

321309
25
24.

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No.3213 CON FECHA 16 - X - 1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION HACIA LA PLENA JURISDICCION

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
CLAUDIA SILVA BARRERA
ASESOR DE LA TESIS:
LIC. JUAN ANDRES LEDESMA FUENTES
CED. PROFESIONAL 1610991

MEXICO, D.F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

1997



Universidad Nacional
Autónoma de México



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 esta 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.

A Dios... por el milagro de que somos testigos todos los días, la vida; y porque sin su infinita misericordia no estaría hoy aquí.

A mis padres... por su ejemplo diario de integridad y honestidad, por su amor y sobre todo por enseñarme día a día que puedo ser un mejor ser humano.

A mis hermanos... Por su infinito apoyo y confianza.

A tres personas muy especiales, mis sobrinos, porque sin darse cuenta con su sonrisa me motivan a seguir superándome.

A una persona fundamental en mi formación profesional, el Lic. Ricardo Sergio de la Rosa V., Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, quien fue la primera persona que me brindó su mano, confianza y apoyo al llegar a esa institución, pero sobre todo, por compartir conmigo, en todo momento, sus conocimientos.

A mi asesor Lic. Juan Andrés Ledesma Fuentes, excelente catedrático e insuperable amigo.

A la Universidad del Tepayac, por formar a diario dentro y fuera de sus aulas personas que sirvan a la sociedad y a Dios.

A una persona muy importante en mi vida a la que amo y doy gracias por su amor y apoyo en todo lo que hago
Edgardo E. Cruz González.

ÍNDICE

Introducción	1
Capítulo I ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.	1
1.1. Antecedentes de lo contencioso administrativo en México.	2
1.1.1. El Consejo de Estado francés.	4
1.1.2. La Constitución de Cádiz de 1812.	4
1.1.3. La Constitución Federal de 1824.	5
1.1.4. Las Siete Leyes Centralistas de 1836.	5
1.1.5. Las Bases Orgánicas de 1843.	6
1.1.6. Las Bases Orgánicas de 1853.	7
1.1.7. Ley para el arreglo de lo Contencioso Administrativo de 1853.	7
1.1.8. La Constitución de 1857.	10
1.1.9. La Constitución de 1917 y sus reformas.	19
1.1.10. Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta.	24
1.2. Antecedentes y evolución del Tribunal Fiscal de la Federación.	25
1.2.1. Ley de Justicia Fiscal de 1936.	25
1.2.2. Naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación.	26
1.2.3. Naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación en función de las sentencias que emite.	31

1.2.4. El Juicio de amparo como medio para ejecutar sentencias.	36
1.2.5. El Recurso de queja.	37
Capítulo II JUSTICIA ADMINISTRATIVA.	42
2.1. Autoridad administrativa.	43
2.1.1. El Gobierno de la Federación.	43
2.1.2. Centralización.	46
2.1.2.1. Organización administrativa centralizada Federal.	47
2.2. El Acto administrativo.	49
2.2.1. Concepto.	50
2.2.2. Elementos y requisitos del acto administrativo.	53
2.2.3. Efectos del acto administrativo.	65
2.2.4. Cumplimiento del acto administrativo.	65
2.2.5. Ejecutividad del acto administrativo.	66
2.2.6. Extinción del acto administrativo.	67
2.3. El Recurso administrativo.	68
2.3.1. Concepto.	68
2.3.2. Carácter optativo de los recursos administrativos.	70
2.3.3. Elementos del recurso administrativo.	71
2.4. Justicia administrativa.	73
2.4.1. Concepto.	74
2.4.2. Jurisdicción administrativa.	76
2.4.3. El contencioso administrativo.	78

2.4.3.1. El contencioso de plena jurisdicción.	79
2.4.3.2 El contencioso de anulación.	80
2.5. El Tribunal Fiscal de la Federación.	83
2.5.3.1. Naturaleza jurídica.	83
2.5.2. Estructura.	85
2.5.3. Competencia.	85
2.5.4. El Procedimiento Contencioso Administrativo seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación.	89
Capítulo III EL TRIBUNAL FISCAL HACIA LA PLENA JURISDICCIÓN.	91
3.1. Situación actual.	92
3.2. Necesidad de dotar al Tribunal Fiscal de la Federación de la plena jurisdicción.	93
3.3. Análisis y comparación de algunos Tribunales Locales de lo Contencioso Administrativo	96
3.3.1. Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero	96
3.3.2. Tribunal del lo Contencioso Administrativo del Estado de México.	100
3.3.3. Tribunal del lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal	102
3.3.4. Tribunal del lo Contencioso Administrativo del Estado de Sinaloa	105
3.3.5. Tribunales Contencioso Administrativos de Baja California Norte, Querétaro Norte, Querétaro, Veracruz y Yucatán.	107
3.4. El Tribunal Fiscal de la Federación hacia una plena jurisdicción.	108
3.5. Propuesta: Incidente de Ejecución de Sentencia.	109

3.5.1. Reformas a diversos ordenamientos jurídicos necesarias para la implantación del incidente de ejecución de sentencia.	112
3.5.2. Reforma propuesta para la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	112
3.5.3. Reforma propuesta para el Código Fiscal de la Federación.	113
3.5.4. Reforma propuesta para la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.	116
Conclusiones	121
Bibliografía	125
Legislación	127

INTRODUCCIÓN

La actuación de la Administración Pública no siempre se ajusta a los principios de legalidad por lo que ha sido necesario establecer formas de control de la actuación administrativa, bien sea de autotutela o jurisdiccionales; sin embargo, a lo largo de la historia de la justicia administrativa en nuestro país hemos constatado que no es suficiente con la existencia de tribunales altamente especializados e imparciales, como el Tribunal Fiscal de la Federación, en la impartición de justicia administrativa, ya que, paradójicamente, por muy pronta e imparcial que sea la justicia administrada por los tribunales, si no va aparejada de los mecanismos suficientes para hacerla cumplir se puede convertir en una gran injusticia. Por lo que resulta necesario que el Tribunal Fiscal de la Federación cuente con los mecanismos que garanticen que sea él mismo quien pueda supervisar el correcto cumplimiento de sus resoluciones.

Si bien el Tribunal Fiscal de la Federación en sesenta años de existencia se ha ido acercando a la plena jurisdicción, no la ha alcanzado, pues aún no ha dado el último y gran paso que lo lleve al pináculo. El cuestionamiento entonces sería, cómo dotarlo del imperio suficiente para hacer cumplir y ejecutar sus sentencias. Será con un procedimiento breve y sencillo que comprenda tanto la vigilancia en el cumplimiento del

fallo, con la aplicación de las sanciones correspondientes en caso de incumplimiento, como con la ejecución de las resoluciones cuando la naturaleza de la misma lo permita.

A lo expresado obedece la presente investigación, la cual, en el primero de los capítulos que la integran, se delinea un panorama de lo que ha sido la historia, primero de lo contencioso administrativo en nuestro país y posteriormente la existencia y evolución del Tribunal Fiscal de la Federación, primero y máximo exponente de la justicia administrativa en México, analizando desde la influencia recibida por el Consejo de Estado francés, así como todas las instituciones contencioso administrativas existentes en el siglo pasado, hasta la creación de dicho órgano jurisdiccional y la conmoción que causó su existencia, así como su evolución en lo concerniente a las sentencias que emite y el cumplimiento de sus fallos.

Nociones generales de justicia administrativa, el acto administrativo, pieza fundamental en el desarrollo de la Administración Pública y conceptos fundamentales de Derecho Administrativo, son comentados en el segundo capítulo de esta tesis. Y como resulta ocioso el observar un fenómeno sin proporcionar alternativas, en el tercer capítulo de esta investigación y después de analizar diversos procedimientos con que cuentan algunos Tribunales Locales de lo Contencioso Administrativo, se propone un procedimiento para que el Tribunal Fiscal de la Federación vigile y garantice el cumplimiento de sus resoluciones, así como algunas reformas que resultan necesarias a diversos ordenamientos jurídicos reguladores del contencioso administrativo para que la implantación del procedimiento sugerido sea posible.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN

1.1 ANTECEDENTES DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.

Con frecuencia se piensa que los antecedentes de lo contencioso administrativo en nuestro país se remontan a no más allá de 1936, año en que fue promulgada por el **Presidente General Lázaro Cárdenas la Ley de Justicia Fiscal**, misma que creó al **Tribunal Fiscal de la Federación**. Esto no es así, ya que encontramos desde el primer cuarto del **siglo XVI**, con la **Ley 35, Título XV, Libro 2º de la Legislación Recopilada de Indias**, comentada por **Juan de Solórzano**, la cual, ofrecía a los ciudadanos un medio de defensa contra las decisiones que los Virreyes y Gobernadores emitían en nombre del gobierno, al establecer que, todas las cosas que los Virreyes y Gobernadores proveyeren a título de **Gobierno** y alguna parte se sintiera agraviada podía apelar y recurrir a las **Audiencias Reales de las Indias**. Más aún, estaba previsto que, cuando el virrey considerara oportuno insistir en la ejecución del acuerdo impugnado, podría hacerlo, enviando entonces los autos al **Consejo Real de las Indias**.

Este sistema colonial alcanzó su culminación en la **Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes del Ejército y Provincia en el reino de la Nueva España de 1876**, con excepción de las materias de la **Real Hacienda**, confiadas a la **Junta Superior de Hacienda**, considerada por **Antonio Carrillo Flores** como "el pasado del **Tribunal Fiscal de la Federación**"¹.

¹ Antonio Carrillo Flores. El Tribunal Fiscal de la Federación. Un Testimonio, p. 16. Cfr.

Existía también un instrumento calificado como amparo, un interdicto posesorio, utilizado para la tutela de los derechos personales, de posesión y de propiedad de los gobernados, inclusive contra actos de afectación realizados por autoridades administrativas.

Más tarde, se autorizó a los Virreyes a conocer de las apelaciones interpuestas en contra de las resoluciones que le fueran adversas, extendiéndose posteriormente este sistema tanto a materias judiciales como administrativas.

En palabras de Jacinto Pallares, "durante la dominación española, fueron estableciéndose sucesivamente multitud de tribunales especiales para la administración de justicia, muchos de ellos revestidos también de facultades del orden gubernativo en el ramo que estaba bajo su inspección"².

Hacia finales del siglo XVIII existían quince órdenes de tribunales encargados de las materias más variadas; sin embargo, la suprema jurisdicción residía en el rey y la actuación del virrey era casi discrecional.

En su inicio la rama más importante del Poder Judicial colonial estuvo constituida por las Audiencias Reales de las Indias, las cuales conocían de todas las cosas que Virreyes y Gobernadores proveyeran a título de Gobierno, como señalábamos

² Jacinto Pallares, El Poder Judicial o Tratado Completo de la Organización, Competencia y Procedimientos de los Tribunales de la República Mexicana, p.28.

anteriormente; en aquéllas, los interesados eran oídos judicialmente y se confirmaban, revocaban o moderaban los autos y decretos de los Virreyes y Gobernadores.

El fuero de la Hacienda comprendió distintos tribunales en las diversas materias hacendarias, la Real Ordenanza para el Establecimiento e Instrucción de Intendentes del Ejército y Provincia en el Reino de la Nueva España, expedida en Madrid, en el año de 1876, la cual creó la Junta Superior de Hacienda que fungía como tribunal de apelación en los asuntos contencioso fiscales.

1.1.1 EL CONSEJO DE ESTADO FRANCÉS.

En Francia existía una institución denominada Consejo del Rey que tenía facultades en los litigios y reglamentos de asuntos administrativos, misma que desapareció para crearse con la Ley del 16 y 24 de agosto de 1790, bajo el nombre de Consejo de Estado y los Consejos de Prefectura, una organización que elaboraba proyectos de ley, reglamentos y resolvía controversias administrativas, dependiendo directamente de la Administración Pública, mismo que sirvió de inspiración para la implantación de la justicia administrativa en México.

1.1.2 LA CONSTITUCIÓN DE CÁDIZ DE 1812.

La Constitución de Cádiz de 1812, promulgada tanto en España como en el virreinato, no tuvo una aplicación adecuada y debido a la influencia francesa se creó un Consejo de

Estado, que fungía como Consejo del Rey, en materia gubernativa, pero no encontró una aplicación inmediata por su desarrollo inacabado.

Durante los primeros años del siglo XIX, a la manera norteamericana, se siguió la idea de que las controversias correspondía dilucidarlas al Poder Judicial y así se ve reflejado en la Constitución de Apatzingán de 1814.

1.1.3 LA CONSTITUCIÓN FEDERAL DE 1824.

La Constitución Federal de 1824 creó un Consejo de Gobierno, la fracción IX de su artículo 116 dispone: "Conceder el pase o retener los decretos conciliares, bulas pontificias, breves y rescriptas, con consentimiento del congreso general, si contienen disposiciones generales; oyendo al senado y en sus recesos al Consejo de Gobierno, si se versaren sobre negocios particulares o gubernativos; y a la Corte Suprema de Justicia, si se hubieren expedido sobre asuntos contenciosos".³

Cabe hacer mención que la Constitución en cuestión sufre entre otras influencias la de la Constitución norteamericana y acepta un sistema judicialista rígido con división de poderes, que más tarde recoge la Constitución de 1857.

1.1.4 LAS SIETE LEYES CENTRALISTAS DE 1836.

Las Siete Leyes Centralistas del 29 de diciembre de 1836, mantienen el principio de división de poderes del régimen centralista, al cual adicionan un absurdo cuarto poder,

³ Andrés Serra Rojas, Derecho Administrativo Segundo Curso, p. 799.

llamado por la segunda Ley Constitucional el Supremo Poder Conservador; es aceptado el contencioso administrativo y el contencioso fiscal. En la Ley Quinta, artículo 12, fracción VI, a la Suprema Corte se le concede competencia para "conocer de las disputas judiciales que se muevan sobre contratos o negociaciones celebrados por el supremo gobierno o por su orden expresa".⁴

La misma Ley en su artículo 1º, dispone que "el Poder Judicial de la Federación se ejercerá por una Corte Suprema de Justicia, por los tribunales superiores de los departamentos, por los de hacienda que establecerá la ley de la materia y por los juzgados de primera instancia". Artículo 2, fracción III, primera ley constitucional.⁵

Estas disposiciones no tuvieron una aplicación efectiva.

1.1.8 LAS BASES ORGÁNICAS DE 1843.

En 1843 fue entregada la materia contencioso administrativa a la Suprema Corte, mediante las bases orgánicas del 12 de junio de ese año, las cuales mantuvieron el principio de división de poderes. El artículo 118, fracción, IV de la Carta Magna, le otorgaba facultades para conocer en todas instancias de las disputas que se promuevan en tela de juicio sobre contratos autorizados por el gobierno; estas bases establecían que la Suprema Corte de Justicia no podía tener conocimiento alguno de asuntos gubernativos de la nación o de los departamentos, que mientras las leyes no dispusieran

⁴ Andrés Bernal Rojas, *Oy. Cit.*, p. 800.

⁵ *Idem.*

otra cosa subsistirían los tribunales especiales de hacienda, comercio y minería, y al mismo tiempo organizaba al Consejo de Estado, el cual, tenía la obligación de emitir dictámenes al gobierno en todos los asuntos que las mismas ordenaban.

1.1.6 LAS BASES ORGÁNICAS DE 1853.

En 1853 surgieron nuevas bases para la administración de la República, que establecían lo siguiente: "Para que los intereses nacionales sean convenientemente atendidos en los negocios contenciosos que se versen sobre ellos, ya estén pendientes o se susciten en adelante, promover cuanto convenga a la hacienda pública y que se proceda en todos los ramos con los conocimientos necesarios en puntos de derecho, se nombrará un procurador general de la nación que en la Suprema Corte de Justicia y en todos los tribunales superiores, será recibido como parte de la nación"⁶.

Además, se instituyó el Consejo de Estado como órgano de gobierno, integrado por veintiún personas y sus trabajos se distribuirían en cinco secciones de cada una de las Secretarías de Estado, las cuales evacuarían por sí todos los dictámenes que se les pusieran en las ramas respectivas, como consejos particulares de cada ministerio.

1.1.7 LEY PARA EL ARREGLO DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DE 1853.

Fue Teodosio Lares, influenciado por la legislación francesa y en especial por la existencia del Consejo de Estado, quien formuló en el año de 1853 el proyecto de Ley

⁶Idem.

para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, que al ser aprobada por el Poder Legislativo fue conocida como "Ley Lares".

Esta Ley, del 25 de mayo de ese año, contenía en sus catorce artículos la prohibición para los tribunales judiciales de actuar sobre las cuestiones de la administración por la independencia de sus actos y sus agentes frente al Poder Judicial, con lo que se concede al Consejo de Estado el carácter de Tribunal Administrativo para conocer las controversias relativas a obras públicas, contratos de la administración, rentas nacionales, policía, agricultura, industria y comercio.

La Ley Lares disponía entre otras cuestiones las siguientes:

- No corresponde a la autoridad judicial el conocimiento de las cuestiones administrativas.

- Son cuestiones de administración las relativas a:
 - a) obras públicas.
 - b) ajustes públicos y contratos celebrados por la administración.
 - c) rentas nacionales.
 - d) actos administrativos en las materias de policía, agricultura, comercio o industria que tengan por objeto el interés general de la sociedad.
 - e) inteligencia, explicación y aplicación de los actos administrativos.

f) ejecución y cumplimiento de los actos administrativos cuando no sea necesaria la aplicación del derecho civil.

- Habrá en el Consejo de Estado una sección que se conocerá de lo contencioso administrativo. Esta sección se formará de cinco consejeros, los cuales serán abogados y nombrados por el Presidente de la República.

El decreto número 3862 del 17 de junio siguiente se refirió al Reglamento de la Ley Lares, que expresaba cuáles eran las obras públicas, el concepto de ajustes públicos, el contencioso de rentas nacionales y las materias de policía, agricultura, comercio e industria que pertenecen a lo contencioso.

En su capítulo segundo, el Reglamento se refiere al procedimiento administrativo, el cual establece recursos en su capítulo tercero, y del capítulo cuarto al noveno, sobre el procedimiento en rebeldía, la discusión verbal, las competencias, el previo administrativo en las acciones judiciales, la autorización para litigar y la autorización para proceder.

Tanto a la Ley Lares, como su Reglamento, así como la del 7 de julio de 1853, organizó el procedimiento para la expropiación por causa de utilidad pública y la del 20 de septiembre del mismo año, que suprimió los Juzgados de Distrito, Tribunales de Circuito y estableció los Juzgados Especiales de Hacienda para conocer de los procesos civiles y criminales en que esté interesado el fisco, tuvieron una vida precaria, pues por la ley del 21 de noviembre de 1855, dictada ya por el gobierno liberal que estableció el triunfo de la

Revolución de Ayutla, se abrieron todas las leyes sobre administración de justicia dictadas a partir del año de 1852.

Siendo Ignacio L. Vallarta Ministro de la Suprema Corte de Justicia sostuvo la inconstitucionalidad de dicha Ley, al considerarla violatoria de la división de poderes, porque la existencia del Consejo de Estado, como tribunal administrativo, implicaba, en materia administrativa, la reunión de dos poderes, el Ejecutivo y el Judicial, en la persona del Presidente de la República.

1.1.8 LA CONSTITUCIÓN DE 1857.

En la Constitución Política de 1857 se establecía que "El supremo poder de la Federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. Nunca podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo".⁷ Este artículo se aprobó en relación al numeral 53 que contenía el proyecto de Constitución leído en sesión del 16 de junio de 1856, adicionándose la parte que mantiene el sistema judicialista.

Las tres primeras fracciones del artículo 99 del proyecto aludido fueron recogidas por la Constitución de 1857 en su artículo 97, al señalar que:

"corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

⁷Idem.

- I. De las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales
- II De las que versen sobre derecho marítimo.
- III De aquellas en que la Federación fuere parte.
- IV De las que se susciten entre dos o más Estados.
- V De las que se susciten entre un Estado y uno o más vecinos de otro.
- VI De las del orden civil o criminal que se susciten a consecuencia de los tratados celebrados con las potencias extranjeras.
- VII De los casos concernientes a los agentes diplomáticos y cónsules.⁸

La reforma del 29 de mayo de 1884 dio una nueva redacción a la fracción primera en los siguientes términos "corresponde a los tribunales de la Federación conocer: I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses de particulares, pues entonces son competentes para conocer los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios de la Baja California".⁹

El artículo 98 concede a la Suprema Corte de Justicia desde la primera instancia, la facultad para conocer de las controversias que se susciten entre un Estado y otro, así como de aquellas en que la Federación fuere parte.

⁸ Andrés Serra Rojas, *Op. Cit.* p. 803.

⁹ *Ibidem*.

Corresponde también a la Suprema Corte resolver los problemas de competencia que se susciten entre los tribunales de la Federación; entre estos y los de los Estados, o entre los de un Estado y otro. En los demás casos comprendidos en el artículo 97, la Suprema Corte de Justicia será tribunal de apelación, o bien de última instancia conforme a la graduación que haga la ley de las atribuciones de los tribunales de Circuito o de Distrito.

Desde la promulgación de la Constitución de 1857 se impugnó el establecimiento del contencioso administrativo en México. La Revolución de Ayutla acabó con la legislación Santanista, por lo que la Constitución restableció el principio de división de poderes, entregando las controversias de lo contencioso administrativo material al conocimiento del Poder Judicial.

Nuestros juristas, desde fines del siglo pasado, formularon importantes estudios, coincidiendo en que dicho sistema era contrario a la Constitución de 1857, que había acabado con todo el sistema legal del periodo Santanista y establecido un nuevo sistema para regular las controversias del contencioso administrativo material.

Los argumentos en contra de la constitucionalidad del establecimiento del sistema contencioso administrativo son fundamentalmente los siguientes:

a) Conforme al artículo 50 de la Constitución de 1857, reproducido posteriormente en el artículo 49 de la Constitución de 1917, se prohíbe la reunión de dos o más de los

poderes en un solo individuo o corporación; y si el ejecutivo juzgara, vendría a violar el principio de separación adoptada.

Cruzado, en su obra, Elementos de Derecho Administrativo, al respecto dice que, "habiéndose instituido por fin el principio de la división de poderes con arreglo a las bases de nuestra constitución, y deslindadas conforme a ella las facultades de los mismos, desde luego puede asegurarse que los principios administrativos seguidos en otros países en que se acepta la organización de lo contencioso administrativo, chocan de lleno con nuestros preceptos constitucionales porque el artículo 50 de la Constitución de 1857 prohíbe los poderes administrativo y judicial se reúnan en una persona o corporación."¹⁰

Ignacio Vallarta, siendo ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en uno de sus votos sostiene que el conocimiento de las autoridades administrativas del Contencioso Gubernativo es contrario al artículo 16 Constitucional, porque "ninguna ley sin violar ese precepto puede ordenar que la autoridad administrativa juzgue, lo mismo que no puede autorizar a ningún Tribunal para que legisle."¹¹; concluyendo que, "decir lo contrario sería confundir la competencia constitucional de las autoridades"¹².

En su obra El Poder Judicial, Jacinto Pallares sostiene que, "estando, pues perfectamente definidos los límites que hay entre el Poder Judicial y los otros poderes, y marcando sus atribuciones exclusivas, no hay motivo de confusión ni conflictos entre

¹⁰ Cit. por Gabino Fraga, Derecho Administrativo, p. 468.

¹¹ Idem.

¹² Ibid, p.p. 468, 469.

dichos poderes y, por lo mismo entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso administrativo."¹³

b) Se sostiene que la existencia de tribunales administrativos pugna con la prohibición del artículo 13 Constitucional, según el cual, "nadie puede ser juzgado por leyes privativas ni por tribunales especiales... Subsiste el fuero de guerra para los delitos y faltas contra la disciplina militar..."¹⁴

c) Que violaba el artículo 14 Constitucional, pues de este precepto "surge la obligación para el poder público de seguir un juicio cuando pretenda privar a un particular de algún derecho que esté en el patrimonio de este, ya provenga de un acto civil o de reconocimiento u otorgamiento del órgano gubernamental."¹⁵

d) Se dice viola el artículo 17 de la Constitución, pues siendo la garantía individual en él consignada, una limitación para el poder público, éste no puede hacerse justicia a sí mismo ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Determinada la inconstitucionalidad de los tribunales administrativos, quedaba por determinar cuál era el sistema que de acuerdo con la misma legislación substituía al contencioso administrativo. Las tesis que se han emitido han sido principalmente dos: Una sostiene que el Poder Judicial de la Federación es el competente para juzgar las controversias que se susciten por actos de la administración y que el procedimiento para

¹³ Ibid. p. 46^o.

¹⁴ Idem.

¹⁵ Idem.

resolverlas es el procedimiento establecido por las otras clases de controversias de que conoce el mismo Poder; la otra sostiene que si bien la justicia federal sustituye a los tribunales administrativos, solo lo puede hacer mediante el juicio de amparo.

Ambas tesis enarbolan principios básicos en la supremacía y unidad del Poder Judicial, tal como lo señala la Constitución. La primera de ellas, es decir, la que sostiene que las controversias con la Administración son de la competencia normal del Poder Judicial y que de ellas conoce de acuerdo con los procedimientos ordinarios, afirma que "la verdad es que no hay una sola de las cuestiones antes contenciosas administrativas que no esté comprendida en los casos cuya decisión corresponda a los tribunales federales. Estos conocen de todas las controversias que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de la Constitución o de las leyes federales, de todas aquellas en que la Federación fuere parte, de las que versan sobre derecho marítimo, de las que se susciten a consecuencia de los tratados de las naciones extranjeras, de las que se refieren a los agentes diplomáticos y cónsules y aquellas en que las entidades federativas fueren parte interesada; demostrando esta ligera enumeración cómo lo contencioso administrativo se halla hoy involucrado en una justicia amplísima que no ha existido en los reglmenes centrales."¹⁶

De acuerdo con esta opinión, Cruzado afirma que "no existe una sola de las cuestiones pertenecientes a lo que se llamó contencioso administrativo, que no se encuentre comprendida en los casos sujetos a la decisión de los Tribunales Federales"¹⁷.

¹⁶ Ibid. p. 470.

¹⁷ Idem.

La segunda tesis, la que sostiene que el amparo ha sido el sustituto del contencioso administrativo, cuenta con la opinión de Jacinto Pallares, afirmando que "Tanto en el orden político, como en el penal, como en el privado, el hecho y el derecho no se presentan siempre claros, evidentes y expeditos para una pronta ejecución ...

Diferirá la forma, el tiempo, la manera de resolver, de controvertir en juicio el negocio, según se trate de obligaciones privadas o de obligaciones públicas; pero el recurso judicial siempre existe, ora con el nombre de juicio criminal, ora con el de civil, ora con el de controversia constitucional, ora con el de recurso de amparo...

La Constitución de 1857 encomienda a la autoridad judicial las controversias sobre garantías individuales y sobre la aplicación de las leyes federales; y como la garantía individual puede ser violada por el Poder Administrativo y por él ser aplicada la ley federal que versa sobre deberes del individuo para con la sociedad, es evidente que el Poder Judicial pueda decidir la controversia que nace acerca de la responsabilidad de obligaciones del individuo para con la sociedad...

Respecto de ellos (los derechos y deberes para con la sociedad), aunque según hemos manifestado, puede llevarse su discusión al terreno judicial, porque la forma de nuestro gobierno requiere que ese poder sea el tutor de toda clase de derechos y el que, por lo mismo, decida toda clase de responsabilidades; sin embargo, esto no tiene lugar sino cuando aplicada la ley por el Poder Administrativo, que es el encargado de ejecutar

las leyes políticas, las que tienen por objeto dirigir la acción de todos los asociados, en favor del bien común, el individuo se cree agraviado por esa aplicación ...

En ese caso, el Poder Judicial, con un carácter especial que sólo tiene en los gobiernos democráticos ...se constituye en juez del procedimiento del Ejecutivo y revisa y falla sin apelación sobre la queja del agraviado y sobre la legitimidad y justicia con que procede el Poder Ejecutivo. Este recurso es lo que entre nosotros está comprendido bajo el recurso general llamado juicio de amparo y el de controversia constitucional...si alguno cree que el Ejecutivo no ejecuta bien esa clase de leyes, o que éstas no existen, o que es agraviado por los procedimientos de aquel Poder, entonces, y sólo entonces, interviene el Poder Judicial, más bien como un poder político conservador que como verdadero Poder Judicial (en el sentido que en derecho común tiene esta palabra), a discutir y resolver sobre la legalidad del procedimiento administrativo. Y entonces procede el Poder Judicial, no con la jurisdicción ordinaria, sino con la que especialmente con la Constitución del país y que no tienen todos los tribunales ordinarios ...

Así, entre nosotros esta jurisdicción es sólo ejercida por los tribunales federales por la vía de amparo y de recurso de controversia constitucional... Entre nosotros no hay lugar al juicio contencioso-administrativo, pues él está suplido, y con ventaja, con el recurso de amparo en la parte que procede para hacer efectiva la garantía del artículo 16 de la Constitución de 1857...¹⁶

¹⁶ *Ibid.*, p.p. 471, 472.

Esta tesis, señala una excepción, que hace consistir en que el Ejecutivo tiene que cobrar créditos por impuestos o por cualquier otro capítulo, llevando al extremo dicha tesis, debería procederse por la autoridad sin más recurso que el de amparo o el de controversia constitucional. Pero como en tales casos es de presumirse cierta parcialidad en el Ejecutivo como interesado en aumentar los fondos públicos, nuestra legislación tiene admitido como principio de derecho público, que intervenga la autoridad judicial "con su jurisdicción ordinaria y no como Poder político, conservador de las garantías Individuales."¹⁹

Tres fueron las opiniones más importantes acerca de la interpretación de la fracción I del artículo 97 de la Constitución de 1857, por mucho tiempo homólogo del artículo 104, fracción I, de la Constitución de 1917.

a) Don Ignacio L. Vallarta impugna el contencioso formal y acepta el contencioso material, y sostiene que "aún sin reglamentación es posible tramitar en juicio ordinario una controversia encaminada a impugnar un acto de la administración que contrarie la legislación federal"²⁰, y agregó que "Pretender establecer en México, un contencioso administrativo del tipo europeo, quebrantaba la Constitución, supuesto que era parte del sistema que nunca podía reunirse en una misma persona o corporación dos o más poderes y que, por lo tanto, todo lo contencioso, por virtud de la citada fracción I, del artículo 97, era de la incumbencia natural de los jueces".²¹

¹⁹ *Ibid.*, p. 472.

²⁰ Andrés Bernal Rojas, *Op. Cit.* p. 805.

²¹ *Ibid.*

b) Don Federico Mariscal afirma que sin la reglamentación del citado precepto no es posible la tramitación de una contienda entre un particular y la administración.

c) Don Rafael Ortega señala que el texto de dicho precepto solo rige contiendas entre particulares, pero no contiendas entre el particular con la autoridad.

Antonio Carrillo Flores expresa que "La última de las tres doctrinas nos parece inadmisibles porque contraría no una, sino numerosas leyes que demuestran que en México se ha aceptado, con apoyo precisamente en la fracción I, del artículo 97 de la Constitución de 1917, una intervención judicial por vía diversa del amparo encaminada a conocer de las reclamaciones que los particulares formulan en contra de la validez de los actos, del poder público. Desde luego, tanto la Ley Orgánica de los Tribunales Federales en vigor, como la anterior de agosto de 1934 que le sirvió de modelo, así lo declaran y reconocen. En la Exposición de Motivos de la segunda de las leyes citadas se dice: La primera de sus fracciones -del artículo 38- se refiere a las controversias que se susciten con motivo de la aplicación de las leyes federales, cuando deba decirse acerca de la legalidad o subsistencia de un acto de autoridad o de un procedimiento seguido ante autoridades administrativas".²²

1.1.9 LA CONSTITUCIÓN DE 1917 Y SUS REFORMAS.

La Constitución de 1917 mantuvo el principio de división de poderes y el sistema judicialista, así como su proyecto, el cual en su artículo 49, del Primer Jefe, adicionó al

²² Ibid. p.p. 805, 806.

párrafo segundo al anterior artículo 53 de la Constitución de 1857, lo siguiente: "no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29."²³ El constituyente de 1917, aprobó la adición propuesta.

Mediante reforma de 1938, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de agosto de 1938, se adicionó al párrafo segundo del artículo 49 lo siguiente "...en ningún otro caso se otorgarán al Ejecutivo facultades extraordinarias para legislar"..²⁴

En el año de 1951, mediante reforma publicada el 28 de marzo en el Diario Oficial, se adicionó un fragmento quedando en los términos siguientes. "En ningún otro caso, lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar"..²⁵

El texto vigente en la actualidad establece en el artículo 49. que: "El Supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún caso, salvo lo

²³ Ibid. p. 807.

²⁴ Idem.

²⁵ Ibid. p. 808

dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar".²⁶

Al repetir esta Constitución el sistema judicialista, los tribunales judiciales pueden conocer de las controversias administrativas, pero en ningún momento se observa que ellos hubieran pensado en tribunales administrativos, pues esto se logró finalmente con la última reforma constitucional al Poder Judicial de la Federación publicada en el Diario Oficial de la Federación el 21 de octubre de 1967.

El artículo 104, originalmente estableció:

"I. Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I. De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre cumplimiento y aplicación de leyes federales, o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras. Cuando dichas controversias sólo afecten a intereses particulares, podrán conocer también de ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorios. Las sentencias de primera instancia serán apelables para ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado. De las sentencias que se dicten en segunda instancia, podrán suplicarse para ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, preparándose, introduciéndose y sustanciándose el recurso en los términos que determine la ley".²⁷

²⁶ Artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

²⁷ Andrés Serra Rojas, *Op. Cit.* p. 808.

La fracción I del artículo 104 es igual a la fracción I del 103 del Proyecto de Constitución presentado por el Presidente Carranza. Este texto introduce algunas reformas al artículo 97 reformado, de la Constitución de 1857; adiciona los términos *del orden civil y criminal y o con motivo de los tratados celebrados con las potencias extranjeras*, que por otra parte están tomadas de la fracción VI del artículo 97 de la misma Constitución, además incluye a los tribunales federales en la jurisdicción concurrente.

Fue suprimida la última parte del primer párrafo de la fracción I, del artículo 104 constitucional mediante la reforma, al mismo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 28 de enero de 1934.

La fracción I del multicitado artículo constitucional fue adicionada con un párrafo segundo, mediante publicación en el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 1946, quedando con el texto siguiente: "Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

I...En los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de los tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos".²⁸

Por lo que se refiere a las entidades federativas, éstas podrán establecer tribunales administrativos para los asuntos locales de su Administración Pública, siempre que adicionen sus constituciones con el texto relativo.

²⁸ *Ibid.*, p. 809.

Mediante reforma del 1º de agosto de 1987, el artículo 73 constitucional quedo de la siguiente manera: "El congreso tiene facultad:...XXIX-H. para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".²⁹

Recientemente, este precepto fue modificado nuevamente, ya que con fecha 25 de octubre de 1993, en el Diario Oficial de la Federación, se publicaron reformas a diversos preceptos constitucionales, los cuales contienen la denominada *Reforma Política del Distrito Federal*, estableciendo que esta entidad deja de ser un ramo más de la Administración Pública Federal centralizada, para crear su propia Administración Pública de carácter local. En esta virtud, la modificación a la fracción XXIX-H del artículo 73 constitucional consistió en excluir la competencia del Congreso de la Unión para crear Tribunales de lo Contencioso Administrativo que diriman las controversias entre los particulares y la Administración Pública del Distrito Federal, ya que dicha facultad pasó a la Asamblea de Representantes, que adquiere el rango de órgano legislativo de tal entidad federativa, tanto formal como material, conforme a lo previsto en el artículo 122, fracción III, inciso e), de la propia Constitución Federal.

²⁹ *Idem.*

El artículo 104, en su fracción I, fue modificado, contemplando, que de los recursos de revisión que se interpongan en contra de las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo, en los casos que señalen las leyes, conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, sujetándose a lo previsto para la revisión en amparo indirecto, por la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107. En contra de las resoluciones que en ella dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno.

Actualmente ya no se discute la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, en virtud de que ha quedado precisada en la ley fundamental la existencia de los tribunales administrativos en nuestro sistema jurídico.

1.1.10 JUNTA REVISORA DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

Mediante la Ley para la Recaudación de los Impuestos establecidos en la Ley de Ingresos vigente, sobre Sueldos, Salarios, Emolumentos, Honorarios y Utilidades de las Sociedades y Empresas, de 21 de febrero de 1924, se creó la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta y subsistió en la Ley del Impuesto Sobre la Renta del 18 de marzo de 1925. Dicha Junta Revisora conocía de las reclamaciones que se formularan contra las resoluciones de las Juntas Calificadoras, al evaluar las manifestaciones de los causantes, interpuestas tanto por éstos como por las oficinas receptoras.

La Ley de la Tesorería de la Federación del 10 de febrero de 1927, en su capítulo V estableció un juicio de oposición, que se promovía ante los Juzgados de Distrito y que debía agotarse previamente a la interposición del juicio de amparo.

1.2 ANTECEDENTES Y EVOLUCIÓN DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

1.2.1 LEY DE JUSTICIA FISCAL DE 1936.

En el año de 1936 se operó un serio cambio en nuestra legislación positiva al ser expedida la Ley de Justicia Fiscal el 27 de agosto de ese año por el Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, en uso de las facultades extraordinarias concedidas al Ejecutivo de la Unión por decreto del 30 de diciembre de 1935, Para la Organización de los Servicios Públicos Hacendarios.

Con esta ley, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de agosto de 1936 y en vigor desde el 1º de enero de 1937, se pretende establecer por vez primera en México un procedimiento contencioso administrativo verdadero para resolver las controversias entre los particulares y el Estado, dentro del marco del propio Poder Ejecutivo, a efecto de controlar la legalidad de las resoluciones emitidas por las autoridades dependientes de éste último, en materia fiscal, por medio de un organismo jurisdiccional especializado, independiente tanto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como de cualquier otra autoridad administrativa.

Con la creación de este organismo denominado Tribunal Fiscal de la Federación y conforme a los artículos tercero, cuarto, quinto y sexto transitorios de la ley indicada, el tribunal, asumió el conocimiento de los asuntos pendientes de resolución ante el Jurado de Infracciones Fiscales y la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta, organismos que fueron suprimidos; se derogó también la Ley Orgánica de la Tesorería de la Federación y el Código Federal de Procedimientos Civiles, que establecían y regulaban el juicio sumario de oposición en materia fiscal ante los tribunales. Al entrar en vigor la nueva Ley, se señaló que los juicios de oposición pendientes podrían ser del conocimiento del Tribunal Fiscal a solicitud de los actores.

1.2.2 NATURALEZA JURÍDICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

La Ley de Justicia Fiscal, al crear al Tribunal Fiscal de la Federación se apartó de la tradición jurídica mexicana, organizada bajo el sistema judicialista angloamericano, que entregaba las controversias administrativas al conocimiento de los tribunales judiciales ordinarios, descansando en la división de poderes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Por doctrina, el Poder Judicial es el encargado de dirimir las controversias derivadas de la aplicación de la ley y, por lo tanto, lo correcto era que el Tribunal Fiscal quedase encuadrado dentro del Poder Judicial y no, como la ley lo establecía, dentro del Poder Ejecutivo.

División de opiniones creó la idea de constituir al Tribunal Fiscal de la Federación. Una corriente, que invocaba la violación al principio de división de poderes, se opuso a la creación de este tribunal, alegando que la facultad de decir el Derecho al resolver controversias correspondía con exclusividad al Poder Judicial y de ninguna manera al Poder Ejecutivo, como se pretendía hacer con la creación del Tribunal Fiscal de la Federación, que siendo un órgano dentro del ámbito del Poder Ejecutivo se le encomienda una función de carácter jurisdiccional; otra corriente, la que apoyaba la creación de ese tribunal, sostenía que, precisamente para no incurrir en una violación al principio de división de poderes, era que se creaba el Tribunal Fiscal de la Federación. Esta última corriente se explica en función de que, a efecto de impedir que uno de los poderes de la unión, el Judicial cuestionara la actuación de otro poder, el Ejecutivo, mediante el análisis de la legalidad de sus actos, lo que daría lugar a esa violación al principio de división de poderes. Se generaba así la posibilidad de que el Poder Ejecutivo revisara sus propios actos por medio de un organismo con características jurisdiccionales, que siendo autónomo respecto de aquél pudiera anular sus actos si estos se estimaban ilegales.

La Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal señalaba:

" En cuanto al problema de la validez constitucional de la Ley que cree un tribunal administrativo en sentido formal, ha de resolverse afirmativamente, pues si bien, como unánimemente se reconoce en la doctrina mexicana, no pueden crearse Tribunales Administrativos independientes en absoluto, esto es, con capacidad para emitir fallos no

sujetos al examen de ninguna autoridad, dado que existe la sujeción, ya apuntada, a los tribunales federales en vía de amparo, nada se opone, en cambio, a la creación de tribunales administrativos que, aunque independientes de la administración activa, no lo sean del poder judicial.

Por lo demás, es innegable que la jurisprudencia mexicana, a partir sobre todo de 1929, ha consagrado de una manera definitiva de las leyes federales, y en general todas las leyes, pueden conceder un "recurso o medio de defensa para el particular perjudicado", cuyo conocimiento atribuyan a una autoridad distinta de la autoridad judicial y, naturalmente, en un procedimiento diverso del juicio de amparo. Más aún, la jurisprudencia de la suprema corte ni siquiera ha establecido que ese recurso o medio de defensa sea paralelo al juicio de amparo, sino que inclusive ha fijado que la prosecución de aquél constituye un trámite obligatorio para el particular, previo a la interposición de la demanda de garantías. Esta tesis de la corte no solo ha sancionado los recursos propiamente administrativos (el de oposición ante la propia autoridad, llamado entre nosotros de "reconsideración" y el jerárquico) sino también los procedimientos jurisdiccionales: la Junta Revisora del Impuesto sobre la Renta, el Jurado de Infracciones Fiscales y el Jurado de Revisión del Departamento del Distrito (para no citar sino unos cuantos ejemplos típicos) han podido funcionar sin que en ningún momento la Suprema Corte haya objetado su constitucionalidad.

Todavía más en múltiples ocasiones, al interpretarse el artículo 14 constitucional que establece la garantía del juicio, la jurisprudencia ha sostenido que no es necesario

que ese juicio se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, con lo que implícitamente se ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional, tramitados ante autoridades administrativas.

El más alto tribunal de la República fijó estas tesis frente a organismos y a procedimientos jurisdiccionales, particularmente en lo que toca a su independencia frente a la administración activa; por ello confía el ejecutivo en que con mayor razón se reconocerá la constitucionalidad de un cuerpo como el Tribunal Fiscal de la Federación, que desde los puntos de vista orgánico, formal - en cuanto a formas de proceder y no a poder en que está colocado - y material, será un tribunal que ejercerá funciones jurisdiccionales.³⁰

Para reforzar constitucionalmente la existencia del Tribunal Fiscal Federal, mediante reforma a la fracción I del artículo 104 constitucional, del 25 de octubre de 1967, se conceden facultades al congreso de la Unión para legislar sobre la institución de tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a por objeto dirimir las controversias que se susciten entre la Administración Pública Federal y de Distrito y territorios federales y los particulares.

Por adición al artículo 73 constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación del 10 de agosto de 1987, el Congreso tiene facultades para expedir leyes que instituyan Tribunales de lo Contencioso Administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten

³⁰ Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal.

entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, procedimiento y recurso contra las resoluciones.

El Tribunal Fiscal de la Federación fue creado como Tribunal de Justicia Delegada, que dictaría sus fallos en representación del Poder Ejecutivo, como lo establecía el artículo 1º de la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936, que en su parte conducente dispuso: "el Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo; lo que no implicaba un ataque al principio constitucional de la separación de poderes, supuesto que, precisamente, para salvaguardarlo surgieron en Francia los Tribunales Administrativos; pero no estaría sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran ese poder, sino que fallaría en representación del ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras, será un Tribunal Administrativo de Justicia Delegada y no de Justicia Retenida".³¹

Sin embargo podría pensarse en una contradicción, ya que si bien es cierto que por un lado se establecía que el propio Poder Ejecutivo estaba delegando las funciones con las que se creó este organismo, también lo es que la facultad de delegar le corresponde originariamente al Jefe del Ejecutivo y las delega un organismo que actúa en su representación. Empero, la redacción de la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal y la Propia Ley, no parecen recoger esta idea, al establecer dicha exposición que, "...ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa tendrán intervención alguna en los procedimientos o resoluciones del Tribunal. Se consagrará así

³¹ Artículo 1 de la Ley de Justicia Fiscal.

con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una Justicia Administrativa...³²

Así las cosas, este órgano jurisdiccional nació con la intención de que actuara con autonomía decisoria respecto del Poder Ejecutivo, del que dependería sólo presupuestariamente. Por ello consideramos que el Tribunal Fiscal de la Federación fue creado como órgano de justicia autónoma.

1.2.3 NATURALEZA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN EN FUNCIÓN DE LAS SENTENCIAS QUE EMITE.

Desde su creación y en función de las sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación generó una polémica sobre su naturaleza, en el sentido de considerarlo, o un tribunal de simple anulación o un tribunal de plena jurisdicción. La Ley de Justicia Fiscal señalaba:

“El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación. Será el acto y a lo sumo el órgano, el sometido a la jurisdicción del Tribunal, no el Estado como persona jurídica. El Tribunal no tendrá otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos. Los juicios serán en todo caso de nulidad; normalmente simples juicios declarativos (casos de oposición y de instancia de la Secretaría de Hacienda). en otros, llevarán implícita la

³² Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal.

posibilidad de una condena (negativa de devolución). Pero, y esto conviene aclararlo, el Tribunal no está dotado de competencia para pronunciar mandamientos dirigidos a obtener la ejecución de sus fallos".³³

Sin embargo, la misma Exposición de Motivos también consignó que: "El Tribunal pronunciará tan sólo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas; pero con el fin de evitar los inconvenientes que presenta ahora la ejecución de las sentencias de amparo, que también son fallos de nulidad, y que frecuentemente se prolongan a través de una o varias quejas en las que, en forma escalonada, el tribunal judicial va controlando la ejecución de su sentencia, en la ley se establece que el fallo del Tribunal Fiscal que declare una nulidad, indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar nueva resolución la autoridad fiscal"³⁴

Por lo anterior, resulta contradictorio que por una parte, se hable de un tribunal de mera anulación, y por otra, se le faculta para ordenar a la autoridad cómo emitir el nuevo acto en cumplimiento de la sentencia; por lo que consideramos necesario definir el verdadero alcance de los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación.

León Méndez Berman, ex- Magistrado del Tribunal Fiscal de la Federación, distinguió a los tribunales administrativos por la naturaleza de sus fallos, atendiendo a que; "El contencioso de anulación, con el cual ha querido la jurisprudencia mexicana identificar el procedimiento nacional, verifica la legalidad de los actos administrativos independientemente de su ejecución, mientras que el de plena jurisdicción regula las

³³ Idem.

³⁴ Idem.

consecuencias jurídicas de la ejecución de los propios actos, y de la operación y actividades provenientes de la marcha de los servicios públicos. El contencioso de anulación que otorga al tribunal administrativo únicamente la posibilidad de privar de efectos el acto de la administración si está viciado de ilegalidad, sin reemplazarlo con otra resolución. contencioso de plena jurisdicción, en el que el tribunal administrativo ejerce facultades necesarias al examen del negocio, tanto respecto de los hechos cuanto del derecho y, si ha lugar, substituye la decisión impugnada por otra nueva³⁵.

Para Waline, tratándose del contencioso de plena jurisdicción, el juzgador puede "o bien pronunciar la anulación de una decisión administrativa, o en ciertos casos reformarla (por ejemplo, en materia de autorización de establecimientos peligrosos) o dictar una condenación pecuniaria contra la administración, en una palabra, tiene todas las facultades habituales de un juez. Pero, en el contencioso de ilegitimidad el Tribunal no tiene todas las facultades habituales de un juez, no puede pronunciar mas que la anulación del acto que se le ha sometido pero sin poder reformarlo, es decir, modificarlo; no puede mas que mantener el acto si desecha el recurso, o anularlo.. y sobre todo, no puede pronunciar una condena pecuniaria"³⁶.

Alfonso Nava Negrete establece que, "en el recurso de plena jurisdicción, el juzgador, una vez que constata la existencia de y la violación del derecho subjetivo del administrado por un acto administrativo, procede a dictar su resolución anulando el acto impugnado y condenando a su progenitor, a quien obliga a que respete el acto lato sensu

³⁵ León Méndez Berman, El Tribunal Fiscal Principios Básicos de su Jurisprudencia, p.p. 87, 96.

³⁶ Cit por Alfonso Cortina Gutiérrez, El Control Jurisdiccional Administrativo de la Legalidad y la Facultad Discrecional, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Número Extraordinario.

el derecho subjetivo reclamado e, inclusive, puede reformar o substituir el acto administrativo impugnado, esta decisión sólo produce los efectos entre las partes contendientes, es decir, hace cosa juzgada interpartes. En el recurso por exceso de poder (contencioso de anulación), el juzgador, después de constatar una inarmonía entre el acto administrativo y la ley, resuelve, limitándose a declarar la nulidad del acto en cuestión, o sea, no condena a su autor; las consecuencias de esta sentencia declarativa no solo alcanzan a las partes litigantes sino a más, repercute erga omnes. Y si bien el recurso de plena jurisdicción también anula, cuando se habla del contencioso de anulación hácese referencia al conjunto de contiendas administrativas en que el juez simplemente anula a iniciativa del recurso por exceso de poder, cuyo único propósito es el de demandar la nulidad del acto que impugna y no, seguidamente, el de pedir la condena del productor de ese acto, finalidad que si existe en el recurso de plena jurisdicción³⁷.

La doctrina, para determinar la naturaleza de los tribunales administrativos los ha clasificado en relación al alcance de las sentencias que emite, esto es, a la naturaleza misma del litigio porque es lo que condiciona el sentido de la resolución judicial. Así, se habla de contencioso objetivo y contencioso subjetivo.

A este respecto, la exmagistrada del Tribunal Fiscal de la Federación, la doctora Margarita Lomelí Cerezo, establece que en el contencioso objetivo, se demanda al juez fallar si ha habido afectación a una situación jurídica objetiva o violación de un derecho objetivo, pues debe examinar la conformidad de un acto con las disposiciones de la ley; el

³⁷ Alfonso Nava Negrete, Derecho Procesal Administrativo, p. 221.

juicio se sigue en contra del acto, no contra el órgano, existen solo las cuatro causas clásicas de anulación: incompetencia de la autoridad que emitió el acto, omisión de las formas esenciales de este, violación de la ley de fondo que se aplicó o debió aplicar y desvío de poder; además la violación surte efectos erga omnes. En cambio, en el contencioso subjetivo, se pretende que el juez determine si se ha afectado una situación jurídica subjetiva o ha habido violación de un derecho subjetivo, que da lugar a una ventaja personal. No solo se examinan las cuatro causales de nulidad mencionadas, sino también las situaciones jurídicas citadas, de las que pudiera resultar la ilegalidad del acto combatido. El juez puede no solo anular el acto impugnado, sino reformarlo y aún condenar al órgano administrativo a pagar o devolver una suma adecuada o una indemnización. Los efectos de la sentencia se producen solo entre las partes.

Por lo que conforme a la doctrina, los tribunales administrativos pueden distinguirse en tribunales de mera anulación o de contencioso objetivo, lo cual implica que sus resoluciones definitivas son meramente declarativas, limitándose en sus fallos a resolver sobre la legalidad o ilegalidad de los actos o resoluciones de autoridad sometidos a su jurisdicción; y tribunales con plena jurisdicción o de contencioso subjetivo, que en sus sentencias definitivas, pueden indicar a la autoridad los términos en que debe emitir su acto e, incluso, en sustitución del anulado, dictar uno nuevo.

El artículo 58 de la Ley de Justicia Fiscal señalaba que, "cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite a mandar reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto en los caso de la fracción VII del artículo 14 (demandar la nulidad de

una resolución favorable) indicará de manera concreta en qué sentido deberá dictar su nueva resolución la autoridad fiscal, entre tanto que esta no se pronuncie, continuará en vigor la suspensión del procedimiento administrativo que haya sido decretada dentro del juicio administrativo.

De lo transcrito podemos observar que, no obstante que la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, al justificar la naturaleza y alcance de las sentencias que llegase a pronunciar el Tribunal Fiscal, señaló que éstas serían de mera anulación, pronunciándose simplemente sobre la legalidad o ilegalidad del acto de autoridad; en el propio texto de la Ley también queda establecida la posibilidad de que, a través de los fallos del Tribunal se indique a la autoridad de qué manera deberá emitir su acto. Esto constituye un principio de plena jurisdicción, pues, como es de advertirse de la doctrina que al respecto se ha formulado, cuando un tribunal mantiene abierta, aunque sea en mínima medida, la posibilidad de indicar a la autoridad la forma en que debe emitir su acto, ya no se está en presencia de un tribunal que emite sus fallos solamente anulatorios, sino con una tendencia hacia la plena jurisdicción.

1.2.4 EL JUICIO DE AMPARO COMO MEDIO PARA EJECUTAR SENTENCIAS.

Desde su creación, el Tribunal Fiscal de la Federación careció de imperio para hacer cumplir sus decisiones, es decir, no tenía medios propios para hacer efectivas sus resoluciones y los particulares tenían que recurrir al juicio de amparo cuando consideraban incumplidas las sentencias que les favorecían, mediante la tramitación de

un amparo indirecto, en el que el acto reclamado era precisamente la falta de cumplimiento, ya que con la existencia de una sentencia favorable al particular se había creado un derecho a su favor, que podía ser exigible. Las garantías violadas eran el principio de legalidad, de seguridad jurídica, y de impartición de justicia pronta, expedita, completa, e imparcial. Artículo 17 constitucional.

Si la autoridad responsable insistía en la repetición del acto, incurría en exceso o defecto en el cumplimiento de una ejecutoria de amparo, o en su omisión, el particular podía tramitar el incidente de ejecución de sentencia previsto por la Ley de Amparo.

1.2.5 EL RECURSO DE QUEJA.

Fue hasta 1988 cuando se incorporó al Código Fiscal de la Federación, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de enero de ese año, la instancia de queja, con lo que se subsanó parcialmente la carencia de medios para hacer cumplir las sentencias que pronunciaba el Tribunal.

Así, se otorgó a las Salas del Tribunal Fiscal la facultad de hacer cumplir sus determinaciones, en los casos de que la autoridad incurriera en repetición del acto anulado, o en defecto o exceso, de los actos tendientes a dar cumplimiento a alguna sentencia, siempre que no se tratara de actos negativos.

El recurso de queja apareció desde el Código Fiscal de 1938, aunque con procedencia distinta a la de la reforma de 5 de enero de 1988, ya que se aplicaba cuando se estimaba violada la jurisprudencia del Tribunal. Hasta el Código Fiscal de 1983 subsistió ese recurso, con la misma procedencia.

Por Decreto publicado en el Diario Oficial de 5 de enero de 1988 se reformó el Código Fiscal de la Federación respecto de la queja, siendo impugnabile la sentencia violatoria de jurisprudencia, mediante el recurso de revisión, adicionándose el artículo 239-TER, que instituyó la queja como medio para obtener el debido cumplimiento de las sentencias dictadas por las salas del tribunal, cuando la autoridad demandada repelía un acto o resolución anulados por el tribunal, y cuando se incurría en exceso o defecto en el cumplimiento de sentencias definitivas.

Si la Sala resolvía que se había repelido el acto, hacía la declaratoria correspondiente, dejaba sin efectos el acto repetido y ordenaba a la autoridad que se abstuviera de incurrir en repetición; se notificaba la resolución al superior jerárquico del funcionario responsable para que procediera jerárquicamente y la Sala le imponía multa hasta de noventa veces el salario mínimo general vigente para el área geográfica correspondiente al Distrito Federal.

Si la Sala resolvía que había exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejaba sin efectos el acto o resolución que había motivado la queja y concedía al

funcionario responsable un plazo de veinte días para que cumpliera el fallo, señalando la forma y términos conforme a los que debía cumplimentarse la sentencia.

Durante el trámite de la queja se suspendía el procedimiento administrativo de ejecución si se solicitaba ante la oficina ejecutora y se garantizaba el interés fiscal.

El 15 de diciembre de 1995 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación diversas reformas al Código Fiscal de la Federación, las cuales entraron en vigor el 1º de enero de 1996; pasando el artículo 239-TER a ser 239-B en el que subsisten los supuestos de procedencia de la queja anotados, pero se adiciona un inciso que contempla la omisión total de la autoridad para dar cumplimiento a las sentencias emitidas por las Salas del Tribunal; caso en el que la instancia podrá interponerse en cualquier tiempo, salvo que hubiera prescrito el derecho.

La queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor dentro de los quince días siguientes al en que haya surtido efectos la notificación del acto que la provoca y tratándose de omisión en el cumplimiento de la sentencia, se podrá interponer en cualquier momento. Como consecuencia de la adición del supuesto que establece la omisión del cumplimiento, el texto se modificó, quedando en los siguientes términos.

"...El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de las sentencias, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho

plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la sala o sección que corresponda...³⁸

Se incrementó el monto de la multa en los casos de queja notoriamente improcedente que interponga el inconforme, hasta noventa días de salario mínimo por el de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. Tratándose de queja considerada improcedente y existiendo una resolución definitiva, se debe instruir como juicio.

Se modificó el monto de la multa que debe imponerse al funcionario responsable de noventa veces el salario mínimo por el de quince días de su salario; y se precisa que se debe entender por funcionario responsable el que ordene el acto o lo repita.

De acuerdo al nuevo supuesto de procedencia de la queja, se concede el plazo de veinte días al funcionario responsable para que de cumplimiento a la misma. La disposición de que la tramitación de una queja suspende el procedimiento administrativo de ejecución sigue vigente, siempre que se garantice el interés fiscal.

Consideramos que la incorporación de otro supuesto para la procedencia de la queja, consistente en la omisión por parte de la autoridad en el cumplimiento de las sentencias del Tribunal Fiscal, es un gran avance y evita que los particulares tengan que acudir al juicio de garantías para obligar a las autoridades a dar cumplimiento a las sentencias que les sean favorables; sin embargo, no es suficiente, ya que la queja sólo

³⁸ Artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación.

puede interponerse una vez, y si después de impuestas las multas correspondientes la autoridad persiste, ya sea en repetición indebida del acto, en exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, o en incumplimiento de la misma, el particular tendrá que acudir al juicio de garantías.

CAPÍTULO II

JUSTICIA ADMINISTRATIVA

2.1 AUTORIDAD ADMINISTRATIVA.

El pueblo mexicano ha depositado su soberanía en el Estado para que éste la ejerza a través de su forma de gobierno. Así, el hombre ha creado al Estado para su beneficio, y por ende; el mismo no puede actuar en forma caprichosa, ya que es creación del propio hombre y sólo puede hacer lo que expresamente le ha conferido; por lo que es necesario que exista un control de la actuación del Estado para que en el desempeño de sus funciones respete la voluntad del pueblo que le dio vida.

Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, pero unidos en una federación, como lo establece el artículo 40 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que al formar un Estado Federal se le reconoce el principio de soberanía y en ejercicio de éste es un Estado independiente frente a los otros, y se autodetermina en cuanto a su forma de Estado y de Gobierno.

2.1.1 EL GOBIERNO DE LA FEDERACIÓN.

El gobierno de la Federación está constituido por los poderes de la unión : Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

El Poder Legislativo Federal se deposita en un Congreso que se divide en dos Cámaras: la de Diputados y la de Senadores siendo su función primordial la creación, formación y aprobación de leyes.

El Poder Judicial Federal tiene como función principal dirimir las controversias que se susciten entre particulares y entre el Estado y los particulares; tratándose del Juicio de Garantías, mediante la aplicación del ordenamiento jurídico existente, con el objeto de proteger al derecho.

El Poder Ejecutivo Federal se deposita en una sola persona que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, siendo su función principal la de administrar los bienes de Estado persiguiendo el bien común y para lograrlo, es auxiliado por las secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República, así como por los organismos desconcentrados, descentralizados, las empresas paraestatales y los fideicomisos públicos formando por un lado el Sector Central y por el otro el sector Paraestatal.

Para el Dr. Miguel Acosta Romero, la Administración Pública es "la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo y tiene a su cargo la actividad estatal que no desarrollan ni el Poder Legislativo ni el Judicial".³⁹ Estableciendo que su acción es continua y permanente, persiguiendo siempre el interés público.

³⁹ Miguel Acosta Romero, Derecho Administrativo, p. 117.

Gabino Fraga establece que: "para la satisfacción de los intereses colectivos el Estado se organiza en una forma especial adecuada, la cual constituye la administración Pública."⁴⁰

Coincidimos con la concepción del Dr. Acosta Romero, ya que al establecer que la Administración Pública es la parte de los órganos del Estado que dependen directa o indirectamente del Poder Ejecutivo, delimita la división de poderes y en consecuencia las funciones que a cada uno corresponden, abundando en que su actividad no la desarrolla ni el Poder Legislativo ni el Judicial, ya que la definición vertida por el segundo autor es muy general ya que establece que el Estado se organiza en forma especial y adecuada perdiendo de vista que el Estado es una persona jurídica colectiva integrada por los siguientes elementos: población, territorio, soberanía, orden jurídico y órganos de gobierno.

Toda la actuación y estructura de la Administración Pública Centralizada se encuentra regulada por diversos ordenamientos jurídicos, haciéndose de esta forma necesaria la existencia del Derecho Administrativo, el cual, es definido por algunos autores como el "conjunto de normas y de principios que regulan la administración pública en sus relaciones con los particulares, con los demás poderes de la unión y entes públicos, su organización interna, la prestación de servicios públicos y explotación de sus bienes, así como el control de legitimidad de sus actos".⁴¹

⁴⁰ Gabino Fraga, *Op. Cit.*, p. 121.

⁴¹ Emilio Margáin Manautou, *Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano*, p. 10.

De la definición anterior se desprende un elemento fundamental en el desarrollo de la Administración Pública: el acto administrativo, pues es el instrumento por medio del cual el Poder Ejecutivo realiza su actividad.

2.1.2 CENTRALIZACIÓN.

Como hemos mencionado el Poder Ejecutivo Federal se deposita en una sola persona, quien para el desempeño de sus funciones se apoya en las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y Procuraduría General de la República, por lo que los integrantes de la Administración Pública Centralizada Federal son el Presidente de la República; los Secretarios del Estado, El Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Procurador General de la República.

Nos dice Miguel Acosta Romero que "centralización es la forma de organización administrativa, en la cuál, las unidades, órganos de la administración pública, se ordenan y acomodan bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República con el objeto de unificar decisiones, el mando la acción y la ejecución"⁴² Concepto con el que coinciden diversos autores.

De la anterior definición se desprende que existe una relación de subordinación entre los Secretarios de Estado y el Presidente de la República, y una relación de coordinación entre los Secretarios de Estado, el Jefe de Gobierno del Departamento del

⁴² Miguel Acosta Romero: *Op.Cit.*, p. 126.

Distrito Federal y el Procurador General de la República, es decir, se encuentran en un plano de igualdad entre sí; sin dejar de anotar que en su organización interna en cada una de estas dependencias existe un orden jerárquico y por lo tanto una relación de subordinación interna.

2.1.2.1 ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA CENTRALIZADA FEDERAL.

a) **Presidente de la República .**

Es la persona física en la que se deposita el Poder Ejecutivo Federal, denominado **Presidente de los Estados Unidos Mexicanos**, cuyas facultades y obligaciones las establece el artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Es electo popularmente y no podrá volver a desempeñar este puesto. El **Presidente de la República** tiene el doble carácter de jefe de Estado y jefe de gobierno; como jefe de Estado, representa a la nación y como jefe de gobierno ocupa el lugar más alto de la **Administración Pública Federal**.

Los actos que realiza son de dos tipos: políticos y administrativos. Serán políticos, aquellos derivados de la relación directa e inmediata que guarda con el Estado y con los otros órganos representativos del mismo Estado. Serán administrativos los derivados de la actitud administrativa que realiza. Algunos autores restringen su carácter administrativo a ejecutar las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, pero en opinión del Dr.

Miguel Acosta Romero, con el que estamos de acuerdo, su función administrativa es mucho más amplia, ya que las decisiones más importantes en todas las ramas de la Administración Pública dependen de él. Sería imposible que una sola persona realizará **todas esas** funciones, por lo que se auxilia de diversos organismos.

b) **La Secretaría y el Secretario de Estado.**

La Secretaría de Estado es la estructura que como órgano superior político administrativo, auxilia al Presidente de la República en el despacho de asuntos de una rama de la actividad del Estado.

El Secretario de Estado es la persona física, titular de la secretaría. Es un funcionario político y administrativo, considerado por Gabino Fraga como "el auxiliar más inmediato del Presidente de la República".⁴³

c) **Procuraduría General de la República y su titular.**

La Procuraduría General de la República es un órgano superior político administrativo, que auxilia al Presidente de la República en el despacho de los asuntos jurídico-administrativos del Estado.

El Ministerio Público es una institución dependiente del Ejecutivo Federal, presidido por el Procurador General de la República, quien tiene a su cargo la

⁴³ Gabino Fraga, *Op. Cit.*, p. 181.

persecución de todos los delitos del orden federal, pugnando porque los juicios se sigan con toda regularidad para que la administración de justicia sea pronta y expedita.

El Procurador General de la República es un funcionario político, jurídico y administrativo, nombrado y removido por el Presidente de la República, encabeza la Procuraduría General de la República, forma parte del cuerpo colegiado que puede acordar la suspensión de garantías e informa anualmente al Congreso de la Unión.

La Administración Pública por medio de los órganos que la integran y sus representantes que se instituyen como autoridades administrativas, realiza sus funciones, es decir, aquellas facultades con que la han investido la constitución, ley, reglamento o decreto, a través de actos denominados administrativos, que en ocasiones trascienden a la esfera jurídica del gobernado.

2.2 EL ACTO ADMINISTRATIVO.

En hojas anteriores mencionamos que el acto administrativo constituye un elemento fundamental en la actuación del Poder Ejecutivo, ya que sus funciones las realiza a través de éstos.

2.2.1 CONCEPTO.

Para adentrarnos en el estudio de este tema consideramos necesario referirnos previamente al acto jurídico, el cual, para Bonnetcase, "es una manifestación exterior de la voluntad, bilateral o unilateral, cuya función directa es engendrar, fundándose en una regla de derecho, en contra o provecho de una o varias personas, un estado, es decir, una situación jurídica permanente, o al contrario, de efecto limitado que conduce a la formación, a la modificación o a la extinción de una relación de derecho".⁴⁴

De la definición proporcionada por este autor se desprenden elementos que lo distinguen del hecho jurídico.

La diferencia fundamental entre hechos y actos jurídicos, según la doctrina francesa, es la dirección de la voluntad en la intención que persiguen las partes del acto al realizarlo. En los hechos jurídicos que lleva a cabo el hombre voluntariamente, no pretende realizar efectos jurídicos previstos en una norma; y tratándose de actos jurídicos en palabras del jurista Ignacio Galindo Garfias, "interviene la voluntad del hombre dirigida expresa y deliberadamente a producir los efectos previstos en la norma".⁴⁵

⁴⁴ Cit. por Ignacio Galindo Garfias. Derecho Civil, p. 211.

⁴⁵ Ignacio Galindo Garfias. Op. Cit., p. 210.

Acto Administrativo, por tratarse de un término compuesto por dos palabras consideramos necesario establecer la definición de cada una de ellas, obtenidas del Diccionario Enciclopédico Hachette Castell, el cual considera al "acto", como aquel hecho o acción, y al término "administrativo", como perteneciente o relativo a la administración.⁴⁶ Por lo que según estas definiciones, el acto administrativo es un hecho o acción relativa o perteneciente a la administración, concepto que nos deja un tanto insatisfechos por resultar muy general.

Rafael de Pina, en su Diccionario de Derecho al respecto apunta "Acto Administrativo. Declaración de voluntad de un órgano de la Administración Pública, de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa".⁴⁷

Consideramos que la anterior definición es válida, no obstante que limita los alcances del acto administrativo, pues en esta concepción, el acto crea obligaciones, facultades o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa; y en nuestra opinión el acto administrativo no sólo crea, sino puede modificar, reconocer, declarar o extinguir derechos y obligaciones.

Para el Dr. Acosta Romero, el acto administrativo es "una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica,

⁴⁶ Diccionario Enciclopédico, Hachette Castell, Tomo I, p.p. 24 , 30.

⁴⁷ Rafael de Pina Vara, Diccionario de Derecho, p. 49.

transmite o extingue derechos u obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general".⁴⁸

En la concepción del profesor Emilio Margáin Manautou, "el acto administrativo es aquel mediante el cual la autoridad administrativa ejerce, de manera general o particular, las facultades que los ordenamientos le otorgan para satisfacer las atribuciones de que está investida su unidad administrativa y puede exigir su cumplimiento".⁴⁹

En su obra *Derecho Administrativo Mexicano*, Nava Negrete, establece una distinción entre la concepción formal y la concepción material del acto administrativo, respecto a la primera, señala que basta con la existencia de un órgano administrativo para que todos los actos que emita, sean administrativos, por lo que, atendiendo a este criterio los actos de un órgano legislativo o jurisdiccional nunca podrán ser actos administrativos. Y respecto de la concepción material, el acto administrativo será la expresión o manifestación de la unidad de la Administración Pública, creadora de situaciones jurídicas individuales, para satisfacer necesidades colectivas, al margen del carácter del órgano público que lo produzca.

Consideramos la concepción formal, vertida por este autor, muy general y poco clara, ya que se concreta a manifestar que los actos emitidos por órganos administrativos tendrán el mismo carácter sin precisar en qué consiste el acto y qué elementos lo integran, en tanto que, la concepción material satisface nuestras perspectivas, al

⁴⁸ Miguel Acosta Romero, *Op. Cit.*, p. 718.

⁴⁹ Emilio Margáin Manautou, *Op. Cit.*, p. 79.

establecer distinción entre los actos emitidos por el Ejecutivo federal, pues como hemos analizado, éste emite actos de diferente naturaleza.

En nuestra opinión, el acto administrativo no deja de ser un acto jurídico, ya que su voluntad está dirigida a crear consecuencias jurídicas, por otra parte, consideramos que los actos administrativos no son sólo unilaterales, sino que también existen los que podemos denominar bilaterales, es decir, aquellos en los que coinciden dos voluntades, como los contratos administrativos que celebra la Administración Pública con los particulares.

No obstante lo anterior, nos referimos específicamente a los actos administrativos unilaterales, por ser los que interesan a nuestro estudio; es decir, aquellos que realizan las autoridades administrativas en ejercicio de la potestad pública. Por ello la definición que a nuestro objetivo satisface, es la vertida por el autor Miguel Acosta Romero.

2.2.2 ELEMENTOS Y REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Corresponde a todo acto jurídico tener elementos de existencia y de validez. El acto administrativo, es un acto jurídico pero con características propias, por lo que tiene elementos que lo caracterizan del acto jurídico. Según la doctrina administrativa son elementos del acto administrativo:

- a) sujeto;

- b) voluntad;
- c) objeto;
- d) motivo;
- e) fin, y
- f) forma.

Discrepa con esta teoría Miguel Acosta Romero, al establecer que para él, el **motivo, el fin y el mérito** pueden ser **requisitos del acto administrativo**, más no **elementos constitutivos del mismo**; destinando un capítulo especial de su obra al estudio de las **modalidades del acto administrativo**.

De acuerdo a su teoría, los elementos del acto administrativo son :

- a) sujeto;
- b) manifestación externa de la voluntad;
- c) objeto, y
- d) forma.

Una tercer postura es la sostenida por Alfonso Nava Negrete, al considerar como **elementos del acto administrativo** los siguientes:

- a) sujeto;
- b) voluntad;
- c) objeto;

- d) motivo;
- e) fin; y
- f) forma.

Para comprender las posturas anteriores consideramos necesario determinar en qué consiste cada uno de los señalados por los diversos autores como elementos constitutivos del acto administrativo.

a) **SUJETO.** Es el órgano de la Administración Pública y no el funcionario público, su titular o representante.

En la relación jurídico-administrativa, existen dos o más sujetos : el sujeto activo y el sujeto pasivo.

SUJETO ACTIVO. Es el órgano administrativo creador del acto.

SUJETO PASIVO. Es aquél a quien va dirigido o quien ejecuta el acto administrativo, los cuales pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas o colectivas, o el individuo en lo personal.

b) **VOLUNTAD.** El órgano administrativo expresa su voluntad por medio de su representante, funcionario público. Esta voluntad debe estar exenta de vicios y debe manifestarse por medio de la exteriorización, para lo cual según el criterio de Miguel

Acosta Romero, los órganos de la Administración Pública al exteriorizar su voluntad deben cumplir con los siguientes requisitos:

- a) **Debe ser espontáneo y libre;**
- b) **Debe encontrarse dentro de las facultades del órgano;**
- c) **No debe estar viciada por error, dolo, violencia, lesión etc. y**
- d) **Debe expresarse en los términos previstos en la ley.**

c) **OBJETO.** El objeto del acto administrativo atendiendo a nuestro criterio, será la creación de consecuencias jurídicas en busca del bien común y se divide en dos:

OBJETO DIRECTO, y
OBJETO INDIRECTO.

El objeto directo, es la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia que tiene competencia.

El objeto indirecto, será realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con sus cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada. Debe ser física y jurídicamente posible, lícito y estar previsto dentro de las facultades del órgano emisor.

d) **MOTIVO.** Se refiere a requisitos establecidos por el artículo 16 constitucional, según el cual, todos los actos de las autoridades deben de estar fundados y motivados; entendiéndose por fundamentación y motivación la declaración que debe hacer la autoridad emisora del acto de las circunstancias de derecho y de hecho que han llevado al órgano administrativo a emitir dicho acto.

e) **FIN.** El fin que persigue la autoridad debe ser colectivo, para satisfacer intereses de la misma naturaleza, no podrá perseguir fines individuales que dañen a la sociedad, es decir, el bien común.

f) **FORMA.** Existen dos tipos:

a) **EXPRESA,** y

b) **TÁCITA.**

EXPRESA. La mas común es por escrito, cumpliendo con la exigencia del primer párrafo del artículo 16 constitucional.

TÁCITA. Hay casos en los cuales, aún cuando la voluntad de la administración no se exprese en forma alguna, se presume su existencia. El artículo 17 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, señala que, "Salvo que las leyes específicas establezcan lo contrario u otro plazo, no podrá exceder de cuatro meses el tiempo para que la autoridad administrativa resuelva lo que corresponda; transcurrido el cual se entenderán las

resoluciones en sentido negativo al promovente. La autoridad, a solicitud del interesado, deberá expedir constancia de tal circunstancia, en cuyo defecto, se fincará responsabilidad al encontrarlo responsable. Igual constancia deberá expedirse cuando las leyes específicas prevengan la resolución en sentido favorable. En el caso que se recurra la negativa por falta de resolución, y ésta a su vez no se resuelva dentro del mismo término, se entenderá confirmada en sentido negativo".⁵⁰

El Código Fiscal de la Federación vigente establece que "Las instancias o peticiones que se formulen a las autoridades fiscales deberán ser resueltas en un plazo de tres meses; transcurrido dicho plazo sin que se notifique la resolución, el interesado podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente e interponer los medios de defensa en cualquier tiempo posterior a dicho plazo, mientras no se dicte la resolución, o bien, esperar a que ésta se dicte... Cuando se requiera al promovente que cumpla los requisitos omitidos o proporcione los elementos necesarios para resolver, el término comenzará a correr desde que el requerimiento haya sido cumplido."⁵¹

Alfonso Nava Negrete señala como elementos de validez el fundamento y motivo, para este autor, todos los actos de las autoridades, por mandato constitucional, deben estar amén de fundados, motivados, es decir, las autoridades emisoras deben precisar en el acto mismo, las situaciones de hecho y de derecho que den origen a ese acto. Agrega que, aunque parezca que el motivo se da antes del acto, no es así, ya que forma parte de

⁵⁰ Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 4 de agosto de 1994, Primera sección, p. 4

⁵¹ Artículo 37 del Código Fiscal de la Federación.

él, se da antes en el tiempo pero se sirve de él y la autoridad lo incorpora al acto al producirlo, para que sea considerado como legal.

El Segundo Tribunal Colegiado del Quinto Circuito, se ha pronunciado al respecto de la fundamentación y motivación de los actos administrativos, en la jurisprudencia, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Octava época, número 54 de junio de 1992. cuyo texto señala:

FUNDAMENTARON Y MOTIVACIÓN.- De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresar con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.⁵²

Del análisis anterior podemos derivamos la coincidencia con el Dr. Acosta Romero, ya que consideramos como elementos del acto administrativo los siguientes:

- a) Sujeto;
- b) Objeto;
- c) Voluntad exteriorizada, y

⁵² Visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, 8va. época, No. 54, junio 1992.

d) Forma.

No es óbice que un acto administrativo no se encuentre fundado ni motivado, o que su fin no sea satisfacer el intereses colectivo para establecer que no existe el acto, pues basta que un órgano administrativo, lo emita, que vaya dirigido a un sujeto, el objeto del acto, bien sea, crear, transmitir, modificar, reconocer o extinguir derechos u obligaciones, así como la voluntad que exterioriza por medio de su representante en forma expresa o tácita, para que exista el acto administrativo, en todo caso estamos en presencia de un acto ilegal, por no cumplir con los requisitos que establecen las leyes, pero es inadmisibles establecer que el acto es inexistente.

Incluso el artículo 238 en su fracción III del vigente Código Fiscal de la Federación, establece como causales de nulidad de las resoluciones administrativas la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afectan las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación en su caso.

Observamos que la legislación los califica como requisitos formales exigidos por las leyes, reforzando así nuestro criterio.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo no hace una distinción entre los elementos y los requisitos del acto administrativo, al incluir a ambos en el artículo 3º "Son elementos y requisitos del acto administrativo...".⁵³

⁵³ Artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

Trataremos de separar de las 16 infracciones que contiene el mencionado artículo los elementos para dejar anotados los requisitos que debe cumplir un acto administrativo.

FRACCIÓN I.- Ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuere colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo.

De esta fracción podemos desprender al sujeto como elemento del acto administrativo, pero observamos que sólo contempla al sujeto activo, es decir al órgano de la Administración Pública. Al calificarlo como competente para emitir el acto, estaríamos en presencia de un requisito del acto y no de un elemento constitutivo del acto administrativo.

En la misma fracción observamos otro elemento, voluntad del órgano de la Administración Pública que exterioriza por medio del funcionario o servidor público. Y al establecer que si se trata de un órgano colegiado se deben reunir las formalidades de la ley o decreto para emitirlo, se refiere a los requisitos que se deben cumplir.

FRACCIÓN II.- Tener objeto que puedan ser materia del mismo, determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley. En esta fracción encontramos como elemento al objeto y como requisito, que este objeto debe estar previsto por la ley.

FRACCIÓN III.- Cumplir con la finalidad del interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos. En este caso sólo hablamos de un requisito que debe cumplir el acto, perseguir el beneficio del interés público, no intereses particulares.

FRACCIÓN IV.- Constar por escrito y, con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, salvo en aquellos casos en que la ley autorice otra forma de expedición. En esta fracción se incluye otro elemento, la forma, que de acuerdo a la ley debe ser escrita; en cuanto a la firma autógrafa, es requisito que todo acto de autoridad administrativa ostente la firma de aquella que lo emitió.

FRACCIÓN V .- Estar fundado y motivado bajo ningún concepto pueden considerarse como elementos sino como exigencias de la ley, es decir, requisitos que se deben cumplir.

FRACCIÓN VI.- Estar fundado y motivado debidamente. Consideramos innecesario que el legislador hubiera incluido la fracción V de este artículo, ya que era suficiente con lo que establece esta fracción, pues debe entenderse que los actos deben estar adecuada y suficientemente fundados y motivados, lo que hubiera quedado expresado con la palabra debidamente; además que con lo que establece la fracción V se pudiera pensar que los actos pueden ser fundados y motivados de forma insuficiente.

FRACCIÓN VII.- Ser expedido sujetándose a las disposiciones relativas al procedimiento administrativo previstos en la ley. sin duda es un requisito.

FRACCIÓN VIII.- Ser expedido sin que medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto. Son requisitos.

FRACCIÓN IX.- Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión. Se refiere a otro requisito.

FRACCIÓN X.- Mencionar el órgano del cual emana. Estimamos que no era necesario incluir tantas fracciones en un solo artículo, ya que muchos de estos requisitos bien podrían incluirse en una fracción.

FRACCIÓN XI.- Ser expedido, en su caso, por órgano colegiado habiéndose satisfecho los requisitos exigidos por la ley o decreto, según sea el caso para la expedición del acto. Consideramos que el requisito establecido en esta fracción está comprendido en la fracción I del artículo en comento.

FRACCIÓN XII.- Ser expedido sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documento o nombre completo de las personas. Se trata de un requisito.

FRACCIÓN XIII.- Ser expedido señalando lugar y fecha de emisión. Sin lugar a dudas se continua en esta fracción un requisito a cumplir.

FRACCIÓN XIV.- Tratándose de otros actos administrativos que deban notificarse deberá hacerse de la oficina en que se encuentra y pueden ser consultado el expediente respectivo. Estamos en presencia de un requisito que debe cumplirse.

FRACCIÓN XV .- Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan. No se trata de un elemento sino de un requisito.

FRACCIÓN XVI.- Ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley. Esta última fracción señala otro requisito.

Como podemos observar y reafirmando nuestro criterio, del artículo 3° de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo se desprenden, como elementos del acto administrativo, al sujeto (fracción I), la voluntad (fracción I), al objeto (fracción II), y la forma (fracción IV), por lo que calificamos a los demás como requisitos del acto administrativo.

2.2.3 EFECTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Si entendemos por efecto la consecuencia que trae la emisión de un acto administrativo, debemos desprender que el efecto del acto administrativo será, precisamente, la voluntad de crear consecuencia jurídicas.

2.2.4 CUMPLIMIENTO DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Cuando una autoridad administrativa, previo cumplimiento de los requisitos establecidos por la ley correspondiente y anteriormente analizados, emite un acto dirigido a un particular, éste debe cumplirlo; sin embargo, para que se cumpla necesario que el acto sea notificado a quien va dirigido y adquiera ejecutividad.

Cuando hablamos de notificación del acto administrativo nos referimos a que el particular debe tener conocimiento del contenido y alcance del mismo, pues no basta con la existencia del acto, ya que si no se hace del conocimiento de la persona a quien va dirigido, no surte efectos y no se puede hacer exigible.

El artículo 35 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo menciona que las notificaciones de citatorios, emplazamientos, requerimientos, solicitudes de informes o documentos, así como las resoluciones administrativas definitivas pueden realizarse:

1. Personalmente con quien deba entenderse la diligencia, en el domicilio del interesado;
2. Mediante oficio entregado por mensajero o correo certificado con acuse de recibo, telefax o cualquier otro medio por el que se pueda comprobar fehacientemente la recepción de los mismos; y
3. Por edicto, cuando se desconozca el domicilio del interesado o en su caso la persona a quien deba notificarse haya desaparecido, se ignore su domicilio o se encuentre en el extranjero sin haber dejado representante legal.

Los preceptos legales subsecuentes del ordenamiento citado prevén el procedimiento a que deben sujetarse las diligencias de notificación.

La ejecutividad en el acto administrativo significa que puede llevarse a cabo por sí mismo, sin que requiera que intervenga o interceda un órgano jurisdiccional, por un atributo que le es reconocido por la doctrina, la legislación y la jurisprudencia de los tribunales, la presunción de la legalidad de los actos emitidos por una autoridad salvo que el particular pruebe la ilegalidad del mismo.

2.2.5 EJECUTIVIDAD DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Cuando un acto administrativo cumple con los requisitos legales y es notificado conforme a derecho, aquella persona a quien va dirigido debe cumplirlo dentro del plazo que en el

acto se señale, mismo que debe estar previsto en ley ; sin embargo, no obstante en algunas ocasiones ha ocurrido lo mencionado, el particular se niega a cumplir el acto, en cuyo caso la autoridad puede obligarlo coactivamente a su cumplimiento.

2.2.6 EXTINCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

La ley Federal de Procedimiento Administrativo establece en su artículo 11 las causas por las cuales se extinguen los actos emitidos por autoridades administrativas en ejercicio de sus funciones y a saber son:

- Cumplimiento de su finalidad;
- Expiración del plazo;
- Cuando la formación del acto administrativo esté sujeto a una condición o término suspensivo y éste no se realiza dentro del plazo señalado en el propio acto;
- Acaecimiento de una condición resolutoria;
- Renuncia del interesado, cuando el acto hubiere sido dictado en exclusivo beneficio de éste y no sea en perjuicio del interés público; y
- Por revocación cuando así lo exija el interés público, de acuerdo con la ley de la materia.

2.3 EL RECURSO ADMINISTRATIVO.

Se ha analizado que la voluntad del órgano administrativo se exterioriza por medio de su representante, es decir, un funcionario público cuya actuación no escapa a la falibilidad humana, que en algunos de los casos ocasiona perjuicios tanto al particular agraviado como al interés general.

Para corregir los errores en que pueden incurrir los órganos de la Administración Pública es necesario que la misma cuente con la facultad de revisar, modificar o confirmar en su caso sus actos; bien sea por la misma autoridad que emitió el acto, o por una autoridad jerárquicamente superior.

Los recursos administrativos forman parte del procedimiento administrativo en el que la autoridad no actúa como parte, dado que no está participando en un procedimiento jurisdiccional, y en consecuencia la resolución será administrativa.

2.3.1 CONCEPTO.

Para Andrés Serra Rojas, el recurso administrativo es "un medio ordinario de impugnación y directo de defensa legal que tienen los gobernados afectados, en contra de un acto administrativo que lesione su esfera jurídica de derechos o intereses, ante la propia autoridad que lo dictó, el superior jerárquico u otro órgano administrativo, para que lo

revoque, anule, reforme o modifique, una vez comprobada la ilegalidad o inoportunidad del acto, restableciendo el orden jurídico violado, en forma económica, sin tener que agotar un procedimiento jurisdiccional".⁵⁴

Establece Gabino Fraga que "el recurso administrativo constituye un medio legal de que dispone el particular, afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado, para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa una revisión del propio acto, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de encontrar comprobada la ilegalidad o la inoportunidad del mismo".⁵⁵

Para el tratadista Emilio Margáin, el recurso administrativo es "todo medio de defensa al alcance de los particulares para impugnar, ante la administración pública, los actos y resoluciones por ella dictados en perjuicio de los propios particulares, por violación al ordenamiento aplicado o falta de aplicación de la disposición debida".⁵⁶

De esta última definición se desprende que el recurso administrativo constituye un control de legalidad de la actuación de la autoridad administrativa, que permite al particular de una forma sencilla hacerle notar a la autoridad administrativa su error a fin de que lo corrija, bien sea, modificando, revocando o nulificando el acto, y que permita a la autoridad administrativa, como lo establece el maestro Margáin, lavar en casa "la ropa

⁵⁴ Andrés Serra Rojas, *Op. Cit.*, p. 727.

⁵⁵ Gabino Fraga, *Op. Cit.*, p. 452.

⁵⁶ Emilio Margáin Manautou, *El Recurso Administrativo en México*, p. 18.

sucia⁵⁷, sin que un órgano jurisdiccional analice el error en que incurrió el funcionario al emitir el acto.

En el párrafo anterior ha quedado establecida la importancia de la existencia del recurso administrativo.

2.3.2 CARÁCTER OPTATIVO DE LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

En repetidas ocasiones los particulares afectados, por un acto administrativo, se encuentran ante la disyuntiva, de qué medio de defensa deben hacer valer en contra del mismo, a fin de no contrariar lo establecido por la ley, es decir, si deben agotar antes de acudir a los tribunales, ya sean jurisdiccionales o judiciales, los recursos administrativos previstos por la ley de cada materia. Y a este respecto, consideramos que el recurso administrativo actúa con doble carácter: el uno será obligatorio, esto es, cuando el ordenamiento legal bajo el cual se emitió el acto, establezca como obligatoria la interposición del recurso administrativo ante la propia autoridad, o bien tratándose de demanda de garantías, en cuyo caso, se tendrá que cumplir con el requisito de definitividad previsto por la Ley de Amparo, en estos casos, el recurso tendrá el carácter de obligatorio; y cuando en el ordenamiento se prevea que el particular puede impugnarlo ante el órgano jurisdiccional correspondiente, o mediante recurso administrativo ante la propia autoridad, el recurso tendrá el carácter optativo y no podrá decirse, en caso de no agotarlo, que la resolución no tiene el carácter de definitiva.

⁵⁷ *Ibid.* p. 19.

La Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en vigor desde el 1° de junio de 1995, en su artículo segundo transitorio con el objeto de unificar los procedimientos, deroga las disposiciones que se opongan a la misma, en particular los recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por la misma, subsistiendo únicamente el recurso de revisión que se tramitará y substanciará de acuerdo a lo dispuesto por el título Sexto, Capítulo Primero, de la referida Ley.

Consideramos necesario precisar que la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no será aplicable a las materias de carácter fiscal (contribuciones y accesorios), financiera, responsabilidades de los servidores públicos, electoral, competencia económica, justicia agraria y laboral, así como tampoco le será aplicable al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales, según el artículo 1° de la multicitada Ley.

2.3.3 ELEMENTOS DEL RECURSO ADMINISTRATIVO.

A este respecto, los tratadistas administrativos coinciden en que los elementos del recurso administrativo son:

- Una resolución administrativa, que puede impugnarse mediante algún recurso administrativo, de agotamiento obligatorio o no (carácter opcional de los recursos administrativos).
- La fijación en la ley de la autoridad administrativa ante quien deba interponerse el recurso, bien sea la emisora o una autoridad superior.
- Un plazo para interponer el recurso.
- Los requisitos de forma y elementos que debe contener el escrito de interposición del recurso.
- Un procedimiento para la tramitación del recurso, con señalamiento de pruebas.
- La obligación de la autoridad de dictar una resolución en cuanto al fondo. Esta nueva resolución puede revocar, modificar o ratificar el acto recurrido.

A decir de algunos autores, como Andrés Serra Rojas, "esta resolución puede comprender la revocación o modificación del acto impugnado, así como su ratificación o confirmación, o la eliminación del recurso intentado".⁶⁰ Criterio con el que no estamos de acuerdo, ya que por eliminación del recurso intentado entendemos bien sea, desecharlo por improcedente, tenerlo por no interpuesto o sobreseerlo en su caso, en cuyas hipótesis ni siquiera se entra al estudio del fondo del asunto por cuestiones de procedibilidad, lo que implica no cumplir con el requisito que establece una obligación para la autoridad revisora de emitir una nueva resolución en cuanto al fondo.

⁶⁰ Andrés Serra Rojas, *Op. Cit.*, p. 729.

2.4 JUSTICIA ADMINISTRATIVA.

Si bien, el recurso administrativo constituye un medio de control de legalidad, no resulta suficiente para la protección de los administrados, puesto que al revisar la misma autoridad o un superior los actos de aquella, no existe la imparcialidad necesaria, además de que los órganos de la administración por lo general actúan siguiendo criterios uniformes. Según Emilio Margáin cuando las resoluciones de autoridad administrativa se someten a la revisión mediante un recurso administrativo, puede ocurrir que:

- Muchos funcionarios de la Administración Pública piensan al resolver el recurso que siempre deben darle la razón a la misma.
- Las decisiones importantes, por regla general, se llevan al acuerdo de la autoridad superior, por lo que al intentarse el recurso administrativo, se sabe que la recurrida se confirmará, es decir, la autoridad emisora sabe que su acto será recurrido y busca con el superior jerárquico, cómo evitar errores o precisar posibles argumentos que no lo nulifiquen; y
- El particular considera que al percibirse la administración que a ella no le asiste la razón, procurará retardar lo más posible la solución del caso

Por ello, ha surgido la necesidad de establecer un control jurisdiccional de los actos de la administración, depositándose en órganos diferentes de los que integran la Administración Pública, que diriman las controversias que se suscitan entre los administrados y la administración.

En la opinión de Gabino Fraga "no existe uniformidad en la legislaciones respecto de los órganos que deben controlar jurisdiccionalmente la actuación administrativa, pues mientras en unas apenas existe una diferenciación en el seno mismo de la administración, en otras se encarga el control de que se trata a los tribunales ordinarios que integran el poder judicial, en tanto que, finalmente, en las demás, dicho control pertenece a tribunales independientes del Poder Judicial, pero también desvinculados de la administración activa, o sean los tribunales administrativos".⁵⁹

Es menester establecer que la adopción de uno o de otro sistema obedece a la interpretación que se dé al principio de separación de poderes. Coincidimos con el adoptado por nuestro sistema jurídico, es decir, el de la existencia de tribunales administrativos, y no consentimos la posibilidad de la incorporación de estos tribunales, entre los cuales ubicamos al Tribunal Fiscal de la Federación) al Poder Judicial Federal, porque se vulneraría lo establecido por el mencionado principio, al juzgar un poder la actuación de otro.

2.4.1 CONCEPTO.

Para Manuel Lucero Espinosa, la Justicia Administrativa "se integra por los medios de protección administrativos y jurisdiccionales para lograr la extinción de actos administrativos contrarios al derecho así como el resarcimiento de los daños o perjuicios

⁵⁹ Gabino Fraga, *Op. Cit.*, p. 461.

que causa el Estado con motivo del ejercicio de sus funciones".⁶⁰ Señala que estos medios se han considerado de dos tipos: indirectos y directos, caracterizando a los primeros que no es necesaria la intervención del gobernado afectado, por constituir mecanismos de autotutela administrativa, derivada del poder de revisión que ejercen los órganos superiores sobre los órganos inferiores; siendo en los segundos necesaria la intervención del particular afectado para que puedan operar esos medios de control, incluyendo en este segundo grupo a los recursos administrativos y a los procesos jurisdiccionales.

El eminente jurista Andrés Serra Rojas, señala que, "la justicia administrativa comprende el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías de que disponen los particulares para mantener sus derechos".⁶¹

De las definiciones proporcionadas por ambos autores, nuestro criterio acoge la primera de ellas, ya que la consideramos más completa, al establecer tanto lo que comprende la justicia administrativa, como lo que se pretende con ella, es decir, resarcir los daños causados por la administración.

Podríamos considerar a nuestro sistema jurídico, en lo que se refiere a los órganos que deben ejercer ese control jurisdiccional, con una estructura mixta, ya que constitucionalmente se prevé la existencia de tribunales de lo contencioso administrativo

⁶⁰ Manuel Lucero Espinosa, Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, p.14.

⁶¹ Andrés Serra Rojas, Op. Cit. , p. 790.

dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan por objeto dirimir las controversias que se susciten entre la administración y los administrados.

Estableciendo también que las resoluciones que provengan, ya sea de autoridades administrativas o de tribunales administrativos, encuentran acceso en la competencia del Poder Judicial de la Federación.

2.4.2 JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA.

En la concepción de Lucero Espinosa, "la jurisdicción administrativa se refiere a las instancias que tienen los gobernados para impugnar los actos administrativos ante tribunales, sean éstos administrativos o judiciales".⁶²

De la definición anterior rescatamos que se trata de una jurisdicción especial, que se distingue de la ordinaria por diversas cuestiones, de las que podemos destacar las siguientes: es diferente en cuanto a los sujetos que intervienen, ya que como se deben impugnar ante esta jurisdicción actos administrativos, sólo puede intervenir en la contienda el particular afectado por un acto administrativo y la autoridad que emitió dicho acto; sin perder de vista que el Código Fiscal de la Federación, en la fracción IV del artículo 198 establece que es parte en el juicio contencioso administrativo el tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

⁶² Manuel Lucero Espinosa, Op. Cit., p. 19.

Podemos señalar también como una diferencia entre la jurisdicción ordinaria y la especial que constituye el contencioso administrativo, la función que desempeña el tribunal, ya que sólo actúa como órgano revisor del acto administrativo, por lo que el mismo debe sujetarse a los aspectos que fueron materia del acto y del recurso en su caso, y no a otros aspectos.

Cabe anotar, que la doctrina ha establecido la naturaleza de los tribunales administrativos, enmarcándolos en dos grupos. El primer grupo se refiere a la relación que guardan los tribunales con la Administración Pública; así, cuando se trata de tribunales que elaboran sus proyectos de resolución y los someten a la aprobación de la administración, por carecer de autonomía respecto a ésta, hablamos de tribunales de justicia retenida, y cuando se trata de tribunales que se encuentran facultados para dictar sus sentencias sin someterlos a la aprobación de la administración, por poseer autonomía respecto de ésta, nos referimos a tribunales de justicia delegada. El segundo grupo alude a los poderes del tribunal, así la doctrina francesa establece cuatro tipos de contencioso administrativo.

- 1.- De plena jurisdicción.
- 2.- De anulación.
- 3.- De interpretación.
- 4.- De represión o represivo.

En cuanto al contencioso de interpretación y al de represión repetiremos con Andrés Serra Rojas que son de relativa importancia, pues su alcance no es aplicable al campo del derecho tributario mexicano, reduciéndose el contencioso de interpretación a fijar el sentido jurídico de una ley o reglamento que aplica la administración pública; y el contencioso de represión está encaminado a revisar, imponer o modificar las sanciones administrativas.

Debido a la importancia del contencioso de plena jurisdicción y del contencioso de anulación para el desarrollo de nuestro tema, es necesario destinar un punto especial para su estudio.

2.4.3 EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

El contencioso administrativo constituye una instancia por medio de la cual los particulares afectados por un acto administrativo ilegal pueden impugnarlo para restablecer sus derechos e intereses vulnerados.

De lo anterior se desprende que la materia del contencioso administrativo la constituyen los actos de la Administración Pública, en lo que se refiere a su función administrativa, es decir, está constituida por el conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad al vulnerar derechos subjetivos o agravar intereses legítimos de algún particular o de otra autoridad autárquica, por haber infringido aquélla, de algún modo, la norma legal que regula su actividad.

Se distingue también un aspecto formal y uno material del contencioso administrativo, así tenemos que desde el punto de vista formal se determina en función del órgano que conoce de la controversia (tribunales administrativos); y desde el punto de vista material se determina el carácter, en cuanto que la controversia entre la administración y el administrado surge de un acto de aquélla que lesiona los intereses de los particulares, sin tomar en cuenta el órgano que conoce del conflicto, pudiendo ser éste un tribunal administrativo o uno judicial.

2.4.3.1 EL CONTENCIOSO DE PLENA JURISDICCIÓN.

Mencionamos en el punto anterior que la doctrina administrativa francesa reconoce cuatro formas de lo contencioso administrativo, de las cuales reservamos dos para su estudio posterior.

En el contencioso de plena jurisdicción el tribunal administrativo está facultado, primero, para revisar los actos de la administración que lesionan derechos subjetivos, estando el juez legalmente facultado para condenar pecuniariamente a la administración y reformar total o parcialmente la decisión administrativa revisada, es decir, tiene todas las facultades habituales de un juez.

Para Waline, citado por Emilio Margáin, "en el contencioso de plena jurisdicción, el juez puede, o bien pronunciar la anulación de una decisión administrativa, o en ciertos

casos reformarla , o dictar una condenación pecuniaria contra la administración; y encuentra los elementos de su decisión no sólo en la ley examinada al compararla con el acto o con la situación que le han sido referidos para ver si existe violación de la ley, sino también en el texto; tiene todas las facultades habituales de un juez”.⁶³ Como hemos observado, caracteriza a esta forma de contencioso administrativo, que su actuación no sólo se limita a nulificar la resolución, sino que puede modificarla, imponer una sanción pecuniaria por incumplimiento de sus fallos; por lo que podría decirse que tiene los medios para hacer cumplir sus sentencias y a decir de algunos autores, cuenta con todas las facultades habituales de un juez.

2.4.3.2 EL CONTENCIOSO DE ANULACIÓN.

En oposición al sistema analizado, en éste, la actuación del Tribunal se limita a declarar la anulación del acto que ha sido revisado previamente y bajo ninguna circunstancia está facultado para modificarlo.

Para Waline “en el contencioso de ilegitimidad el tribunal no tiene todas las facultades habituales de un juez, no puede más que pronunciar la anulación del acto que se le ha sometido sin poder reformarlo, es decir, modificarlo; no puede más que mantener el acto, si desecha el recurso, o anularlo y sobre todo no puede pronunciar una condenación pecuniaria. En cuanto a sus facultades de investigación el Tribunal de anulación, tampoco tiene todos los poderes habituales de un juez y se limita a investigar si el acto que se le ha sometido está de acuerdo, es contrario a la ley o tal vez,

⁶³ Cit. por Emilio Marg: in Manautou, De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad. p. 5.

excepcionalmente en ciertos casos, a lo que se le ha propuesto llamar la moralidad administrativa. Pero el juez de anulación no puede investigar si el acto que se le ha sometido fue tomado en violación a una obligación contractual; tal investigación solo puede hacerse en el contencioso de plena jurisdicción. Este contencioso de anulación es en suma aquél en el que se atacan los actos del poder público, no pueden compararse a ninguna acción de derecho privado."⁶⁴

De lo transcrito se desprende que son características de esta forma de contencioso administrativo, que su actuación se limita a nulificar el acto estudiado, sin tener facultades para dar instrucciones a la administración sobre el contenido de un nuevo acto , y mucho menos y bajo ningún concepto, dictarlo ella misma; y que no está facultado legalmente para imponer sanciones pecuniarias por incumplimiento de sus resoluciones, por lo que se dice que no se cuenta con medios para hacer cumplir sus sentencias .

Respecto a la procedencia del contenciosos de anulación, son cuatro las causales de anulación de una resolución, cuando la Administración Pública ha actuado con exceso de poder. Actualmente el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, establece cinco causales de nulidad a las que nos referiremos después de las siguientes:

Hay exceso de poder cuando el acto administrativo ha sido emitido:

- Por funcionario incompetente.
- Por inobservancia de las formas y procedimiento señalados por la ley.

⁶⁴ *Ibid.* p.p. 5, 6.

- Por no haber aplicado la disposición debida o
- Por desvío de poder. Entendiendo, por éste, la producción del acto por motivos extraños a la finalidad de la ley que la autoriza.

Actualmente el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación precisa que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

1. Incompetencia del funcionario que la haya dictado u ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución.
2. Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación, en su caso.
3. Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
4. Si los hechos que la motivaron no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o dejó de aplicar las debidas.
5. Cuando la resolución administrativa dictada en el ejercicio de facultades discrecionales no correspondan a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

El Tribunal Fiscal de la Federación podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad para dictar la resolución impugnada y la ausencia total de fundamentación o motivación en dicha resolución.

De lo anterior observamos que la finalidad de las causales de ilegalidad es nulificar la resolución que ha sido impugnada y restaurar la legalidad violada por la Administración Pública.

2.5 EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

2.5.1 NATURALEZA JURÍDICA.

El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, autónomo, por contar con presupuesto propio; y si bien está situado en el campo del Poder Ejecutivo Federal, no tiene que someter sus fallos a la aprobación de ese Poder, originariamente, este órgano jurisdiccional, fue creado como Tribunal de justicia delegada, que dictaría sus fallos en representación del Poder Ejecutivo, como lo establecía el artículo 1º de la Ley de Justicia Fiscal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de agosto de 1936, al mencionar que el Tribunal Fiscal de la Federación estaría colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo, lo cual, no implica un ataque al principio constitucional de separación de poderes, precisamente, para salvaguardarlo surgieron en Francia los Tribunales Administrativos; pero no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que

integran ese poder, sino que fallará en representación del Ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace. En otras palabras, se tratará de un Tribunal Administrativo de Justicia Delegada y no de Justicia Retenida.

Sin embargo, podría pensarse en una contradicción, ya que si bien es cierto que, por un lado, se establecía que el propio Poder Ejecutivo estaba delegando funciones a este Tribunal, también lo es que la facultad de delegar le correspondería originariamente al Jefe del Ejecutivo y las delegaba un organismo que actuaba en su representación. Empero, la redacción de la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal y la Propia Ley, no parecen recoger esta idea, al establecer dicha exposición que:

"ni el Presidente de la República ni ninguna otra autoridad administrativa tendrán intervención alguna en los procedimientos o resoluciones del Tribunal. Se consagrará así con toda precisión, la autonomía orgánica del cuerpo que se crea; pues el ejecutivo piensa que cuando esa autonomía no se otorga de manera franca y amplia, no puede hablarse propiamente de una Justicia Administrativa."⁶⁵

Así las cosas, este Tribunal nació con la intención de que actuara con autonomía decisoria respecto del Poder Ejecutivo, del que dependería sólo presupuestariamente. Por lo que, consideremos que el Tribunal Fiscal de la Federación fue creado como órgano de justicia autónoma

⁶⁵ Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal.

2.5.2 ESTRUCTURA.

La estructura del Tribunal Fiscal de la Federación se encuentra en los artículos 2º, 12º, 27º y 28º de su Ley Orgánica. Se conforma de una Sala Superior y de Salas Regionales.

La Sala Superior está integrada por once magistrados, pudiendo actuar en Pleno o en dos Secciones. Para que pueda sesionar el pleno se requiere la presencia de siete de los magistrados y del Presidente del Tribunal. Las secciones de la Sala Superior se integrarán con cinco magistrados y bastará la presencia de cuatro de sus integrantes para que pueda sesionar la Sección.

Las Salas Regionales se compondrán de tres magistrados cada una y para sesionar será necesaria la presencia de todos y para resolver bastará el voto de la mayoría.

2.5.3 COMPETENCIA.

Según la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, la competencia se fija por territorio, por materia y por grado. Por territorio, el artículo 31 de la misma, señala que será competente la sala regional que corresponda al domicilio del demandante, salvo algunas excepciones, como son: cuando se trate de empresas que formen parte del sistema financiero, en los términos de la Ley del Impuesto Sobre la Renta; cuando se

trate de empresas que tengan el carácter de controladoras o controladas en los términos de la misma y determinen su resultado fiscal consolidado; cuando el demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en territorio nacional y cuando el demandante resida en México y no tenga domicilio fiscal.

En cuanto a la competencia material del Tribunal Fiscal de la Federación, el artículo 11 de la Ley Orgánica del mencionado cuerpo colegiado señala que el mismo conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas siguientes: Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación; las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales; las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales; en materia fiscal, distinto, de las que se refieren los supuestos anteriores.

Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes, con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones; cuando el interesado afirme, para fundar su demanda, que le corresponde un número mayor de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva,

que debió ser retirado con grado superior al que consigna la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso, o cuando versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares. Las sentencias del Tribunal Fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

Del mismo modo, las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al Erario Federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado; las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada; las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades; las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.

Las que se dicten negando a los particulares la indemnización, en el caso de que la falta del servidor público hubiere causado al particular un daño o perjuicio, según la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, caso en el cual el particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente; las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior; las que impongan

sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquéllos a que se refiera el artículo 83 de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo; las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

El artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación establece la competencia por grado, correspondiendo a las secciones de la Sala Superior resolver los juicios que traten de las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, en los que la resolución impugnada se encuentra fundada en un tratado o acuerdo internacional suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se aplicó en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos, de los que sean considerados por el Presidente del Tribunal de importancia y trascendencia; así como, resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de sus resoluciones, así como la queja, determinando las medidas de apremio; compete también a las secciones de la Sala Superior fijar o suspender la jurisprudencia del Tribunal, y ordenar su publicación aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la sección y ordenar la publicación correspondiente, y las demás que establezcan las leyes. Durante el año de 1996 competía a la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación resolver el recurso de apelación, teniendo éste una corta vida, pues mediante reforma a su Ley Orgánica quedaron derogadas las disposiciones respectivas.

2.5.4 EL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO SEGUIDO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Para adentrarnos en el estudio de este tema, es necesario entender el concepto de procedimiento así como distinguirlo del de proceso, ya que con frecuencia en la cotidianidad, son utilizados como sinónimos. Para Rafael de Pina en su Diccionario de Derecho, el proceso es "el conjunto de actos regulados por la ley y realizados con la finalidad de alcanzar la aplicación judicial del derecho objetivo y la satisfacción consiguiente del interés legalmente tutelado en el caso concreto mediante una decisión del juez competente. La palabra es sinónimo de la de juicio".⁶⁶

En la misma obra concibe al procedimiento como "el conjunto de formalidades o trámites a que está sujeta la realización de los actos jurídicos civiles, procesales, administrativos y legislativos. La palabra procedimiento referida a las formalidades procesales es sinónima de la de enjuiciamiento como la de proceso lo es de la de juicio".⁶⁷

De las definiciones proporcionadas por este autor se observa un error cada vez que son utilizados indistintamente los términos proceso y procedimiento; ya que el proceso está integrado por dos etapas, una de instrucción y una de juicio y al procedimiento lo integran un conjunto de formalidades o trámites que se deben observar cuando se realizan actos jurídicos. En el título VI del Código Fiscal de la Federación se

⁶⁶ Rafael de Pina, *Op. Cit.*, p. 382.

⁶⁷ *Idem.*

establecen las bases a las que deben sujetarse los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación llamado, procedimiento contencioso administrativo, denominación con la que no estamos de acuerdo, en virtud de que la substanciación de este juicio se divide en dos etapas, una de instrucción y una de enjuiciamiento, y el procedimiento administrativo sería entonces el conjunto de formalidades que deben seguir las autoridades en el desarrollo de la Administración Pública; así como todas aquellas formalidades o trámites que deben seguir los gobernados. Por lo que estimamos que la denominación correcta es proceso contencioso administrativo.

El contencioso administrativo ventilado en el Tribunal Fiscal de la Federación, cuenta con las características de un verdadero juicio procesal, con todas las etapas procedimentales, una parte demandante y una demandada, y la oportunidad para cada una de ellas de aportar prueba, lo que sustenta la afirmación anterior.

CAPÍTULO III

EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN HACIA LA PLENA JURISDICCIÓN

3.1 SITUACIÓN ACTUAL.

Hemos señalado que si bien, el Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo que desde su origen, la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal, calificó como tribunal de anulación, nunca actuó con ese carácter, ya que en la misma exposición se estableció que el Tribunal Fiscal estará facultado para precisar la forma y términos en que deba dictar la autoridad una nueva resolución, cuando la sentencia sea declarativa de nulidad para determinados efectos, con lo que se le dieron pinceladas de lo que la doctrina reconoce como características de los tribunales de plena jurisdicción, privándosele con esto del calificativo de tribunal de anulación con que se pretendía, crear; más aún, con la ampliación de la procedencia del recurso de queja se ve reflejado el ánimo de dotar a este tribunal de imperio para ejecutar sus sentencias, rasgo característico de los tribunales con plena jurisdicción; sin embargo, hemos observado que esto no es suficiente, ya que el recurso en comento, sólo puede intentarse una vez, y no obstante, resuelto y declarada la omisión al cumplimiento de la sentencia, así como transcurrido el plazo de veinte días concedido por el órgano jurisdiccional, para el acatamiento de la resolución, el funcionario insiste en incumplirlo, el promovente no cuenta con otro recurso legal que pueda intentar, ante el órgano jurisdiccional, para someter a la autoridad al cumplimiento del mismo, contando únicamente con el juicio de garantías, el cual, deberá intentar ante otra instancia para obtener el cumplimiento del fallo pronunciado por el tribunal.

3.2 NECESIDAD DE DOTAR AL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN DE LA PLENA JURISDICCIÓN.

Consideramos indispensable que el Tribunal Fiscal de la Federación tenga la plena jurisdicción reconocida de manera expresa y deje de actuar como un tribunal administrativo de jurisdicción mixta, pues sólo de esta forma se daría debido cumplimiento a la garantía que consagra el artículo 17 constitucional, que concede a los gobernados acceso a una impartición de justicia pronta, expedita y completa, pues al no contar dicho tribunal con imperio para que sus resoluciones se cumplan de manera efectiva, no se logra una impartición de justicia completa, vulnerándose la garantía anotada.

El texto vigente del artículo 17 de la Constitución Federal, establece que:

"Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar sus derechos.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial. Su servicio será gratuito, quedando, en consecuencia, prohibidas las costas judiciales. Las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para que se garantice la

*independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones. Nadie puede ser apisionado por deudas de carácter puramente civil.*⁶⁷

De la transcripción anterior podemos observar la obligación que impone dicho precepto al legislador, bien sea federal o local de establecer los medios que garanticen la plena ejecución de las resoluciones de los tribunales, bien sean judiciales o jurisdiccionales.

A este respecto la doctrina ha precisado que: "para poder afirmar el imperio absoluto de la justicia administrativa y el irrestricto respeto a esta norma constitucional, será necesario que los órganos jurisdiccionales estén investidos de la facultad coactiva, no solo en los casos previstos, sino cuando la autoridad, adoptando una actitud contumaz, se abstenga de cumplir con la sentencia definitiva y deje subsistentes tanto el acto anulado por el Tribunal como sus efectos. Asimismo, deberá proveérseles de cabal competencia para apremiar y sancionar con todo rigor a quienes se nieguen a acatar las resoluciones dictadas en el incidente de queja respectivo."⁶⁸

⁶⁷ Artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

⁶⁸ Gonzalo Armienta Calderón, *Garantía de acceso a la justicia fiscal*, Conferencia sustentada en el Congreso Binacional México-España, revista de la Facultad de Derecho de la UNAM, Tomo XLIII, números 181-182, México, enero-abril 1992.

Cabe anotar que el doctor Armienta Calderón, hace referencia a: "... cuando la autoridad, adoptando una actitud contumaz, se abstenga de cumplir con la sentencia definitiva y deje subsistentes tanto el acto anulado por el Tribunal como sus efectos...". Hecho que ha sido subsanado mediante reforma del 15 de diciembre de 1995 que adiciona a la procedencia de la queja el siguiente supuesto:

" art. 239-B. En los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la sala del tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas: I. Procederá contra los siguientes actos: ... b) cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley".⁶⁹

De todo lo anterior se puede observar con claridad que no es caprichosa la idea de dotar al Tribunal Fiscal de la Federación de imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones, sino que resulta una obligación de la Ley Fundamental contenida en su artículo 17 y consideramos que mientras no se cumpla cabalmente con la obligación impuesta por dicho precepto no se logra una impartición de justicia administrativa verdadera y mucho menos pronta y expedita, pues al carecer de esta facultad el Tribunal Fiscal, el particular se ve obligado acudir a otra instancia vía juicio de amparo.

⁶⁹ Artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación.

3.3 ANÁLISIS Y COMPARACIÓN DE ALGUNOS TRIBUNALES CONTENCIOSOS ADMINISTRATIVOS LOCALES.

La base constitucional para el establecimiento de Tribunales Administrativos Locales fue establecida mediante la reforma que sufrió el artículo 116 de la Constitución General de la República, por medio de la cual, les es concedida a los Estados la facultad para que por medio de sus constituciones y leyes instituyan tribunales de lo contencioso administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, con el objeto de dirimir aquellas controversias que se susciten entre la Administración Pública estatal y los particulares, así como, las normas para su organización, funcionamiento, procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Con lo anterior, si en alguna etapa de la historia de los tribunales administrativos se cuestionó la constitucionalidad de éstos, queda bien sustentada su actuación, por lo que plenamente convencidos de su constitucionalidad, aplaudimos su existencia como instrumento indispensable para la conservación del principio de división de poderes.

3.3.1 TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE GUERRERO.

De acuerdo con la Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero del 26 de junio de 1987, misma que creó al Tribunal Contencioso Administrativo de ese Estado, éste es un organismo jurídico dotado de plena autonomía para dictar sus fallos e imperio para ejecutar los mismos, tiene como

función resolver las controversias que surjan entre los habitantes del Estado de Guerrero frente a las autoridades municipales, estatales o de organismos descentralizados con facultades de autoridad en materia administrativa o fiscal.

En su inicio estuvo integrada por una sala superior que contaba con tres magistrados y por dos salas regionales unitarias, la Sala Regional Chilpancingo y la Sala Regional Acapulco; actualmente por ocho salas regionales en el interior del Estado y una sala superior en la capital del mismo.

En la Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero se establece que las sentencias dictadas por las salas de ese tribunal no requieren de formalismo alguno, con la exigencia de contener los puntos resolutiveos en los que se expresen los actos cuya validez se reconoce o cuya nulidad se declare; la reposición del procedimiento que se ordene y los términos de la modificación del acto impugnado.

La misma ley continua estableciendo que de resultar fundada la demanda la sentencia que se dicte dejará sin efecto el acto impugnado y fijará con precisión, el sentido de la resolución que en cumplimiento del fallo dicte la autoridad responsable a fin de otorgar o restituir al actor en el goce de los derechos que indebidamente le han sido afectados o desconocidos.

De estos preceptos se desprende que el tribunal contencioso administrativo guerrerense está legalmente facultado para anular el acto impugnado, reformarlo y emitir sentencias de condena, así como para ejecutar las resoluciones que emite; funciones que son de un tribunal dotado de plena jurisdicción.

La ley comentada, cuenta con un capítulo destinado a la ejecución de sentencia, el cual establece que: cuando haya causado ejecutoria una sentencia favorable al actor la sala competente la comunicará por oficio y sin demora alguna a las autoridades u organismos demandados para su cumplimiento, en el mismo oficio, se les prevendrá para que informen sobre el cumplimiento que den a la sentencia respectiva.

Cabe mencionar que de acuerdo con la ley que nos ocupa, una sentencia causa ejecutoria cuando no ha sido impugnada en términos de ley; cuando habiéndolo sido sea declarado desierto o improcedente el medio de impugnación intentado; cuando se haya desistido el promovente; y en los casos consentidos expresamente por las partes.

Al respecto se menciona que: si dentro del término de tres días siguientes a la notificación a las autoridades u organismos demandados, la sentencia no queda cumplida, la Sala Regional competente, actuando de oficio o a petición de parte, dará vista a dichas autoridades para que manifiesten lo que a su derecho convenga. Será obligación de la Sala Regional hacer un estudio y resolver si la autoridad o servidor público cumplió con los términos de la sentencia, ya que de no hacerlo, estará facultada para requerirla sobre el cumplimiento, amonestándola y previniéndola, de que en caso de

renuencia, le impondrá una multa hasta por la cantidad equivalente a sesenta días de salario mínimo vigente en la jurisdicción correspondiente.

En el supuesto de que la autoridad o servidor público persistiere en su actitud, la Sala Superior ordenará a instancia de la Sala Regional, que solicite del titular de la Dependencia Estatal, Municipal u Organismo a quien se encuentre subordinado, comine al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal, sin perjuicio de que se reiterare cuantas veces sea necesario, la multa impuesta. Si no obstante los requerimientos anteriores, el servidor público no da cumplimiento a la resolución la Sala Superior podrá decretar la destitución del servidor público responsable, excepto que goce de fuero Constitucional.

Si la autoridad demandada goza de fuero Constitucional, la Sala Superior formulará ante la legislatura del Estado en términos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, la excitativa de declaración de procedencia correspondiente.

La misma ley contempla el recurso de queja regulado por el artículo 78 y según el mismo, es procedente contra los actos de las autoridades y organismos demandados, por exceso o defecto en la ejecución, bien sea del auto en que se haya concedido la suspensión del acto reclamado o de la sentencia que sea favorable al actor.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero está facultado para hacer cumplir sus determinaciones e imponer el orden por medio de las siguientes medidas de apremio y disciplinarias: amonestación, multa en la cantidad equivalente de cinco hasta sesenta días de salario mínimo, arresto hasta por treinta y seis horas y auxilio de la fuerza pública según lo dispuesto por el artículo 10 de la ley de justicia administrativa.

Con lo anterior concluimos que el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero cuenta con facultad para hacer cumplir sus determinaciones lo que la doctrina llama plena jurisdicción. Asimismo consideramos que con esto se otorga plena seguridad a los derechos de los gobernados sin que tengan que recurrir a otra instancia para hacer efectiva una sentencia que los favorezca; logrando así el Tribunal Administrativo local impartir una justicia completa.

3.3.2 TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de México, es un órgano autónomo e independiente de cualquier autoridad administrativa, dotado de plena jurisdicción y del imperio suficiente para hacer cumplir sus resoluciones, según lo dispuesto por el artículo 2º de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México y atendiendo a lo dispuesto por la Exposición de Motivos de la misma, esta ley tendía a la creación de un Tribunal de lo Contencioso Administrativo, como órgano de plena jurisdicción, autónomo e independiente de cualquier autoridad y con el imperio suficiente

para hacer cumplir sus resoluciones o determinaciones, con una organización tal, que permitiera hacer llegar a todos los gobernados este importante servicio, bajo los principios de una justicia pronta y expedita. Su competencia no se circunscribiría exclusivamente a la materia fiscal, sino además abarcaría el conocimiento de todas las inconformidades que presentaran los particulares por actos administrativos de cualquier índole e inclusive el Procedimiento de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado y Municipios.

A más, en el capítulo décimo primero, relativo al cumplimiento de las sentencias se establece que cuando una sentencia que sea favorable al actor haya causado estado, la sala competente comunicará de oficio y sin demora a las autoridades u organismos demandados el fallo, para su cumplimiento, y los prevendrá para que informen sobre el cumplimiento que den a la misma. Ahora bien, si transcurridos tres días de la notificación a las autoridades la sentencia no quedare cumplida la Sala Regional ya sea actuando de oficio o a petición de parte dará vista nuevamente a las autoridades para que manifiesten lo que a su derecho convenga. La Sala Regional, previo estudio, resolverá si se dio debido cumplimiento a la sentencia y de no ser así, requerirá a la autoridad para que le dé cumplimiento amonestándola y previniéndola de que en caso de no hacerlo se le impondrá una multa hasta por la cantidad equivalente a sesenta días de salario mínimo vigente en la jurisdicción correspondiente.

El artículo 110 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México establece:

"ARTICULO 110 - En el supuesto de que la autoridad o servidor público persistiere en su actitud, la Sala Superior resolverá a instancia de la Sala Regional, solicitar del titular de la dependencia solicitar del titular de la Dependencia Estatal, Municipal u Organismo Descentralizado con funciones de autoridad a quien se encuentre subordinado, comine al funcionario responsable para que dé cumplimiento a las determinaciones del Tribunal; sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario, la multa impuesta. Si no obstante los requerimientos anteriores, no se da cumplimiento a la resolución la Sala Superior podrá decretar la destitución del servidor público responsable, excepto que goce de fuero Constitucional."⁷⁰

En caso de que la autoridad demandada, goce de fuero Constitucional, la Sala Superior debe formular ante la legislatura del Estado atendiendo a lo dispuesto por la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos del Estado, la excitativa de declaración de procedencia correspondiente.

3.3.3 TRIBUNAL DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal fue creado por ley publicada en el Diario Oficial de la Federación el 17 de marzo de 1971, iniciando sus funciones cuatro meses después. Este tribunal en sus inicios actuó con plena jurisdicción,

⁷⁰ Artículo 110 de la Ley de Justicia Administrativa del Estado de México

es decir, no sólo tenía facultades para anular un acto ilegal emitido por alguna autoridad, sino que también su ley lo facultaba para señalar el sentido de la nueva resolución que debería dictar la autoridad, en cumplimiento de la sentencia.

Observamos que esta facultad también le fue concedida al Tribunal Fiscal de la Federación ya que en la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal se expresaba:

“El Tribunal pronunciará tan sólo fallos de nulidad de las resoluciones impugnadas; pero con el fin de evitar los inconvenientes que presenta ahora la ejecución de las sentencias de amparo, que también son fallos de nulidad, y que frecuentemente se prolongan a través de una o varias quejas en las que, en forma escalonada, el tribunal judicial va controlando la ejecución de su sentencia, en la ley se establece que el fallo del Tribunal Fiscal que declare una nulidad, indicará de manera concreta en qué sentido debe dictar una resolución la autoridad fiscal.”⁷¹

Sin embargo la misma exposición de motivos estableció que el Tribunal Fiscal de la Federación sería un tribunal de anulación.

El texto original de la ley que creó al El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal en su artículo 79 contempló, que las sentencias que declararían

⁷¹ Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal.

fundada la demanda, dejarían sin efecto el acto impugnado y fijarían el sentido de la resolución que en cumplimiento del fallo la autoridad estaba obligada a emitir, para salvaguardar el derecho afectado.

Nos referimos al texto original de la Ley de Justicia Administrativa del Distrito Federal porque dos años después de publicada fue reformada en cuatro aspectos, de entre los cuales, destacaremos el siguiente: La pérdida de la plena jurisdicción expresa con que contaba sustituyéndola por una disposición que si se interpreta ampliamente, podría dar fundamento a una sentencia que no sólo anulara el acto de autoridad, sino que en la misma el órgano jurisdiccional, podía fijar los términos de la nueva resolución, quedando de la siguiente manera:

"ARTICULO 79.- Las sentencias que declaren fundada la demanda dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o a restituir al actor en el goce de sus derechos que le hubieron sido indebidamente afectados o desconocidos."⁷²

EL texto actual del precepto transcrito, lo encontramos en el 81 de la ley mencionada, y establece que de ser fundada la demanda, las sentencias dejarán sin efecto el acto impugnado y las autoridades responsables quedarán obligadas a otorgar o

⁷² Artículo 79 de la Ley de Justicia Administrativa del Distrito Federal.

restituir al actor en el ejercicio de sus derechos que le hubieren sido indebidamente alectados o desconocidos, en los términos que establezca la sentencia.

Aunque el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal perdió la plena jurisdicción expresa, de la lectura del artículo transcrito se desprende que el juzgador tiene la posibilidad de establecer en la sentencia los términos en que la autoridad deba dictar una nueva resolución.

El Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal cuenta con un procedimiento más breve para hacer cumplir sus sentencias ya que se suprime la notificación a la autoridad de que ha causado ejecutoria la sentencia solicitando informe de su cumplimiento.

3.3.4 TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO DEL ESTADO DE SINALOA.

La Ley de Justicia Administrativa de Sinaloa establece en su capítulo de disposiciones generales que la misma tiene por objeto, regular la justicia administrativa en ese Estado, y que sus disposiciones son de orden público e interés social; que la jurisdicción administrativa la ejercerá el Tribunal Contencioso Administrativo, el cual es un órgano autónomo dotado de plena jurisdicción para dictar sus resoluciones e imperio para hacerlas cumplir, así como de independencia presupuestal para garantizar la imparcialidad de su actuación.

En su Título tercero destinado a la Sentencia y su ejecución, la ley prevé un procedimiento para hacer cumplir las sentencias emitidas por el Tribunal en el que se establece que la declaración de sentencia se hará de oficio o a petición de parte; aquella que favorezca a un particular, o imponga una obligación a las autoridades, de hacer o de condena, deberá comunicarse a la autoridad correspondiente previniéndola y conminándola de rendir un informe dentro de los quince días siguientes, a aquel en que hubiera tenido conocimiento de la misma.

Si dentro del término concedido, la autoridad no cumple la sentencia o no informa acerca de ello, el tribunal le aplicará una multa de tres a sesenta veces el salario mínimo, y comunicará al superior jerárquico de la autoridad de que se trate, la actitud de desobediencia, a fin de que lo conmine al cumplimiento de la resolución; si no obstante los requerimientos y las sanciones impuestas la autoridad no da cumplimiento a la sentencia, el Pleno del Tribunal podrá decretar la destitución del servidor público responsable del incumplimiento, excepto de aquellos que gocen de fuero constitucional.

Si la autoridad, en desobediencia, goza de fuero constitucional, el Pleno del Tribunal formulará ante la Legislatura del Estado, la solicitud de declaración de procedencia correspondiente.

3.3.5 TRIBUNALES CONTENCIOSO ADMINISTRATIVOS DE BAJA CALIFORNIA NORTE, QUERÉTARO, VERACRUZ Y YUCATÁN.

Las Leyes de lo Contencioso Administrativo de los Estados de Baja California Norte, Querétaro, Veracruz y Yucatán contemplan un procedimiento análogo al previsto en las analizadas; sin embargo, difieren entre sí en algunos puntos que a continuación señalaremos:

En el Estado de Veracruz el término que se concede a la autoridad para manifestar lo que a su derecho convenga es de cinco días, mientras que en Yucatán es de quince.

Los Estados de Jalisco, Hidalgo, Morelos y San Luis Potosí se siguen conforme a sus respectivas leyes administrativas contenciosas procedimientos más breves con las precisiones siguientes:

En Hidalgo el incumplimiento de sentencia se plantea en un recurso de queja mientras que en Jalisco, Morelos y San Luis Potosí se introducen algunos elementos como los siguientes:

- Se requiere a la autoridad demandada para que en un término de 24 horas cumpla con la sentencia; si no cumple, si existe algún acto material que ejecutar, lo hará el tribunal a través de alguno de sus secretaríos; solamente si se trata de emitir una nueva resolución se hará uso de los medios de apremio.

- En la ley que regula el procedimiento contencioso administrativo en el Estado de Jalisco, se contempla el caso de destitución del funcionario si persiste en incumplir con la sentencia, aunque goce de fuero constitucional, lo que no ocurre en Morelos, ya que su ley no prevé la destitución de funcionarios responsables del incumplimiento de una sentencia dictadas por el tribunal contencioso, goce o no de fuero constitucional.

En algunas entidades federativas no se contempla ningún procedimiento que tenga por objeto el cumplimiento y ejecución de las sentencias dictadas por los tribunales contenciosos administrativos.

3.4 EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN HACIA UNA PLENA JURISDICCIÓN.

Como se puede observar el objetivo principal de este trabajo de investigación es demostrar la necesidad de dotar al Tribunal Fiscal de la Federación de la plena jurisdicción, así como el proponer un procedimiento para lograr la ejecución de las resoluciones que emita; sin embargo, para lograrlo es necesario que se produzcan algunos cambios en las leyes reguladoras del contencioso administrativo, los cuales serán propuestos en el siguiente punto de este capítulo.

Lo que se pretende a través de esta investigación no sería materialmente posible, sin que sufrieran algunas modificaciones diversos ordenamientos jurídicos, por lo que, mi propuesta versará sobre la inserción de un capítulo correspondiente a la ejecución de sentencia, por medio del cual se pondrá a disposición de los gobernados un Incidente de Ejecución de Sentencia, que podrán tramitar ante el órgano jurisdiccional quien después de un análisis, resolverá lo conducente, a fin de obtener el cumplimiento del fallo que les favorezca cuando la autoridad condenada, se niegue a dar cumplimiento a la resolución definitiva de que se trate.

Como se ha establecido la propuesta consistirá en la creación de un *Incidente de Ejecución de Sentencia*, así como todas las reformas necesarias para conseguir que el incidente que se propone, resulte constitucionalmente viable, reformas que deberán sufrir la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, El Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, en los siguientes términos:

3.5 PROPUESTA: INCIDENTE DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA.

En el Código Fiscal de la Federación es necesario que se introduzca un capítulo destinado a la Ejecución de la Sentencia que establezca un Incidente de Ejecución de Sentencia; deberá ser colocado después del capítulo IX "De la Sentencia",

correspondiéndole el número de capítulo X, cuyo nombre será "De la Ejecución de Sentencia". Los capítulos y artículos subsecuentes deberán recorrer su numeración; en este capítulo se consignará lo siguiente:

CAPÍTULO X

De la Ejecución de la Sentencia

ARTÍCULO 1º. *Las autoridades demandadas están obligadas a cumplir las sentencias definitivas, que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación, en un plazo máximo de cuatro meses. Entendiéndose por sentencia definitiva, aquella que habiendo transcurrido quince días , a partir del día siguiente a aquel en que surte efectos la notificación de la misma, no haya sido recurrida, o habiéndolo sido, se haya declarado desierto el recurso interpuesto, o haya desistido el recurrente de él.*

ARTÍCULO 2º. *Transcurrido dicho plazo, si la autoridad, no ha dado cumplimiento a la sentencia, el actor, podrá interponer Incidente de Ejecución de Sentencia, el cual, deberá presentar por escrito, ante la Sala Regional, el Pleno o Sección de la Sala Superior que conoció del asunto, dentro de los veinte días siguientes a aquel en que venza el plazo de cuatro meses concedido por el artículo anterior.*

ARTÍCULO 3º. *Admitido el incidente, la Sala, el Pleno o la Sección de la Sala Superior del conocimiento, solicitará un informe a la autoridad, sobre el motivo que generó el incidente, en el que el Magistrado Instructor o Ponente, concederá tres días a la*

autoridad para su cumplimiento, solicitando que se le informe sobre el mismo, el cual, deberá rendir dentro de los cinco días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación.

ARTÍCULO 4º. Transcurrido el plazo previsto por el artículo anterior, con informe o sin el, la Sala, el Pleno o la Sección de la Sala Superior, resolverá, si la autoridad ha cumplido con la resolución. En caso de cumplimiento, se ordenará archivar el expediente como asunto totalmente concluido.

Si se resuelve que no se ha cumplido con la sentencia, se ordenará al superior jerárquico comine al funcionario o servidor público para que dé cumplimiento a la resolución; e impondrá una multa, al responsable, equivalente a quince días de su salario.

ARTÍCULO 5º. Si no obstante la multa impuesta, la autoridad, persiste en incumplimiento, la Sala Regional hará del conocimiento del Pleno de la Sala Superior, y tratándose de una Sección convocarán al pleno a sesionar para resolver sobre la destitución del funcionario responsable, excepto que goce de fuero constitucional.

ARTÍCULO 6º. Si el funcionario responsable goza de fuero constitucional, El Pleno de la Sala Superior formulará ante la Legislatura en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la excitativa de declaración de procedencia correspondiente.

ARTÍCULO 7º. A quien promueva un incidente de ejecución de sentencia notoriamente improcedente, entendiéndose por éste el que se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva; contra aquellas autoridades que si hubieren cumplido con los términos de la sentencia o que no pretendan ejecutar la sentencia anulada, se le impondrá una multa equivalente a sesenta días de salario mínimo general para el área geográfica que corresponda.

Cabe aclarar que el procedimiento operaría únicamente para el supuesto de incumplimiento en el fallo emitido por el Tribunal ya que tratándose de exceso o defecto en el cumplimiento del mismo la substanciación del recurso de queja resulta óptimo.

3.5.1 REFORMAS A DIVERSOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS NECESARIAS PARA LA IMPLANTACIÓN DEL INCIDENTE DE EJECUCIÓN DE SENTENCIA.

Propuesto el incidente, consideramos que la implantación del mismo no sería jurídicamente posible sin modificar algunos artículos de diversos ordenamientos jurídicos reguladores del juicio contencioso administrativo.

3.5.2 REFORMA PROPUESTA PARA LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Artículo 73 fracción XXIX-H. La modificación que se propone a este precepto consiste en establecer textualmente la facultad a los tribunales contencioso

administrativos de ejecutar sus fallos, lo cual, se lograría con la simple inserción de la palabra "ejecutar" quedando de la manera siguiente.

Art. 73. El Congreso tiene facultad: ... XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para dictar y ejecutar sus fallos que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

3.5.3 REFORMA PROPUESTA PARA EL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Una de las modificaciones que tendría que sufrir el código fiscal de la federación consiste en suprimir la procedencia del recurso de queja contra la omisión total del cumplimiento a la sentencia para que proceda sólo contra la repetición indebido del acto o por incurrir en exceso o defecto al momento de cumplir la sentencia quedando en la forma siguiente:

239-B. I. La parte afectada podrá incurrir en queja, por una sola vez, ante la sala del tribunal que dictó la sentencia cuando:

a) La resolución repita indebidamente la resolución anulada;

b) Cuando en la resolución que de cumplimiento a la sentencia la autoridad incurra en exceso o defecto.”

Otra reforma consistiría en agregar un capítulo, bajo el número X, relativo al Incidente de Ejecución de Sentencia, que establezca:

CAPÍTULO X

De la Ejecución de la Sentencia

ARTÍCULO 1º. *Las autoridades demandadas están obligadas a cumplir las sentencias definitivas, que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación, en un plazo máximo de cuatro meses. Entendiéndose por sentencia definitiva, aquella que habiendo transcurrido quince días , a partir del día siguiente a aquel en que surte efectos la notificación de la misma, no haya sido recurrida, o habiéndolo sido, se haya declarado desierto el recurso interpuesto, o haya desistido el recurrente de él.*

ARTÍCULO 2º *Transcurrido dicho plazo, si la autoridad, no ha dado cumplimiento a la sentencia, el actor, podrá interponer Incidente de Ejecución de Sentencia, el cual, deberá presentar por escrito, ante la Sala Regional, el Pleno o Sección de la Sala Superior que conoció del asunto, dentro de los veinte días siguientes a aquel en que venza el plazo de cuatro meses concedido por el artículo anterior.*

ARTÍCULO 3º. Admitido el incidente, la Sala, el Pleno o la Sección de la Sala Superior del conocimiento, solicitará un informe a la autoridad, sobre el motivo que generó el incidente, en el que el Magistrado Instructor o Ponente, concederá tres días a la autoridad para su cumplimiento, solicitando que se le informe sobre el mismo, el cual, deberá rendir dentro de los cinco días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación.

ARTÍCULO 4º. Transcurrido el plazo previsto por el artículo anterior, con informe o sin él, la Sala, el Pleno o la Sección de la Sala Superior, resolverá, si la autoridad ha cumplido con la resolución. En caso de cumplimiento, se ordenará archivar el expediente como asunto totalmente concluido.

Si se resuelve que no se ha cumplido con la sentencia, se ordenará al superior jerárquico conmine al funcionario o servidor público para que dé cumplimiento a la resolución; e impondrá una multa, al responsable, equivalente a quince días de su salario.

ARTÍCULO 5º. Si no obstante la multa impuesta, la autoridad, persiste en incumplimiento, la Sala Regional hará del conocimiento del Pleno de la Sala Superior, y tratándose de una Sección convocarán al pleno a sesionar para resolver sobre la destitución del funcionario responsable, excepto que goce de fuero constitucional.

ARTÍCULO 6º. Si el funcionario responsable goza de fuero constitucional, El Pleno de la Sala Superior formulará ante la Legislatura en términos de la Ley Federal de

Responsabilidades de los Servidores Públicos la excitativa de declaración de procedencia correspondiente.

ARTÍCULO 7º. A quien promueva un incidente de ejecución de sentencia notoriamente improcedente, entendiéndose por éste el que se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva; contra aquellas autoridades que si hubieren cumplido con los términos de la sentencia o que no pretendan ejecutar la sentencia anulada, se le impondrá una multa equivalente a sesenta días de salario mínimo general para el área geográfica que corresponda.

3.5.4 REFORMA PROPUESTA PARA LA LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.

Este ordenamiento tendría que ser modificado en los artículos que establecen la naturaleza del tribunal, las facultades y obligaciones del Pleno de la Sala Superior, del Presidente del Tribunal y de los magistrados de las Salas Regionales de la manera siguiente:

En el artículo 1º se establecería de manera expresa que, el Tribunal Fiscal de la Federación, está dotado de plena jurisdicción para quedar en los términos siguientes:

Artículo 1º. El Tribunal Fiscal de la Federación es un tribunal administrativo, dotado de plena jurisdicción, imperio y autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley establece

Al artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación se le tendría que ampliar las facultades al Pleno de la Sala Superior:

Es competencia del Pleno de la Sala Superior:

- *Solicitar a la autoridad un informe sobre el cumplimiento que ha dado a la sentencia pronunciada.*
- *Resolver si la autoridad o servidor público ha cumplido con los términos de la sentencia.*
- *Ordenar al superior jerárquico, en caso de incumplimiento de su subalterno, comine al funcionario responsable, así como imponer multa al funcionario responsable, equivalente a quince días de su salario.*
- *Si la autoridad persistiere en incumplimiento, convocar a sesión a las Secciones del Pleno de la Sala Superior para de resultar procedente se decrete la destitución del funcionario responsable.*
- *decretará la destitución del funcionario responsable de incumplimiento a alguna resolución pronunciada por el Tribunal, excepto que goce de fuero constitucional.*

Al artículo 20 agregar algunas fracciones que dispondrían:

Compete a las Secciones de la Sala Superior ...

VII. Solicitar a la autoridad un informe sobre el cumplimiento que ha dado a la sentencia pronunciada, así como resolver si la autoridad o servidor público ha cumplido con los términos de la sentencia.

VIII. Ordenar al superior jerárquico, en caso de incumplimiento de su subalterno, comine al funcionario responsable, así como imponer multa al funcionario responsable, equivalente a quince días de su salario. Si la autoridad persistiere en incumplimiento, convocar a sesión a las Secciones en Pleno para de resultar procedente se decrete la destitución del funcionario responsable.

IX. Decretar la destitución del funcionario responsable de incumplimiento a alguna resolución pronunciada por el Tribunal, excepto que goce de fuero constitucional.

El artículo 36 de la ley que nos ocupa sufriría modificaciones para conceder facultades a los Magistrados de las Salas Regionales para:

- *Solicitar a la autoridad un informe sobre el cumplimiento que ha dado a la sentencia pronunciada.*
- *Resolver si la autoridad o servidor público ha cumplido con los términos de la sentencia.*

- *Ordenar al superior jerárquico, en caso de incumplimiento de su subalterno, conmine al funcionario responsable, así como imponer multa al funcionario responsable, equivalente a quince días de su salario.*
- *Si la autoridad persistiere en incumplimiento, hacer del conocimiento de Pleno de la sala superior esta circunstancia.*

Consideramos que la facultad de formular el apercibimiento a la autoridad responsable y de imponer posteriormente una multa a la misma, está concedida en la fracción VII del artículo 36 de la Ley que nos ocupa, mismo que a la letra dice: " Dictar los acuerdos o providencias de trámite necesarios para instruir el juicio, incluyendo la imposición de medidas de apremio necesarias para hacer cumplir sus determinaciones".⁷³

El artículo 26 en una fracción que se propone se anexe, concedería al Pleno de la Sala Superior la facultad para:

- *Formular ante la Legislatura en términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos la excitativa de declaración de procedencia correspondiente, en caso de que la autoridad responsable del incumplimiento gozara de fuero constitucional.*

⁷³ Artículo 36 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Del estudio realizado, se desprende que no existe ningún impedimento jurídico para dotar al Tribunal Fiscal de la Federación de la plena jurisdicción, que mi propuesta no altera el orden jurídico y que sí beneficiaría a todos aquellos gobernados que acuden al Tribunal Fiscal de la Federación acogidos por la garantía de seguridad jurídica que consagra el artículo 17 constitucional a solicitar una impartición de justicia pronta, expedita, imparcial y COMPLETA.

CONCLUSIONES

En nuestro sistema jurídico, constitucionalmente hablando, no existe ningún impedimento para que al Tribunal Fiscal de la Federación se le dote de la plena jurisdicción.

El artículo 17 Constitucional es el fundamento de la plena jurisdicción de los Tribunales Contencioso Administrativos, al establecer que los tribunales estarán expeditos para impartir justicia en forma completa y que sus leyes establecerán los medios necesarios para garantizar la plena ejecución de sus resoluciones.

No obstante que la Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal calificó, al Tribunal Fiscal de la Federación, como órgano jurisdiccional de los que la doctrina reconoce como de mera anulación, desde el momento en que comenzó a realizar funciones de órgano impartidor de justicia administrativa, tuvo ciertos rasgos de los característicos de los Tribunales de plena jurisdicción.

En los Tribunales de plena jurisdicción, el juzgador tiene amplios poderes decisorios, ya que, además de la facultad para declarar la ilegalidad

del acto impugnado, está facultado para reformarlo, así como para condenar a la autoridad administrativa.

La plena jurisdicción, en el campo del derecho procesal, significa el imperio o potestad del juzgador para ejecutar sus resoluciones, a través de la aplicación de multas, el uso de la fuerza pública y la destitución de servidores públicos responsables.

La creación del Tribunal Fiscal de la Federación en nuestro sistema jurídico obedeció fundamentalmente a la intención de que la Administración Pública se sometiera al control jurisdiccional.

Si en alguna etapa de la historia de los tribunales administrativos se cuestionó la constitucionalidad de éstos, queda bien sustentada su actuación, indispensable para la conservación del principio de división de poderes.

El sometimiento de la Administración Pública al control jurisdiccional es una manifestación clara de la aplicación de los principios del Estado de derecho.

A través de la historia del Tribunal Fiscal de la Federación ha venido avanzando poco a poco hacia la plena jurisdicción, pero aún no se llega a la culminación, es decir, obtener el imperio suficiente para garantizar el pleno cumplimiento de sus determinaciones.

Hemos observado que el recurso de queja no es suficiente, para lograr el cumplimiento de la sentencia, ya que dicho recurso, sólo puede intentarse una vez, y no obstante, resuelto y declarada la omisión al cumplimiento de la sentencia, así como transcurrido el plazo de veinte días concedido por el órgano jurisdiccional, para el acatamiento de la resolución, el funcionario insiste en incumplirlo, el promovente no cuenta con otro recurso legal que pueda intentar, ante el órgano jurisdiccional, para someter a la autoridad al cumplimiento del mismo, contando únicamente con el juicio de garantías, el cual, deberá intentar ante otra instancia para obtener el cumplimiento del fallo pronunciado por el tribunal.

No basta con que se declare expresamente en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación que este órgano jurisdiccional es de los que se conoce como de plena jurisdicción, es necesario que se adicione en el Código Fiscal de la Federación un Incidente de Ejecución de Sentencia.

Es necesario para la implantación del Incidente de Ejecución de Sentencia que se modifique diversos ordenamientos, reguladores del procedimiento contencioso administrativo.

El Tribunal Fiscal de la Federación fue el primer tribunal impartidor de justicia administrativa en México y ha servido como modelo para la instauración de los Tribunales Locales Contencioso Administrativos existentes,

los cuales, han aventajado en el terreno de la plena jurisdicción, pues la mayoría de ellos cuentan con mecanismos para lograr el cumplimiento de sus resoluciones.

BIBLIOGRAFÍA

- ACOSTA ROMERO, Miguel, Derecho Administrativo, Decimoprimer edición, Editorial Porrúa, México, 1993.
- ACOSTA ROMERO, Miguel, Teoría General del Derecho Administrativo Primer curso, Décimo primera edición, Editorial Porrúa, S. A. , México, 1993.
- ALGARA, José, Historia de lo Contencioso Administrativo y ¿Qué ha Venido a Substituirlo Conforme a Nuestro Derecho Actual?, Revista de Legislación y Jurisprudencia, Año de 1889, agosto-septiembre.
- BAUNDRY LACANTINERIE, Suplemento al Tratado de Derecho Civil, Tomo II, número 25.
- CARRILLO FLORES, Antonio, El Tribunal Fiscal de la Federación Un Testimonio, Manuel Casas Impresor, México, 1966.
- CORTINA GUTIÉRREZ, Alfonso, El Control Jurisdiccional Administrativo de la Legalidad y la Facultad Discrecional, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Número Extraordinario, 1965.
- DE PINA VARA, Rafael, Diccionario de Derecho, Octava edición, Editorial Porrúa, México, 1979.
- Diccionario Enciclopédico. Hachette Castell, Tomo I, Ediciones Castell, España, 1981,
- FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo, Décimocuarta edición, Editorial porrúa, México, 1971. p.p. 508
- GALINDO GARFIAS, Ignacio, Derecho Civil, Undécima Edición, Editorial Porrúa, México, 1991.
- LUCERO ESPINOSA, Manuel, Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1995.
- MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, Quinta Edición, Editorial Porrúa, México, 1995. p.p. 402
- MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. El Recurso Administrativo en México, Tercera Edición, Editorial Porrúa, México, 1995. p.p. 186

MARGÁIN MANAUTOU, Emilio. Introducción al Estudio del Derecho Administrativo Mexicano. Primera Edición, Editorial Porrúa, S.A., México. 1994.

MÉNDEZ BERMAN, León. El Tribunal Fiscal Principios Básicos de su Jurisprudencia, México, 1957.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Administrativo Mexicano, primera edición, Editorial fondo decultura Económica, México, 1995. p.p.351

NAVA NEGRETE, Alfonso. Derecho Procesal Administrativo, Editorial Porrúa, México, 1959.

NAVA NEGRETE, Alfonso. Diccionario Jurídico Mexicano, Sexta Edición, Editorial Porrúa, México, 1993.

PALLARES, Jacinto. El Poder Judicial o Tratado Completo de la Organización, Competencia y Procedimientos de los Tribunales de la República Mexicana, Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, México, 1974.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Segundo Curso. Décimo Sexta Edición, Editorial Porrúa, México, 1995. p.p. 900

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Código Fiscal de la Federación.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación.

Ley de Justicia Administrativa y del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado de Guerrero.

Ley de Justicia Administrativa del Estado de México.

Ley de Justicia Administrativa del Distrito Federal.

Ley de Justicia Administrativa del Estado de Sinaloa.

Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Baja California Norte.

Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Querétaro.

Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Veracruz.

Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Yucatán.

Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Jalisco.

Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Morelos.

Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de Hidalgo.

Ley de lo Contencioso Administrativo del Estado de San Luis Potosí.