, pero, ¿podría resolverle los problemas a ucientes que le aquejan?

Consideramos que difícilmente, porque si el Poder Judicial convencional no puede resolver los suyos propios, menos podrá hacerlo con los del contencioso, entre los que podemos destacar:

A) La concentración de la justicia administrativa en la ciudad de México,- Si nos detenemos a ver superficialmente la estructura del gran tribunal administrativo de nuestro sistema, el Fiscal de la Federación, advertimos que se ha dividido su trabajo en Salas Regionales y aparentemente se ha desconcentrado, pero las sentencias que se pronuncian en las salas re-

76. Cfr. Fix Zamudio, Héctor; ... "Valor actual de la ...", -- pp. 94-95.

gionales vienen a ser revisadas, por la Sala Superior del Tribunal Fiscal, cuyas sentencias a su vez, pueden ser revisadas por los colegiados de Circuito o por la misma Suprema Corte, - en razón de la cuantía del asunto. Todo este cúmulo de revisión, contrariamente a lo esperado, concentra en la ciudad de México una parte sustancial de la justicia administrativa y el afán judicialista, con las reformas constitucionales que ya hemos comentado de 1987, apuntala esa concentración de la justicia administrativa para exacerbar los problemas de ésta, no para solucionarlos. (77)

B) La multiplicación de las vías de impugnación. Un ámbito tan delicado e importante, como es el de la justicia fiscal, debería tener el camino expédito para el contribuyente en la - defensa de sus derechos, pero no es así. Cuando se inconforma el contribuyente con la determinación de un impuesto, tiene -- que tramitar una instancia de inconformidad, para posteriormente, de resultar negativa interponer la revocación respectiva o acudir ante la Sala Regional. A su vez, si la resolución de - la Sala le es desfavorable, puede acudir ante la Sala Superior del Tribunal, la cual lejos de resolver en forma definitiva, - como lo hace el Consejo de Estado de Francia, debe quedar supeditada a los Colegiados o a la misma Suprema Corte, cuando los Colegiados realizan una interpretación de un precepto constitu

77. Valdés Villarreal, Miguel. Evaluación del Sistema de Justicia Fiscal, Ed. Trillas, 1988, pp. 132-133.

cional, que teóricamente sólo puede hacer la Suprema Corte. (78)

Así con esta multiplicación de instancias en el procedimiento administrativo fiscal, debida fundamentalmente al afán judicialista, el anhelo de la justicia pronta y expédita que auspicia el artículo 17 de la Carta Magna no se logra ni para el contribuyente ni para la administración tributaria, que puede ver cómo la efectividad de un cobro de crédito se reduce -- por la dilación en la administración de justicia, la cual, en materia administrativa, fiscal en lo particular, parece haber superado sólo simbólicamente aquel estado de caos que prevalecía en la legislación novohispana.

C) El excesivo cúmulo de facultades que absorbe el Tribunal Fiscal de la Federación. En sus albores el Tribunal fue concebido para encargarse de conocer los asuntos fiscales que competían a la Federación, garantizando el debido respeto al derecho de audiencia que deben tener los particulares, pero -- paulatinamente fue absorbiendo una serie de facultades que no se relacionan directamente con la materia fiscal, el cobro de pensiones militares, y en función de esta absorción tenemos estadísticas preocupantes como las siguientes:

"En 1984, en las Salas Regionales del Tribunal Fiscal se recibieron 13,740 demandas, de las cuales só

78. Valdés Villarreal, Miguel. Op.cit., p. 135.

lo el 24% (3.359) versan sobre resoluciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En el mismo año, la propia Secretaría interpuso 580 recursos de revisión, de un total de (2.324) recibidas por la Sala Superior". (79)

¿Puede ayudar el afán judicialista a reorientar la división de asuntos administrativos que prácticamente monopoliza el Tribunal Fiscal? Este conocimiento de los asuntos administrativos, obviamente, sino por una reforma profunda a la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal con el apuntalamiento de la competencia que tienen los tribunales administrativos locales y con la realización de la posibilidad que han esbozado Briseño Sierra y Fix Zamudio, al respecto de crear un Tribunal Federal en materia Administrativa, cuyo ámbito, perfectamente delimitado con el del Tribunal Fiscal, abarcaría aquellas cuestiones de competencia que ahora están retrasando la actividad del Tribunal Fiscal.

D) La carencia de "plena jurisdicción" en los fallos de los tribunales administrativos, el gran problema de los tribunales administrativos es su carencia de plena jurisdicción. Esa carencia cohibe a los tribunales administrativos impidiéndoles llegar a ser lo que en teoría son, es decir, auténticas jurisdicciones especializadas capaces de imponer sus decisio-

79. Valdés Villarreal, Miguel. Op.cit. p. 135

nes frente a la Administración Pública activa.

La primigenia aparición de la Ley del Contencioso Administrativo de 1971 demostró que tener tribunales administrativos, con plena jurisdicción, no era incompatible con nuestro sistema de revisión judicial, al prescribir que las sentencias del Tribunal:

"...no necesitarán de formalismo alguno, pero deberán contener los puntos resolutivos en que se expresen con claridad las decisiones o actos administrativos cuya nulidad o validez se declare; la reposición del procedimiento que se ordene; los términos de la modificación del acto impugnado y, en su caso, la condena que se decrete..." (80)

A partir del 4 de enero de 1973, esta calidad de tribunal de plena jurisdicción le es arrebatada al Contencioso del Distrito Federal, para convertirlo en un Tribunal de simple anulación, a la manera del Fiscal, que dicta sentencia sólo para efectos, o sea, indicándole a la autoridad administrativa, cuyos actos han sido impugnados, los términos en que debo emitir una nueva resolución. En este sentido, surge una interrogante: ¿por qué no pueden alcanzar los Tribunales Administrativos

80. Nava Negrete... Días y Trabajos... p. 127.

la plena Jurisdicción? Una respuesta rápida a este interrogante estriba en la presión ejercida por las autoridades que, de acuerdo con la acertada opinión de Nava Negrete, no se muestran, ni se siguen mostrando, muy conformes de que un Tribunal, sobre todo de naturaleza administrativa, sea capaz de revisar las resoluciones que toman para, en su caso, obligarles a que respeten indefectiblemente los derechos de los particulares. (81) Pero también, sin duda el afán judicialista opera como poderosa causa para que los Tribunales Administrativos no alcancen la plena jurisdicción, un atributo que una cerrada concepción de la división de poderes sólo atribuye a la jurisdicción convencional, cuando en realidad no existe inconveniente alguno para que un órgano formalmente ejecutivo materialmente judicial, pueda tener también esa plena jurisdicción.

Como paliativos a la carencia de la plena jurisdicción, tenemos el concepto del desvío de poder, como causa de nulidad de una resolución que puede emitir una autoridad administrativa (82) y la redefinición de la idea que hace la Ley del Contencioso Administrativo del Distrito Federal, acerca del interés tutelado, por la reforma del artículo 33 de la Ley (Reforma de 1980) que dice lo siguiente:

"Sólo podrán intervenir en el juicio las personas

81. Nava Negrete... pp. 126-128.

82. Código Fiscal de la Federación, Artículo 238, fracción V.

que tengan interés que funde su pretensión".

Estos paliativos, que pudieramos calificar como "logros - del Contencioso Administrativo, los podemos sumar a otros de - igual relieve como:

- "a. La gratuidad de la justicia administrativa, que se manifiesta a través de la defensoría de ofi--cio que establece en el Contencioso Administrativo del Distrito Federal.
- b. La agrupación y reducción de los recursos admi--nistrativos que puede hacer valer el particular en materia fiscal federal.
- c. La supresión de las prevenciones por demandas --obscuras e irregulares.
- d. La ampliación de plazos para el planteamiento de la litis en materia fiscal..." (83)

Este conjunto de logros en materia administrativa son im--portantes, pero ninguna de ellos llega a alcanzar la magnitud suficiente para equipararse con la facultad de plena jurisdic--ción, una facultad que requieren esencialmente los Tribunales Administrativos para adquirir prestancia en nuestro sistema, - la cual definitivamente les sigue siendo negada por las innova--ciones constitucionales del sexenio de la Madrid. (84)

83. Valdés Villarreal, Op. cit., p. 129.

84. Ibidem.

CAPITULO III

LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL
DE LA FEDERACION

	PAG.
1. Concepto de la Sentencia.....	79
2. Clasificación de la Sentencia.....	83
3. Aspectos Formales y Materiales.....	94
4. Efectos Jurídicos Procesales.....	98
5. Firmeza de las Sentencias en el Juicio de Nulidad.....	102
6. Ejecución de las Sentencias.....	108

CAPITULO III

LAS SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION

1. Concepto General

Todo juicio culmina con una sentencia. Resulta lógico, - por ende, en este tercer punto del capítulo segundo, viertan - los conceptos que hasta el momento, algunos tratadistas del -- proceso han emitido con respecto a la sentencia, y que resulta indispensable a fin de que el lector disponga de elementos fun - damentales para comprender por qué los fallos emitidos en el -- procedimiento contencioso administrativo, que se desarrolla an - te y por el Tribunal Fiscal de la Federación, gozan del carác- ter de sentencia y llegan a causar estado.

Con el objeto de dar un orden progresivo en cuanto a los conceptos específicos de la sentencia, que ayudan a sentar las bases para esclarecer cualquier idea que se tenga con respecto a ella y entenderla con más amplitud debemos tomar como punto de partida y marco general de referencia para el desarrollo de este capítulo, mismo que se refiere a todos los aspectos de la sentencia que se dicte en el juicio de nulidad ante el Tribu- nal Fiscal de la Federación, los conceptos elaborados por la - doctrina en materia procesal civil, toda vez que en cuanto al procedimiento que se sigue ante el Tribunal Fiscal se aplica - el Código Federal de Procedimientos Civiles, en forma supleto- ria.

Cabe aclarar que en los breves comentarios de las varias definiciones, de los diversos autores que se citan, se especifican los elementos que debe contener toda sentencia genéricamente.

En primer lugar, el tratadista Rafael de Pina, al respecto manifiesta el siguiente concepto de sentencia "es la resolución judicial que pone fin a un proceso o juicio en una instancia o en un recurso extraordinario". (85)

En esta definición encontramos, se caracteriza a la sentencia como el razonamiento específico por el cual se pone fin al juicio.

También Jaime Guasp, emite su opinión respecto a la sentencia, que para él "es aquel acto del órgano jurisdiccional - en que éste emite su juicio sobre la conformidad o desconformidad de la pretensión de la parte con el derecho objetivo y en consecuencia, actúa o se niega a actuar dicha pretensión". (86)

En este concepto, se le atribuye a la sentencia la peculiaridad de que el órgano jurisdiccional debe emitir su resolución de acuerdo a la controversia que se suscitó.

85 Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. p. 341.

86 Guasp, Jaime. Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil. Tomo I. p. 1010.

Para Eduardo Pallares, igualmente llega a una definición de la sentencia, y para él es "el acto jurisdiccional por medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o de los incidentes que hayan surgido durante el proceso". (87)

De esta definición se desprende que después de haber llevado a cabo un proceso se emitirá la sentencia, pudiendo ser ésta recurrida o no, según sea el caso.

Cuando la sentencia no es recurrida, causa estado o ejecución y por lo tanto se convierte en definitiva, la Suprema Corte de Justicia ha establecido que por sentencia definitiva debe entenderse: "la que dirime el punto principal de la controversia estableciendo el derecho de vista de la acción y de las excepciones que hayan motivado la litis contestatio". (88)

Para Francisco Carnelutti es "la que cierra el proceso en una de sus fases y se distingue de la interlocutoria y éstas se pronuncian en el curso del proceso". (89)

En este concepto se hace una clasificación de las sentencias, y se dividen en aquellas que se pronuncian en el curso

87 Pallares, Eduardo. Op. cit. p. 647.

88 Semanario Judicial. Op. cit. p.41.

89 Carnelutti, Francisco. Op. cit. p. 41

del proceso llamadas interlocutorias y las que cierran el proceso, definitivas.

Jesús Toral Moreno, sostiene que "una resolución que decide el proceso o sólo un incidente después de un procedimiento contradictorio". (90)

Este autor puntualiza que las sentencias "definitivas" resuelven el fondo del negocio y las sentencias interlocutorias una parte del procedimiento, llamados incidentes.

Los doctores Rafael de Piña y José Castillo Larrañaga expresan con respecto a la sentencia; se aplica este término a - las resoluciones judiciales de muy distinto contenido y finalidad; contenido porque puede ser una sentencia penal, civil, administrativa y finalidad contenido porque puede ser interlocutoria o definitiva". (91)

En resumen la sentencia es el acto jurisdiccional que pone fin a la controversia, que se suscita en un juicio entre -- dos partes.

Si tenemos que la sentencia es el razonamiento y conclu--

90 Toral Moreno, Jesús. Notas del Primer Curso de Derecho - Procesal Civil, México, D.F. p. 6.

91 Rafael y Castillo Larrañaga, José. Instituciones de Derecho Procesal Civil, 8a. Ed. México 1974. p.283.

siones o juicio lógico-jurídico emitido por el órgano jurisdiccional, que valora la pretensión, la resistencia entre las partes y a quién le asiste el derecho invocado por cada una de ellas, luego entonces la sentencia es un acto del Juez y por ende del Estado ya que aquel es un órgano de éste y queda entonces a juicio del juzgador y debidamente apegado a derecho, al conceder o negar la pretensión reclamada por quien ejerció la acción o derecho; atendiendo evidentemente a los intereses protegidos del derecho objetivo.

2. Clasificación de la Sentencia.

Analizados que han sido los conceptos generales de la sentencia, sabemos que comunmente las sentencias se clasifican en declarativas, constitutivas y de condena, consistiendo cada una de ellas en lo siguiente:

1. Declarativas cuando se limitan a la fijación o expresión de una situación jurídica ya existente.
2. Constitutivas cuando crea una situación jurídica que no existía.
3. De condena o condenatorias son aquellas que imponen el cumplimiento de una prestación, ya sea en sentido positivo (dar, hacer), o en sentido negativo (no hacer, abstenerse).

Dentro de esta clasificación de las sentencias que se --

pronuncian en el procedimiento contencioso administrativo, se presentan las declarativas y las de condena (hacer, no hacer).

Las sentencias emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación, aunque son declarativas, en ocasiones en tales sentencias también se "condena", sobre todo a la autoridad administrativa a que realice o se abstenga de:

- 1.- Contestar a una petición del particular
- 2.- Emitir una nueva resolución debidamente fundada y motivada
- 3.- Resolver la instancia del contribuyente conforme a lo expuesto.
- 4.- La reposición del procedimiento.
- 5.- Para que se valoren las pruebas.
- 6.- Cuando se reconoce la validez de la resolución impugnada, siendo el caso de que la autoridad haya impugnado una resolución favorable a un particular, pues si se declara la nulidad, la autoridad se condena a reconocer el derecho del particular contenido en la resolución cuya nulidad declaró el Tribunal Fiscal de la Federación.

Dentro de las sentencias declarativas se encuentran las emitidas en los juicios de lesividad, que también se les llama de condena, las cuales se pronuncian en alguno de los siguientes términos:

- a) Para efectos de reponer el procedimiento, por haber incurrido el acto en vicios del procedimiento, es decir, defectos de forma.
- b) Sentencias de nulidad para determinado efecto, indicando la forma y términos en que la autoridad debe cumplir.
- c) Sentencias que determinan una obligación a la autoridad restituir en el goce de un derecho afectado.

Las sentencias declarativas son típicas del contencioso de nulidad, el establecimiento de "indicaciones" a la autoridad ausente.

El alcance de las sentencias de nulidad depende de la causal invocada. En la causal de incompetencia, la resolución o procedimiento se anularán de modo absoluto. Es pertinente diferenciar la usurpación de la invasión de funciones, en la primera persona carece de toda investidura pública, su solución no corresponde al contencioso administrativo, en la segunda se invade la esfera de acción de un funcionario por cuestiones jerárquicas de materia, territorio y tiempo.

La nulidad por omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente debe revestir la resolución, la nulidad decretada no impide que la autoridad competente emita otra resolución o inicie otro procedimiento.

Se incluye en esta causal la falta de fundamentación y - motivación. La fundamentación se refiere a los preceptos legales en que se basa la actuación de la autoridad y la motivación contiene las circunstancias o datos de hecho del caso -- concreto que permitan la aplicación legal de los conceptos invocados en la fundamentación.

Para la Lic. Margarita Lomeli Cerezo, estas garantías -- tienen dos aspectos que determinan los efectos de la sentencia, uno formal y otro material.

- a) El formal, consiste en la expresión de la motivación y fundamentación de manera que sean conocidas por el afectado a fin de poder combatirlos en caso necesario, el incumplimiento de aspecto formal configura la falta o ausencia de motivación y fundamentación.
- b) El material se refiere a que existen realmente los motivos del acto, que estén en vigor y sean aplicables los preceptos legales invocados por la autoridad. (92)

En el primer caso no se juzga el fondo del asunto, y el alcance de la nulidad es que la autoridad no está impedida de dictar un nuevo acto de resolución en que subsane la omisión en que incurrió al emitir el acto anulado, para lo cual debe-

92 Cfr. Lomeli Cerezo, Margarita. Op. cit. p. 129 y ss.

rá expresar los fundamentos de derecho y los motivos de hecho que justifiquen su actuación.

En el segundo caso, la anulación se refiere al fondo del asunto e impide repetir el acto. Es práctica admitida que al avocarse al estudio del asunto el Tribunal Fiscal de la Federación, cuando el acto es anulado por vicios formales, se debe enviar a la autoridad la resolución anulada para que subsane la violación procedimental y dicte oportunamente la resolución que proceda, esto es, se repondrá el procedimiento, lo mismo, sucede cuando habiéndose interpuesto el recurso de revisión ante la autoridad emisora del acto, no fueron estudiados todos los argumentos hechos valer en dicho recurso, por ende, cuando la resolución recaída al recurso es impugnada en juicio de nulidad, la sentencia de nulidad es para efectos de que se reponga el procedimiento y la autoridad administrativa se evoque al estudio de los argumentos cuyo análisis se omitió, dado que el órgano jurisdiccional, no puede sustituir a la autoridad y resolver directamente.

El tratadista Gabriel Morales, precisa que la violación legal puede ser de tres maneras:

1. Cuando la autoridad administrativa, al producir el acto se aparta deliberadamente, en todo o en parte, de la norma legal que aplique.

2. Cuando al producir el acto, se incurre en una equivocada interpretación de la norma, es decir, en el error de derecho.
3. Cuando por error de hecho acerca de la existencia o apreciación de las circunstancias que, contenidas en el precepto legal, debían de determinar la producción del acto, se ha incurrido en una falsa aplicación de esa norma. (93)

Cuando se viola la disposición aplicada o no se aplica la disposición debida, la sentencia implica el estudio de fondo, la nulidad priva de todo valor jurídico a la resolución y la autoridad no estará en posibilidad legal tanto de dictar otra resolución o llevar a cabo otro procedimiento sobre el mismo asunto.

La sentencia que declara la nulidad de resolución es que determinan créditos fiscales, generalmente se da porque al -- emitirse el acto, existe violación a la disposición aplicada o por no haberse aplicado la debida, y su efecto es eliminar la resolución de la vida jurídica.

Igualmente sucede con el llamado error de hecho, sobre la existencia o apreciación de las circunstancias que moti-

93 Cfr. Morales, Gabriel. Comentarios al Juicio de Nulidad en Justicia Administrativa. Ed. Trillas. México 1987. p. 67.

varon el acto, si el acto que lo motiva es inexistente o se apreció erróneamente, deberá declararse la nulidad.

En este tema se estudian aquellas causas que motivan dicho procedimiento contencioso y que el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación denomina causales de ilegalidad.

Ahora bien, como requisito indispensable de procedencia del procedimiento contencioso ante las Salas Fiscales, la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en su artículo 23 enumera cuales son las resoluciones que podrán ser impugnadas en juicio ante ese órgano jurisdiccional, toda vez que no a todas las resoluciones dictadas por autoridades fiscales pueden ser impugnadas en juicio.

De tal manera las Salas Fiscales sólo conocerán al tenor del artículo 23 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, de los juicios promovidos en contra de actos o resoluciones derivados de: Contratos administrativos, indemnizaciones, responsabilidad de funcionarios del Estado, pensiones civiles militares a cargo del Erario Federal.

Los efectos que producen las causales de ilegalidad también son propios y característicos, tal y como se observará en el desarrollo del tema en su parte final. Así las cosas, tenemos que elaborarse el Código Fiscal de la Federación, en el se establecieron como causas de ilegalidad las contenidas

en el artículo 238 de dicho ordenamiento, las cuales son:

- I. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
- II. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes que afecten las defensas del particular y trasciende al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación en su caso.
- III. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
- IV. Si los hechos que lo 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.
- V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la Ley confiere dichas facultades.

Con anterioridad se asentó que en el procedimiento contencioso, el particular, específicamente contribuyente, en --

sus conceptos hace valer violación de la ley, es decir, violación a lo establecido en el Código Fiscal de la Federación, - que es la ley específica aplicable en materia fiscal. El legislador al establecer las causales de ilegalidad, específicamente enmarca la conducta de la autoridad administrativa fiscal, dándole los lineamientos en los cuales no debe caer a -- fin de que sus resoluciones se presuman plenamente válidas.

Y por otro lado, el contribuyente, le da los motivos, que a veces son utilizados con abuso, a fin de que se impugnen las resoluciones fiscales que a juicio de aquél se hayan apartado de lo establecido en la misma ley o como menciona la fracción V, se trate de facultades discrecionales que no corresponda a los fines de la ley.

Cada una de estas causales de ilegalidad tiene su peculiaridad como a continuación se expone:

- I. La incompetencia, que se debe entender como la carencia o falta legal de facultad para emitir una resolución fiscal, no solamente el Código Fiscal de la Federación, es el fundamento en el cual el sujeto o funcionario administrativo basa su actuación a fin de que el acto por él emitido surta plenamente sus efectos.

Ahora bien, también se puede impugnar la incompetencia de aquel funcionario que ordene o tramite el procedimiento del --

que derive dicha resolución, esto es así, ya que el antecedente inmediato de aquella resolución puede haberse llevado a cabo por un funcionario incompetente: por ejemplo, si el acto deriva de una orden de visita o de un requerimiento de documentación pero emitidas por un funcionario incompetente, aunque la resolución definitiva sea emitida por un funcionario competente se encuentra viciada en su origen.

II. Al tenor de los artículos 14 y 16 constitucionales, todo acto de autoridad debe cumplir con ciertas formalidades y según cada ley en particular señala que requisitos debe cumplir cada autoridad dentro de su esfera de competencia al emitir sus actos; así tenemos entonces, que en materia fiscal deben cumplirse, en cada resolución o acto de la autoridad fiscal los del artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, que prácticamente son los que señalan en los preceptos de la Carta Magna.

En cuanto a la fundamentación y motivación, no se debería resolver ante el Tribunal Administrativo de simple anulación, sino el particular afectado gozar del derecho de impugnar un acto de tal naturaleza ante un Tribunal de plena jurisdicción dependiente del Poder Judicial o mediante el juicio de garantías, sin esperar a que se trate de una resolución definitiva, ya que con posterioridad la autoridad tiene la oportunidad de dar motivos y fundamentos de sus actos.

III. Se considera, que esta causal da lugar a una gran laguna en la ley, ya que es arma de dos filos, lo cual no debe ser en el mundo de derecho, primero, porque - en cuanto al procedimiento no hay reglas claras y precisas, toda vez que los manuales de procedimientos de las unidades administrativas se van modificando de -- acuerdo a infinidad de circunstancias, siendo una de ellas la simplificación administrativa, entonces, si la ley fiscal no puntualiza muchas situaciones en - - cuanto al procedimiento, se da lugar a que el particular retrase el funcionamiento que cada día es más lento, de la gran maquinaria administrativa, por detalles que el legislador no ha previsto ni plasmado en las normas relativas.

IV. Esta fracción, como se desprende de su simple lectura, se refiere a los hechos observados por la autoridad, - en el primer supuesto el particular debe probar que -- los hechos que se le imputan no fueron realizados para lo cual debe aportar pruebas que no den lugar a la más mínima duda sobre la inexistencia de algún hecho, ya - que alguna señal es motivo de presunción por parte de la autoridad.

V. En cuanto a esta fracción, todavía con varias lagunas a su vez que para poder llevarse y aclarar todas las dudas y situaciones a que da lugar, se necesitaría --

consultar a la persona que formuló el proyecto original y a quienes directamente participaron en su corrección sea jurídica o gramatical.

Se buscó que se respetara el principio de equidad lo único que se logró es darle motivos al contribuyente para no cumplir en sus contribuciones al gasto público o para retrasar más sus pagos, lo cual es en perjuicio de la Nación de la cual todos los mexicanos formamos parte.

3. Aspectos Formales y Materiales.

a) Requisitos que debe reunir la sentencia conforme al artículo 237 del Código Fiscal de la Federación, mismos que debe tomar en cuenta el juzgador al momento de dictar sentencia.

1. Se fundará en derecho: En la sentencia se citarán los preceptos legales, que sirven de base para su emisión y que contengan el supuesto normativo aplicable al caso concreto para conceder o negar la razón a las partes.
2. Podrán invocarse hechos notorios si existió violación de forma o de fondo.
3. Se ocupará de analizar y resolver cada uno de los conceptos de nulidad hechos valer y que se refieren a la omisión de formalidades o violaciones de procedimientos.

to, aún cuando se considere fundado alguno de dichos conceptos.

4. La Sala juzgadora podrá corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados.
5. La Sala actuante podrá examinar en su conjunto los - - agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada.
6. La Sala sentenciadora, no podrá concluir los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.
7. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas, no impugnados de manera expresa en la demanda.

b) Estructura práctica de la sentencia.

Las sentencias que dicten las Salas del Tribunal Fiscal - de la Federación, al igual que todas las sentencias emitidas - por los Tribunales pertenecientes al Poder Judicial, deberán - contener:

1. Resultados: Es la fijación clara y precisa que realiza el juzgador, de los puntos controvertidos, así como el examen y valoración de las pruebas que se hayan rendido.
2. Considerandos: Son los fundamentos legales en que se

apoya el juzgador para producir la resolución definitiva.

3. Los Puntos Resolutivos: En los que expresará cuales son los actos cuya nulidad se declare; el plazo que se da a la autoridad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto o bien la orden de reponer el procedimiento. Las Salas deberán al pronunciar sentencia, suplir las deficiencias de la demanda pero en todo caso se concretarán a los puntos de la litis planteada.

Aspectos Materiales Por Vía de Ejemplo:

1. Planteamiento y fijación de la litis, que consiste en establecer cual es el objetivo total de la controversia y en qué términos se hace valer.
2. Análisis de los conceptos de anulación y las consideraciones del juzgador al respecto: Consiste en el estudio de los argumentos vertidos por las partes y el razonamiento lógico jurídico del juzgador para conocer o negar la razón al actor o al demandado.
3. Desarrollo: La metodología utilizada por el juzgador en cuanto a qué aspectos estudia en primer lugar, los argumentos del actor, en segundo los argumentos del demandado y estudia varios conceptos al mismo tiempo por referirse a la misma cuestión, que debe resolver alguna objeción planteada alguna causal de improceden

cia y sobreseimiento si se resolvió algún incidente, - si existió causa para suspender el procedimiento, el desahogo de las pruebas ofrecidas y el valor que se les da.

4. Conclusiones: De acuerdo a la litis planteada por las partes y el desahogo de las pruebas, por qué y a cuál de ellas le asiste la razón y el sentido en que debe resolver el asunto controvertido.

No obstante lo anotado, se considera que es más claro en cuanto a los requisitos sustanciales, la exposición que hace el Maestro José Becerra Bautista, en cuanto que se ubican concretamente en lo que se mencionó anteriormente y que tal autor denomina requisitos de fondo de la sentencia, los cuales son:

1. Ley de la congruencia en cuanto al fondo, las sentencias deben decidir, en forma congruente, todos los puntos controvertidos.
2. Razonamiento lógico que importa al fallo para llegar a la conclusión, en que se concreta su actividad jurisdiccional, debe formular desde el punto de vista un razonamiento cuyo fundamento es la norma principal jurídica aplicable.
3. Fijación formal de los hechos, que es el medio de buscar la verdad de los hechos, tal y como lo exponen las partes, mediante el sistema probatorio que permi-

te la ley, es decir, conocer la verdad real.

4. Valoración de las pruebas, se deben analizar cada una de ellas de tal forma que se pueden admitir o desechar. (94)

4. Efectos Jurídicos Procesales.

Efectos que se dividen en dos partes y que son las siguientes:

1. Una ejecutiva, que consiste en la actividad tendiente a cumplir lo dispuesto en el fallo con o sin la voluntad del obligado, adoptando el órgano jurisdiccional cuantas medidas y providencias sean necesarias para promover y actuar la ejecución.
2. De carácter declarativo, consiste en la influencia -- del fallo en ulteriores actividades declarativas de carácter jurisdiccional, es decir, la imposibilidad de que cualquier órgano jurisdiccional dicte un nuevo fallo sobre el mismo asunto, a este efecto se le llama cosa juzgada.

Efectos jurídicos materiales, son aquellos derivados de sentencias que dan lugar a nuevas situaciones en el campo del derecho y se reflejan en el nacimiento, modificación o extinción de las relaciones jurídico materiales.

94 Becerra Bautista José. El Proceso Civil en México. Editorial Porrúa. México 1978. p. 171.

Se puede admitir una de estas dos soluciones, la primera que el nacimiento de la situación jurídica subjetiva no es -- efecto dentro de la sentencia, sino del acto que la Adminis-- tración debe dictar, como consecuencia de la sentencia, la se gunda posición establece que es la sentencia la que da naci-- miento a la relación jurídica, siendo los actos administrati-- vos que se dicten después meros actos de ejecución para dar - efectividad a relaciones jurídicas ya creadas.

Se considera que el nacimiento de una relación jurídica material es un efecto de la sentencia y se señala que para -- ello es necesario lo siguiente:

1. Que el acto administrativo anulado por la sentencia, dependiera no del mero reconocimiento de la situación jurídica en favor del particular, sino del nacimiento de la misma, es decir, si existía un derecho del particular, que en el acto de la Administración debía li mitarse a reconocer, no cabe hablar propiamente que - la sentencia crea dicho derecho, como tampoco lo crea en el acto administrativo.
2. La sentencia no se limita a condenar a la administra-- ción que dicta el acto creador de la situación jurídi ca, para adecuar a derecho esa situación jurídica.

Efectos directos, como consecuencia y efectos directos del fallo emitido en el procedimiento contencioso, el cual es

tá a cargo del Tribunal Fiscal de la Federación, cuando emite sentencia en la que se declara la nulidad de la resolución impugnada, el acto administrativo, que consiste en la erogación que para las partes supone el proceso.

Extensión del acto viciado, de la vida jurídica y efecto económico que consiste en que las partes litigantes, cada una por su parte cubrirá los gastos que le ocasione el proceso.

Efectos legales de la sentencia con respecto al contenido del fallo, otro de los aspectos, es el cumplimiento, para las partes que voluntariamente se han sometido a la jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación, de la sentencia el cual tiene dos vertientes: Una para el particular o contribuyente y otra para la autoridad.

En cuanto al contribuyente, que al promover, juicio se -- convierte en actor, sólo existe una opción cuando el Tribunal Fiscal reconoce la validez del acto o resolución impugnada, -- que es acatar su contenido.

Algunas situaciones derivadas del reconocimiento de validez son por ejemplo:

1. Si la resolución impugnada determinaba un crédito o liquidación de impuesto, el actor deberá pagar el crédito liquidado.

2. Si el particular había realizado una consulta para estar seguro de su posición específica respecto de una contribución, deberá acatar el criterio que la autoridad sostiene en su resolución.
3. Si el contribuyente presentó una solicitud de autorización de deducciones y le fue negada, deberá considerar las erogaciones realizadas como no deducibles.
4. Si se le impuso una sanción deberá cubrir la misma a - la autoridad.

Claro que un efecto que no puede discutir es, el que el actor recurra la sentencia o interponga el juicio de amparo.

Ahora bien, para la autoridad, cuando la sentencia declara la nulidad, es obligatorio cumplir su contenido, pero también puede recurrir el fallo mediante el recurso de revisión.

Son más variadas las situaciones en que la autoridad debe cumplir con las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federa- - ción. Por ejemplo:

1. Reponer el procedimiento administrativo
2. Reponer el procedimiento de notificación
3. Reponer la resolución fiscal para determinar un crédi-to inferior.
4. Autorizar la deducción de ciertas erogaciones del con-tribuyente.

2. Si el particular había realizado una consulta para estar seguro de su posición específica respecto de una contribución, deberá acatar el criterio que la autoridad sostiene en su resolución.
3. Si el contribuyente presentó una solicitud de autorización de deducciones y le fue negada, deberá considerar las erogaciones realizadas como no deducibles.
4. Si se le impuso una sanción deberá cubrir la misma a - la autoridad.

Claro que un efecto que no puede discutir es, el que el actor recurra la sentencia o interponga el juicio de amparo.

Ahora bien, para la autoridad, cuando la sentencia declara la nulidad, es obligatorio cumplir su contenido, pero también puede recurrir el fallo mediante el recurso de revisión.

Son más variadas las situaciones en que la autoridad debe cumplir con las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federa- - ción. Por ejemplo:

1. Reponer el procedimiento administrativo
2. Reponer el procedimiento de notificación
3. Reponer la resolución fiscal para determinar un crédi-to inferior.
4. Autorizar la deducción de ciertas erogaciones del con-tribuyente.

5. Autorizar el pago en parcialidades de un crédito fiscal.
6. Modificar el criterio fijado al contribuyente.

Y en el caso más extremo, cuando se declara la nulidad - lisa y llana, es retirar completamente de la vida jurídica -- aquel acto o resolución que adolece de ilegalidad insubsanable.

Se hace notar que cuando la sentencia es desfavorable a la autoridad, no solamente perjudica a la misma autoridad que siendo ella un órgano del Estado que representa a la Hacienda Pública que recauda los ingresos para el gasto público que es en beneficio de la colectividad, realmente quien resulta afectada es la colectividad misma.

5. Firmeza de las Sentencias

Para que produzcan los efectos normales de todo proceso es necesario que exista una sentencia firme; son sentencias - firmes cuando ya no existe contra ellas recurso alguno, ni ordinario ni extraordinario por su naturaleza por haber sido - consentidas por las partes. Por lo tanto una sentencia puede adquirir el carácter de firme de dos maneras:

- a) Por su naturaleza, no existe recurso alguno ordinario

o extraordinario, es decir, cuando el propio derecho positivo estima que una sentencia, en cuanto se dicta, no es susceptible de impugnación.

- b) Cuando aún siendo susceptible de impugnación mediante algunos recursos, la parte legítima para interponerlos haya dejado transcurrir los plazos establecidos por la ley para recurrirla.

Las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación no necesitan formulismo alguno, pero deben contener:

1. La fijación clara y precisa de los puntos controvertidos así como el examen y valoración de las pruebas -- que se hayan recibido.
2. Los fundamentos legales en que se apoyan para producir la resolución definitiva.
3. Los puntos resolutivos, en los que se expresarán los actos cuya nulidad se declare; el plazo que se dé a la autoridad para contestar una petición de acuerdo con la naturaleza del asunto o bien la orden de reponer el procedimiento. Las Salas deberán pronunciar sentencia, suplir las deficiencias de la demanda pero en todo caso se concretarán a los puntos de la litis planteada.

La sentencia se pronuncia por unanimidad o por mayoría -

de votos de los magistrados integrantes de la Sala correspondiente. Las sentencias que declaren fundada la demanda, dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que le hubieren sido indebidamente afectados o desconocidos.

La sentencia se traduce en un acto escrito debiendo ser claro en sus términos a fin de evitar la obscuridad en su redacción. En estas condiciones la sentencia en su estructura debe reunir las siguientes formalidades:

1. La sentencia debe estar formada por un encabezado, en el que se expresa lugar, fecha en que se dicta así -- mismo la declaración de estar debidamente integrada -- la Sala reunidos 3 magistrados, conforme a la ley, la clase de juicio y la acción ejercitada.
2. El cuerpo del documento en que conste el fallo está -- integrado por los resultados y considerandos; en los primeros se contienen los hechos del debate, las pretensiones aducidas por las partes y las pruebas aportadas por ellas, así como su desahogo, en cambio en -- los considerandos se hace la fundamentación legal de las sentencias haciendo una relación clara y precisa de los hechos probados y de los preceptos aplicables.
3. Por último la parte resolutive o fallo, que es la parte dispositiva de la sentencia.

La sentencia del contencioso administrativo, como dimana de un órgano colegiado sigue en su formación una fase de deliberación y una de votación, la primera supone el intercambio de opinión y discusión entre los elementos del órgano colegiado y tiene lugar después de formulado el proyecto de la sen--tencia por el magistrado instructor. Este expone a la deliberación de la Sala los puntos de hecho y de derecho sobre los que haya de recaer el fallo, la votación se tomará por mayo--ría sin perjuicio de que haya voto particular.

Terminada la votación, viene la redacción de la senten--cia que hará el Secretario del Tribunal y será firmada por todos los magistrados, aún por aquellos que hayan formulado voto particular pero este último insertará en el texto de la --propia resolución; una vez hecho todo esto se le notificará a las partes.

Lo que si se concibe es que el Tribunal haga aclaracio--nes o adiciones que estime oportunas, que se harán de oficio o a instancia de parte, la aclaración debe hacerse por el órgano jurisdiccional que dictó la resolución, cuando haya puntos oscuros o ambiguos y podrá solicitarse por cualesquiera de las partes a quien afectó. La resolución de aclaración y que fijará el alcance y sentido exacto de la parte dispositiva de la resolución.

En el contencioso de nulidad la litis que se resuelve no

es de interpretación de la Constitución o violación directa a ella (como se dirime en el juicio de amparo), del acto que -- proviene de la autoridad encargada de apegarse a esta regulación ordinaria, el contencioso administrativo tiene fundamentalmente el propósito de buscar la regularidad del actuar administrativo. (95)

Al realizar el estudio de cada una de las causales de nulidad que reconoce el Código Fiscal de la Federación en nuestro derecho, nos dimos cuenta de que buscan terminar con cualquier ilegalidad que se hubiere podido presentar, por los actos administrativos. Así el juicio que se lleva ante el Tribunal Fiscal de la Federación, sirve "como medio de control - del principio de la legalidad de las actuaciones de las autoridades. (96)

De lo anterior se concluye que, a través del juicio de nulidad se tutela la legalidad que deben revestir los actos administrativos en favor de los contribuyentes, las resoluciones emitidas por las autoridades fiscales que pueden ser materia del juicio de nulidad y que son llevadas ante el Tribunal de anulación debe reunir determinadas características; el -- maestro Emilio Margain Manautou ha precisado, que para impug-

95 Briseño Sierra, Humberto. Competencia de los Tribunales Administrativos Jurídica 4a. Ed. México 1972, p. 108.

96 Arreola Ortiz Leopoldo R. La Naturaleza del Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años al servicio de México. Tomo I. México 1972. p. 166.

nar una resolución ante el Tribunal Fiscal se requiere:

1. Que sea definitiva
2. Que lesione un interés o cause un agravio o perjuicio
3. Que sea personal y concreta
4. Que conste por escrito
5. Que sea nueva. (97)

Estas características se desprenden del contenido del artículo 23 de la ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación y 202 del Código Fiscal de la Federación.

Ahora bien, estas características son genéricas, puesto que el mismo artículo 23 de la ley orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación enumera otras tantas resoluciones que -- pueden impugnarse ante las Salas Fiscales, por vía de ejemplo tenemos:

Dos resoluciones primero que causen un agravio en materia fiscal y que no determine una obligación, no lo liquide o no dé las bases para liquidarla, que no se trate de la negativa de la devolución de un ingreso indebidamente percibido -- por el Estado, que tampoco sean aquellas en que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales; y siendo diferentes de las anteriores, tenemos aquellas que nie

guen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales - que en materia civil, militar y con cargo al Erario Federal o el Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado, sean en beneficio directo del interesado o de sus familiares o derechohabientes; otras son, las resolucio--nes que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las Dependencias de - la Administración Pública Federal Centralizada; otras las que constituyen créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la federación o de otras dependencias; por último cuando se trate de los requerimientos por el pago de garan- - tías de obligaciones fiscales a cargo de terceros así como -- aquellas que se señalen en otras leyes diferentes.

Con respecto al contenido del artículo 202 del Código -- Fiscal de la Federación, se establecen ciertos requisitos de procedencia, entre ellos tenemos los siguientes: cuando las - resoluciones que se impugnen ya no puedan ser debatidas a tra--vés de la vía administrativa, esto es que gocen del principio de definitividad porque ya no existía algún recurso o medio - de defensa; cuando se haya agotado un procedimiento judicial en que haya estado a debate la resolución fiscal; o cuando el acto que se reclama sea muy patente.

6. Ejecución de las Sentencias.

Como consecuencia, en el proceso Contencioso Administra-

tivo ante el Tribunal Fiscal, como en todo proceso jurisdiccional y agotada la actividad de las partes, se procede a dictar sentencia.

Se hace notar que existen Tribunales de plena jurisdicción mismos que nuestro país integran el Poder Judicial sea Local o Federal y Tribunales Administrativos, los cuales realizan una función materialmente jurisdiccional pero formalmente son parte del Poder Ejecutivo.

El Tribunal Fiscal de simple anulación como característica de tribunal de plena jurisdicción, se ha dotado con la facultad de que en sus sentencias fije el sentido, que cuando declara la nulidad del acto impugnado para efectos en que debe cumplimentar la autoridad, la sentencia emitida.

Ahora bien los tribunales de simple anulación no tienen la facultad para ordenar la ejecución forzosa de sus sentencias. Por lo tanto cuando la sentencia de un tribunal declarativo requiere de ejecución, se tiene que acudir ante el tribunal de plena jurisdicción.

La sentencia y en especial aquella que es favorable al particular, constituye el último medio por el que concretamente la administración pública, le concede la razón al contribuyente, es decir, cuando las pretensiones del demandante son reconocidas en sentido positivo.

La ejecución de la sentencia es el punto culminante de - la seguridad jurídica de los derechos de los contribuyentes, - teóricamente resulta un contrasentido, que el poder público - se ejecute a sí mismo, y sin embargo resulta la plena realización del estado de derecho.

Señala González Pérez "en el mundo real de la sociedad - invadida por la administración pública, han fracasado rotundamente los intentos de someter la actividad administrativa "al derecho"". (98)

Sin embargo no es problema irresoluble el someter la actividad administrativa al derecho, involucra actos de funcionarios administrativos a la ley un adecuado sistema de control horizontales y verticales, independencia del poder judicial. Cuya vigencia supone lo anterior, es la existencia de medios jurídicos adecuados para lograr la ejecución de las -- sentencias de los tribunales administrativos, el ejercicio de su imperio, hablar de ejecución de las sentencias es al mismo tiempo referirse al ejercicio de la coacción legal para conseguir que se cumpla la resolución, se realice el acto o procedimiento, o se otorgue una prestación.

El tribunal fiscal, materialmente jurisdiccional y formalmente administrativo carece de la facultad para ejecutar -

98 Cfr. González Pérez... Op. cit. p. 423.

las causales de ilegalidad contenidas en el artículo 238 del Código Fiscal, obviamente en la sentencia se reconocerá la validez de dicha resolución, esto es, cuando el actor no demuestre fehacientemente y en forma indubitable que el acto impugnado ha incurrido en alguna causal de ilegalidad y le cause perjuicio en su esfera jurídica.

La declaración de nulidad establecida en la fracción II del citado precepto 239, se pronunciará cuando la resolución incurra en la causal de ilegalidad prevista en el artículo -- 238, fracciones I, IV y V.

En su último párrafo el artículo 239 expresamente establece, que se declarará la nulidad para el efecto de que se emite nueva resolución siempre y cuando se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II, III y en su caso V del artículo 238 del Código Fiscal de la Federación.

Todo lo anterior refleja que las sentencias emitidas por el Tribunal Fiscal deberán forzosamente emitirse en alguno de los sentidos mencionados, lo cual impide algún otro pronunciamiento acerca de las resoluciones impugnadas.

La apreciación que se realiza en cuanto a la aportación del presente trabajo, es el panorama que se contiene a través del desarrollo va encaminado a señalar algunos de los efectos

que producen las sentencias que emite el Tribunal Fiscal, las cuales son meramente declarativas, siendo además por carecer el Tribunal de la facultad de imperio para hacer cumplir sus fallos, los efectos son muy peculiares.

El carácter declarativo consiste en que solamente se reconoce la validez del acto impugnado, dejando firme la situación jurídica determinada en la resolución que se impugnó a través del procedimiento contencioso administrativo, sin dar lugar o crear una nueva situación de derecho.

Así mismo la otra característica que se mencionó y relativa al aspecto declarativo de las sentencias consiste en la imposibilidad jurídica para que el órgano juzgador haga efectivos los fallos que emite, en contra de la parte que haya resultado "condenada" en la resolución emitida al término del procedimiento contencioso.

En el cumplimiento de la sentencia que implica para las partes el acatar un fallo, que si bien no es constitutivo si resuelve una situación derivada del sentido del fallo al culminar el procedimiento contencioso, es decir, si se reconoce la validez, deviene obligatoriedad para el contribuyente de cumplir con el contenido determinado en la resolución que el mismo impugnó con anterioridad pudiendo consistir el contenido del acto combatido en determinación de una obligación, o la liquidación o la fijación de las bases para ella, así como

también la emisión de un criterio sostenido por la autoridad emisora del acto impugnado.

En cuanto a la situación de la autoridad cuando debe cumplir con un fallo desfavorable normalmente consiste en la reposición o corrección del acto que contenía alguna irregularidad que lo hacía encontrarse viciado, o en caso extremo, retirar de la vida jurídica aquel acto o resolución.

Por último, la oportunidad que tenga el Tribunal Fiscal para hacer cumplir sus fallos, resulta benéfica para los contribuyentes, en virtud de hacer más pronta y expédita la justicia contenciosa- fiscal, así como un beneficio del Erario - Federal para la recaudación oportuna de las contribuciones -- con que se debe cubrir el gasto público.

CONCLUSIONES

1. El acto administrativo debe reunir todos los elementos esenciales de no ser así no tendría plena validez.

2. Cuando el acto reúne los elementos esenciales, en virtud se satisface todos los requisitos que debe cumplir la autoridad administrativa al emitir una resolución que afecte la esfera jurídica del particular.

3. Cuando el acto reúne los elementos esenciales es válido, cuando no los reúne el acto es inexistente.

4. En virtud de que la autoridad administrativa emite el acto que afecta al particular, este inicia el juicio de nulidad en el cual se determinará a través de una sentencia la -- cual puede ser relativa o absoluta.

5. La tradición judicialista, que tanto ha inhibido en nuestro sistema del desarrollo del contencioso-administrativo pleno, a este en el plano del Poder Judicial porque, en el -- fondo, parece que el Judicial es la única instancia jurídico-político capaz de controlar lo que los expertos han dado en llamar como "la hipertrofia del Ejecutivo".

6. Esta tradición no se percató de que, dada la politización y la falta de eficacia en la carrera judicial, el Poder

Judicial no puede desempeñar con todo el éxito requerido su encomienda de control. la cual mejoraría si se desterrara esa politización y se vigorizará la carrera y se otorgarán amplias garantías a los jueces para desempeñar su cometido.

7. Esa misma necesidad de que se otorguen amplias garantías a los jueces no especializados en materia administrativa, para los jueces especializados y entonces, más que inscribir al contencioso en el marco del Poder Judicial, hay que otorgar mejores garantías para que estos Tribunales, formalmente administrativos pero materialmente judiciales pueden llevar a cabo su labor y desterrar influjos políticos.

8. Junto con ese otorgamiento de mejores garantías, es necesario que el contencioso alcance el grado de plena jurisdicción, para que exista un adecuado tratamiento de las controversias administrativas y se lleguen a dilucidar aspectos tan trascendentales para los particulares, como la protección esencial de sus derechos políticos y la justicia agraria, que la jurisdicción convencional no alcanza a cubrir debidamente.

9. Las reformas constitucionales que, desde 1946 hasta 1987, se han practicado para fundamentar el contencioso, no han trascendido de ser una mera convalidación de un hecho con sumado, como promulgación de una ley estatal creando un tribunal administrativo y, esencialmente, no han operado como lo -

que debieran ser, como un catalizador idóneo para llegar a un estado avanzado de administración de justicia, al cual han --
llegado muchos países aparentemente menos desarrollados que --
en México, como Guatemala y el Salvador, pero no el nuestro.

10. En función de las conclusiones anteriores, podemos -
inferir que la ubicación del contencioso es dentro del poder
ejecutivo, poder que en forma casi natural ha desempeñado la
función del contencioso, la cual influye en forma importante
para que el Ejecutivo, en función de la garantía de audiencia,
respete más los derechos de los particulares.

11. Esta ubicación es confirmada por el artículo 1º de -
la ley orgánica del poder judicial federal, que no incluye a
los tribunales administrativos como órganos integrados a él.

12. En nuestro sistema están dadas las condiciones para
que el Contencioso Administrativo desarrolle una plena jurisdicción, a la mera de los Consejos de Estado, como el francés, pero la tradición judicialista que impera en nuestro sistema ha impedido ese desarrollo y trata de monopolizar, equivocadamente, para Poder Judicial una función, como lo es el respeto al principio de legalidad, función que mientras no entrañe --
una invocación directa a las garantías individuales, puede --
ser desempeñada por cualquier autoridad, aunque no sea judi--
cial.

13. Esta perspectiva no impide afirmar que, a nivel local, se perfila como más conveniente el control judicial ejercido por las autoridades judiciales convencionales, que el control del contencioso sobre la Administración Pública activa, toda vez que en provincia es más fácil que el Ejecutivo pueda manipular a las mismas autoridades ejecutivas, aunque lo sean sólo formalmente hablando, que a las autoridades formal y materialmente judiciales.

14. El Tribunal Fiscal de la Federación, como órgano jurisdiccional ante el cual se dirimen las controversias que surgen entre los particulares y las autoridades administrativas.

15. El Tribunal Fiscal de la Federación emite resoluciones meramente declarativas, es decir, carece de la facultad de imperio para hacer cumplir sus fallos.

16. El proceso ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es sumario y la intervención de las partes es mínima, incluso el proceso se desarrolla en forma oficiosa, es decir, sin que las partes tengan que solicitar o motivar la actuación del juzgador.

17. A partir de la clasificación de la sentencia que engloba a las declarativas, constitutivas y de condena, se deriva que las sentencias emitidas por el Tribunal Fiscal, son --

sentencias específicamente declarativas que a partir de la -- creación del Tribunal se han querido conceder facultades de -- tribunal de plena jurisdicción y que el artículo 239 fracción III del Código Fiscal, ha establecido al manifestar como una modalidad de las sentencias, que se declare la nulidad de la resolución para efectos.

18. En estas sentencias cuando se declara la nulidad para efectos, incluyen una condena para la autoridad administrativa, a fin de que conforme al criterio de la Sala realice -- ciertos actos subsanando los vicios de la resolución impugnada, no así cuando reconoce la validez del fallo, lo cual es -- para que el contribuyente acate el contenido de la resolución que impugno en juicio de nulidad.

19. Las sentencias emitidas por el tribunal fiscal en el procedimiento contencioso, al resolver el juicio de nulidad -- promovido por el contribuyente en contra de una resolución ad ministrativa deben surtir determinados efectos, de acuerdo al sentido en que se hayan dictado, para ello encontramos que -- las resoluciones impugnadas en juicio debieron haber incurrido en una causal de ilegalidad de las previstas en el artículo 238 del Código Fiscal.

20. De acuerdo a la causal de ilegalidad en que se funda la instancia del contribuyente es como se fijará el sentido -- de la resolución y los efectos que surtiera el fallo. Tene--

mos entonces que si la causal invocada se refiere a las formalidades del procedimiento, la sentencia declara la nulidad para efectos de que se reponga aquel, si la causal que señala afecta al fondo de la resolución, la nulidad será lisa y llana; y cuando el actor no haya demostrado la causal de ilegalidad invocada, mediante pruebas fehacientes se reconocerá la validez del acto impugnado.

21. Cuando las sentencias emitidas por el tribunal fiscal a través de las Salas que lo integran pueden ser recurridas por medio de los recursos previstos en la ley o directamente en vía de juicio de amparo, y si el contribuyente no impugna dichas sentencias, las mismas causan estado es decir, quedan firmes y las partes se obligan a su cumplimiento en forma voluntaria, ya que libremente se sujetan al arbitrio de dicho órgano.

BIBLIOGRAFIA

1. Arnaiz Amigo, Aurora. Los Actos Administrativos y sus - Recursos. México, Revista de la Facultad de Derecho de México, (Enero-Junio 1986), Tomo XXXVI, números 145, 146 y 147.
2. Arreola Ortiz Leopoldo R. La Naturaleza del Tribunal -- Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años al servicio de México. Tomo I. México 1972.
3. Becerra Bautista, José. El Proceso Civil en México. Ed. Porrúa. México 1978.
4. Briseño Sierra, Humberto. Competencia de los Tribunales Administrativos en Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, número extraordinario. México 1971.
5. Cabanellas, Guillermo. Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual. Tomo I (A-BO 12a. Ed. revisada y ampliada por Luis Alcalá Zamora y Castillo. Ed. Heliasta. S.R.L. Buenos Aires, República Argentina 1979.
6. Carrillo Flores, Antonio. Estudios de Derecho Adminis--trativo y Judicial. Editorial Porrúa. México 1984.
7. Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto. Elementos del Dereg

- cho Administrativo. Ed. Limusa. México 1986.
8. Diez Manuel, María. El Acto Administrativo. 2a. Ed. Tipográfica. Ed. Argentina. Buenos Aires, República de Argentina 1961.
 9. Fix Zamudio, Héctor. Hacia un Tribunal Federal de Justicia Administrativa. En Tribunal Fiscal de la Federación. Cuarenta y cinco años al servicio de la Federación. Tribunal Fiscal de la Federación. México 1983.
 10. Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. 7a. Ed. Edit. Porrúa, S.A. México 1958.
 11. Garza, Sergio Francisco de la. Recursos Administrativos en Justicia Administrativa. Editorial Trillas. México 1988.
 12. González Pérez, Jesús. Reforma del Proceso Administrativo. En Reforma Procesal de Estudios, en memoria de Nicéto Alcalá Zamora y Castillo. México, UNAM, 1987.
 13. Lions, Monique. El Poder Legislativo en América Latina. México. UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas 1984.
 14. Lomelí Cerezo, Margarita. Estudios Fiscales. Colección de Estudios Jurídicos del Tribunal Fiscal de la Federa -

ción. Volumen VI. Departamento de Publicaciones del --
Tribunal Fiscal de la Federación. México 1984.

15. Margain Manatou, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. México. Universidad de San Luis Potosí 1980.
16. Morales, Gabriel. Comentarios al Juicio de Nulidad en --
Justicia Administrativa. Ed. Trillas. México 1987.
17. Santofimio G. Jaime Orlando. Acto Administrativo. Pro-
cedimiento y Eficacia y validez. UNAM. México 1987.
18. Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo, México Ed.
Porrúa. Tomo I, 1973.
19. Toral Moreno, Jesús. Notas del Primer Curso de Derecho
Procesal Civil. México, D.F.
20. Valdés Villarreal, Miguel. Evaluación del Sistema de --
Justicia Fiscal Administrativa. Ed. Trillas. México --
1988.