

321309

2
20

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS RECONOCIDOS OFICIALMENTE POR
ACUERDO No. 3213-09 CON FECHA 16 - X - 1979
DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



RECURSO DE REVISION FISCAL, PRESUPUESTOS DE SU INTERPOSICION

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA
HECTOR VALENTIN BARRERA HERNANDEZ
ASESOR DE LA TESIS:
LIC. EMILIO FELICIANO PACHECO RAMIREZ
CED. PROFESIONAL No. 1348936

272335

MEXICO, D.F.
**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

1999



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

DEDICATORIAS

AGRADEZCO A MIS PADRES

Héctor e Isabel

Por todo su cariño, comprensión y apoyo incondicional.

A MI HERMANA Y A MI AHIJADO

Mónica y Mijael

A MIS ABUELOS

Mamá Rosa, Roberto e Isabel

Quienes están en mi pensamiento y en mi corazón.

A MI ASESOR

Lic. Emilio Feliciano Pacheco Ramírez

El apoyo brindado para la realización de mi tesis.

A MI ALMA MATER

Mi muy querida Universidad del Tepeyac.

AGRADEZCO A DIOS

A través de mi fe católica por todo lo que me ha brindado en esta vida.

A TODA MI FAMILIA DE LA CUAL FORMO PARTE

A MIS AMIGOS

Y

A TODOS AQUELLOS A QUIENES TENGO EL AGRADO DE CONOCER

ÍNDICE

Introducción.	I
CAPÍTULO I Acto Administrativo.	1
1.1 Pensamiento del Acto Administrativo.	2
1.2 Elementos esenciales que lo integran.	4
1.3 Clasificación fundamental.	7
1.4 Normatividad aplicable.	11
1.5. Consecuencias Jurídicas.	14
CAPÍTULO II Tribunal Contencioso Administrativo Federal (Tribunal Fiscal de la Federación).	20
2.1 Antecedentes del Tribunal Contencioso Administrativo Federal.	21
2.2 Idea del Tribunal Fiscal de la Federación.	29
2.2.1 Organización y Atribución.	32
2.2.2 Competencia y ámbito de desenvolvimiento.	34
2.3 Sistema de Impartición de Justicia Fiscal.	38
CAPÍTULO III El Juicio Contencioso Administrativo Federal (Juicio de nulidad).	51
3.1 Noción del Juicio de Nulidad.	52
3.2 Partes Integrantes del Juicio Contencioso Administrativo Federal.	57

3.3 Ejercicio de la Acción Fiscal.	64
3.3.1 Formalidades en la presentación de la demanda, Ampliación.	66
3.4 Derecho de Oposición al ejercicio de la Acción Fiscal.	74
3.5 Desarrollo de la Fase Contenciosa del Procedimiento Administrativo Federal.	82
3.6. Sentencia, Consideraciones específicas.	87
CAPÍTULO IV Recursos Procedentes en contra de Sentencia Definitiva, Dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo Federal.	107
4.1. Consideraciones Generales.	108
4.2 Revisión Fiscal.	108
4.3 Estudio Sistemático del Recurso Revisión Fiscal.	111
4.4 Presupuestos de su interposición.	114
4.5 Propuestas de Reforma.	117
Conclusiones.	121
Bibliografía.	125

INTRODUCCIÓN

En el acontecer nacional de la sociedad mexicana y dentro de la materia fiscal la personalidad de administrado, no es conocida por gran parte de los sujetos que la integran, porque sólo la perciben cuando son objeto de pagos de derechos, permisos, requerimientos o multas, dictadas por autoridad tributaria.

Los administrados tienen la obligación de contribuir con el erario federal; sin embargo, no siempre se cumple con ésto, por lo cual la autoridad administrativa tiene la facultad de solicitar a todo sujeto de derecho esa obligación, a través de una notificación para que el particular o administrado aclare lo que a su derecho convenga, es decir, se pone en marcha el acto administrativo.

El particular tiene derecho a interponer su recurso de revocación en contra de ese acto de autoridad que atenta a sus intereses; sin embargo, muchas veces la autoridad fiscal confirma el acto de molestia, por lo que el administrado interpone su demanda ante el Tribunal Contencioso Administrativo Federal conociéndose también como juicio de nulidad.

El Tribunal Fiscal de la Federación estudia el asunto minuciosamente resolviendo en forma imparcial, dictando una sentencia definitiva la cuál puede ser favorable para la autoridad administrativa y desfavorable para el particular, en este caso el administrado tiene la oportunidad de interponer amparo directo; pero en el supuesto de que el particular sea beneficiado con dicha resolución la autoridad tributaria podrá hacer uso del recurso de revisión fiscal siempre y cuando se cumplan con los requisitos de importancia y trascendencia contemplados en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación.

El presente trabajo de investigación tiene como objetivo analizar el recurso de revisión fiscal, en contra de sentencia definitiva emitida por el Tribunal Fiscal de la Federación, a efecto de establecer en forma ajustada a derecho, si es necesario la derogación de dicho recurso y en su caso la implementación del juicio de amparo para que la autoridad lo haga valer en contra de sentencia definitiva.

En virtud de que en nuestro acontecer fiscal el recurso en cuestión no tiene uso ni ejercicio de aquello a lo que se destinó, ya que la legislación fiscal contempla un recurso que no se dirime ante el órgano competente de la materia, si no por el contrario le arroja la carga de resolverlo a un ente jurídico diverso al conocedor de la materia fiscal.

Sin embargo, aún cuando el recurso de revisión fiscal se considere firme en nuestra legislación, seguirá siendo la corte y no el propio Tribunal Fiscal quien conozca de él, bajo la consigna de que al hacerlo imprime trabas procesales a la autoridad al requisar su procedencia con elementos tales como la importancia y trascendencia, lo cual se eliminaría si la Corte conoce en forma directa del amparo que la autoridad ejercite al combatir la sentencia definitiva del Tribunal Fiscal de la Federación.

El método que se siguió para esta investigación es el deductivo, partiendo del análisis de lo que da origen a combatir en juicio las resoluciones de autoridad fiscal, para llegar al particular que es precisamente el recurso de revisión fiscal a que tiene derecho la autoridad al promoverlo en contra de sentencia definitiva que lesiona sus intereses.

Independiente de ello, se utiliza también el método crítico jurídico, mismo que posibilita el exteriorizar la implementación del recurso fiscal en el actual sistema de justicia administrativa.

Y con la finalidad de imprimir crítica sana con respecto a la derogación de dicho recurso de la legislación fiscal y en su caso el derecho de otorgar a la autoridad el uso del juicio de amparo al igual que al particular, impidiendo con ello el fortalecimiento de trabas procesales que hasta la fecha afectan de manera notable a la autoridad fiscal.

Para efecto de llevar a cabo el desarrollo se presentan cuatro capítulos, titulado el primero de ellos, Acto Administrativo, el cual refleja como idea principal conocer el surgimiento de las resoluciones que se combaten en el Juicio de Nulidad.

El segundo capítulo titulado Tribunal Contencioso Administrativo Federal (Tribunal Fiscal de la Federación), desprende la idea específica de conocer en forma sistemática el Tribunal impartidor de justicia fiscal, sus antecedentes, organización, competencia y facultades.

Por su parte el tercer capítulo titulado El Juicio Contencioso Administrativo Federal (Juicio de Nulidad), denota como idea principal el conocer en forma por demás analítica el desarrollo del juicio de nulidad con el objeto de llegar a la conclusión del mismo, que es la sentencia definitiva y las consecuencias que provoca al ser combatida por la autoridad fiscal a través del recurso de revisión.

Por último el cuarto y último capítulo titulado Recursos Procedentes en Contra de Sentencia Definitiva, Dictada por el Tribunal Contencioso Administrativo Federal, establece como idea central el estudio sistemático de la procedencia del recurso de revisión y la necesidad de derogar la legislación fiscal, por ser retardatoria en la impartición de justicia y en su caso se posibilite a la autoridad de recurrir al amparo para combatir en forma directa la sentencia definitiva que emite en su contra el Tribunal Fiscal de la Federación.

CAPÍTULO I
ACTO ADMINISTRATIVO

1.1. Pensamiento del Acto Administrativo.

Hoy en día, es imperioso que la personalidad de administrado o de gobernado sea conocida por todo sujeto de derecho, ésto en el marco de la actuación de las autoridades administrativas o fiscales que es precisamente la materia del presente trabajo de investigación, debido a que en el mayor de los casos somos conocedores de la personalidad en cita en el momento mismo en que somos objeto de actos de autoridad, de ahí que sea prioritario conocer el concepto idóneo de acto administrativo, que es lo que a continuación se realiza.

A manera de antecedente, los actos de autoridad o administrativos “se llamaban actos del rey, de la corona o actos del fisco.

La expresión acto administrativo era prácticamente desconocida antes de la Revolución Francesa. El Fructidor del año III fue el primer texto legislativo francés, en el que se prohibía a los tribunales judiciales el conocimiento de actos de administración de toda especie, a partir de entonces la expresión acto administrativo se incorporó a la literatura francesa, utilizándose especialmente cuando es competencia del contencioso administrativo escapando de la autoridad judicial.”¹

En realidad lo que ocurre con respecto al acto administrativo, es que no existe un criterio uniforme de dicho concepto, la doctrina lo ha definido en forma diversa al igual que cada autor o estudioso del derecho.

¹ Jorge Olivera Toro, Manual de Derecho Administrativo, p. 146

Por lo que siguiendo el criterio del maestro Gabino Fraga, al respecto establece, “La finalidad principal del Estado, es dar satisfacción al interés general a través de medidas necesarias para salvaguardar el orden público, solventar necesidades colectivas, regular y fomentar la actividad de los particulares, otorgando en conjunto una vida tanto económica, cultural y asistencial para toda la sociedad.”², es decir, el Estado debe de proporcionar seguridad, educación, estabilidad económica, asistencia medica, para tratar de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad

Antonio Royo Villanova lo define diciendo: “es un hecho jurídico que por su procedencia emana de un funcionario administrativo; por su naturaleza se concreta en una declaración especial; y por su alcance, afecta positiva o negativamente a los derechos administrativos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la administración pública.”³, es decir, que a través del acto administrativo el titular de una dependencia administrativa facultado por la ley que lo regula puede en su caso autorizar permisos, licencias o de lo contrario requerir y multar a todo gobernado o administrado que conforma la colectividad.

En la doctrina del derecho administrativo prevalece la distinción formal o subjetiva y material u objetiva del concepto del acto administrativo.

En sentido formal el acto administrativo se considera como todo acto del Poder Ejecutivo, quien es el órgano administrativo del Estado, que lleva necesariamente a tener como acto el Reglamento, el Decreto o cualquiera otra disposición general proveniente del Presidente de la República.

² Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, p. 229

³ Antonio Royo Villanueva, *Elementos de Derecho Administrativo*, p. 93

En sentido material la doctrina procura que el acto del Estado sea intrínsecamente administrativo, sin importar que órgano estatal que lo realice sea el legislativo, el judicial o el administrativo.

En lo referente al sentido material, el maestro Andrés Serra Rojas define a el acto administrativo como “una declaración de voluntad de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto : la Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general.”⁴, es decir, que la autoridad administrativa expresa su voluntad a través del acto administrativo, el cuál crea situaciones jurídicas individuales a los sujetos de derecho integrantes de una colectividad.

Por lo que el acto administrativo, como dijera Otto Mayer; “cumple una función análoga es decir, similitud a la sentencia judicial, donde viene a ejecutar la ley y se convierte en condición previa de toda operación material que realiza la administración.”⁵, es decir, que todo acto de autoridad administrativa tiene sustento legal y debe ser acatado y cumplido por todos los gobernados que integran una comunidad.

1.2. Elementos esenciales que lo integran.

En el ámbito jurídico administrativo los elementos del acto administrativo se consideran el sujeto, la voluntad, el objeto, el motivo, el fin y la forma.

⁴ Andrés Serra Rojas, *Derecho Administrativo*, p. 200

⁵ Jorge Olivera Toro, *op. cit.*, p. 147

Por lo que refiriéndome al concepto de cada uno, se tiene que el sujeto es el órgano de la administración que lo realiza, en su carácter de acto jurídico, el acto administrativo exige ser realizado por quien tiene aptitud legal. La voluntad como acto jurídico, debe estar manifestada libremente. La existencia de un objeto constituye que debe ser determinado, posible y lícito.

El motivo del acto es el antecedente que lo provoca, siendo la situación legal o de hecho prevista por la ley como un presupuesto necesario de la actividad administrativa. No basta que el fin perseguido sea lícito y de interés general sino que es necesario que entre en la competencia de la administración que realiza el acto, y finalmente la forma que constituye un medio externo que viene a entregar el acto administrativo, en donde quedan comprendidos todos los requisitos de carácter extrínseco, es decir, externo, que la ley señala como necesarios para la expresión de la voluntad que ejerce la decisión administrativa.⁶

Para conocer mejor los elementos y requisitos del acto administrativo en la práctica, se cita el artículo 3 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo que señala :

“a) Debe ser expedido por órgano competente, a través de servidor público, y en caso de que dicho órgano fuera colegiado, reúna las formalidades de la ley o decreto para emitirlo.

“b) Tener objeto que pueda ser materia del mismo, determinado o determinable; preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar, y previsto por la ley.

“c) Cumplir con la finalidad de interés público regulado por las normas en que se concreta, sin que puedan perseguirse otros fines distintos.

⁶ Cfr. Gastón Jeze, *Los Principios Generales del Derecho Administrativo*, p. 227

“d) Hacer 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.

“e) Estar fundado y motivado; mencionando el órgano del cual emana, así como señalar lugar y fecha de emisión.

“f) Ser expedido sin que medie dolo o violencia en su emisión; que no medie error sobre el objeto, causa o motivo, o sobre el fin del acto, además sin que medie error respecto a la referencia específica de identificación del expediente, documentos o nombre completo de las personas.

“g) Tratándose de actos administrativos recurribles deberá hacerse mención de los recursos que procedan.

“h) Y por último, ser expedido decidiendo expresamente todos los puntos propuestos por las partes o establecidos por la ley.”

Los actos administrativos de carácter general, tales como decretos, acuerdos, circulares y cualesquiera otros de la misma naturaleza, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación para que produzcan efectos jurídicos, y los de carácter individual deberán publicarse en dicho órgano informativo cuando así lo establezcan las leyes. Las leyes, los proyectos de reglamentos, decretos, acuerdos y demás actos administrativos de carácter general, cuando afecten el interés público deberán ser publicados previamente en el Diario Oficial de la Federación.

Lo anterior para dar oportunidad a los interesados de formular observaciones sobre las medidas propuestas, dentro del plazo que las leyes señalen para tales efectos y, en su defecto, dentro del plazo de sesenta días siguientes a la publicación.

1.3. Clasificación Fundamental.

Partiendo de la relación que guarda la voluntad creadora del acto con la ley, los actos administrativos se clasifican en dos categorías, el acto obligatorio, reglado o vinculado y el discrecional.

El primero es el acto que constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho; en esta clase de actos la ley determina exactamente no sólo la autoridad competente para actuar sino también si ésta debe actuar y cómo debe actuar, estableciendo las condiciones de la actividad administrativa a modo de no dejar imagen a diversa sobre resoluciones según la apreciación subjetiva que el servidor público realice de las circunstancias del acto.

Por lo que respecta al segundo tiene lugar cuando la ley deja a la administración un poder libre de apreciación para decidir si se debe obrar o abstenerse o en qué momento debe obrar o cómo debe obrar, en fin qué contenido va a dar a su actuación.

Entre el acto obligatorio y el acto discrecional no existe una línea perfecta de separación, sino que entre ellos existe una infinita variedad en la que concurren los caracteres de uno y del otro en grados muy diversos.⁷

Así mismo el acto administrativo se agrupa de la manera siguiente:

- Por la naturaleza misma del acto; la cual se clasifica en actos materiales y actos jurídicos, donde los primeros no producen ningún efecto de derecho y sólo son relevantes cuando sirven de condición de los actos jurídicos; los actos materiales significan “aplicación de la técnica, capacidad y estudio de los mismos a través de

⁷ Cfr. Gabino Fraga, *op. cit.*, p. 229

otras ciencias ajenas a la ciencia jurídica,"⁸ es decir, los actos jurídicos son los que producen consecuencias de Derecho.

- Por las voluntades que intervienen en la formación del acto; en este acto administrativo se encuentran actos unilaterales como manifestación de una voluntad, pero entendida como expresión exclusiva del poder público en donde su carácter unilateral sea contrario a convencional, no opera en relación al número de sus autores, sino en cuanto a que es la objetividad de la voluntad pública; y actos plurilaterales, formados por el concurso de varias voluntades.

- Por la relación que dichas voluntades guardan con la ley; donde la voluntad como creadora de los actos, se clasifica en obligatorios, reglados o vinculados y discrecionales, el origen de ambos es la legalidad y la juridicidad. En el acto obligatorio, reglado o vinculado, constituye la mera ejecución de la ley, el cumplimiento de una obligación que la norma impone a la administración cuando se han realizado determinadas condiciones de hecho, es decir, en esta clase de actos la ley determina exactamente la autoridad competente para actuar, si esta debe actuar, y cómo debe actuar, estableciendo las condiciones de la actividad administrativa.

En lo que se refiere al acto discrecional tiene lugar cuando la ley deja a la administración un poder de apreciación libre para decidir si debe abstenerse u obrar, cómo debe actuar y en qué momento debe hacerlo.

- Por el radio de aplicación del acto; éstos a su vez se clasifican en internos y externos. De la primera categoría se consideran a todos los actos relacionados con la aplicación y funcionamiento del estatuto legal de los empleados públicos, así como los que se refieren a la regulación interna de los actos y procedimientos de la administración que tienden a lograr su funcionamiento eficiente. Se considera además

⁸ Gastón Jeze, *op. cit.*, p. 73

dentro de los actos internos a las circulares, instrucciones y disposiciones que las autoridades superiores señalen conforme a la aplicación de la ley siempre y cuando no alteren el orden jurídico establecido; y dentro de los actos externos se encuentran a todos aquellos por los cuales se realizan las funciones del Estado y que trascienden a la esfera de los particulares.

- Por su finalidad, los actos administrativos se distinguen en preliminares o de procedimientos, en decisiones o resoluciones y en actos de ejecución. Los actos preliminares o de procedimiento, están constituidos por todos aquellos actos que no son sino el medio para realizar otro que constituye el principal fin de la actividad administrativa, es decir, donde se realiza la eficacia de la administración, contemplando para ello las órdenes de la administración para exigir la presentación de libros, manifestaciones, declaraciones y prácticas de visitas domiciliarias.

Los actos denominados de decisión o resoluciones, constituyen el principal fin de la actividad administrativa, es decir, son las declaraciones unilaterales de voluntad que crean una situación jurídica subjetiva.

Los actos de ejecución están constituidos por todos aquellos de orden material y jurídico que tienden a hacer cumplir forzosamente las resoluciones o decisiones administrativas, como es la facultad económico-coactiva.

- A su vez por el contenido y los efectos jurídicos del acto; se clasifica en tres categorías :

* Actos directamente destinados a ampliar la esfera jurídica de los particulares, dentro de ésta se observa : Las actas de admisión que tienen por objeto permitir que una persona entre a formar parte o se le dé acceso a una institución, para que participe de ciertos derechos o ventajas y goce de algunos servicios públicos; las de aprobación

que son los actos por virtud de los cuales una autoridad superior da su consentimiento para que un acto de autoridad inferior produzca sus efectos, éste constituye un medio de control preventivo dentro de la administración que tiende a impedir que se realicen actos contrarios a la ley o al interés general; la dispensa y la condonación que son actos administrativos que eximen o exoneran a una persona del cumplimiento de una obligación establecida en la ley; la autorización, licencia o permiso, se diferencia de la concesión, en que no determina el nacimiento de un nuevo derecho a favor de una persona, sino simplemente la remoción de un obstáculo jurídico, que hace posible el ejercicio de un derecho o de un poder que pertenecía al individuo y finalmente la concesión que es un acto por medio del cual se confiere a un particular el manejo y explotación de un servicio público o la explotación y aprovechamiento de bienes del dominio del Estado.

* Actos directamente destinados a limitar los derechos de los particulares o esfera jurídica de los mismos. Dentro de estos actos se contemplan las sanciones, que castigan la infracción de las leyes; la expropiación que constituye el acto por medio del cual el Estado impone coactivamente a un particular la privación o cesión de su propiedad por causa de utilidad mediante ciertos requisitos de los cuales el principal es la compensación que al particular se le otorga por dicho acto; la ejecución forzada que obliga a los particulares a obedecer las disposiciones de la administración; las advertencias, en las que se llama la atención sobre el cumplimiento de una obligación, las órdenes administrativas, que imponen al administrado la obligación de hacer, dar o no hacer, llamándose, mandatos o prohibiciones.

* Las manifestaciones de reconocimiento o que hacen constar la existencia de un Estado de derecho. Dentro de las cuales están las certificaciones, que son los actos por los cuales, la administración afirma la existencia de un acto o de un hecho ocurrido dentro de la propia administración; el registro que es el acto por el cual

administración anota, en forma prescrita, determinados actos o hechos cuya realización requiere hacer constar en forma auténtica, para la realización de este acto de registro es necesaria la valorización por parte del órgano administrativo de la condiciones sustanciales o de esencia de la relación jurídica que se va a inscribir, de lo contrario sería una simple toma de razón. El Estado queda vinculado con su acto registral y no puede unilateralmente anularlo o desconocerlo y finalmente las notificaciones que por mi parte deben estimarse como actos a través de los cuales se dan a conocer determinaciones de la administración.⁹

1.4. Normatividad Aplicable

Las normas que van a regular el actuar general de las autoridades, se encuentran en la máxima Carta Magna, así como en las leyes secundarias que ya propiamente determinarían una situación en particular, teniendo por ejemplo la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, el Código Fiscal de la Federación, la Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal y el Código Federal de Procedimientos Civiles.

Y refiriéndose al acto administrativo, éste se considera perfecto cuando produce sus efectos a partir del momento en que se hayan cumplido los requisitos de forma que la ley establece para que el propio acto sea conocido.

Este a su vez proviene de la potestad que tiene la autoridad administrativa en la ley, significando que el acto administrativo está sometido al principio de la legalidad, conforme al cual la autoridad administrativa sólo realice los actos que la ley le autorice. "Pero puede ocurrir, que cuando se trata de actos que imponen a los particulares alguna obligación o de actos de la administración que pueden afectar la

⁹ Cfr. Gabino Fraga, *op. cit.*, p. 240

esfera jurídica de los mismos particulares, que el acto no sea obedecido voluntariamente, surgiendo como consecuencia de cómo debe proceder el poder público para la ejecución de sus resoluciones.”¹⁰

El principio referido se encuentra consagrado por la garantía individual de legalidad, que se recoge en el artículo 16 de la Constitución Federal.

Esta garantía exige que toda molestia que se cause a alguien, en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sólo podrá hacerse mediante mandamiento escrito o sea una resolución administrativa escrita que cumpla con ciertos requisitos fundamentales como son:

- Que provenga de autoridad competente;
- Que se den a conocer los hechos aplicables al caso, en que se apoye; y
- Que se especifiquen las disposiciones legales en que se fundamenta.

Además en este principio se necesita de la fundamentación y motivación de sus determinaciones, en ellas debe citar el precepto legal que le sirva de apoyo y expresar los razonamientos que le llevaron a la conclusión de que el asunto concreto de que se trata, que las origina, encuadra en los presupuestos de la norma que invoca, demostrándose que las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite. De igual forma se tiene que la Ley Federal del Procedimiento Administrativo señala en su título segundo, que todo acto administrativo debe ser expedido por órgano competente, que deba cumplir con la finalidad de interés público, que se haga constar por escrito con la firma autógrafa de la autoridad que lo expida, estar fundamentado y motivado.

¹⁰*Ibid* p. 281

Por lo que será válido dicho acto hasta que sea eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada, es decir, la fecha que se dictó para iniciar su vigencia.

En lo que respecta al Código Fiscal de la Federación en su artículo 38 se tiene que los actos administrativos que se deban notificar deberán tener cuando menos el requisito de :

- Constar por escrito;
- Se señale la autoridad que lo emite;
- Estar fundado y motivado, expresando la resolución, objeto o propósito de que se trate, y
- Ostentar la firma del funcionario competente, y en su caso el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido.

Cuando se ignore el nombre de la persona a la que vaya dirigido, se deben especificar los datos suficientes que permitan su identificación.

Si se trata de resoluciones administrativas que determinen la responsabilidad solidaria se señalará la causa legal de la responsabilidad.

De igual forma en el artículo 68 del ordenamiento en cita, se da la presunción de legalidad de los actos de autoridad, señalando que los actos y resoluciones de la misma se presumirán legales, siempre y cuando se deban probar los hechos que motivaron los actos como las resoluciones cuando el afectado los niegue lisa y llanamente, a menos que la negativa implique la afirmación de otro hecho.

La Ley de Procedimiento Administrativo del Distrito Federal establece que considerará válidos los actos administrativos que sean emitidos por servidor público facultado para ello, que sea expedido sin que en la manifestación de voluntad de la autoridad competente medie error de hecho o de derecho sobre el objeto o fin del acto, dolo, mala fe y violencia, además de que su objeto sea posible de hecho y este previsto por el ordenamiento jurídico aplicable, determinado o determinable y preciso en cuanto a las circunstancias de tiempo y lugar.

Por último el Código Federal de Procedimientos Civiles en su artículo 129 dispone que son documentos públicos aquellos cuya formación está encomendada por la ley, dentro de los límites de su competencia, a un funcionario público revestido de la fe pública, y los expedidos por funcionarios públicos, en el ejercicio de sus funciones. La calidad de públicos se demuestra por la existencia regular, sobre los documentos, de los sellos, firmas u otros signos exteriores que en su caso prevengan las leyes, considerado todo esto como requisito de autenticidad.

1.5. Consecuencias Jurídicas

En la doctrina y en la jurisprudencia se conoce como silencio de la administración.

En Francia se encuentra el origen del llamado silencio administrativo, tanto en el Decreto de 12 de noviembre de 1867, como en la Ley de 17 de julio de 1900, ésta última ley la concibió en su artículo 3o, de la forma siguiente :

“En los negocios contenciosos que no puedan ser promovidos ante el Consejo de Estado bajo la forma de recurso contra una declaración administrativa, cuando transcurra el término de cuatro meses sin que se haya dictado ninguna decisión, las partes pueden considerar su petición como negada y procederán ante el Consejo de

Estado,”¹¹ siendo su propósito el de impedir que en determinados casos, el recurso contencioso administrativo fuera puramente ilusorio.

Esta fue una fórmula práctica para dar certidumbre jurídica a los administrados frente a la inactividad de la administración, abriendo las puertas del órgano jurisdiccional a fin de que definiera la suerte de los intereses de los administrados.

Los órganos de la administración tienen el deber de resolver las cuestiones que los particulares les formulen, pero puede suceder que demoren o bien que omitan la decisión, ya sea por negligencia, intencionalmente o de mala fe, no obstante que los interesados las reiteren mediante recursos.

Independiente de la responsabilidad de los funcionarios, la doctrina encuentra alguna solución sobre el particular a efecto de que la inactividad de la administración produzca consecuencias legales. Sin embargo, no es posible aplicar al silencio de la administración la teoría de la decisión ficta, bien sea positiva o negativa.

Hablar de decisión ficta sería buscar en instituciones del proceso civil, con cargas a las partes, la solución al problema, cuando la actuación de la administración sólo satisface necesidades públicas.

Es por eso que se originó en la fórmula de una presunción legal, para que con base en ella, la jurisdicción pudiera resolver lo que la administración no quería hacer.

De esa manera la pasividad administrativa no convertirla en ilusoria la existencia de lo contencioso. Así se presumió un efecto jurídico a la actividad negativa de la administración.

¹¹ Rafael Bielsa, *Derecho Administrativo*, p. 26

La laguna la llena el llamado silencio administrativo, suponiendo que si la administración dejaba transcurrir un plazo sin que la cuestión planteada hubiera sido resuelta, se deberá entender como si existiera la decisión previa que impugnar.

Además el llamado silencio administrativo no resuelve ningún problema de interpretación de la voluntad de la administración pública, ya que precisamente hay ausencia de esa voluntad, tan solo es una ficción legal de efectos jurídicos dados a la inactividad administrativa frente a una pretensión.

Por ello, se afirma que hay silencio administrativo, cuando una autoridad no resuelve expresamente una petición, reclamación o recurso interpuesto por un particular. Es una denegación del derecho reclamado ante la autoridad.

Esa pasividad o incertidumbre, es un hecho al cual la ley presuntivamente le concede consecuencias jurídicas, positivas o negativas.

Son varios los elementos que componen la institución jurídica del silencio administrativo que son :

- Existencia de una instancia de particulares, solicitando, pidiendo o impugnando una resolución administrativa, ante la administración.
- Abstención de la autoridad administrativa de resolver la instancia del particular.
- Transcurso de cierto tiempo, previsto en la ley, sin que las autoridades resuelvan.
- Presunción, como efecto jurídico del silencio, de que existe ya una resolución administrativa.

- La resolución administrativa presunta, es en sentido contrario a los intereses de lo pedido en las instancias o en su caso, favorable a ellos.

Señala Manuel María Díez : “Como el problema de la interpretación del silencio surge con referencia al interés de un particular que se concreta en una reclamación destinada a obtener una manifestación volitiva de parte de la autoridad administrativa, el silencio de ésta debe entenderse en el sentido de que no se satisface el interés reclamado.”¹²

Por lo que el silencio administrativo debe entenderse pura y simplemente como una presunción legal, de lo contrario, se prestaría a malas interpretaciones que en su aplicación no origina una voluntad pública, es decir, con todos sus elementos y con la potestad pública que la caracteriza; si no una ficción legal.

En el fondo del llamado silencio administrativo existe una ilegalidad en el aspecto formal, es decir, falta de respuesta y también de acuerdo con el sentido que se dé a la presunción, consintiendo o negando la petición o reclamación del administrado, pudiera producir una ilegalidad sustancial, si con ese sentido que se le diera a la presunción se lesionaran arbitrariamente los intereses del particular afectado, en contra de lo cual podría iniciar lo contencioso.

La nulidad del acto administrativo será declarada por el superior jerárquico de la autoridad que lo emitió, salvo que el acto impugnado provenga del titular de una dependencia, en cuyo caso la nulidad será declarada por el mismo.

El acto administrativo que se declare jurídicamente nulo será inválido; no se presumirá legítimo ni ejecutable; será subsanable, sin perjuicio de que pueda expedirse un nuevo acto.

¹² Manuel María Díez, *El Acto Administrativo*, p. 156

Los particulares no tendrán obligación de cumplirlo y los servidores públicos deberán hacer constar su oposición a ejecutar el acto, fundando y motivando tal negativa. La declaración de nulidad producirá efectos retroactivos.

El acto declarado anulable se considerará válido; gozará de presunción de legitimidad y ejecutividad; y será subsanable por los órganos administrativos mediante el pleno cumplimiento de los requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico para la plena validez y eficacia del acto.

Tanto los servidores públicos como los particulares tendrán obligación de cumplirlo.

El saneamiento del acto anulable producirá efectos retroactivos y el acto se considerará como si siempre hubiera sido válido.

El acto administrativo será válido hasta en tanto su invalidez no haya sido declarada por autoridad administrativa o jurisdiccional.

Además el acto administrativo válido será eficaz y exigible a partir de que surta efectos la notificación legalmente efectuada, entendiéndose desde la fecha en que se dictó o aquella que tenga señalada para iniciar su vigencia; así como los casos en virtud de los cuales se realicen acto de inspección, investigación o vigilancia conforme a las disposiciones legales.

El acto administrativo de carácter individual se extingue de pleno derecho, por las causas siguientes:

- 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 resolutive;

- 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.

Teniéndose además que la omisión o irregularidad de los elementos y requisitos exigidos por las leyes administrativas, producirán la nulidad o anulabilidad del acto administrativo.

CAPÍTULO II
TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL
(TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN)

2.1. Antecedentes del Tribunal Contencioso Administrativo Federal.

Los antecedentes del régimen administrativo de la colonia, fueron las Audiencias Reales de México y Guadalajara, que era la rama más importante del poder judicial colonial. Conocían en grado de apelación de los asuntos contenciosos resueltos en primera instancia por los Alcaldes ordinarios y Corregidores.

Las resoluciones de las Audiencias eran apelables en su regla general, cuando ellas fallaban un juicio contencioso, sólo se podía apelar como último grado, sus sentencias ante el Consejo de Indias, en el caso que el asunto excediese del valor de seis mil pesos, por ser considerado como de carácter fiscal.

En los demás juicios civiles o comerciales, la sentencia de la Audiencia terminaba el pleito; del mismo modo se procedía en los asuntos criminales aún en el caso que los acusados fuesen condenados a muerte, si bien a partir de las Ordenanzas de Intendentes de 1766, estos últimos se encomendaron en segunda instancia a la Junta Superior de Hacienda.

Los Tribunales o Juntas de Hacienda y de Cuentas, constituía un control eficiente de todo lo que se relacionará con las rentas de la colonia.

Por influencia de la terminología francesa, se entendía por contencioso administrativo el procedimiento que se sigue ante un tribunal u organismo jurisdiccional, situado dentro del poder ejecutivo o del judicial, con el objeto de resolver de manera imparcial las controversias entre los particulares y la administración pública.

También se conoce esta institución en el Derecho Mexicano con los nombres de justicia administrativa o proceso administrativo.

El instrumento provisional, denominado Bases para la administración de la República de 22 de abril de 1853 y en la Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo y su reglamento, ambos de 25 de mayo del año de 1853, conocida como Ley Lares, es propiamente Don Teodosio Lares quien es el primer autor que fundó debidamente el contencioso administrativo en México, su proyecto convertido en Ley, se orienta al contencioso europeo, de la justicia retenida, es decir, es la propia administración activa la que resuelve sobre el asunto contencioso; en la que se prohíbe a los tribunales judiciales 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.

De acuerdo al artículo 18 del Decreto sobre Organización General de los Ministerios de 12 de octubre de 1865; así como a la Ley sobre lo Contencioso Administrativo y su reglamento, los dos del primero de noviembre de ese año, se estableció dicho organismo con la misma denominación de Consejo de Estado, para resolver como organismo de jurisdicción retenida, es decir, con la posterior aprobación de los funcionarios de administración superiores, las controversias entre los particulares y la administración pública. Desde la promulgación de la Constitución de 1857, se impugnó el establecimiento de lo contencioso administrativo, pero la revolución de Ayutla había acabado con la legislación santanista.

La Constitución estableció el principio de la división de poderes, entregando las controversias de lo contencioso administrativo, al conocimiento del Poder Judicial, pero se llegó a la conclusión de que era contrario a la Constitución de 1857.

Por lo que se formularon diversas tesis como las siguientes :

- El Poder Judicial de la Federación es el competente para juzgar de las controversias que se susciten por actos de la Administración Pública. El procedimiento para resolverlas es el procedimiento establecido para las otras clases de controversias que conoce el mismo poder, ésto era, que todas la cuestiones contenciosas administrativas estaban comprendidas en las facultades del poder judicial.

- La Justicia Federal sustituyó a los tribunales administrativos, pero las controversias sólo pueden resolverse mediante el juicio de Amparo. O como lo expuso el maestro Jacinto Pallares, “no hay lugar para el 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.”¹³

La primera de estas tesis se apoyó en diversos preceptos de la Constitución, siendo uno de los más importantes el artículo 97 fracción I, de la Constitución de 1857, que fue homólogo del artículo 104 fracción I, de la Constitución de 1917, durante algún tiempo.

Este precepto ordenó lo siguiente:

Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer :

I.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales. La ley de 29 de mayo de 1884 reformó esta fracción adicionándole :

¹³ Jacinto Pallares, *El Poder Judicial*, p. 15

1.- De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales, excepto en el caso de que la aplicación sólo afecte intereses particulares, pues entonces son competentes para conocer los jueces y tribunales locales del orden común de los Estados, del Distrito Federal y Territorio de la Baja California.

En las Constituciones Federales del 5 de febrero de 1857 y la vigente de 1917 artículos 97, fracción I, y 104, fracción I, respectivamente, se otorgó competencia a los Tribunales de la Federación para conocer de las controversias suscitadas sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales, y si bien no se hizo referencia expresa a la materia administrativa, tanto la doctrina como la legislación y la jurisprudencia han considerado que dichos preceptos son el apoyo constitucional para someter el conocimiento de los conflictos entre los particulares y la administración pública a los tribunales federales y consecuentemente, a los locales, en cuanto a la aplicación de las disposiciones administrativas en las entidades federativas.

Con este fundamento se regulan ciertos procedimientos administrativos de nacionalidad y extranjería, expropiación y patentes de invención, por los Códigos Federales de Procedimientos Civiles de 6 de octubre de 1897 y 26 de diciembre de 1908; y durante los primeros años de vigencia establecieron y regularon los llamados juicios de oposición ante los tribunales ordinarios, con la posibilidad de interponer contra la sentencia de apelación, ya sea el juicio de amparo o bien, el recurso de suplica este último utilizado por las autoridades, ante la Suprema Corte de Justicia, si bien el citado recurso de súplica fue suprimido de la fracción I, del artículo 104, por la reforma Constitucional del 18 de enero de 1934.

El maestro Gabino Fraga señala que : “Conforme a los términos literales del repetido precepto, la competencia otorgada se refiere sólo a las controversias del orden civil o criminal, y cuando la controversia surge con motivo de un acto

administrativo del poder público, cuya legalidad se discute, no puede decirse que haya controversia del orden civil ni de orden criminal.”¹⁴

Por lo que el artículo 104 fracción I, de la Constitución de 1917, establece que las controversias administrativas no pueden ser excluidas, pues iniciada la vigencia de la misma, las vías procesales aptas para encauzar las resoluciones de las controversias que se suscitaban entre particulares y la administración eran: el juicio de amparo y el recurso de suplica, que posteriormente, con la reforma a la fracción I, del artículo en cita y la abrogación del recurso de súplica, así como con la vigencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación de 1987, se encarga expresamente a los Jueces de Distrito, en primera instancia y a los Tribunales de Circuito, en segunda, del conocimiento de las contiendas administrativas. Quedando por lo general que los Tribunales del Poder Judicial, sean destinados, tradicionalmente, para resolver las controversias en materia administrativa.

La creación, de los términos de la fracción I del artículo 104 Constitucional, de 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 y los particulares.”¹⁵, con esto, fue creado el Tribunal Fiscal de la Federación, mediante la Ley de Justicia Fiscal de 1936, el procedimiento que se sigue ante este Tribunal se conoce con el nombre de Procedimiento Contencioso Administrativo, que se regula por el título VI, del Código Fiscal de la Federación.

“Este procedimiento hace antítesis al contencioso de plena jurisdicción, ya que el tribunal no tiene todos los poderes habituales de juez, no puede más que pronunciar

¹⁴ Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*, p. 483

¹⁵ Dionisio J. Kaye, *Derecho Procesal Fiscal*, p. 233

la anulación del acto que es puesto a su consideración, pero sin modificarlo ni menos aún dictar uno nuevo.”¹⁶

Por lo que el Contencioso Administrativo, es un procedimiento de estricto derecho y la función del Tribunal Fiscal es la de dirimir controversias y decir el Derecho, que son las mismas funciones de los Tribunales Judiciales.

También se le conoce con el nombre de Juicio de Nulidad, dada la naturaleza de las resoluciones que emiten las Salas de este Tribunal, aclarando que actualmente su competencia lo ha dotado de ser un Tribunal contencioso no solo de anulación, debido a que las sentencias que dicta pueden ser incluso de condena.

Debe ser importante conocer que entre las funciones principales del Estado, se encuentra la impartición de Justicia, siendo importante para el presente estudio, lo que se conoce como *Justicia Fiscal*, que se define como “El conjunto de mecanismos que la ley señala con el fin de que el Estado pueda dirimir las controversias que se susciten dentro del campo fiscal.”¹⁷, por lo que para efectos de que el Estado se encuentre en posibilidad de cumplir con esa función, es necesario que se creen organismos encargados de conocer y resolver esas controversias.

La ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo o Ley Lares, su reglamento que entre otras cosas manifestaba :

“a) Establecía en México, de manera definitiva la separación de las autoridades judiciales de las administrativas ;

¹⁶ *Dionisio J. Kaye, op.cit, p. 233*

¹⁷ *Ibid. p. 88*

“b) determinada cuales eran los asuntos de carácter administrativo, señalando además que los altos jefes de gobierno y los altos jefes políticos de los territorios tendrían facultad de conocer los asuntos de naturaleza fiscal;

“c) señalaba que en el Consejo de Estado habría una sección especial para el conocimiento de lo Contencioso indicando la integración de la misma y su competencia.”¹⁸

La creación de tribunales administrativos presentaba para jurisconsultos de la talla de Ignacio Villada y Jacinto Pallares, violación a los principios Constitucionales, como :

“1.- El principio de la separación de poderes consagrado en el artículo 50, esgrimiendo el argumento de que si la administración juzgara en materia administrativa, invadiría facultades inherentes al Poder Judicial.

“2.- La prohibición del establecimiento de tribunales especiales, consagrado por el Artículo 13 de la Ley Suprema, lo anterior basado en el hecho de que al establecerse un tribunal que conociera particularmente de los asuntos de carácter administrativo, este tendría calidad especial.

“3.- El principio de que nadie puede hacerse justicia por si mismo, establecido en el artículo 17 del ordenamiento en cuestión. ya que se señala que por medio del contencioso administrativo, la administración se estaba haciendo justicia.”¹⁹

La tesis de Vallarta señalaba la conveniencia de reglamentar la acción administrativa, pero que a falta de regulación se podría impugnar mediante la tramitación de un juicio ordinario.

¹⁸ Antonio Carrillo Flores, *Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional*, p. 205

¹⁹ Antonio Carrillo Flores, *op.cit.*, p.89

Mariscal consideró que el Poder Judicial no podía actuar sin una legislación del Congreso que regulase y definiese su intervención, por lo que manifestaba la necesidad de una ley reglamentaria de la fracción primera del artículo 97 de la Constitución de 1857.

Lo anterior fue tomado en cuenta por los autores de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, ya que con ésto se promulgó la creación de *Un tribunal totalmente independiente, integrado por magistrados sometidos sólo a la ley y no a las ordenes de los órganos superiores de la administración.*

La exposición de motivos de esta ley, representó el primer paso para crear en México los tribunales de naturaleza administrativa dotados de autonomía, tanto por su organización, como por sus facultades y procedimientos, elementos indispensables para que este cuerpo colegiado pudiera desempeñar sus funciones de control de la administración activa, en defensa y garantía del interés público y de los derechos e intereses legítimos de los particulares.

De acuerdo con el sistema actualmente en vigor en el ordenamiento mexicano, el contencioso administrativo puede dividirse en dos grandes sectores:

- En primer término determinados actos y resoluciones de la administración pública, tanto federal, como local, pueden impugnarse, ante tribunales administrativos especializados y excepcionalmente ante los jueces ordinarios.

- Los restantes actos y resoluciones, al no admitir su impugnación ante dichos tribunales, deben combatirse a través del juicio de amparo de manera inmediata.

Por lo que se refiere a la primera categoría, funcionan en el ordenamiento mexicano varios tribunales administrativos, entre los cuales destaca el Tribunal Fiscal

de la Federación, el cual funciona en Salas regionales y una Sala Superior ante el cual pueden impugnarse no sólo las resoluciones definitivas de las autoridades tributarias de carácter federal con ámbito nacional, sino también aquellas que nieguen o reduzcan pensiones civiles o militares a cargo del erario federal o el de las instituciones respectivas de seguridad social; las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la administración federal centralizada; y las que constituyan responsabilidades contra funcionarios o empleados de la federación por actos que no sean delictuosos.

Se pueden impugnar ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal los actos o resoluciones de las autoridades administrativas del propio Distrito, incluyendo las de carácter fiscal, así como la falta de contestación por parte de las mismas autoridades dentro de un plazo de quince días o a falta de disposición legal, de noventa días en materia tributaria, de las promociones presentadas ante ellas por los particulares a menos que las leyes o reglamentos fijen plazos o la naturaleza del asunto lo requiera.

2.2. Idea del Tribunal Fiscal de la Federación.

Es el organismo judicial que conoce de las controversias entre los causantes y las autoridades fiscales federales, así como de los conflictos semejantes y que actualmente está dotado de plena autonomía para dictar sus fallos.

El Tribunal Fiscal de la Federación tiene una cierta similitud con el Consejo de Estado Francés, por lo que se refiere a este en su función de Juez de la Administración.

Por lo que sí existe influencia de la doctrina francesa en la creación de aquel, destacando por su importancia, el hecho de que el Tribunal Fiscal, tiene características

especiales en las que se puede apreciar la existencia de algunas instituciones jurídicas de México, como lo es el juicio de amparo, ya que en la exposición de motivos de la ley de justicia fiscal, también se manifiesta que entre las partes del juicio se coloca al coadyuvante de la administración, lo que por demás no constituye una novedad, dada la experiencia mexicana sobre el tercero perjudicado en los juicios de amparo.

El Tribunal Fiscal de la Federación fue creado por la Ley de Justicia Fiscal, de 27 de agosto de 1936, como un órgano de jurisdicción delegada, como se expresó en su exposición de motivos, el propio Tribunal Fiscal de la Federación dictaba sus fallos en representación del Ejecutivo de la Unión, aún cuando era independiente del Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de cualquier otra autoridad administrativa.

Una segunda etapa se inicia con la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación del 1° de abril de 1967, contemporáneamente con las disposiciones procesales del Código Fiscal de la Federación de la misma fecha, en virtud de que su artículo primero, le otorgó plena autonomía para dictar sus fallos, lo que significa que no puede considerarse como un organismo de jurisdicción delegada sino que asume carácter estrictamente judicial, lo que se reitera para todos los tribunales administrativos federales por la fracción I-B, del artículo 104 Constitucional.

Asimismo se dice que el Tribunal Fiscal de la Federación estará colocado dentro del marco del Poder Ejecutivo, pero que no estará sujeto a la dependencia de ninguna autoridad de las que integran este poder, sino que fallará en representación del propio ejecutivo por delegación de facultades que la ley le hace, es decir, que será un tribunal administrativo de justicia delegada, y no de justicia retenida.

La exposición de motivos de la creación del tribunal fiscal levantó una serie de cuestiones que fueron motivo de debates jurídicos de la época, como es el caso de la

ubicación de este tribunal que para Jorge Carpizo, se encuentra dentro del marco del Poder Judicial por las razones siguientes:

“1.- Son tribunales, similares a los judiciales con plena autonomía e independencia.

2.- Sus resoluciones son revisadas por el Poder Judicial Federal, es decir, no son tribunales decisivos de última instancia, sino que también, como cualquier otro tribunal, sus decisiones llegan a una unidad; a una corte de jerarquía superior del Poder Judicial Federal.

3.- En principio los Magistrados gozan de las mismas garantías individuales que los integrantes de otros tribunales; y

4.- La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, es obligatoria, así como la de los Tribunales Colegiados que funcionan dentro de su jurisdicción territorial.”²⁰

Este Tribunal se encuentra consignado en la exposición de motivos de la ley que lo crea y en el articulado de la misma, es la que señala que el tribunal fiscal será un tribunal que emitirá sus fallos sin que éstos sean revisables con posterioridad por ningún otro órgano ministerial.

Su situación actual se inició con la nueva Ley Orgánica del propio Tribunal Fiscal de la Federación publicada el 2 de febrero 1978, y que no sólo conserva la plena autonomía del organismo, sino que emprende la desconcentración de la justicia administrativa federal, al establecer una Sala Superior y varias Salas Regionales, distribuidas en once regiones en las que se divide el territorio nacional.

²⁰ Jorge Carpizo, *Bases Constitucionales de los Tribunales Administrativos*, p. 233

Por lo que se refiere a las disposiciones procesales, éstas se encuentran consignadas en el Título VI, del procedimiento contencioso administrativo que comprende desde los artículos 197 hasta el 261 del Código Fiscal de la Federación.

Y por lo tanto el Tribunal Fiscal de la Federación es un órgano colegiado, que deriva de su competencia exclusivamente para resolver controversias que se susciten entre los particulares y la Administración Pública Federal, y no obstante que sus fallos son recurribles mediante el juicio de amparo, no pierde esa naturaleza, toda vez que la misma emana de la ubicación que tiene dentro del Poder Ejecutivo del que depende.

2.2.1. Organización y Atribución.

De acuerdo con la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, es un Tribunal administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta ley le confiere.

Este Tribunal Fiscal se compone por una Sala Superior y por las Salas Regionales que se distribuyen en once zonas o regiones, con un total de 22 salas regionales, en virtud de que la zona metropolitana cuenta con once salas, la regional Hidalgo México con dos, y las demás con una sala cada una.

Las regiones en que se ubican las salas son :

- Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.

- Del Norte-Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.

- Del Noreste, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.
- De Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.
- Del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.
- De Hidalgo-México, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y de México.
- Del Golfo-Centro, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.
- De Guerrero, con jurisdicción en el Estado de Guerrero.
- Del Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca.
- Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.
- Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal y en el Estado de Morelos.

El Presidente de la República, con la aprobación del Senado, nombrará a los magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación para integrar la Sala Superior o las Salas Regionales.

Los Magistrados del Tribunal durarán seis años en el primer ejercicio de su cargo, los que se contarán a partir de la fecha de su designación. Al término de este período, los Magistrados de la Sala Superior, podrán ser designados nuevamente, por

única vez, por un período de nueve años y los Magistrados de las Salas Regionales podrán ser designados por un segundo período de seis años. Al final de este período, si fueren designados nuevamente, serán inamovibles.

La Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación se compondrá de once magistrados especialmente nombrados para integrarla, de entre los cuales elegirán al Presidente del Tribunal.

La Sala Superior del Tribunal actuará en Pleno o en dos secciones.

El Pleno se compondrá de los magistrados de la Sala Superior y del Presidente del Tribunal, bastando la presencia de siete de sus miembros para que pueda sesionar.

Las secciones de la Sala Superior se integrarán con cinco Magistrados de entre los cuales elegirán a sus Presidentes. Bastará la presencia de cuatro de sus integrantes para que pueda sesionar la Sección. El Presidente del Tribunal no integrará Sección.

El Tribunal tendrá Salas Regionales integradas por tres magistrados cada una. Para que pueda efectuar sesiones una Sala será indispensable la presencia de los tres magistrados y para resolver bastará mayoría de votos.

2.2.2. Competencia y ámbito de desenvolvimiento.

El Pleno del Tribunal Fiscal realiza las funciones jurisdiccionales y administrativas y de acuerdo con el artículo 16 de la Ley Orgánica de este Tribunal tiene competencia para :

- Designar entre sus integrantes al Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación; señala la sede y el número de las Salas Regionales.

- Resuelve los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales; fija o suspende la jurisprudencia del propio organismo conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.

- Resuelve por atracción los juicios con controversias especiales.

- Resuelve los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones del Pleno, así como la queja y determinar las medidas de apremio.

- Resolver sobre las excitativas de justicia y calificar los impedimentos en las recusaciones y excusas de los magistrados, designar de entre los secretarios al que deba sustituir a un magistrado de Sala Regional.

- Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los magistrados y aplicar las sanciones administrativas correspondientes, salvo en el caso de destitución la que se pondrá a la consideración del Presidente de la República.

- Fijar y cambiar la adscripción de los magistrados de las Secciones y de las Salas Regionales.

- Expedir el reglamento interior del Tribunal demás reglamentos y acuerdos necesarios para su buen funcionamiento, teniendo la facultad de crear unidades administrativas que sean necesarias para el desempeño de las funciones del Tribunal de conformidad con el Presupuesto de Egresos de la Federación.

- Designar de entre los magistrados de la Sala Superior, a los magistrados que realicen vistas extraordinarias a las Salas Regionales; designar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y la Contralor y resolver todas las situaciones que sean de interés para el Tribunal.

La competencia de las Salas regionales se encuentra establecida en los artículos 11, 28 y 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, donde se señala la competencia en razón del territorio, por lo que se deduce que las Salas regionales tienen competencia en razón de la materia y el territorio.

El Tribunal Fiscal de la Federación y conforme al artículo 11 de su Ley Orgánica, conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas:

* 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.

* Que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibidas por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.

* Que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales; que causen un agravio en materia fiscal.

* Que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que conceden 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.

* 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.

* Que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

* Que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la Federación, del Distrito Federal o de los organismos públicos descentralizados federales o del propio Distrito Federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

* Que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, así como sus organismos descentralizados.

La naturaleza de los juicios que se tramitan ante el Tribunal Fiscal de la Federación, y controversias que surjan entre particulares y el Estado, su competencia se ha prestado a confusión, por lo que es importante analizar, los casos en que el tribunal fiscal es incompetente:

- Para conocer de la inconstitucionalidad de leyes, ya que tal facultad le corresponde al Poder Judicial de la Federación, a través del juicio de amparo.

- Para conocer sobre actos políticos o de gobierno del Poder Ejecutivo, ya que éstos escapan al control jurisdiccional al que se someten los actos administrativos, por ejemplo la política hacendaria que el Poder Ejecutivo marca, constituye un acto de gobierno que no puede ser impugnado ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

- Para conocer de inconformidades sobre actos del Poder judicial, ya que, de hacerlo, se violaría el principio de División de Poderes consagrado en la Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos.

La competencia de las Salas regionales en cuanto a la razón del territorio, será por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra el domicilio fiscal del demandante, excepto cuando se trate de empresas que formen parte del sistema financiero en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta; tengan el carácter de controladora o controlada en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta y determinen su resultado fiscal consolidado; el demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en territorio nacional; el demandante resida en México y no tenga domicilio fiscal.

Cuando la demandante sea una autoridad que promueva la nulidad de una resolución administrativa favorable a un particular, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción se encuentre la sede de dicha autoridad.

Asimismo a lo que respecta a la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, derivada de otras leyes, la Ley Orgánica de este Tribunal, dispone que cuando una ley otorgue competencia al Tribunal Fiscal de la Federación sin señalar el procedimiento o los alcances de la sentencia, se estará a lo que dispongan el Código Fiscal de la Federación y esta ley.

2.3. Sistema de Impartición de Justicia Fiscal.

El Sistema de impartición de justicia fiscal a la fecha ha superado barreras que hoy en día permiten hablar de la impartición de justicia fiscal pero no del todo plena a raíz de los diversos escollos que afronta a diario en su organización competencial, así como a la equidad en dicha impartición de justicia, debido a que existen privilegios que colocan en situación desigual al peticionario de justicia frente a la autoridad fiscal, dichos problemas en forma subsecuente se presentan en el análisis de las diferentes etapas procesales por las que la justicia fiscal atraviesa, por ello se estima prioritario

dentro del presente capítulo hacer mención a modo de replica teórica a las diversas etapas procesales del procedimiento fiscal, mismas que se rigen en los términos siguientes.

La administración de la justicia en el Estado no puede ser arbitraria, sino que debe someterse en su actuación a una serie de normas jurídicas. Estas normas constituyen el Proceso Judicial. “La palabra proceso viene de la palabra latina *procedere*, que significa marcha, ir hacia adelante, el proceso en si equivale al camino que conduce a una meta”.²¹

Se conoce al proceso como causa judicial, sus escritos y agregados, también como la serie de actos que se suceden desde que se pide al juez la protección jurisdiccional hasta el momento en que se dicta la sentencia definitiva.

El fin normal del proceso “es la obtención de una sentencia que en forma vinculativa resuelve entre partes una controversia sobre derechos substanciales.”²²

Con el proceso se hecha a caminar la maquinaria judicial, donde puede considerarse como un medio o instrumento para la elaboración de la verdad con la justa aplicación del derecho al caso concreto. Cuando las personas cumplen con sus obligaciones, la intervención de las normas jurídicas es innecesaria, pero con aquéllos que desconocen o vulneran los derechos ajenos, es necesario que intervenga el Estado para resolver satisfactoriamente los problemas planteados.

Existen diversas clases de procesos, según sea la materia de que se trata, así tenemos al proceso administrativo, con motivo de nuestra investigación.

²¹ *Quillet, Diccionario Enciclopédico, p. 266*

²² *José Becerra Bautista, El Proceso Civil en México, p. 1*

Este proceso administrativo se ha desarrollado a partir del establecimiento del Tribunal Fiscal de la Federación en la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936 y cuyas normas procesales fueron incorporadas a los Códigos Fiscales de la Federación de 1938 y 1967, así como el actual que entró en vigor el primero de enero de 1983, en su Título VI, de los artículos 197 al 261.

La base Constitucional del proceso administrativo se encuentra en el artículo 104, fracción I, segundo párrafo de la Constitución, según la reforma que entró en vigor en octubre de 1968.

Con apoyo en esta última se expidió la Ley del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, de 28 de enero de 1971, reformada en 1973 y 1979, que además contiene no sólo disposiciones orgánicas sino también las de carácter procesal.

Se ubica al procedimiento como el conjunto de formas de lugar, tiempo y modo, de acuerdo con las cuales se realiza el dónde, el cuándo y el cómo de los actos procesales.

Por lo general se encuentran preestablecidas en la ley; tienen carácter público y son de naturaleza instrumental, en cuanto su finalidad es la de posibilitar la realización del derecho material.

Todas las normas que rigen el procedimiento tienen, esencialmente, la misma índole, desde que cualquiera sea el objeto perseguido por medio del proceso, siempre se trata de obtener la prueba de hechos, permitir que, con relación a éstos, las partes puedan desarrollar sus puntos de vista, y llegar a que el juez pronuncie su sentencia en las mejores condiciones posibles en cuanto al conocimiento de esos hechos y al derecho aplicable.

Las Etapas Procesales son las fases en que se agrupan los actos y hechos procesales, a través de los cuales se concreta y desenvuelve el proceso, de acuerdo con su finalidad inmediata.

Es claro que si bien todos los actos que integran el proceso comparten el objetivo final de éste, que consiste en la composición del litigio, tales actos también se encuentran orientados por la finalidad que persigue cada una de estas etapas procesales.

Estas además de su integración, tienen una vinculación cronológica, en cuanto que los actos que comprenden se verifican progresivamente en el tiempo, en plazos y términos precisos, y lógica, en razón de que se enlazan entre sí como presupuestos y consecuencias.

En términos generales los procesos se desenvuelven a través de las etapas siguientes:

En primer lugar, una etapa preliminar o previa al proceso, durante la cual se pueden llevar a cabo algunos de los medios preparatorios o de las providencias precautorias; sin embargo, se trata de una etapa contingente o eventual.

La primera etapa del proceso propiamente dicho es la expositiva, postulatoria, o polémica, durante la cual las partes exponen o formulan, en sus demandas, contestaciones y reconveniones, sus pretensiones y excepciones, así como los hechos y las disposiciones jurídicas en que fundan aquéllas. En esta fase se plantea el litigio ante el juzgador.

La segunda fase del proceso es la probatoria o demostrativa, y en ella las partes y el juzgador realizan los actos tendientes a verificar los hechos controvertidos sobre

los cuales se ha planteado el litigio. Esta etapa se desarrolla normalmente a través de los actos de ofrecimiento o proposición de los medios de prueba; su admisión o rechazo; la preparación de las pruebas admitidas, y la práctica, ejecución o desahogo de los medios de prueba admitidos y preparados.

La tercera etapa del proceso es la de alegatos o de conclusiones, y en ella las partes expresan las argumentaciones tendientes a demostrar que han quedado probados los hechos en que fundaron sus respectivas pretensiones y excepciones, y que resultan aplicables los preceptos jurídicos invocados en apoyo de dichas pretensiones y excepciones.

La cuarta etapa del proceso es la resolutive, en la cual el juzgador, sobre las posiciones contradictorias de las partes y con base en los hechos efectivamente probados, emite su decisión o sentencia sobre el conflicto de fondo y pone término normalmente al proceso.

Estas cuatro etapas integran lo que se conoce como primera instancia o primer grado de conocimiento del litigio.

Posteriormente a través de la interposición de un recurso, se inicia la segunda instancia o segundo grado de conocimiento del litigio, durante la cual se pueden reproducir, repetir o corregir todas o algunas de las etapas de la primera instancia, según la extensión con que las leyes regulen la segunda instancia; sin embargo ésta es sólo una fase eventual, contingente que puede o no suceder, que puede o no presentarse de acuerdo con los intereses y posibilidades de la parte que no obtuvo sentencia estimatoria en la primera instancia.

Además de estas cuatro etapas del proceso en primera instancia, y de la posibilidad regular de la segunda, también puede presentarse otra etapa en el caso de

que la parte vencida no cumpla con la conducta o la prestación a que le obliga la condena; en este supuesto, la parte vencedora puede promover la iniciación y desarrollo de la etapa de ejecución forzada o forzosa, con el objeto de lograr el cumplimiento coactivo de la sentencia, es posible una ulterior revisión de la sentencia definitiva a través del juicio de amparo, en su función de anulación.

El contencioso administrativo constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, puesto que representa una instancia por medio de la cual los administrados pueden lograr la defensa de sus derechos e intereses, cuando se ven afectados por actos administrativos ilegales.

El término contencioso en su aspecto general significa contienda, litigio, pugna de intereses. Este es el proceso seguido ante un órgano jurisdiccional competente sobre derechos y cosas que se disputan las partes contendientes entre sí, constituyendo exclusivamente actos de los órganos administrativos integrantes de la Administración Pública, sean centralizados o descentralizados, emitidos por el desempeño de su gestión administrativa y no los que correspondan a su actividad política o gubernativa, ni los derivados del derecho privado, por lo que el contencioso administrativo esta constituido por el conflicto jurídico que crea el acto de la autoridad administrativa al vulnerar derechos subjetivos o agravar intereses legítimos de algún particular.

La defensa de los particulares frente a la Administración se realiza a través de diferentes formas y distintos órganos jurisdiccionales, por lo que el sistema francés se caracteriza por la creación de tribunales administrativos enclavados dentro del Poder Ejecutivo, que son los que van a dirimir las controversias entre los particulares y la Administración.

Dentro del sistema francés son dos los tipos de Contencioso Administrativo, que son:

* Contencioso Administrativo de Anulación, objetivo o de ilegitimación, que es el procedimiento mediante el cual se resuelven las controversias suscitadas entre el particular y la administración pública, en que el Juez simplemente anula el acto administrativo impugnado o bien reconoce la validez del mismo, por lo que solo persigue el restablecimiento de la legalidad violada por la administración pública que ha actuado con exceso de poder, que se manifiesta cuando el acto administrativo ha sido emitido :

- Por funcionario incompetente.
- Por inobservancia de las formas o procedimientos señalados por la ley.
- Por no haberse aplicado la disposición debida.
- Por desvío de poder.

* Contencioso Administrativo de Plena Jurisdicción o subjetivo, que consiste en un reconocimiento Jurisdiccional de un derecho violado y la reparación de esa violación por la reforma del acto que lo vulnera. "Este protege el derecho subjetivo del contribuyente, procede a dictar su resolución en la cual no sólo anula el acto administrativo impugnado, sino que al dictar su resolución condena a su emisor, a quien obliga a que respete *lato sensu* el derecho subjetivo reclamado, e inclusive, puede reformar o substituir el acto administrativo impugnado produciendo sólo efectos de cosa juzgada entre las partes."²³, es decir, no se requiere la existencia de causas de anulación, pues para tal efecto sólo basta que la autoridad administrativa haya violado el derecho subjetivo de algún particular.

²³ Joaquín Cervantes Montenegro, *El Cumplimiento de las Sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación*, p. 87

Su diferencia entre estos tipos de Contencioso Administrativo, para Dionisio J. Kaye, en su Derecho Procesal Fiscal, son los siguientes:

“a) En el de Plena Jurisdicción se alega violación del derecho subjetivo.

“b) En el de anulación, se alega violación de la ley.

“c) En el de Plena Jurisdicción existen medios para hacer cumplir sus resoluciones.

“d) En el anulación no se cuenta con esos medios.

“e) En el de Plena Jurisdicción, el efecto de la sentencia es *inter partes*.

“f) En el de anulación, el efecto es *erga omnes* que significa eficacia general.”²⁴

Ésto significa, que en el contencioso administrativo de anulación, la sentencia produce efectos aún contra autoridades que no fueron señalados como demandadas.

La diferencia fundamental, entre estos dos tipos de contencioso administrativo, radica en que las facultades del juez en el de anulación únicamente se limita a anular el acto o procedimiento sometido a su jurisdicción y en el de Plena Jurisdicción puede adoptar cuantas medidas sean necesarias para satisfacer las pretensiones del demandante y hacer cumplir la ley.

Antes de emitir el acto administrativo se cumplen determinadas formalidades, que son caminos fijados por la ley y estructurados genéricamente en los preceptos constitucionales.

²⁴ Dionisio J. Kaye, *op. cit.* p. 140

A las formalidades y trámites que anteceden al acto administrativo y lo crean, se les conoce como procedimiento, sin embargo las formalidades que constituyen el procedimiento administrativo, no deben ser confundidas con las del proceso contencioso administrativo, ya que las primeras se refieren al acto y las segundas se refieren a su control. Para ello, y citando a Segismundo Royo nos dice "el procedimiento administrativo no nos lleva al aula magna de la justicia administrativa, sino solamente a su vestíbulo."²⁵ Es por eso que por procedimiento administrativo debe entenderse la serie de actos, tramitados según determinado orden y forma y que se encuentran en íntima relación con la unidad del efecto jurídico final, que es la declaración administrativa, es decir, el procedimiento administrativo es la vía que conduce a la meta que es en sí el acto administrativo.

El procedimiento administrativo se establece tanto en beneficio de la administración, como de los particulares, es por eso que la administración tiene la pretensión de dictar sus actos conforme a Derecho, es decir, en garantizar su actuación en beneficio de su propio prestigio y obtener una mejor eficiencia de sus órganos. Los particulares deben estar garantizados en contra de las arbitrariedades y caprichos de la administración por lo que deben de cumplirse las formalidades establecidas, para dar una seguridad jurídica a todos los administrados.

Esas formalidades administrativas son garantías concedidas a los administrados, como contrapartida de los poderes exorbitantes de la administración y como una seguridad contra el riesgo de las decisiones apresuradas, mal estudiadas y vejatorias, es decir, en forma general, el respeto de la garantía de audiencia; ya que si esta privada de garantía de defensa equivale virtualmente a privar de Derecho, por lo que antes de afectar los derechos de cualquier particular se debe oír al interesado.

²⁵ Segismundo Royo Villanova, *El Procedimiento Administrativo como Garantía Jurídica*, p. 118

En relación con lo anterior, el artículo 14 Constitucional, en su segundo párrafo establece : *Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.*

La idea de la Constitución es que en todo procedimiento que sigan las autoridades y que llegue a privar de derecho a un particular, se tenga, antes de la privación, la posibilidad de ser oído y vencido en juicio, así como de poder presentar defensas adecuadas, esto en relación a lo que el maestro Gabino Fraga señala “no se requiere que el procedimiento administrativo esté constituido con las mismas formalidades que el procedimiento judicial, sino que emplee los medios razonables para dar oportunidad de audiencia y defensa al presunto afectado por una resolución administrativa.”²⁶

Es importante mencionar el artículo 16 constitucional que establece : *Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.*

Por mandamiento escrito se entiende, un documento en que la resolución aparezca de manera fehaciente; la autoridad competente es la legalmente constituida y que actúa dentro de la órbita de las facultades que le asignan la Constitución, las leyes secundarias y los reglamentos; el fundar la resolución significa apegarse a los términos de mandato del Derecho, es decir, basarse en una disposición normativa general.

²⁶ Gabino Fraga, *op. cit.*, p. 169

La motivación consiste en la exposición de las razones que han motivado a la administración a tomar el acuerdo de ejercer el contenido del acto administrativo.

Así la enunciación de los hechos es la justificación del acto; la norma aplicable, el título o causa para la actuación de la administración. El vínculo de unión entre unos y otros es la motivación.

La Suprema Corte ha decretado que las autoridades deben expresar en sus resoluciones las razones y motivos que tengan para dictarlas, toda vez que en el artículo 16 exige que exista un precepto legal en el que sean fundadas esas resoluciones y un motivo para dictarlas.

Por lo que sí se omiten las formalidades planteadas en los artículos 14 y 16 de la Carta Magna, la declaración será considerara como vicio del procedimiento. Sin embargo, la doctrina y la jurisprudencia han reconocido dos excepciones en la que a pesar de existir una privación de propiedad, se ha considerado que no es necesario el juicio previo a que alude el artículo 14.

Tales excepciones son las relativas a la expropiación por causa de utilidad pública y al ejercicio de la facultad económico-coactiva, por lo que se refiere a esta última la diligencia de requerimiento es la base del procedimiento económico coactivo y si dicha diligencia no se práctica conforma a la ley, toda actuación ulterior resulta viciada, si no consta que el ejecutado ha tenido conocimiento, de algún otro modo, de dicho requerimiento, pues su falta implica dejar sin defensa al interesado y la violación en su perjuicio de los artículos 14 y 16 Constitucionales.

Es por ello que es el medio o vía legal de realización de actos que en forma directa o indirecta concurren en la producción definitiva de los actos administrativos en la esfera de la administración, quedando incluidos en este concepto los de

producción, ejecución, autocontrol e impugnación de los actos administrativos y todos aquellos cuya intervención se traduce en dar definitividad a la conducta administrativa.

Gabino Fraga en su clásico Derecho administrativo dice que “el procedimiento administrativo es el conjunto de formalidades y actos que preceden y preparan el acto administrativo.”²⁷, es decir, se debe contemplar el fundamento y la autoridad que emite dicho acto.

Andrés Serra Rojas en su Derecho administrativo afirma: “el procedimiento administrativo está constituido por un conjunto de trámites y formalidades ordenados y metodizados en las leyes administrativas que determinan los requisitos previos que preceden el acto administrativo.”²⁸, es decir, su antecedente y fundamento, los cuales son necesarios para su perfeccionamiento y condicionan su validez, al mismo tiempo que para la realización de un fin.

Por lo que corresponde a toda actividad del Estado un procedimiento, que es el cauce legal obligatorio a seguir. Cada una de las tres actividades o funciones del Estado, la legislativa, la judicial y la administrativa siguen el procedimiento.

En la doctrina, en las leyes y en la práctica judicial se habla de proceso, para significar el procedimiento que se sigue ante los tribunales por quienes desean obtener justicia en un litigio o controversia, cumpliéndose la función jurisdiccional.

La función administrativa también se realiza a través de un procedimiento que debe seguir la administración como garantía de legalidad ante sí y frente a los administrados.

²⁷ *Ibid.* p. 255

²⁸ *Andrés Serra Rojas, op. cit., pág. 273*

La diferencia que existe entre el procedimiento administrativo y el proceso administrativo es que el primero “es el cauce legal que sigue la administración para la realización de su actividad o función administrativa.”²⁹

En cambio el segundo “es la vía legalmente prevista para canalizar las acciones de quienes demandan justicia ante los tribunales a fin de resolver una controversia administrativa.”³⁰, es decir, un conflicto originado por un acto o una resolución administrativa que se reputa ilegal.

El mejor vehículo legal para cumplir con la garantía de audiencia prevista en el artículo 14 de la Constitución, es el procedimiento administrativo.

En el la administración antes de pronunciarse y dictar resolución, conoce la realidad concreta que examina y oye a los administrados con la amplitud necesaria, recibiendo y valorando las pruebas que éstos presentan y analizando las razones de hecho y de derecho que se deduzcan para evitar pretensiones que puedan resultar injustas o ilegales. Es obligación Constitucional para todas las autoridades del país cumplir con la garantía de audiencia. Para las autoridades administrativas lo es y así lo establece la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia.

Dos procedimientos administrativos principales se advierten en la vida legal y práctica de la administración, el de elaboración o producción del acto administrativo y el de impugnación del mismo.

En las leyes y reglamentos administrativos se encuentran distintas denominaciones para diversos procedimientos como por ejemplo, se habla de procedimiento de inconformidad, de ejecución, sancionador y de contratación.

²⁹ *Idem*

³⁰ *Idem*

CAPÍTULO III

EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL

(JUICIO DE NULIDAD)

3.1. Noción del Juicio de Nulidad.

El Contencioso Administrativo mexicano o Juicio de Nulidad, desde su instauración presentó como algunas de sus características primordiales, el ser un contencioso administrativo de anulación, con la facultad de plena jurisdicción consistente en declarar la nulidad del acto administrativo para el efecto no sólo de ordenar reponer el procedimiento, sino también la emisión de uno nuevo, bajo los lineamientos expresamente señalados en la sentencia.

Por lo que a continuación se señalan los elementos diferentes que conforman el Procedimiento Contencioso Administrativo.

El artículo 202 del Código Fiscal de la Federación establece que es improcedente el juicio ante el Tribunal Fiscal de la Federación, *por improcedencia debe entenderse la imposibilidad jurídica que tiene el juzgador para dirimir una controversia, por cuestiones de hecho o de derecho, que impidan al órgano jurisdiccional analizar y resolver la pretensión de la parte actora*; este juicio es improcedente por las causales y contra los actos siguientes :

“a) Que no afecten los intereses jurídicos del demandante, por lo que es necesario que el acto impugnado afecte un derecho subjetivo del demandante de índole administrativo, es decir, el que se encuentra establecido por una ley, decreto, reglamento, resolución, contrato u otra disposición administrativa;

“b) Cuya impugnación no corresponda conocer a dicho Tribunal, por lo que no procederá el juicio cuando se impugnen actos que no se encuentren regulados en el

artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, además de los actos políticos o gubernativos y los actos derivados de relaciones jurídicas de derecho privado;

“c) Que hayan sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Fiscal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas, es decir, lo que se conoce como cosa juzgada; al respecto el Dr. Ignacio Burgoa nos dice: que “hay cosa juzgada cuando una sentencia causa ejecutoria, esto es cuando ya no es jurídicamente impugnabile, no ordinaria, ni extraordinariamente.”³¹, es decir, que el fallo respectivo haya sido de fondo, quedando firme y adquiriendo el carácter de verdad legal, siguiendo además los principios de economía procesal y de seguridad jurídica.

“d) Respecto de las cuales hubiere consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Fiscal en los plazos que señala este código, es decir, se emplee un recurso o medio de defensa con carácter de obligatorio, de los previstos por el Código Fiscal de la Federación, o en alguna Ley Fiscal o Administrativa, que no sean optativos para el particular interponerlo o no, como es el caso del recurso de revocación previsto en el artículo 117, del Código de la materia, el cual se puede interponer, o bien acudir directamente al juicio de nulidad ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

“e) Que sean materia de un recurso o juicio que se encuentra pendiente de resolución ante la autoridad administrativa o ante el propio Tribunal Fiscal, o como lo señala el Dr. Ignacio Burgoa : “La litispendencia entraña un fenómeno procesal que se traduce en la simultánea tramitación de dos o más juicios en que los elementos

³¹ Ignacio Burgoa, *El Juicio de Amparo*, p. 465

esenciales de las acciones respectivas son los mismos.”³², por lo que para que tal figura procesal opere es necesaria la existencia de identidad de partes actor y demandado y de la resolución impugnada.

“f) Que puedan impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa, para que el afectado ejerza previamente las acciones de impugnación, previstas en las leyes especiales que regulan los diferentes actos administrativos. Conocida también como falta de definitividad, entendiéndose a esta como la resolución que ha puesto fin a un procedimiento administrativo y que en consecuencia es el producto final de la manifestación de la autoridad administrativa;

“g) Conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente, por lo que se entiende que hay conexidad siempre que concurren las causales de acumulación previstas en el artículo 219 conocida como procedencia del incidente de acumulación, en este Código Tributario, siendo las siguientes :

- Las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios.
- Siendo diferentes las partes e invocándose distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugne varias partes del mismo acto.
- Independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencias de los otros. Se conoce además a esto como principio de conexidad; la conexidad obedece a la necesidad de impedir que para un sólo asunto litigioso haya más de un sólo proceso, y su finalidad es la de evitar que existan sentencias contradictorias sobre la misma controversia, lo

³² *Ibid.* p. 463

que solo se evita acumulando en un sólo expediente tales controversias para que sea un sólo juzgador, con el mismo criterio, el que resuelva el fondo del asunto, para que se mantenga la continencia de la causa, por lo que deben de seguirse las reglas previstas anteriormente del artículo 219 del Código Fiscal de la Federación.

“h) Que hayan sido impugnados en un procedimiento judicial;

“i) Contra ordenamientos que dicten normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicado concretamente al promovente, cabe la posibilidad que los únicos ordenamientos de carácter general que pudieran ser anulados son aquellos que expidan las autoridades administrativas, de las Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos u Organismos Descentralizados, tales como las circulares o acuerdos que se apliquen a los particulares en la resolución impugnada; cuando no se hagan valer conceptos de impugnación o por ausencia de agravios, se entiende por agravio toda lesión que ocasiona la autoridad en la esfera jurídica del gobernado. El agravio debe ser personal y directo, es decir, que se cause a una persona determinada y que su realización sea presente, pasada o inminentemente futura;

“j) Cuando de las constancias de autos apareciere claramente que no existe el acto reclamado, la justificación de esta causal obedece a que la acción de nulidad siempre debe encausarse en contra de un acto concreto y particular que afecte los intereses del gobernado, por lo cual, si no existe dicho acto, la acción carecerá de materia sobre la cual las salas puedan pronunciarse.

Algunas de estas causales pueden ser :

- La falta de firma del promovente; artículo 199 del Código Fiscal de la Federación

- La falta indebida acreditación de la personalidad del promovente o del actor; artículo 200 del Código Fiscal de la Federación.

- La falta de manifestación bajo protesta de decir verdad que el actor no recibió la constancia de notificación de la resolución impugnada.

- En el caso de que la autoridad demandada no haya dictado la resolución que erróneamente le atribuyó el actor.

- Demanda promovida por dos o más personas, cuando la impugnación no sea de resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de dos o más personas.

- Cuando se omita señalar en la demanda el nombre, domicilio fiscal, la clave en el Registro Federal de Contribuyentes, el domicilio para recibir notificaciones del demandante; la resolución que se impugna.”

Cuando se presente una demanda ante el Tribunal Fiscal de la Federación y se pueda advertir una de las causales de improcedencia previstas en esta ley, el magistrado instructor, tendrá facultades para desechar de plano la demanda.

Asimismo cuando la causal de improcedencia se descubra posteriormente durante el procedimiento, se dará el sobreseimiento, por lo anterior se señala que “salvo que se trate de desistimiento del actor o revocación de la resolución impugnada, el sobreseimiento sólo podrá ser decretado por la Sala en audiencia y en los casos apuntados por el Magistrado Instructor en cualquier momento antes de ésta.”³³, por lo que la improcedencia del juicio, por ser una cuestión de orden público, no es necesario que la hagan valer las partes, pues la Sala se encuentra obligada a examinar de oficio.

³³ *Dionisio J. Kaye, op. cit., p. 244*

Las autoridades demandadas cuando objetan el acto de admisión de demanda, plantean como consecuencia, el sobreseimiento del juicio, por que sucede generalmente cuando:

“a) La presentación de la demanda es extemporánea.

“b) Cuando no se acredite la personalidad.

“c) La resolución impugnada no es definitiva, no lesiona un interés o no causa un agravio o perjuicio, no sea personal y concreta, no conste por escrito, sin estar en el caso de negativa ficta, o bien no es nueva. Es por lo que en estos casos el juicio debe seguir todo su trámite hasta el cierre de la instrucción, momento en el cual, y antes de examinarse el fondo del asunto, la Sala resolverá respecto de la objeción y de resultar procedente, se dictará el sobreseimiento.”³⁴

3.2. Partes integrantes del Juicio Contencioso Administrativo Federal.

En términos generales, las partes son dos: actor, el que presenta la demanda; y el demandado, a quien se le exige el cumplimiento de una obligación.

Cuando la parte demandante este compuesta de diversas personas, se le denomina litisconsorcio, por lo que deberá nombrar un sólo representante común, pero si no lo nombrara el Magistrado Instructor tiene facultades para designarlo; por otro lado tratándose de la parte demandada, debe aplicarse la regla anterior, en caso de no hacerse, el Magistrado Instructor lo hará de oficio, conforme a lo establecido por el artículo 5o. del Código Federal de Procedimientos Civiles.

³⁴ *Emilio Margain Manautou, De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad*, p. 172

La legitimación respecto de las partes procesales puede ser de dos tipos: Legitimación *ad causam*, es decir, legitimación en la causa y legitimación *ad processum* o legitimación procesal.

La legitimación *ad causam* se encuentra vinculada con el fondo del proceso, es decir, es la identidad del actor, así como la identidad del demandado, o bien de los terceros, todos siempre en sentido material, es decir, parte es el sujeto de la relación jurídica sustancial; en cuanto que ellos son titulares de un derecho subjetivo cuya aplicación y respeto piden al órgano jurisdiccional.

La legitimación *ad processum*, o capacidad procesal, consiste en la aptitud de aquellos sujetos que están válidamente facultados o autorizados para actuar por sí, o en representación de otros.

De lo señalado se advierte que ambos conceptos son diferentes, en tanto que la legitimación en la causa constituye un aspecto sustancial, ya que va en relación al fondo de la controversia, en tanto que la legitimación en el proceso representa una figura eminentemente procesal, ya que es la capacidad que un sujeto tiene para realizar válidamente actos procesales, o bien que actúe por su propio derecho o en representación de otra persona, por lo que su acreditamiento en el juicio implica un presupuesto procesal.

Criterio sostenido por el Segundo Tribunal Colegiado del Décimo Circuito, en la tesis que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo XI, Febrero de 1993, página 275, que a la letra dice:

“LEGITIMACIÓN EN LA CAUSA Y LEGITIMACIÓN EN EL PROCESO. DIFERENCIAS.- La *legitimatío ad causam* no es un presupuesto procesal como erróneamente lo expuso la responsable, porque lejos de referirse al

procedimiento o al válido ejercicio de la acción, contempla la relación sustancial que debe existir entre el sujeto demandante o demandado y el interés perseguido en el juicio. Es entonces, una cuestión sustancial y no procesal o mejor dicho, un presupuesto de la pretensión para la sentencia de fondo. En cambio, la *legitimatio ad processum* sí es un presupuesto procesal pues refiere a la capacidad de las partes para ejecutar válidamente actos procesales y, por lo tanto, es condición para la validez formal del juicio.”

El artículo 198 del Código Fiscal de la Federación señala que son partes en el juicio contencioso administrativo :

“a) El demandante.

“b) Los demandados, quienes podrán ser :

- La autoridad que dictó la resolución impugnada, y

- El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

“c) El titular de la Dependencia o Entidad de la administración Pública Federal, Procuraduría General de la República, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción anterior.

En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales. Además dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los otros juicios en que se controvierta el interés fiscal de la federación.

“d) El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.”

El demandante o actor en el contencioso administrativo que se tramita ante el Tribunal Fiscal de la Federación, es quien promueve el juicio y dicho carácter lo tendrá el particular, sea persona física o moral, o la autoridad administrativa. Sin embargo, es necesario que el actor demuestre que la resolución impugnada afecta sus intereses jurídicos y le esta causando un agravio.

Se debe tomar en cuenta que el actor es el titular del derecho que se ejerce en el proceso, por lo que no hay que confundirlo con su representante o apoderado, ya que este no es el autor, aunque haya iniciado el juicio, así como lo señala el artículo 200 del Código Fiscal de la Federación, dispone que ante el Tribunal Fiscal de la Federación, no procederá la gestión de negocios y quien promueva a nombre de otra deberá acreditar que la representación le fue otorgada a más tardar, en fecha de la presentación de la demanda o de la contestación, en su caso, pero esa representación del particular se otorgará en escritura pública o carta poder que conste el mandato para pleitos y cobranzas, firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o ante los secretarios del Tribunal Fiscal de la Federación, sin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones. Al respecto, el Primer Tribunal Colegiado del décimo Sexto Circuito, en la tesis que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo III Segunda Parte-2, página 854, que a la letra reza :

“TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, REPRESENTACIÓN DE LAS PERSONAS MORALES ANTE EL.- De conformidad con lo establecido por el artículo 19 del Código Fiscal de la Federación, en relación con el 200 del mismo ordenamiento, la representación de las personas morales para promover en el procedimiento de carácter contencioso administrativo ante el Tribunal Fiscal de la

Federación, deberá ser a través de escritura pública, y en el presente caso, la copia fotostática cotejada de un acta de asamblea extraordinaria de accionista, no tiene tal carácter, por lo que la responsable no conculcó garantías a la quejosa sobreseyendo el juicio por tal motivo”.

Así mismo los particulares o sus presentantes podrán autorizar por escrito a licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones. Esta persona podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos. Cuando se trate de dos o más demandantes, se debe designar de entre ellos a un representante común, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas que afecten los intereses de todos los promoventes, podrán promover el juicio de nulidad contra dichas resoluciones en un sólo escrito de demanda, en caso de que no se promueva en los términos citados, el magistrado instructor al admitir la demanda hará la designación, además este tendrá la facultad, en caso de que los demandantes se empeñen en contravenir lo anterior se tendrá por no interpuesta la demanda.

En el caso de que la autoridad promueva como actor, la representación de las autoridades corresponderá a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en el Reglamento o decreto respectivo, o conforme lo establezcan las disposiciones locales, tratándose de las autoridades de las Entidades Federativas coordinadas, además deberá nombrar delegados para hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos.

El demandado es la persona contra la cual se le exige el cumplimiento de una obligación o una prestación determinada, donde podrá ser demandado, el particular o la autoridad. los demandados podrán ser :

- La autoridad que dictó la resolución impugnada, y

- El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.

Siendo el caso de que la autoridad sea considerada como demandado, la representación de las autoridades corresponderá a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, debiendo nombrar delegados para hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos.

Cuando el demandante omita señalar como demandada a alguna autoridad el Tribunal podrá hacer uso de su criterio, por lo que de oficio, la Sala que conozca del asunto, determinará cuál autoridad será la que va conocer del juicio, debiendo correrle traslado para que la conteste dentro del término legal.

La inclusión del titular de la Dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República u organismo descentralizado del que depende la autoridad que dictó la resolución impugnada, como parte en los juicios, resulta innecesaria en el juicio, en virtud de que quién contestaría la demanda, tanto por la autoridad demandada como por el particular, sería la unidad administrativa que conforme al reglamento interior o decreto correspondiente se encarga de la defensa jurídica, ya que los titulares demandados no dictan ni ordenan los actos combatidos en juicio, los cuales provienen de otras autoridades subordinadas al titular.

Asimismo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, independiente de que sea parte por haber emitido la resolución, alguno de sus órganos, también será parte en el juicio contencioso administrativo en los casos siguientes:

- Cuando se controviertan actos de autoridades federales coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales, y

- Cuando se controvierta el interés fiscal de la federación.

La inclusión de esta Secretaría como parte en el juicio, debido a la importancia que representa para el Estado la obtención de los ingresos que necesita para la consecución de sus fines, por lo que siendo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la Dependencia de la Administración Pública Federal encargada del cobro de los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales, es indiscutible que cuando se controviertan resoluciones que versen sobre tales conceptos, tendrá interés en que subsista la providencia impugnada. Tal interés fiscal no implica solo a los ingresos que percibe el Estado, denominados de acuerdo al Código Fiscal de la Federación como contribuciones (impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos), sino que ese interés se refiere a todos aquellos ingresos que el Estado tenga derecho a percibir con motivo de sus funciones de derecho público, sean contribuciones o no.

El tercero perjudicado podrá ser parte en el juicio cuando tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante. Esto es que la intervención del tercero en el contencioso administrativo consiste en la colaboración con la parte demandada respecto de sus excepciones y defensas.

A este tercero se le denomina coadyuvante adhesivo, porque este, es poseedor de un derecho que sufrirá menoscabo si la autoridad administrativa, que le otorgó ese derecho, es vencida en juicio, por lo que, para que la sentencia que se dicte pueda depararle consecuencias jurídicas, de darse aquel supuesto, debe llamársele a juicio a

fin de que exponga lo que a su derecho convenga.”³⁵, es decir, el tercero tiene el mismo interés que la parte demandada en la legalidad de la resolución impugnada, pues de decretarse su nulidad sus derechos se verían afectados.

Conforme al artículo 211 del Código Fiscal de la Federación, el tercero dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al en que surta efectos la notificación de la demanda, podrá apersonarse en juicio, mediante escrito que cumpla con los requisitos de la demanda o de la contestación, según sea el caso, así como la justificación de su derecho para intervenir en el asunto, anexando documentos en el que acredite su personalidad, exhibir las pruebas documentales en las que funde su derecho y en su caso el cuestionario para peritos.

3.3. Ejercicio de la Acción Fiscal.

“Es el acto procesal por medio del cual el actor promueve en juicio. Es un escrito inicial con el que una persona (actor), fundada en derecho, solicita la intervención de los órganos jurisdiccionales para proteger sus derechos.”³⁶

El artículo 207 del Código Fiscal de la Federación establece la forma, el plazo y el lugar en que deberá presentarse la demanda. La demanda constituye un documento procesal con el que se inicia el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, y la primera actividad encaminada a la resolución del Tribunal. En la misma se establecen las pretensiones del demandante y sus fundamentos.

Briseño Sierra señala :“La demanda expresa en conjunto los datos que tienen valor no sólo para el proceso, sino para el litigio, entendido como la discrepancia sustantiva. Es un acto que objetiva diversas circunstancias como :

³⁵ *Idid.* p. 242

³⁶ *Gustavo Carvajal Moreno, Nociones de Derecho Positivo Mexicano, p. 226*

“a) Identifica a las partes;

“b) Precisa el acto administrativo impugnado;

“c) Narra los antecedentes de hecho;

“d) Invoca los fundamentos de derecho;

“e) Determina las pruebas conducentes;

“f) Exhibe los documentos constitutivos de la pretensión; y

“g) Justifica la competencia del Tribunal.”³⁷, es decir, aquellos que deben satisfacerse en cualquier otra área del Derecho Procesal.

La demanda de nulidad, deberá presentarse por escrito, por regla general, directamente ante la Sala Regional en cuya circunscripción territorial se encuentre el domicilio fiscal del demandante, depositándola en la Oficialía de Partes Común para las Salas Regionales Metropolitanas, teniendo como fecha de presentación el día en que se tenga como recibida.

Cuando el demandante tenga su domicilio fuera de la población donde este la sede de la Sala, la demanda podrá enviarse por correo certificado con acuse de recibo, siempre y cuando el envío se efectúe en el lugar en que resida el actor, y para tal caso se tendrá como fecha de presentación de la demanda el día en que se deposito en la oficina de correos. Pero si el actor presenta su demanda ante otra Sala, que por razón del territorio resulta incompetente, no hay consecuencias jurídicas porque se remite la demanda por la Sala incompetente a aquella que le corresponda ventilar el asunto.

³⁷ Humberto Briseño Sierra, *Derecho Procesal Fiscal*, p. 336

El plazo dentro del cual será presentada la demanda por el actor, sea persona física o moral, es de cuarenta y cinco días, contados a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del acto impugnado.

La notificación surte sus efectos al día hábil siguiente en que se realizó. Por lo que respecta a las autoridades, para demandar la nulidad de una resolución favorable al particular, el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación señala el término de cinco años siguientes a la fecha en que sea emitida la resolución, cuando se pida la modificación o nulidad de un acto favorable a un particular, salvo que haya producido efectos de tracto sucesivo, caso en que se podrá demandar la modificación o nulidad en cualquier época, sin exceder de los cinco años del último efecto, pero los efectos de la sentencia, en caso de ser total o parcialmente desfavorable para el particular, sólo se retrotraerán a los cinco años anteriores a la presentación de la demanda.

3.3.1. Formalidades en la presentación de la Demanda, Ampliación.

El artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, establece los requisitos que debe contener la demanda, los cuales son:

“I.- Datos del demandante, que son el nombre y domicilio fiscal y en su caso domicilio para recibir notificaciones del demandante.

“II.- La resolución impugnada.

“III.- Nombre y domicilio del demandado, que por lo general es la autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.

“IV.- Los hechos que den motivo a la demanda

“V.- Las pruebas que ofrezca. En caso de que ofrezca la prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas.

“VI.- Los conceptos de impugnación.

“VII.- El tercero interesado, su nombre y domicilio, cuando lo haya.

La omisión de datos previstos en las fracciones I, II, y VI, el Magistrado Instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Cuando se omitan los datos previstos en las fracciones III, IV, V, y VII, el Magistrado Instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del plazo de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda, para poder dar seguridad al proceso.”

Por lo que respecta al domicilio fiscal, se presume que el domicilio señalado en la demanda es el fiscal, salvo que la autoridad demuestre lo contrario.

El domicilio fiscal servirá para recibir notificaciones cuando no se señale uno convencional.

Así mismo se deben adjuntar ciertos documentos a la demanda, los cuales son exigidos con fundamento en el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación y que el demandante deberá adjuntar a su instancia :

“I.- Copia para las partes; es decir una copia de las mismas para cada una de las partes y una copia de los documentos anexos para el titular de la dependencia o entidad de la administración Pública Federal, o en su caso para el particular demandado.

“II.- Acreditamiento de la personalidad, es decir, el documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por autoridad demandada, o bien que señale los datos de registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal Fiscal de la Federación, ya sea que este comparezca como representante o apoderado legal de persona física o moral, salvo que en la resolución impugnada se le haya reconocido tal personalidad por lo que no es necesario que la acredite.

“III.- Constancia del acto impugnado, es decir, el documento base de la acción de donde se conste el acto impugnado o en su caso, copia de la instancia no resuelta por la autoridad.

En caso de que el demandante no tenga en su poder dicho documento, deberá solicitar copia certificada del mismo ante la autoridad que lo emitió y si no es posible obtenerla dentro del término legal para interponer la demanda de nulidad, presentará su demanda exhibiendo la copia de la solicitud sellada por la oficialía de partes de la autoridad, para que la demandada, al producir su contestación la adjunte.

“IV.- Constancia de notificación del acto impugnado en original, excepto cuando el demandante declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando hubiera sido por correo, si la notificación fue por edictos deberá señalar la fecha de la última publicación y el nombre del órgano en que ésta se hizo.

“V.- El cuestionario que debe desahogar el perito, en su caso, el cual deberá ir firmado por el demandante.

“VI.- El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante, en caso de desahogo de la prueba mediante exhorto.

“VII.- Las pruebas documentales que ofrezca.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlos a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren, para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible, siempre y cuando acompañe en su escrito inicial de demanda copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de demanda.”

Si la demanda que se presente no satisface los requisitos exigidos, la Sala Regional a la que le haya tocado el conocimiento del asunto no debe ni admitir ni desechar la demanda, sino que debe requerir primero al demandante para que en un plazo de cinco días ajuste su demanda a lo prevenido.

Cuando el promovente no presente en el plazo otorgado dichos documentos y se trate de la copias para las partes, el acreditamiento de la personalidad, la constancia del acto impugnado y la constancia de notificación, se tendrá por no presentada su demanda, y si se trata del cuestionario de perito, del interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, sea el caso, si se cumplió el requerimiento la demanda se admite y sigue su trámite normal y si no se cumplió, se hace efectivo el apercibimiento.

De conformidad al criterio sostenido por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la tesis que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo VIII-Julio, página 134, que reza lo siguiente :

“CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. CONSTITUCIONALIDAD DE SU ARTÍCULO 209, ÚLTIMO PÁRRAFO.- El artículo 209, último párrafo del Código Tributario Federal, establece que, cuando no se adjunten a la demanda los

documentos a que se refiere este precepto, el Magistrado Instructor tendrá por no ofrecidas las pruebas, o si se trata de los previstos en las fracciones I a IV, se tendrá por no presentada la demanda; ahora bien, no puede estimarse que el párrafo en cita sea violatorio del artículo 14 Constitucional porque se aduzca que no cumpla con las formalidades esenciales del procedimiento en el juicio contencioso administrativo, si se toma en consideración que en dicha norma únicamente se establecen los requisitos que debe satisfacer el actor para el ejercicio de su acción así como las sanciones a que podrá hacerse acreedor en caso de incumplimiento, es decir, el párrafo en comento no afecta, priva limita o regula las formalidades esenciales del procedimiento, ya que no le impide al accionante ser oído en el juicio de nulidad o lo priva de sus derechos de defensa cuando ha cumplido con lo exigido por el propio artículo, sino que constituye una sanción para aquellos litigantes que no satisfacen los requisitos previstos por la ley." Aun con el sistema establecido en el párrafo en estudio, no se contraviene el artículo 14 de la Ley Fundamental, puesto que se trata de una disposición que tiene como fin acelerar el curso del procedimiento, en concordancia con lo dispuesto por el diverso artículo 17 Constitucional, ya que elimina las prevenciones al accionista para que satisfaga un requisito establecido en la ley y que por tal motivo no está en aptitud de ignorar.

El artículo 210 del Código Fiscal de la Federación, señala los plazos y los supuestos de la ampliación de la demanda y que dispone lo siguiente :

Se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

"I.- Cuando se impugne una negativa ficta; esta, es una figura del Derecho Administrativo, que constituye una de las soluciones dadas al llamado silencio administrativo y que consiste en estimar que transcurrido el término legal, si la

autoridad no ha emitido resolución expresa por escrito, se considera que resolvió negativamente una instancia o petición hecha por el particular.

La demanda se admite y se corre traslado a las autoridades demandadas y una vez que éstas producen su contestación a la demanda y señalan en ella los motivos y fundamentos en que se apoyan su resolución, se le corre traslado de esta contestación al demandante, quien conforme al artículo en cuestión tiene derecho a ampliar su demanda.

De la ampliación de la demanda se le corre traslado a las autoridades demandadas y se les emplaza para que contesten la ampliación, hecho lo anterior continúa el trámite normal del procedimiento.

“II.- Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación.

Al respecto, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la tesis que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo V Segunda Parte-1, página 520, que dice lo siguiente:

“TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SUS SALAS DEBEN AJUSTARSE AL ESTUDIO DE LA LITIS DE CONFORMIDAD CON EL PRINCIPIO JURÍDICO DE ADAPTACIÓN DEL PROCESO ADMINISTRATIVO.- De la interpretación sistemática del artículo 210, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, en relación con el principio jurídico denominado por la doctrina procesalista *de adaptación al proceso*, que consiste en que éste ha de llevarse a cabo en forma tal que pueda servir para realizar su fin según la especie de que se trate, se llega al convencimiento de que las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, cuando se actualizan las hipótesis del primero de los numerales, han de

abstenerse de examinar determinados cuestionamientos planteados por el actor en su demanda inicial y ajustar sus estudio a la litis según ésta resulte, en un momento dado, del desenvolvimiento del juicio en su trámite.”

En efecto, como el procedimiento contencioso administrativo no tiene una regulación única (demanda, contestación, audiencia de pruebas, alegatos y sentencia), pues existen materias que se tramitan de manera diversa a la generalidad de los asuntos, las Salas del conocimiento deben ajustar su resolución a la litis, según esta se conforme en determinado momento. Tal es el caso, precisamente que se establece en el artículo 210, fracción II, del Código Fiscal de la Federación, que previene la ampliación de la demanda cuando la autoridad administrativa da a conocer en su contestación la notificación del acto principal del que derive el impugnado en la demanda. Así las cosas, resulta obvio que la Sala fiscal, de conformidad con el principio de que se trata, no podrá técnicamente ocuparse de los conceptos de agravios hechos valer en el escrito inicial, en tanto no tengan que ver con la litis que resulta de la ampliación de la demanda y su correspondiente contestación.

“III.- En caso de que se alegue que el acto administrativo no fue notificado o que fue notificado ilegalmente, siempre que se trate de los impugnables en el juicio contencioso administrativo, se estará a las reglas que establece el artículo 209 bis del Código Tributario Federal y que son :

- Actos que el demandante conoce, si el demandante afirma conocer el acto administrativo, la impugnación contra la notificación se hará valer en la demanda, en la que manifestará la fecha en que lo conoció.

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

- Actos que el demandante niega conocer, si el actor manifiesta que no conoce el acto administrativo que pretende impugnar, así lo expresará en su demanda, señalando la autoridad a quien le atribuye el acto, su notificación o su ejecución.

En este caso, al contestar la demanda, la autoridad acompañará constancia del acto administrativo y de su notificación, mismos que el actor podrá combatir mediante ampliación de la demanda.

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

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

Si resuelve el tribunal que la notificación fue legalmente practicada, y como consecuencia de ello la demanda fue presentada extemporáneamente, sobreeserá el juicio en relación con el acto administrativo combatido.

Y regresando al artículo 210 en su fracción IV se dispone también como caso de ampliación de demanda, cuando se introduzcan cuestiones no conocidas por el actor al presentar su demanda y ya en la contestación de demanda, no se podrán cambiar los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.”

En el escrito de ampliación de demanda se deberá señalar el nombre del actor y del juicio en que se actúa, debiendo adjuntar, con las copias necesarias para el traslado, las pruebas y documentos que en su caso presenten.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, bastará que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda.

Si no se adjuntan las copias, el magistrado instructor requerirá al promovente para que las presente dentro del plazo de cinco días, si este no las presenta, se tendrá por no presentada la ampliación de demanda.

Si se trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, se tendrán por no ofrecidas.

En la ampliación de la demanda, se dan a conocer los fundamentos de la resolución hasta la contestación de la demanda, es decir, el actor no conoce los agravios que le causa ésta, hasta que la autoridad formula su contestación exhibiendo constancia del acto administrativo y de su notificación, por lo que esta en la posibilidad de ofrecer nuevas pruebas si fuese necesario.

Una vez ampliada la demanda, la autoridad demandada procede a formular su contestación a ésta con todos los elementos para formular su defensa.

3.4. Derecho de Oposición al Ejercicio de la Acción Fiscal.

La contestación de la demanda desde el punto de vista particular es la respuesta del demandado a las pretensiones del actor. El demandado debe formular la contestación en los términos prevenidos para la demanda.

El demandado se debe referir a cada uno de los hechos aducidos por el contrario, confesándolos, o negándolos.

El silencio y las evasivas harán que se tengan por confesados, o admitidos, los hechos sobre los que se suscitó la controversia. Si el demandado no contesta la demanda transcurrido el término del emplazamiento, se le declarará rebelde así como perdido su derecho.

“El escrito en que el demandado evacua el traslado de la demanda y da respuesta a ésta, se le denomina *Contestación de la demanda* que es, además, el documento con el que propiamente se fija la controversia e inicia el juicio.”³⁸

El artículo 212 del Código Fiscal de la Federación establece que admitida la demanda se correrá traslado de ella al demandado, emplazándolo para que la contesten dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que surta efectos el emplazamiento.

Si no se produce la contestación a tiempo o ésta no se refiere a todos los hechos, se tendrán como ciertos los que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las pruebas rendidas o por hechos notorios resulten desvirtuados.

El Magistrado Instructor, al admitir la demanda, deberá ordenar en el auto admisorio, se corra traslado de la misma a las autoridades demandadas y al tercero, si es que lo hubiere, éstos tendrán un término de cuarenta y cinco días hábiles, para producir su contestación el cual empezará a correr a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación de la demanda. El emplazamiento a juicio constituye un acto procesal por medio del cual el juzgador hace saber a una persona que ha sido demandada, y que deberá comparecer ante el tribunal que lo emplazó, a dar contestación a la demanda dentro del término legal.

³⁸ *Humberto Briseño Sierra, op.cit., p. 252*

En relación a lo anterior Eduardo Pallares señala que emplazamiento, “Significa el acto de emplazar. Esta palabra, a su vez, quiere decir dar un plazo, citar a una persona, ordenar que comparezca ante el juez o el tribunal, llamar a juicio al demandado.”³⁹

Sin embargo, para Cipriano Gómez Lara; “La institución del emplazamiento cumple con la garantía de audiencia establecida en la Constitución Política, en sus artículos 14 y 16, en donde el artículo 14, es el más importante, ya que establece que nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

Al cumplirse con las normas del emplazamiento se está respetando la garantía de audiencia, que también ha sido designada como el derecho que todo ciudadano tiene de ser oído, para ser vencido en juicio. La garantía de audiencia va de la mano con la garantía a debido proceso legal. El principio del cumplimiento del debido proceso legal, comienza con un emplazamiento correcto.”⁴⁰

Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo de cuarenta y cinco días. Cuando los demandados fuesen varios el término para contestar les correrá individualmente.

El escrito de contestación de la demanda, debe formularse en los mismos términos que en la demanda, como lo establece el artículo 213 del Código Fiscal de la Federación, que dispone lo siguiente :

³⁹ Eduardo Pallares, *Diccionario de Derecho Procesal Civil*, p. 332

⁴⁰ Cipriano Gómez Lara, *Derecho Procesal Civil*, p. 44

El demandado en su contestación y en la contestación de la ampliación de la demanda expresará:

“I.- Los incidentes de previo y especial pronunciamiento a que haya lugar.

“II.- Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestren que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.

“III.- Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron.

“IV.- Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los conceptos de impugnación.

“V.- Las pruebas que ofrezca.

En caso de que ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deba versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos.

Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.”

Cuando la demanda no sea contestada en tiempo y forma o sea extemporánea su presentación, cuando sin causa justificada el demandado no exhibe las documentales que le hayan sido requeridas, o bien en la misma no se haga referencia a todos los hechos y agravios esgrimidos en el escrito de demanda, “se tendrán como ciertos los hechos que el actor impute de manera precisa al demandado, salvo que por las

pruebas rendidas por los demandados, las aseveraciones del demandante resulten desvirtuadas.”⁴¹

Al escrito de contestación el demandado deberá anexar ciertos documentos, que conforme a lo dispuesto por el artículo 214 del Código Fiscal de la Federación, son los siguientes:

“I.- Copias para las partes, de la misma contestación y de los documentos que acompañe para el demandante y para el tercero señalado en la demanda, sea el caso.

“II.- Acreditamiento de la personalidad, documento que se anexará cuando el demandado sea un particular y no gestione a nombre propio.

“III.- El cuestionario que deba desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandado.

“IV.- En su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la prueba pericial ofrecida por el demandante.

“V.- Las pruebas documentales que ofrezca. Tratándose de la contestación a la ampliación de la demanda, se deberán adjuntar también los documentos previstos en este artículo, excepto aquéllos que ya se hubieran acompañado al escrito de contestación de la demanda.” Se puede decir que con la contestación de demanda, ésta debe reunir ciertos requisitos, que al no producirse, provocarían el desechamiento de la misma, o bien de las pruebas, o en su caso, que se presuman ciertos los hechos afirmados por el actor, siempre que no sean desvirtuados por alguna de las pruebas rendidas por las autoridades.

⁴¹ Cipriano Gómez Lara, *op. cit.* p.44

Asimismo en la contestación no podrán cambiarse los fundamentos de derecho de la resolución impugnada.

En la contestación de la demanda o hasta antes del cierre de la instrucción la autoridad demandada podrá allanarse a las pretensiones del demandante o revocar la resolución impugnada.

En relación con esto último el allanamiento a la demanda constituye una actitud activa del demandado, puesto que reacciona y contesta haciendo saber al juzgador que se somete expresamente a la pretensión de su contraparte. Siguiendo con el criterio de Alcalá Zamora : "El allanamiento es una figura autocompositiva unilateral de solución de los litigios, este como forma autocompositiva se caracteriza porque la parte resistente del litigio, despliega una actividad tendiente a resolver su conflicto. La actividad que despliega el resistente en el juicio, en este caso, radica en consentir el sacrificio del interés propio en beneficio del interés ajeno, por lo tanto como figura autocompositiva implica una actividad que realiza el demandado en el proceso, actividad por la cual da solución al conflicto en el que era parte resistente y se convierte en parte sometida." ⁴²

Por lo que respecta a los incidentes de previo y especial pronunciamiento aluden a cuestiones que al plantearse impiden que el juicio siga su curso, mientras no se dicte la resolución que corresponda, por referirse a presupuestos procesales que puedan afectar o restarle validez al proceso.

Son de especial pronunciamiento, porque han de resolverse mediante una sentencia interlocutoria que sólo concierne a la cuestión que lo provocó y no guarda relación con el fondo del juicio.

⁴² José Alcalá Zamora, *Lo Contencioso Administrativo*, p. 49

Por lo que cuando llegase el caso a presentarse incidentes en el Juicio Contencioso Administrativo, se debe analizar primero lo que dispone el artículo 217 del Código Fiscal de la Federación que señala lo siguiente :

En el juicio contencioso administrativo sólo serán de previo y especial pronunciamiento :

* La incompetencia en razón del territorio.

Esta se da cuando una demanda de nulidad se interpone ante una Sala Regional distinta a la de la adscripción territorial que corresponda a la autoridad que haya emitido la resolución impugnada.

* El de acumulación de autos.

Procede cuando las partes sean las mismas y se invoquen idénticos agravios; o siendo las partes diferentes y se invoquen distintos agravios, el acto impugnado sea uno mismo o se impugnen varias partes del mismo acto; independientemente de que las partes y los agravios sean o no diversos, se impugnen actos que sean unos antecedentes o consecuencia de otros.

* El de nulidad de notificaciones.

Procede cuando, en perjuicio de alguna de las partes, se viola el Procedimiento de notificaciones de las actuaciones hechas por el Tribunal durante el procedimiento. Las notificaciones que no fueren hechas conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación serán nulas, donde en este caso, el perjudicado podrá pedir que se declare la nulidad dentro de los cinco días siguientes a aquél en que conoció el hecho ofreciendo las pruebas pertinentes en el mismo escrito en que se promueva la nulidad.

* El de interrupción por causa de muerte, disolución, incapacidad o declaratoria de ausencia.

Durará como máximo un año y se decretará por el Instructor a partir de la fecha en que éste tenga conocimiento de la existencia de algún supuesto. Si transcurrido el plazo máximo de interrupción, no comparece el albacea, el representante legal o el tutor, el magistrado instructor acordará la reanudación del juicio, ordenando que todas las notificaciones se efectúen por lista al representante de la sucesión o de la liquidación.

* La recusación por causa de impedimento. Las partes podrán recusar a los Magistrados o a los peritos del Tribunal. Los magistrados estarán impedidos para conocer cuando :

- Tienen interés personal en el negocio.

- Sean parientes consanguíneos, afines o civiles de alguna de las partes o de sus patronos o representantes, en línea recta sin limitación de grado y en línea transversal dentro del cuarto grado por consanguinidad y segundo por afinidad.

- Han sido patronos o apoderados en el mismo negocio. Tienen amistad estrecha o enemistad con alguna de las partes o con sus patronos o representantes.

- Han dictado el acto impugnado o han intervenido con cualquier carácter en la emisión del mismo o en su ejecución.

- Figuran como parte en un juicio similar, pendiente de resolución.

- Están en una situación que pueda afectar su imparcialidad en forma análoga.

3.5. Desarrollo de la Fase Contenciosa del Procedimiento Administrativo Federal.

En Sentido Estricto, la prueba “es la obtención del cercioramiento del juzgador acerca de los hechos discutidos y discutibles, cuyo esclarecimiento resulte necesario para la resolución del conflicto sometido a proceso.”⁴³

Lo que en este sentido, la prueba es la verificación o confirmación de las afirmaciones de hecho expresadas por las partes.

En Sentido Amplio, se designa como prueba “a todo el conjunto de actos desarrollados por las partes, los terceros y el propio juzgador, con el objeto de lograr la obtención del cercioramiento judicial sobre los hechos discutidos y discutibles.”⁴⁴

El juez se encuentra en los litigios, en presencia de afirmaciones y negociaciones que las partes plantean para que el asunto se resuelva favorablemente.

Es por eso que tanto el actor como el demandado deben mostrar los hechos en que se basan para que el juez se forme una idea exacta sobre la verdad del punto controvertido.

La prueba tiende a demostrar los hechos constitutivos de la demanda o de la contestación. Pueden constituir medios de prueba todas aquellas cosas, hechos, objeciones que puedan producir en el ánimo del juez una certeza para evidenciar la verdad o la falsedad, la existencia o la inexistencia de algo que determine el resultado del litigio. Se ha dicho que quien tiene la prueba tiene el derecho.

⁴³ Héctor Fix-Zamudio y José Ovalle Favela, *Derecho Procesal*, p. 263

⁴⁴ Héctor Fix-Zamudio y José Ovalle Favela, *op.cit.* p. 263

En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Fiscal de la Federación, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión a cargo de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades. Así lo ha estimado el Tribunal Fiscal de la Federación, en la tesis que a continuación se cita :

“TRIBUNAL FISCAL, PRUEBAS ANTE EL.- La fracción VII del artículo 200 del Código Fiscal que dice: *se apreciará la resolución impugnada, tal como aparezca probada ante la autoridad fiscal, a menos de que ésta se haya negado a admitir pruebas que se le ofrecieron, o que en la fase oficiosa del procedimiento tributario no haya tenido el actor la oportunidad de ofrecerlas*, no deja lugar a duda de que el Código Fiscal regula un procedimiento contencioso de anulación y no de plena jurisdicción, y se relaciona directamente con lo estatuido en el artículo 198 del mismo ordenamiento, en el sentido de que en los juicios que se sigan ante el Tribunal Fiscal, serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la de confesión de las autoridades y las que no hayan sido ofrecidas ante la autoridad demandada, en la fase oficiosa del procedimiento, salvo que en ésta no hubiera habido oportunidad legal para hacerlo.”

Sólo deben ofrecerse y admitirse las pruebas que no sean contrarias a la moral o al derecho. El artículo 93 del Código Federal de Procedimientos Civiles, de aplicación supletoria en materia fiscal, reconoce como medios de prueba :

- La Confesión.
- La documental pública.
- La documental privada.

- Los dictámenes periciales.
- El reconocimiento o inspección judicial.
- Los testigos.
- Las fotografías, escritos y notas taquigráficas y en general, todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia.
- Las presunciones.

La prueba en si se divide en:

* El objeto de la prueba *thema, probandum*, que son los hechos sobre los que versa la prueba.

* La carga de la prueba *onus probandi*, que es la atribución impuesta por la ley para que cada una de las partes proponga y proporcione los medios de prueba que confirmen sus propias afirmaciones, de hecho.

Al respecto, el Tribunal Fiscal de la Federación ha sostenido los criterios siguientes:

“CARGA DE LA PRUEBA. CASO EN QUE CORRESPONDE A LA AUTORIDAD DEMOSTRAR LOS HECHOS EN QUE FUNDA SU RESOLUCIÓN.- Cuando en una resolución la autoridad se basa en la existencia de determinados documentos que en el acta que se levante se haga constar que la propia autoridad los recogió, si el afectado niega que tales documentos existan, corresponderá a la autoridad la carga de la prueba.” Revista del Tribunal Fiscal. Año II. No. 11, marzo-abril de 1980, pág. 51.

“CARGA DE LA PRUEBA.- De lo dispuesto en el artículo 201 del Código Fiscal de la Federación, no puede concluirse, en forma absoluta, en el sentido de que, en todos los juicios que se siguen ante el Tribunal Fiscal de la Federación, la carga de la prueba corresponda al actor. Advirtiéndose desde luego, por la redacción del precepto, que no se refiere al caso simplista en que se trata de un solo acto o resolución impugnada ante el Tribunal, sino al caso complejo de que existen varios actos que pudieran ser materia de análisis o examen en la sentencia. En esa situación, el Tribunal deberá tener por válidos aquellos actos que no han sido impugnados expresamente por el actor, así como los que, impugnados no hayan sido desvirtuados con pruebas allegadas al mismo. Las distintas Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, en multitud de casos se han apartado de una aplicación escueta del principio de la presunción de validez de los actos administrativos, que las hubiere conducido a absurdos jurídicos. Por ejemplo, cuando el actor funda su demanda en hechos negativos que, conforme a la doctrina, no está obligado a probar, ninguna de las Salas le ha exigido la prueba del hecho negativo, sino que por el contrario se ha considerado que incumbe a la autoridad fiscal la demostración de que no incurrió en la omisión que le imputa el actor. Y así como éste existen otros casos que conducen a sostener que la presunción de validez de los actos administrativos admite diversos matices y moderaciones y aún excepciones”. Revista del Tribunal Fiscal. Año 1937-1948, pág. 282. De lo anterior, no siempre la negativa del actor trae consigo la reversión de la carga de la prueba al demandado, ya que conforme a lo dispuesto por los artículos 68 del Código Fiscal de la Federación y 82, fracción I, del Código Federal de Procedimientos Civiles, aplicables a las resoluciones fiscales y a las administrativas respectivamente, el que niegue está obligado a probar, cuando su negativa implique la afirmación de un hecho.

* El procedimiento probatorio, o sea la secuencia de actos desplegados por las partes, los terceros y el juzgador para lograr el cercioramiento judicial.

* Los medios de prueba que son los instrumentos, objetos o cosas y las conductas humanas, con los cuales se trata de lograr dicho cercioramiento.

* Los sistemas consignados en la legislación para que los juzgadores aprecien o determinen el valor de las pruebas practicadas es decir, la valorización de éstas.

La valorización de las pruebas será:

Harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad en documentos públicos; pero, si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado. Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderán como legalmente afirmados los hechos que constan en las actas respectivas. Al respecto, el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la tesis que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación . Octava Época. Tomo XI-Mayo, pág. 344, sostiene lo siguiente :

“JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. VALOR PROBATORIO DE LAS PRUEBAS OFRECIDAS EN EL.- De conformidad con el artículo 234 del Código Fiscal de la Federación, las Salas Regionales del Tribunal Fiscal de la Federación están facultadas para valorar las pruebas ofrecidas dentro del procedimiento contencioso. Y dicho artículo establece las reglas que deben observarse para efectuar la valorización correspondiente; al efecto el precepto citado dispone : La valorización de las pruebas se hará de acuerdo con las siguientes disposiciones : I.- Harán prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados por autoridad

en documentos públicos; pero, si en estos últimos se contienen declaraciones de verdad o manifestaciones de hechos de particulares, los documentos sólo prueban plenamente que, ante la autoridad que los expidió, se hicieron tales declaraciones o manifestaciones, pero no prueban la verdad de lo declarado o manifestado. Tratándose de actos de comprobación de las autoridades administrativas, se entenderá como legalmente afirmados los hechos que consten en las actas respectivas. II.- El valor de las pruebas pericial y testimonial, así como el de las demás quedará a la prudente apreciación de la Sala . Cuando por el enlace de las pruebas rendidas y de las presunciones formadas, la sala adquiera convicción distinta acerca de los hechos materia del litigio, podrá valorar las pruebas sin sujetarse a lo dispuesto en las fracciones anteriores, debiendo fundar razonadamente esta parte de su sentencia.”

En atención a lo dispuesto en el artículo legal transcrito, resulta que conforme a la fracción II, el valor probatorio en relación a las pruebas documentales privadas ofrecidas en el juicio de nulidad queda a la prudente apreciación de la Sala.

Las pruebas supervinientes podrán presentarse siempre que no se haya dictado sentencia. En este caso, el Magistrado Instructor ordenará dar vista a la contraparte para que en el plazo de cinco días exprese lo que a su derecho convenga.

3.6. Sentencia, consideraciones específicas.

Se considera que los alegatos son los argumentos jurídicos que hacen las partes encaminadas a demostrar al juez que el derecho les asiste, son pues los razonamientos que sirven de fundamento a las tesis planteadas en el juicio. El Magistrado Instructor, diez días después de que haya concluido la substanciación del juicio y no existiere ninguna cuestión pendiente que impida su resolución, notificará

por lista a las partes que tienen un término de cinco días para formular alegatos por escrito.

Los alegatos presentados en tiempo deberán ser considerados al dictar sentencia. Al vencer el plazo de los cinco días, con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa.

Cabe citar la siguiente tesis, publicada en el Semanario Judicial de la Federación. Tomo 205-216 Primera Parte, pág. 27, que sostiene lo siguiente :

“CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, ARTÍCULO 235 DEL, QUE SEÑALA CUANDO DEBE DECLARARSE CERRADA LA INSTRUCCIÓN. NO VIOLA LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 CONSTITUCIONALES.- El artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, contenido en el Decreto de fecha 30 de diciembre de 1981, que señala cuando el magistrado instructor declara cerrada la instrucción, de ningún modo vulnera las garantías de audiencia y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 Constitucionales, pues no debe olvidarse que ese precepto es solamente uno de los que integran el Código Fiscal de la Federación y en este legal se observan cabalmente todas las garantías a que se contrae Código Fundamental en sus disposiciones antes invocadas, lo cual se comprueba con la sola lectura del Título VI, Capítulos del I al XII, artículos del 197 al 261, en los que se establecen las reglas para el procedimiento contencioso administrativo. Además, es falso que el precepto mencionado faculte arbitrariamente al magistrado instructor para cerrar la instrucción en un juicio fiscal aunque no se hayan desahogado las pruebas, pues de conformidad con la interpretación jurídica del artículo citado se llega a la convicción de que el cierre de la instrucción sólo podrá declararse después de diez días de que se haya contestado la demanda o su ampliación cuando proceda, esto siempre y cuando no falte el desahogo de algunas pruebas o esté pendiente la resolución de un incidente de previo y especial pronunciamiento o falte practicar cualquier diligencia que hubiese

ordenado el magistrado instructor, o bien, aun después de transcurrido dicho plazo, una vez que se hayan desahogado todas las pruebas, resuelto cualquier incidente, si lo hubiese, o ya se haya practicado la diligencia que, en su caso, hubiese ordenado el magistrado instructor. De lo anterior se deduce que el artículo 235 es claro y preciso al señalar el momento procesal oportuno en que procede el cierre de la instrucción, sin que de manera alguna se vulneren las garantías de audiencia y seguridad jurídica consagradas en los artículos 14 y 16 constitucionales. Por último, debe destacarse que las garantías de audiencia y seguridad jurídica a que aluden los artículos 14 y 16 de la Constitución no se refieren a un solo artículo de una ley, reglamento o acuerdo sino a todo el ordenamiento jurídico.”

Las partes, después de plantear al juez los puntos controvertidos, de acreditar sus hechos con pruebas y fundar en derecho sus acciones, han concluido su actividad procesal. Es entonces cuando aparece la obligación del Órgano Jurisdiccional de resolver las cuestiones que hayan sido discutidas en el pleito. Esta resolución que el juez da al problema planteado, se denomina sentencia.

La sentencia puede definirse como “el acto jurisdiccional por medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales en materia del juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso.”⁴⁵

La sentencia del latín, *sententia*, significa “máxima decisión y es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso.”⁴⁶ La sentencia constituye la segunda etapa del proceso, a través de la cual se pone fin al litigio y resuelve el fondo de los puntos controvertidos.

⁴⁵ Eduardo Pallares, *op. cit.*, p. 677

⁴⁶ Quillet, *Diccionario Enciclopédico*, p. 26

El concepto estricto de sentencia puede apreciarse desde dos puntos de vista, en primer término como el acto más importante del juez en virtud de que pone fin al proceso, al menos en su fase de conocimiento, y en segundo lugar, como un documento en el cual se consigna dicha resolución judicial; sin embargo, se han calificado como tales otras resoluciones como la denominación de las resoluciones administrativas y las resoluciones judiciales.

Refiriéndose primero a la resolución administrativa se entiende que es el acto de autoridad administrativa que define o da certeza a una situación legal o administrativa.

Las leyes pueden ser provisionales o definitivas. Las primeras son las que requieren de otra u otras intervenciones administrativas para producir efectos legales y las segundas los producen por sí sin necesidad de otro acto de autoridad.

Toda resolución administrativa es un acto administrativo de autoridad, pero existen actos administrativos que no revisten de carácter jurídico de verdaderas resoluciones administrativas.

Son numerosos los casos en que autoridad opina o solicita opinión, consulta o propone, investiga, constata o verifica hechos o situaciones. Todos son actos administrativos producidos por mandato legal y con determinadas consecuencias jurídicas, pero sin decidir ni resolver.

En relación con la segunda las resoluciones judiciales son los pronunciamientos de los jueces y tribunales a través de los cuales acuerdan determinaciones de trámite o deciden cuestiones planteadas por las partes, incluyendo la resolución del fondo del conflicto.

Las resoluciones judiciales se dividen en seis sectores :

- Decretos, como simples determinaciones de trámite;
- Autos provisionales, cuando se ejecutan de una manera provisional;
- Autos definitivos, que impiden o paralizan definitivamente la prosecución del juicio;
- Autos preparatorios, los que preparan el conocimiento y decisión del negocio ordenado, admitiendo o desechando pruebas;
- Sentencias interlocutorias, cuando resuelven un incidente promovido antes o después de dictada la sentencia, así como para designar a las resoluciones judiciales que ponen fin a una cuestión incidental o deciden sobre un presupuesto de la validez del proceso que impide la continuación del mismo; y
- Sentencias definitivas, que resuelven el fondo de la controversia, pero admite todavía medios de impugnación a través de los cuales las partes inconformes pueden lograr su modificación, revocación o anulación.

De lo anterior se cita lo señalado por el Código Federal de Procedimientos Civiles, en su artículo 220, que clasifica las resoluciones judiciales en decretos, autos y sentencia; decretos, cuando se refieran a simples determinaciones de trámite; autos cuando decidan cualquier punto dentro del negocio, y sentencias, cuando decidan el fondo del negocio.

De igual manera el artículo 222 del mismo ordenamiento, establece que las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial como es la expresión del tribunal que las dicta, el lugar, la fecha, el fundamento legal,

la firma del juez, magistrado o ministro, y la autorización del secretario, una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinales, y terminarán resolviendo con toda precisión los puntos sujetos a la consideración del tribunal y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse.

Una sentencia “es el último acto jurisdiccional de una instancia que, en resumen, va a crear una situación jurídica concreta para el demandante o el demandado en estricto apego a derecho.”⁴⁷, es decir, una vez que actuó el Juez conforme a derecho dicta su resolución la cuál puede ser apelable por alguna de las partes.

Para Manresa y Navarro, la sentencia “Es el acto solemne que pone fin a la contienda judicial, decidiendo sobre las pretensiones que han sido objeto del pleito.”⁴⁸, es decir, cuando el Juez estudio minuciosamente el asunto y llego a una conclusión.

Según Giuseppe Chiovenda, la sentencia es “La resolución del juez que, acogiendo o rechazando la demanda del actor, afirma la existencia o inexistencia de una voluntad concretada de la ley que le garantiza un bien, o lo que es igual, respectivamente, la inexistencia o existencia de una voluntad de ley que le garantiza un bien al demandado.”⁴⁹, se refiere a que una vez interpuesta una demanda es obligación de la autoridad judicial dictar un fallo favorable o perjudicial para alguna de las partes actuantes de la litis.

⁴⁷ Dionisio J. Kaye, *op. cit.*, p. 257

⁴⁸ José María Manresa Navarro, *Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*, p. 95

⁴⁹ Giuseppe Chiovenda, *Instituciones de Derecho Procesal Civil*, p. 184

Eduardo Pallares, formuló la definición siguiente: "Sentencia es el acto jurisdiccional por medio del cual el juez resuelve las cuestiones principales materia del juicio o las incidentales que hayan surgido durante el proceso."⁵⁰, es decir, el Juez una vez que verifico la litis concluye resolviendo en forma imparcial confirmando o no las pretensiones de alguna de las partes.

Se han manejado dos tipos de sentencia que ponen fin al proceso como son las de fondo que son aquellas que resuelven los hechos controvertidos y que, en consecuencia deciden cuál de las partes en pugna acredita sus pretensiones; y las interlocutorias que no resuelven las pretensiones que es el objeto del proceso, sino que derivan de la existencia de causas que impiden al tribunal conocer el fondo del asunto, pero que determinan la extinción del juicio, es decir por causas de sobreseimiento.

En el Código Fiscal de la Federación conforme a lo expuesto por los artículos 236 y 248, definen que sólo constituyen sentencia las que resuelven el fondo del asunto, y a las demás se les denomina resoluciones.

La sentencia se pronunciará por unanimidad de votos de los Magistrados integrantes de la Sala, dentro de los sesenta días siguientes a aquél en que se cierre la instrucción en el juicio. Para este efecto el Magistrado instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los cuarenta y cinco días siguientes al cierre de la instrucción.

Cuando la mayoría de los Magistrados estén de acuerdo con el proyecto, el Magistrado disidente podrá limitarse a expresar que vota en contra del proyecto o formular voto particular el que deberá presentar en un plazo que no exceda de diez días.

⁵⁰ Eduardo Pallares, *op. cit.*, p. 420

Si el proyecto no fue aceptado por los otros Magistrados de la Sala, el Magistrado instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto quedará como voto particular.

Es por ello que la sentencia en el Contencioso Administrativo constituye una resolución jurisdiccional que pone fin al proceso, la cual decide sobre las pretensiones que han sido objeto del proceso y que además constituye la meta, el resultado tanto de las actividades de las partes como del órgano jurisdiccional.

La mayoría de los tratadistas concuerdan en que la sentencia consta de elementos formales y materiales que debe contener toda resolución jurisdiccional.

Los requisitos formales son los que contiene la estructura de la sentencia en cuanto a su forma de redacción y presenta cuatro secciones o partes que son :

- El preámbulo, debe contener el señalamiento del lugar y de la fecha, del tribunal del que emana la resolución, los nombres de las partes y la identificación del tipo de proceso en que se está dictando la sentencia;

- Los Resultandos, son las consideraciones de tipo histórico, narrativo y en ellos se relatan los antecedentes de todo el asunto, con referencia a la posición de cada una de las partes, sus afirmaciones, los argumentos que han hecho valer, así como la serie de pruebas que los promoventes han ofrecido y su mecánica de desahogo, debiéndose tener mucho cuidado, de no expresar ninguna consideración de tipo estimativo o valorativo.

- Los Considerandos, son la parte medular de la sentencia, aquí se deberán señalar las conclusiones y las opiniones del tribunal, como resultado de la

confrontación entre las pretensiones y las resistencias y también por medio de la luz que las pruebas hayan arrojado sobre la materia de la controversia; y

- Los Resolutivos, son la parte final de la sentencia en donde se precisa en forma muy concreta si el sentido de la resolución es favorable al actor o al demandado; si existe condena y a cuanto asciende ésta; además, se deberán precisar los plazos para que se cumpla la propia sentencia, es decir, en esta parte se resuelve el negocio.

Los requisitos materiales o de fondo, se refieren a los aspectos sustanciales de contenido de toda sentencia, los cuales de acuerdo a Castillo Larrañaga y De Pina, son la congruencia, la motivación y la exhaustividad.

* Congruencia, consiste en una correspondencia o relación lógica entre lo aducido por las partes y lo considerado y resuelto por el Tribunal.

El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación contempla el principio de congruencia al establecer la obligación de que en las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación se fundaran en derecho se examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado; de estudiar todos los conceptos de nulidad hechos valer por omisión de formalidades o violación de procedimientos, aun cuando se considere fundado alguno de ellos; de examinar en su conjunto los agravios y las causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes; la de no anular o modificar los actos de autoridad no impugnados de manera expresa en la demanda.

En este sentido, tenemos la tesis visible en el informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pag. 115 que sostiene :

“CONGRUENCIA, PRINCIPIO DE. SUS ASPECTOS. EL ARTÍCULO 229 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN ES EL QUE LO CONTIENE.- El principio de congruencia (consistentemente respetado en materia civil), resulta igualmente utilizado y aplicado en todos los procesos judiciales y jurisdiccionales, y en su esencia está referido a que las sentencias deben ser congruentes no sólo consigo mismas, sino también con la litis tal y como quedó formulada por medio de los escritos de demanda y contestación. Sostienen los jurisconsultos que hay dos clases de congruencia, la interna y la externa. La primera, que es la que se refiere al asunto sometido a la consideración de este tribunal, consiste en que la sentencia no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí o con los puntos resolutiveos. La congruencia externa exige que la sentencia haga ecuación con los términos de la litis. Ambas congruencias se contemplan en el artículo 299 del Código Fiscal de la Federación. Luego entonces, las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 229 del Código Fiscal de la Federación, deben observar en todas las sentencias el principio de congruencia , lo cual estriba en que al resolver la controversia lo hagan atento a lo planteado por las partes respecto de la resolución, la demanda y la contestación, sin omitir nada, ni añadir cuestiones hechas valer por los que controvierten, además, sus sentencias no deben contener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutiveos.”

Así como también la tesis visible en la revista del Tribunal Fiscal de la Federación, número 65, segunda época, año VI, mayo de 1985, página 901, señala lo siguiente :

“SENTENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DEBE CUMPLIR CON EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA.- Conforme a lo previsto en el artículo 237 del vigente Código Fiscal de la Federación, las sentencias de este

tribunal deben dictarse conforme a derecho, cumpliendo el principio de congruencia, lo que significa que además de resolver los puntos controvertidos por las partes, deben pronunciarse los correspondientes puntos resolutivos en forma congruente con los razonamientos que determinaron la confirmación de la resolución impugnada o anulación lisa y llana, o bien precisar los efectos de dicha nulidad.”

* Motivación, es la obligación que tiene el Tribunal de exponer los motivos, razones y fundamentos de su resolución, sin embargo no es exclusiva de los órganos jurisdiccionales, sino que se extiende a todo tipo de autoridad.

Al consagrarse así, por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esta motivación como requisito de la sentencia, consagrada en el artículo 16 Constitucional, el cual obliga a toda autoridad, incluyendo a las jurisdiccionales, a *fundar y motivar* los actos que emitan, por el simple hecho de causar molestias a los particulares en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, es decir, que la motivación de la sentencia consiste en la obligación del tribunal de expresar los motivos, razonamientos y fundamentos de su resolución.

Este principio de motivación regulado en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 237, establece que además de la congruencia en las sentencias, estas deben fundarse en derecho, es decir, el que las sentencias se funden en derecho implica que no debe solo tomarse en cuenta la ley, sino que se puede hacer uso de la interpretación, de la integración, de la analogía, de los principios generales de derecho, de la doctrina, de la jurisprudencia, entre otros.

Así en la resolución visible en la Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, año IX, número 97 al 108, enero a diciembre de 1945, pags. 14 y 15; el Tribunal

Fiscal de la Federación sostuvo que dicho tribunal “Esta facultado para resolver los casos concretos sometidos a su consideración, no previstos expresamente en la ley, usando las medidas de interpretación que autorizan los mismos ordenamientos legales, así el artículo 14 constitucional prescribe que en el caso de que la ley sea oscura o dudoso su texto, u omisa, debe echar mano de todos los recursos que el arte de interpretación le ofrece (interpretación histórica, lógica y sistemática) y si agotadas éstas le revela que el caso sometido a su decisión no está previsto, el tribunal tiene de obligación de colmar la laguna fundando su sentencia en los principios generales de derecho.”

* Exhaustividad, es consecuencia necesaria de los dos principios anteriores, es decir, una sentencia es exhaustiva en la medida en que se hayan tratado todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes, sin dejar de considerar ninguna y referirse a todas y cada una de las pruebas rendidas.

Este principio de exhaustividad en la mayoría de las ocasiones no se agota, pues se ha sostenido que con base en el principio de economía procesal, encontrándose fundada alguna causal de anulación, en nada variaría el sentido del fallo.

Cuando se encuentren causales de anulación por omisión de requisitos formales o por violaciones al procedimiento, la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación al dictar su fallo, le señalarán a las autoridades demandadas todas las violaciones formales y de procedimiento en que hubieren incurrido, a fin de que emitan su nuevo acto subsanado todas y cada una de las irregularidades que hubieran sido materia de controversia en el proceso.

Existe una clasificación muy variada de las sentencias, tantas como los estudiosos que las han abordado; sin embargo, coinciden en la clasificación siguiente:

- Sentencias declarativas, que son aquellas que sólo se concretan a expresar la existencia o inexistencia de derechos u obligaciones. El objeto de estas sentencias es determinar con certeza jurisdiccional la existencia o inexistencia de derechos y obligaciones.

- Sentencias constitutivas, son aquellas que alteran la esfera jurídica de una persona física o moral, creando, modificando o extinguiendo un derecho u obligación. De esta manera, si se demanda la investigación de la paternidad, la sentencia será constitutiva, pues extinguirá los derechos y obligaciones que deriven de esa institución.

- Sentencias de condena, son aquellas que concluyen con la imposición a la parte demandada, y aún a la actora, cuando ha sido condenada al pago de costas o al pago de las prestaciones contenidas en la contra demanda, con una obligación de hacer, de no hacer o de abstenerse, o bien de tolerar. Se caracterizan porque el juez no se concreta a declarar un derecho o una obligación, ni a constituir un mero estado jurídico, sino que ya exige una conducta, un comportamiento, al que ha de ceñirse la persona física o moral condenada.

La sentencia en materia fiscal es considerada como declarativa. El Poder Judicial Federal, ha reiterado que el Tribunal Fiscal de la Federación, únicamente emite sentencias declarativas.

“SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. EJECUCIÓN DE.- Como las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad no son constitutivas de derecho, sino únicamente declarativas, cuando una Sala de ese Tribunal pronuncia sentencia reconociendo la validez de la resolución ante ella impugnada, no se ejecuta dicha sentencia sino que se

deja expedito el derecho de las autoridades fiscales para llevar a cabo su propia determinación.”

Por lo que en el criterio anterior, si no se cumplen estas determinaciones, el particular tiene la vía expedita para hacer valer la Queja que contempla el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación.

Una vez establecidas las clases de sentencias que dicta el Tribunal Contencioso Administrativo Federal, se analizará lo que dispone el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación.

La sentencia definitiva podrá :

* Reconocer la validez de la resolución impugnada, éste entraña la aprobación del órgano jurisdiccional, de que el acto o procedimiento administrativo sujeto a juicio, ha sido dictado conforme a derecho, en relación con los agravios expresados por la parte actora en la demanda, los cuales han carecido de procedencia y relevancia jurídica suficientes para declarar la ilegalidad de los mismos.

El Tribunal sólo puede resolver de conformidad a la litis planteada, misma que se integra de la resolución o procedimiento impugnado, la demanda de nulidad y la contestación de la misma, por parte de la autoridad señalada como demandada en el juicio. Al reconocer la legalidad de la resolución combatida, se deja libre el camino para que la autoridad lleve a cabo su propia determinación; siempre y cuando el particular no intente la vía del juicio de garantías, pues en este caso, efecto de la sentencia quedará pendiente hasta que la última autoridad competente dicte resolución firme conforme a derecho. Similar criterio contenido en la tesis que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación. Sexta Época. Tomo XLI, Tercera Parte, página 110, que a la letra dice:

“TRIBUNAL FISCAL, FALLOS DEL.- En la exposición de motivos del Código Fiscal se establece que la resistencia de los órganos hacendarios a cumplir lo dispuesto en los fallos del Tribunal Fiscal debe combatirse mediante el juicio de amparo, y este postulado que cabe, según se ha dicho, admitir como aprovechable para la interposición y aplicación del Código Fiscal no pugna con la constitución ni con la prevenido en alguna otra ley. Debe reconocerse que los fallos del Tribunal contencioso administrativo son, en términos generales, de carácter declarativo y que, en consecuencia, no dan lugar por sí mismos, en forma inmediata, a la ejecución forzosa.”

Precisamente por ello, y en atención a que el Tribunal Fiscal carece de la facultad de imperio, y no tiene en su mano medios coercitivos para lograr el cumplimiento de sus propias sentencias, resulta indispensable que ante otro organismo se desenvuelva el proceso que sea apto para transformar una resolución meramente declarativa en un mandamiento idóneo, directamente y por sí mismo, para motivar la ejecución. Si las sentencias de aquel Tribunal son definitivas y producen cosa juzgada, y si, por tanto, crean una obligación a cargo de un órgano público, correlativo del derecho de un particular, es evidente que cuando se desobedece, o se deja de cumplir, la resolución de la Sala Fiscal, se combate una violación de garantías individuales, puesto que se priva al particular de un derecho nacido por virtud de sentencia firme de autoridad competente, y esta privación acontece sin que el órgano público actúe conforme a la Ley, y sin que la negativa, la resistencia o la omisión estén legalmente fundadas y motivadas.

Cabría objetar que el juicio de amparo tiene por única finalidad proteger las garantías individuales, y que no debe convertirse en un recurso de queja ni en un incidente de inexecución de sentencia. Puede admitirse que, en la mente de sus creadores, el juicio constitucional no se estableció como medio de cumplimentar las

sentencias, ni se pensó que pudiera servir para ese efecto, como finalidad propia. Sin embargo, debe reconocerse que, además de carecer el Tribunal Fiscal, como ya se dijo, de poderes coercitivos y ejecutivos, y aparte de que el Código de la materia no prevé ningún procedimiento que permita la ejecución de los fallos de dicho Tribunal, o que se encamine a lograr el cumplimiento de lo resuelto en los mismos, se comete una violación de garantías individuales cuando la autoridad administrativa, obligada a acatar lo decidido por sentencia del Tribunal Fiscal, se resiste a cumplir se deber, o simplemente omite los actos necesarios para obedecer, de modo integro y eficaz, el fallo del Tribunal.

En tal supuesto, la conducta del órgano hacendario no debe examinarse, directa y exclusivamente, desde el punto vista de la mera inejecución de sentencia, sino en el aspecto en que entraña, como ya se mostró, una violación de garantías constitucionales. Es claro, por lo mismo, que el incumplimiento de la sentencia del Tribunal contencioso administrativo da lugar a la interposición del juicio de amparo.

* Declarar la nulidad de la resolución impugnada, cuando el Tribunal Fiscal de la Federación dicta sentencia declarando dicha nulidad de la resolución impugnada en el juicio de nulidad, es de señalarse que el acto administrativo no ha sido dictado conforme a derecho, o bien en el procedimiento administrativo ha estado viciado de nulidad, en esto se actualiza lo dispuesto en el artículo 238 del Código Tributario, en lo referente a las causales de anulación o de ilegalidad de una resolución administrativa; por incompetencia del funcionario; omisión de requisitos formales; vicios del procedimiento; contravención de las disposiciones aplicadas; y resolución contraria a los fines de la ley; todas estas relativas a la declaración de nulidad lisa y llana, es decir, sin hacer mención de efecto alguno a la nulidad decretada, por lo que la autoridad demandada, cumplirá la sentencia al dejar sin efecto alguno el acto o procedimiento administrativo viciado de nulidad, es como si no hubiera emitido dicha

resolución. Al respecto cabe citar el criterio sostenido por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, contenido en la tesis que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo X-Julio, página 411, que a la letra dice:

“SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. ACTUALIZACIÓN DE LAS CAUSALES DE ANULACIÓN PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 238, FRACCIONES II Y III DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- El artículo 238, fracciones II y III del Código Fiscal de la Federación, establece : *Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales: II.- Omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, que afecte las defensas del particular y trascienda al sentido de la resolución impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación en su caso. III.- Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.* Estas dos causales de anulación estaban establecidas en el Código Fiscal de 1938, artículo 202, y en el Código Fiscal de 1967, artículo 228, de la siguiente manera: *Serán causales de anulación de una resolución o de un procedimiento administrativo: b) Omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente debe revestir la resolución o el procedimiento impugnado.* Ahora bien, en principio se debe tener presente que, en términos del Código Tributario vigente, el acto impugnado en el juicio contencioso administrativo lo va a constituir una resolución administrativa definitiva (artículo 23 de la ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación).”

Dicha resolución puede ser impugnada legalmente por considerar que reviste vicios de ilegalidad en sí misma considerada, o bien, que es el procedimiento del que en su caso derivó, el que está afectado de nulidad. Las dos causales en comento establecen vicios formales contrarios al principio de legalidad, pero mientras que la

fracción II se refiere a la omisión de formalidades en la resolución administrativa impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación o motivación en su caso, fracción III contempla los vicios en el procedimiento del cual derivó dicha resolución, vicios que bien pueden implicar también la omisión de formalidades establecidas en las leyes, omisión violatoria de la garantía de legalidad, pero que se actualizó en el procedimiento, es decir, en los antecedentes o presupuestos de la resolución impugnada.

La configuración de cualquiera de estas dos causales implicará la nulidad de la resolución administrativa combatida, ya que es precisamente dicha resolución el acto impugnado en el juicio contencioso administrativo.

* Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Sin embargo, como en el Tribunal Fiscal se emplea un contencioso administrativo de anulación, con la facultad de plena jurisdicción, consistente en declarar la nulidad del acto administrativo para el efecto no sólo de ordenar reponer el procedimiento, sino también la emisión de uno nuevo, bajo los lineamientos expresamente señalados en la sentencia; no puede el Tribunal obligar a la autoridad a emitir un nuevo acto, porque se invade indebidamente el ámbito de actuación de dicha autoridad.

Siendo sólo posible emitir sentencia declarativa para que este no rebase el derecho. Al respecto cabe citar el criterio sostenido por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, contenido en la tesis que aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación. Octava Época. Tomo VIII-
Noviembre, página 174, que a la letra dice:

“CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN. SU ARTÍCULO 239, ÚLTIMO PÁRRAFO, NO ES VIOLATORIO DE LA GARANTÍA CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 17 CONSTITUCIONAL.- Al establecer el artículo 17 de la Constitución, entre otras garantías, que la justicia deberá ser expedita y gratuita no hace otra cosa que imponer la obligación a cargo de las autoridades judiciales para substanciar y resolver los juicios ante ellas ventilados dentro de los términos consignados por las leyes procesales respectivas, función jurisdiccional que además deberá ser gratuita, o sea, con prohibición a cobrar costas a las partes o remuneración alguna por el servicio prestado.”

Ahora bien, la garantía Constitucional anteriormente transcrita en nada se ve violenta con lo dispuesto por el último párrafo del artículo 239 del Código Tributario Federal, el que para su correcta comprensión debe interpretarse conjuntamente con el artículo 238 que le antecede, los que si bien es cierto establecen un orden para proceder al estudio de las causales de anulación dentro del procedimiento contencioso administrativo que se sigue ante el Tribunal Fiscal de la Federación, también lo es que dicho orden obedece a principios técnicos jurídicos del artículo 16 constitucional, prototipo de las garantías de seguridad y legalidad jurídicas, como son la fundamentación y motivación de los actos de autoridades las que, por lógica, las formales preceden a las materiales o de fondo; otra razón que justifica el estudio previo de las violaciones formales o de un procedimiento a las de fondo se encuentran en el hecho de que cuando se dan aquéllas impiden al juzgador resolver sobre el problema de fondo, como sucede, por ejemplo, cuando la autoridad emite un acto carente de fundamentación, pues al desconocerse en qué ordenamiento legal se apoya la autoridad, la parte afectada, no puede controvertir sus argumentos, o también cuando no se admiten pruebas que la parte quejosa estima puedan influir en el resultado del fallo; así tenemos que el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación enumera las causales de anulación de una resolución fiscal o de un procedimiento

administrativo, dentro de un orden lógico en tanto que la causa de anulación anterior excluye a las siguientes.

Por tanto, declarada por la Sala Fiscal la incompetencia del funcionario o empleado que hubiese dictado el acuerdo o tramitado el procedimiento administrativo impugnado, no debe ya ocuparse de la omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente deben revestir la resolución o los procedimientos fiscales impugnados.

De la misma manera, declarada la nulidad de la resolución combatida por cuanto fueron omitidas o no cumplidas tales formalidades, es innecesario considerar las violaciones alegadas en cuanto al fondo, o el desvío de poder cuando se trate de sanciones. Por otra parte, el artículo 239 del mismo ordenamiento establece, cuando así proceda, que las sentencias del Tribunal Fiscal indicarán los términos conforme a los cuales la autoridad demandada deberá dictar su nueva resolución fiscal por violaciones formales, no es procedente entrar al estudio de las violaciones de fondo, ya que éstas serán objeto del nuevo acto que emita la autoridad demandada a la que, evidentemente, no se le puede impedir que lo dicte, purgando los vicios formales del anterior.

Consecuentemente, al ordenar el artículo 237 del multicitado ordenamiento fiscal, que las sentencias del tribunal examinarán todos y cada uno de los puntos controvertidos de la resolución, la demanda y la contestación, no debe entenderse que los primeros han de ser resueltos en su totalidad, pues basta, como se ha visto, invocar la causa de anulación que por su orden señala el artículo 238, para decretar, cuando sea procedente, la nulidad del acto o del procedimiento impugnado; lo que resulta lógico en razón de que si un acto autoritario carece de los mínimos requisitos de forma, esta es una circunstancia que desde luego impide el análisis de las cuestiones de fondo por desconocerse sus fundamentos y causas reales que le motivan.

CAPÍTULO IV

RECURSOS PROCEDENTES EN CONTRA DE SENTENCIA DEFINITIVA, DICTADA POR EL TRIBUNAL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO FEDERAL

4.1. Consideraciones Generales

La misión del juzgador concluye al emitir sentencia definitiva. Sin embargo, es de explorado derecho que la decisión de los jueces, puede ser modificada, nulificada o confirmada a través de un mandato del Tribunal de Alzada.

El Código Fiscal de la Federación contempla medios de impugnación que pueden promover las partes en contra de resoluciones jurisdiccionales dictadas por las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación; dentro del proceso contencioso administrativo, los medios de impugnación son instancias a favor de los contendientes para combatir las resoluciones de los tribunales; el Código Fiscal de la Federación contempla los siguientes : la Revisión Fiscal y el Amparo; por motivo de estudio del presente capítulo, se analizará la Revisión Fiscal.

4.2 Revisión Fiscal

El recurso de revisión, es interpuesto por las autoridades demandadas en contra de las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad encargada de su defensa jurídica, por lo que este recurso, constituye un medio impugnativo de carácter unilateral, toda vez que sólo lo pueden interponer las autoridades, sea parte actora o parte demandada.

El recurso de revisión se interpondrá ante la Sala Regional respectiva del Tribunal Fiscal de la Federación para que dicho tribunal en su oportunidad lo envíe al Tribunal Colegiado de Circuito en materia Administrativa de la Suprema Corte de

Justicia, mediante escrito que presente dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación. De acuerdo a lo estipulado por el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación será procedente este recurso cuando se refiera a cualquiera de los supuestos siguientes:

* Sea de cuantía que exceda de tres mil quinientas veces el salario mínimo general diario del área geográfica correspondiente al Distrito Federal, vigente al momento de la emisión de la resolución o sentencia.

En el caso de contribuciones que deban determinarse o cubrirse por periodos inferiores a doce meses, para determinar la cuantía del asunto se considerará el monto que resulte de dividir el importe de la contribución entre el número de meses comprendidos en el período que corresponda y multiplicar el cociente por doce;

* Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción primera, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso;

* Sea una resolución dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o por autoridades fiscales de las Entidades Federativas Coordinadas en ingresos federales y siempre que el asunto se refiera a :

- Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.

- La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.

- Competencia de la autoridad que haya dictado u ordenado la resolución impugnada o tramitado el procedimiento del que deriva o al ejercicio de las facultades de comprobación.

- Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.

- Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.

- Las que afecten el interés fiscal de la Federación;

* Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, y

* Sea una resolución en materia de aportaciones de seguridad social, cuando el asunto verse sobre la determinación de sujetos obligados, de conceptos que integren la base de cotización o sobre el grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgos del trabajo.

El recurso de revisión también será procedente contra resoluciones o sentencias que dicte el Tribunal Fiscal de la Federación, en los casos de atracción a que se refiere el artículo 239-A del Código Fiscal.

En los juicios que versen sobre resoluciones de las autoridades fiscales de las Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por lo que se refiere al recurso de revisión corresponde a los Tribunales de la Federación para conocer de dicho recurso, el cual se interpondrá contra las resoluciones definitivas de los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, así mismo y para no dejar en estado de indefensión al particular éste podrá interponer juicio de garantías o amparo directo en contra de las resoluciones dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, en caso de que la resolución no sea favorable para sus intereses.

4.3 Estudio Sistemático del Recurso de Revisión Fiscal

El Recurso de Revisión Fiscal procede contra las sentencias dictadas por las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación, cuando se considera que el asunto es de importancia y trascendencia.

Este medio de impugnación, se consideraba paralelo al juicio de amparo, tuvo su origen en el recurso de súplica, establecido por el texto primitivo del artículo 104 fracción I, de la Constitución de 1917, recurso que fue suprimido por reforma Constitucional publicada el 18 de enero de 1934, y por este motivo al crearse el Tribunal Fiscal de la Federación por la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de 1936, las autoridades tributarias no podían impugnar sus fallos, como lo hacían los particulares afectados a través del juicio de amparo, en virtud de que la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Número 183, pp. 317-318 del volumen relativo a la segunda sala, del Semanario Judicial de la Federación publicado en el año de 1975, prohíbe al fisco la interposición del juicio de amparo cuando usa su facultad soberana de cobrar impuestos, multas u otros pagos fiscales.

La Secretaría de Hacienda insistió en varias ocasiones en su desigualdad procesal frente a los que hubiesen obtenido sentencia favorable ante el Tribunal Fiscal de la Federación, logrando finalmente que se modificara el artículo 104 fracción I, Constitucional según reforma de 30 de diciembre de 1946, en la que se restableció en el fondo la antigua súplica, pero calificada ahora de revisión fiscal limitada exclusivamente a la materia tributaria. Éste precepto Constitucional fue reglamentado por dos leyes, la primera relativa a la materia federal promulgada el 30 de diciembre de 1946, reformada posteriormente por ley de 30 de diciembre de 1949, y la segunda que se refirió a los asuntos relacionados con la hacienda pública del Departamento del Distrito Federal de fecha 28 de diciembre de 1948, reformada a su vez el 30 de diciembre de 1950.

Las referidas leyes reglamentarias se podían interponer ante la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los fallos del propio Tribunal Fiscal cualquiera que fuese su cuantía en materia local, o cuando su monto fuese superior a veinte mil pesos en la esfera federal, a través del mismo procedimiento de la segunda instancia en el amparo de doble grado, conformándose durante la vigencia de las citadas leyes reglamentarias una jurisprudencia variable de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la legitimación de las autoridades fiscales para acudir a este medio de impugnación.

Este recurso provocó numerosos problemas a la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por el gran número de asuntos que interponían las autoridades tributarias, las cuales en forma indiscriminada hacían valer el recurso si la cuantía del asunto lo permitía, no obstante que en su gran mayoría se declaraban infundados por la segunda sala de la corte.

Con la entrada en vigor el Código Fiscal de la Federación de 1967, estableció un filtro para evitar la proliferación de las revisiones fiscales que se habían producido, señalándose dos criterios, el primero a través de la introducción de un primer recurso de apelación, calificado también como de revisión y en segundo lugar se establecieron los conceptos de importancia y trascendencia, indicando como un límite objetivo a dicha importancia respecto de la segunda apelación, la cantidad que ascendía en aquel entonces a quinientos mil pesos.

Así mismo los artículos 240 y 241 del ordenamiento fiscal en cita regulaban la primera revisión al disponer que la misma procedía contra las sentencias definitivas o las resoluciones de sobreseimiento pronunciadas por las salas ante el Tribunal en pleno y a partir de 1978 en que entro en vigor la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, promulgada en diciembre de 1977, de las salas regionales ante la sala

superior, inclusive por violaciones procesales cometidas durante el procedimiento que hubiesen afectado el resultado del fallo.

Dicha impugnación debía ser interpuesta dentro de los quince días siguientes aquel en que surtiera sus efectos la resolución respectiva, cuando el asunto fuera de importancia o trascendencia a juicio del titular de la secretaría o del departamento de Estado o de los directores o jefes de los organismos fiscales autónomos correspondientes.

El escrito dirigido al presidente del Tribunal Fiscal Federal debía ser firmado por el propio titular del organismo o dependencia afectados. El presidente del tribunal designaba al magistrado instructor quien admitía el recurso y corría traslado a la parte contraria en un plazo de cinco días para que formulara alegatos y debía someter el proyecto de resolución dentro del mes siguiente, primero al pleno, y a partir de 1978 ante la sala superior.

Si la resolución del pleno, luego llamada sala superior, era también desfavorable a la autoridad que presentó el primer recurso, procedía el segundo, que recibía la denominación de revisión fiscal y que podía interponerse por la misma autoridad afectada, también en un plazo de quince días, ante la segunda sala de la Suprema Corte de Justicia por medio de un escrito firmado por el titular de la dependencia afectada siempre que a su juicio el asunto fuera de importancia y trascendencia, pero no era suficiente la simple afirmación, sino que debían exponerse las razones que justificarán esta situación, a no ser que el asunto tuviera una cuantía mínima de quinientos mil pesos, pues en ese supuesto se consideraba que tenía las características requeridas para ser objeto del recurso, en los demás casos los argumentos de la autoridad recurrente eran examinados por la misma segunda sala, para determinar si procedía la admisión de dicha revisión, el trámite se establecía por la revisión en amparo de doble instancia.

La regularización de la revisión fiscal fue Constitucionalizada posteriormente por reforma de 28 de octubre de 1968, la cual modificó los párrafos tercero y cuarto del artículo 104, fracción I, Constitucional, al establecer que procede el recurso de revisión ante la Suprema Corte de Justicia contra las resoluciones definitivas de los Tribunales Administrativos sólo en los casos que señalen las leyes federales y siempre que esas resoluciones fueran dictadas como consecuencia de un recurso interpuesto dentro de la jurisdicción contenciosa-administrativa. Así mismo el precepto legal en cita disponía también que la revisión debía sujetarse a los trámites que la Ley de Amparo fijaba.

4.4 Presupuestos de su interposición

En su origen el juicio de nulidad era de una y única instancia, las sentencias que dictaban las cinco Salas integradas cada una por tres Magistrados no podían ser objeto de revisión ante el propio Tribunal Fiscal de la Federación.

La ley de Justicia Fiscal de 1936, que inició su vigencia en 1937, previno la existencia del Pleno y de las Salas, pero no dió atribución jurisdiccional alguna. Si la sentencia de las Salas era adversa a los causantes hoy llamados comúnmente contribuyentes, éstos podían hacer valer en su contra el juicio de amparo, pero si lo era para las autoridades como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no existía posibilidad procesal de defensa, la cual era definitiva.

Hasta 1946, los fallos del Tribunal Fiscal de la Federación tenían fuerza de cosa juzgada, ya que no admitían recursos, con la única excepción del de queja, para el caso de violación a la jurisprudencia del propio Tribunal; por lo tanto, salvo la excepción expuesta, los fallos del Tribunal sólo podían ser impugnados por el particular en vía de amparo. En 1946 se expidió la Ley que crea un Recurso, DO 31-

XII-1946, en contra de las sentencias del Tribunal que podían promover las autoridades ante la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, Sala Administrativa.

Esta reforma de 1946 satisfiso la reclamada igualdad procesal por las autoridades, pues antes de la misma las sentencias del Tribunal eran definitivas para ellas y no así para los particulares, posteriormente, en 1948, la Ley que crea un Recurso de Revisión de las Sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en los Juicios de Nulidad promovidos contra las resoluciones de las autoridades del Departamento del Distrito Federal y con estas dos leyes quedó abierta la oportunidad para el establecimiento de los recursos procesales.

El Recurso de Revisión Fiscal, procedente en contra de las sentencias dictadas por la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación al resolver el recurso de revisión y que se sustancia ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el cual estaba previsto única y exclusivamente a favor de la autoridad administrativa. Por lo que este Recurso de Revisión Fiscal era impropio ya que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que es un órgano cuya función es controlar la Constitucionalidad del ejercicio del poder público, se le rebajara de categoría convirtiéndola en un simple Tribunal de alzada y respecto del Tribunal Fiscal de la Federación a éste se le rebajará su jerarquía al no merecer la confianza del Estado en el desempeño de la función para la que fue creado por el propio Estado y que es la de servir como órgano de control de la legalidad de los actos de la administración.

Por lo que citando a Dolores Heduán Virués que hace un estudio sobre el Tribunal Fiscal, en donde estoy de acuerdo con su criterio de que “es preocupante la confusión de jurisdicciones que se produce cuando se erige a la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en un tribunal de alzada para lo contencioso administrativo, como remedio contra la supuesta injusticia de los fallos del Tribunal

Fiscal. En efecto un órgano judicial no debe funcionar como revisor de los actos de un tribunal administrativo, sin violentar el principio de la separación de poderes. Un órgano judicial federal cuya misión eminente es garantizar a los individuos una conducta Constitucional de las autoridades, no debe intervenir para garantizar a las propias autoridades la defensa de sus pretendidos derechos. Las sentencias de un tribunal administrativo que vela por la legalidad de los actos de autoridad que pueden lesionar, más que a nadie a los particulares, han de merecer absoluto respeto y ser acatadas sin reservas por la autoridad.”⁵¹

El que una autoridad pida a la Corte la revisión de los actos de otra autoridad, llámesele como se le llame equivale al juicio directo del amparo, rebaja la categoría suprema del más alto Tribunal de la República y disminuye la jerarquía del Tribunal Fiscal de la Federación y la confianza a que debe responder en el seno del Poder Ejecutivo en razón de los fines mismos de autocontrol para el que fue instituido.

Es claro que del error humano, como del error técnico, nadie está exento. Se admite que en algunos casos el Tribunal Fiscal de la Federación incurra en errores jurídicos, si en perjuicio del particular, éste puede demandar la protección Constitucional de la justicia de la Unión; si en perjuicio de las autoridades, éstas no deben combatirlo rompiendo los moldes sistemáticos de valiosas instituciones de derecho, como no pueden combatir el error jurídico de que también son susceptibles los fallos definitivos de amparo. Para remediar las interpretaciones de la Ley, adversas al fisco, hay otros caminos, como por ejemplo encargar de la defensa de sus negocios a técnicos de derecho capaces de hacer triunfar la razón donde la hay, por lo que la Hacienda Pública pierde muchos juicios ante el Tribunal Fiscal por ineficacia de la contestación de las demandas.

⁵¹ Dolores Heduán Virues, *Las Funciones del Tribunal Fiscal*, p. 59

El Código Fiscal de la Federación vigente en su articulado 248 señala que las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, interponiendo el recurso de revisión ante la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, para que esta la envíe al Tribunal Colegiado de Circuito en materia Administrativa mediante escrito que presente ante ésta dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación, ...

4.5 Propuestas de Reforma

La naturaleza jurídica del Tribunal Fiscal de la Federación es nulificar o confirmar las resoluciones de autoridad y en su caso condenar; sin embargo, aunque haya crecido su competencia, estas resoluciones son de carácter declarativo por lo que no motivan por si mismas la ejecución forzada.

Este tribunal carece de imperio porque no emplea medios coercitivos para proveer el cumplimiento de sus fallos, resultando indispensable que ante otro tribunal se vuelva a desenvolver el proceso y convierta una sentencia meramente declarativa en un mandamiento para motivar la ejecución, lo cual considero no fue la intención de los legisladores al crear el Tribunal Fiscal.

Por lo que parece viable tomar en cuenta la frase del Dr. Jorge Gonzálo Armienta que dice que *sentencia que no se cumple es justicia que no se imparte*, de igual forma el maestro M. Hauriou dispone y con mucha razón que existe dentro del Tribunal Fiscal de la Federación una laguna en el acceso a la justicia en materia fiscal al reiterar que *un juez administrativo que ni siquiera puede constreñir a la administración a ejecutar su sentencia no es un juez*, por lo que la autoridad administrativa responsable comete violación de garantías individuales al resistirse a

cumplir con el mandato dictado por el Tribunal Fiscal, además por si fuera poco tiene la opción la autoridad administrativa responsable del recurso de revisión fiscal en contra de supuestas injusticias en los fallos del Tribunal Fiscal, por lo que considero que las sentencias del multicitado Tribunal Fiscal tienen por objeto observar la legalidad de los actos de autoridad que pueden lesionar o perjudicar a los particulares debiendo de respetarse y ser acatadas sin reversa por la autoridad.

Como se señaló el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación establece que las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, podrán ser impugnadas por la autoridad que no esta de acuerdo con dicha resolución, teniendo derecho de interponer el recurso de revisión ante la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación, para que ésta la envíe al Tribunal Colegiado de Circuito en materia Administrativa.

De lo anterior no se comparte la idea de interponer el recurso en cuestión contra las sentencias definitivas que dicta el multicitado Tribunal Fiscal de la Federación, por que se considera que se atenta contra la autonomía de dicho Tribunal Fiscal al dictar sus fallos, lesionándose los derechos de los gobernados, al afectarse lo que dispone el artículo 17 Constitucional, en cuanto que la administración de justicia impartida por los tribunales debe ser de manera pronta, expedita, completa e imparcial; así como también los medios que establecen las leyes federales y locales que garantizan la independencia y la plena ejecución de las resoluciones de los Tribunales.

El estudioso del derecho fiscal debe mediar un estudio en cuanto a la revisión fiscal dentro del Procedimiento Contencioso Administrativo Federal, por que se trata de comprobar si tiene razón de existencia dicho recurso dentro de este procedimiento administrativo, no conociendo del mismo, el propio Tribunal Fiscal de la Federación, ya que es revisado por la Corte.

En este trabajo no se comparte la idea de que el recurso de revisión fiscal que interponen las autoridades administrativas en contra de los sobreseimientos y sentencias definitivas del Tribunal Fiscal, se le otorgue una nueva revisión de sentencia a la autoridad, porque se considera que el Procedimiento Contencioso Administrativo Federal se prolonga exageradamente, en perjuicio del mismo Tribunal que no puede impartir justicia y de igual forma para el particular que tiene que volver hacer gastos convirtiéndose todo lo anterior en un círculo vicioso que no tiene fin.

Es importante hacer énfasis que con la modificación del recurso de revisión contemplado en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, se agilizaría la impartición de justicia, ya que no conocería el Tribunal Fiscal de dicho recurso; sin embargo, con ésto no se deja en estado de indefensión a la autoridad administrativa porque se plantea la posibilidad de que esta autoridad interponga directamente su revisión fiscal ante los Tribunales Colegiados de Circuito como lo hace el particular a través del amparo directo.

Por ello, se propone ésta modificación del artículo que contempla el recurso de revisión fiscal y en su caso la autoridad al igual que el particular opte por el Juicio de Amparo Directo para combatir la sentencia definitiva que presumiblemente lesiona sus intereses.

Se cita lo anterior por el desacuerdo en que la jurisdicción del Tribunal Fiscal sea compartida por la corte al resolver dicho recurso, ya que no es posible que al Tribunal Fiscal se le rebaje su jerarquía que es la de servir como órgano de control de la legalidad de los actos de administración y al órgano judicial funcione como revisor de los actos de un Tribunal administrativo.

Por lo que se retoma que el recurso de revisión contemplado en el artículo 248 del Código Fiscal de la Federación se modifique, quedando su texto en los términos

precisados salvo el caso de que el recurso de Revisión Fiscal procesada en contra de Sentencia Definitiva, debido a que lo procedente sería en todo caso el que la autoridad fiscal al igual que el particular promueva el Juicio de Amparo, como última instancia en contra de resoluciones emitidas por el Tribunal Fiscal de la Federación que les sean desfavorables, sin tomar en consideración requisitos tales como el de importancia y trascendencia que lesionan la impartición de la justicia, lejos de agilizarla.

CONCLUSIONES

Los principios que rigen el acto administrativo, son los mismos que se aplican al ámbito fiscal, de ahí entonces que el acto de autoridad fiscal sea el creador de situaciones jurídicas concretas que en determinadas circunstancias hacen surgir controversias entre el Estado y los particulares.

Los actos de autoridad fiscal se rigen por la legislación propia que es el Código Fiscal de la Federación, mismo que en su artículo 38 reproduce la garantía de legalidad que todo acto de autoridad fiscal debe reunir al ser exteriorizado.

Los actos de autoridad fiscal se regulan en el ámbito de su legislación, pero así mismo otorga derechos y obligaciones a los particulares para utilizarlos incluso como medios de defensa o impugnación en contra de aquellas.

El Tribunal Fiscal de la Federación, hoy conocido como Tribunal Contencioso Administrativo Federal, ha adoptado dicho nombre en razón de la ampliación de su competencia, distinguiéndolo de lo que fue el antiguo Tribunal Fiscal de la Federación, en virtud de que hoy en día no es un mero Tribunal nulificativo o declarativo de validez de autos o resoluciones de autoridad, sino incluso un Tribunal de condena.

El sistema de impartición de Justicia Fiscal aún cuando sea uno de los más claros en el contexto del derecho, guarda diversos factores que impiden la correcta y adecuada impartición de justicia. El Tribunal Fiscal de la Federación o Tribunal Contencioso Administrativo Federal no goza actualmente de la autonomía que debiera, en razón de que se auxilia de órganos diversos para ejecutar y revisar sus determinaciones.

El Juicio Contencioso Administrativo Federal, conocido como Juicio de Nulidad desde mi personal punto de vista atenta en contra del principio de equidad y justicia que todo juicio debe respetar, por virtud de que la autoridad fiscal en muchos de los casos se ve imposibilitada para recurrir en forma inmediata las sentencias definitivas emitidas en el Juicio de Nulidad.

El Juicio de Nulidad, en mi opinión es retardatoria del principio Constitucional consagrado en el artículo 17, por virtud de que lejos de buscar la prontitud y expedites en la impartición de justicia, contempla aspectos retardatorios en la impartición de esta, tal es el caso de los requisitos de importancia, trascendencia, que se requieren para interponerlo.

El recurso de revisión desde mi particular punto de vista debe derogarse del artículo 248 del Código Fiscal de la Federación, solo por lo que toca a sentencia definitiva, en virtud de ser contrario al principio Constitucional de prontitud y expedites en la impartición de justicia, toda vez que dicho recurso aún cuando se contempla en el Código Fiscal de la Federación y que se promueve ante el propio Tribunal Fiscal de la Federación, no es este quien finalmente conoce de dicho recurso, sino órgano distinto de aquel que emitió la sentencia que se recurre por dicho medio, imprimiendo con ello trabas procesales desde el momento mismo de su interposición.

El recurso de revisión fiscal, considero que cuanto a sentencia definitiva debe derogarse de la legislación fiscal otorgando por principio de equidad a la autoridad fiscal el mismo derecho que al particular, es decir, interponer el Juicio de Amparo en contra de sentencia definitiva emitida por el Tribunal Fiscal de la Federación. El recurso de revisión fiscal aún y cuando no se defina en el texto de la presente investigación, estimo que debe considerarse como el medio de impugnación al alcance de la autoridad para hacer valer los derechos que infringe la sentencia

definitiva que combate; y no estimarse como un medio retardatorio cuyas trabas procesales impiden la pronta y expedita impartición de justicia.

En las diferentes legislaciones que nos rigen existen lagunas que no permiten una adecuada impartición de justicia y es precisamente por ello que se tratan de buscar medios efectivos para dar respuesta a esas necesidades, por lo tanto se debe hacer uso de la inagotable fuente bibliográfica, del estudio crítico jurídico obtenido de Magistrados y estudiosos del derecho fiscal.

Se considera que los alcances del presente trabajo fueron agotados en forma sistemática al probar la hipótesis planteada, que fue precisamente la necesidad de que en el futuro y a efecto de imprimir prontitud y expedites en la impartición de justicia fiscal se derogue de la legislación el recurso de revisión fiscal y en su caso la autoridad opte por el juicio de amparo al igual que el particular.

En esta investigación se observaron limitaciones, es decir, en el sentido de que la materia fiscal es una rama amplia y técnica, por lo que sólo me limité a desarrollar el tema en cuestión estudiando puntos significativos del procedimiento contencioso administrativo; sin embargo, sobre la base del estudio surgió la necesidad de realizar nuevas investigaciones acordes a la materia tributaria y que en el futuro pretendo nuevamente abordar.

BIBLIOGRAFÍA

CODIGOS Y LEYES

Código Federal de Procedimientos Civiles

México, Sista, 1997. 175 pp.

Código Fiscal de la Federación,

México, Delma, 1998. 300 pp.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

México, McGrawHill, 1997. 205 pp.

Ley Amparo

México, Porrúa, 1995. 140 pp.

Ley Federal del Procedimiento Administrativo

México, Sista, 1998. 190 pp.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal

México, Sista, 1998. 190 pp.

Ley Orgánica del Poder Judicial Federal,

México, Sista, 1997. 175 pp.

Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación

México, Delma, 1998. 300 pp.

BECERRRA BAUTISTA José,

El Proceso Civil en México,

14a. ed., México, Porrúa, 1992.

825 pp.

BIELSA Rafael,

Derecho Administrativo,

5a.ed., Buenos Aires, Depalma, 1955, Tomo II.

290 pp.

BRISEÑO SIERRA Humberto,

Derecho Procesal Fiscal,

2a. ed., México, Cárdenas Editor y distribuidor, 1975.

420 pp.

BURGOA Ignacio,

El Juicio de Amparo,

32a. ed., México, Porrúa, 1995.

1092 pp.

CARPISO Jorge,

Bases Constitucionales de los Tribunales Administrativos,

México, Revista del Tribunal Contencioso Administrativo del Distrito Federal. No.1,

1° de julio de 1972, Volumen I.

305 pp.

CARRILLO FLORES Antonio,
Estudios de Derecho Administrativo y Constitucional,
México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1987,
324 pp.

CARVAJAL MORENO Gustavo,
Nociones de Derecho Positivo Mexicano,
México, Porrúa, 1991.
349 pp.

CERVANTES MONTENEGRO Joaquín,
El Cumplimiento de las Sentencias que emite el Tribunal Fiscal de la Federación,
México, Colección de Estudios del Tribunal Fiscal de la Federación, Vol. X., 1988.
260 pp.

CHIOVENDA Guiseppe,
Instituciones de Derecho Procesal Civil. Revista de Derecho Privado,
Madrid, Reus, Vol. I. 1954.
363 pp.

DÍEZ Manuel María,
El Acto Administrativo,
2a.ed., Buenos Aires, Tipográfica Argentina, 1961.
224 pp.

FIX-ZAMUDIO, Héctor y Ovalle Favela, José,

Derecho Procesal.

México, Porrúa, 1989.

263 pp.

FRAGA Gabino,

Derecho Administrativo.

33a. ed., México, Porrúa, 1994.

506 pp.

GOMEZ LARA Cipriano,

Derecho Procesal Civil.

2a. ed., México, Trillas, 1984.

362 pp.

GORDILLO Agustín A.,

Tratado de Derecho Administrativo. El Acto Administrativo.

Buenos Aires, Macchi, 1979, Tomo. III.

251 pp.

HEDUÁN VIRUES Dolores,

Las Funciones del Tribunal Fiscal.

México, Continental, 1961.

129 pp.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS de la Universidad Nacional
Autónoma de México,
Diccionario Jurídico Mexicano,
México, Porrúa-UNAM, 1994, Tomo I.
809 PP.

JEZE Gastón,
Los Principios Generales del Derecho Administrativo,
Madrid, Reus, 1928.
446 pp.

KAYE Dionisio J.,
Derecho Procesal Fiscal,
2a. ed., México, Themis, 1980.
369 pp.

MANRESA NAVARRO José María,
Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil,
Madrid, Imprenta de la Revista Legislación, Tomo II.
173 pp.

MARGAIN MANAUTOU Emilio,
De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad,
5a.ed., México, Porrúa, 1995.
333 pp.

OLIVERA TORO Jorge,

Manual de Derecho Administrativo.

México, Porrúa, 1972.

366 pp.

PALLARES Eduardo,

Diccionario de Derecho Procesal Civil.

21a. ed., México, Porrúa, 1994.

907 pp.

PALLARES Eduardo,

Derecho Procesal Civil.

9a. ed., México, Porrúa, 1991.

250 pp.

PALLARES Jacinto,

El Poder Judicial.

México, Imprenta del Comercio, 1874.

230 pp.

QUILLET, Diccionario Enciclopédico.

Buenos Aires, Argentina Aristides Quillet, 1967, Tomos I y VII.

630 pp.

ROYO VILLANOVA Segismundo,

El Procedimiento Administrativo como Garantía Jurídica.

Madrid, Revista de Estudios Políticos. 1980. Tomo 48.

180 pp.

ROYO VILLANUEVA Antonio,
Elementos de Derecho Administrativo,
Buenos Aires, Depalma, 1950, Tomo I.
200 pp.

SERRA ROJAS Andrés,
Derecho Administrativo,
16a. ed., México, Porrúa, 1995.
900 pp.

ZAMORA ALCALÁ José,
Lo Contencioso Administrativo,
Buenos Aires, Editorial de Jurisprudencia, 1943.
430 pp.