

347

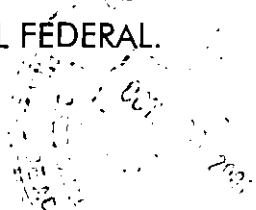
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"



298345

LA ACLARACION DE SENTENCIA EN MATERIA
FISCAL FEDERAL.



S E M I N A R I O - T A L L E R
E X T R A C U R R I C U L A R
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADA EN DERECHO
P R E S E N T A :
AURORA YACUT SALAZAR COTNE

ASESOR: LIC. ROBERTO ROSALES BARRIENTOS.

ACATLAN, EDO. DE MEXICO. OCTUBRE DE 2001.





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

A mi esposo, el amor de mi vida, y mis hijos Hassán y Yosef. Estos tres seres, han sido el impulso y motor para todo lo que he realizado, es por eso, que les dedico este trabajo, por que en él están inmersos todos nuestros sacrificios y desvelos, mis triunfos, que son de ellos, y por supuesto mis tropiezos, pero más aún, la alegría que me da el culminar con este proyecto, iniciado ya hace algunos años, que espero que mis hijos tomen en cuenta cuando tengan que decidir su propio destino. Los amo.

A esa familia que me adoptó con todo el cariño y esperanzas que se le dan a un hijo, dándome siempre la fuerza y entereza cuando flaqueaba, es por eso que este triunfo es de ellos también.

Marcos Urióstegui, Abania Patricia, Rubén y Marisol Urióstegui, Abania, su esposo Jorge y sus peques. Gracias los quiero mucho.

A mi familia que siempre creyó en mí dándome fuerzas y apoyo.

Yacut y Rasmille Cotne, Gaby y su peque, Moy y Claudia. Los quiero mucho.

A mis compadres y ahijadas por su tolerancia y cariño.

Y a mis amigos, que finalmente me doy cuenta que se cuentan con los dedos de las manos, y que saben muy bien quienes son, a ellos por su amistad, apoyo y comprensión.

AGRADECIMIENTOS

Al Licenciado en Derecho, Roberto Rosales Barrientos, por sus conocimientos y el apoyo recibido para la elaboración del presente trabajo de investigación.

A los Licenciados en Derecho María Eugenia Peredo García Villalobos, Emmir Sánchez Zurita, Salvador Jiménez Méndez Aguado, al Doctor Gabino E. Castrejón, y por supuesto mi asesor, todos ellos integrantes del seminario en el cual nos transmitieron los conocimientos y experiencias que a opinión personal me hicieron crecer más como profesional y persona, pero sobre todo la oportunidad de conocer la calidad humana que existe en cada uno de ellos.

A la Universidad Nacional Autónoma de México, a través de la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Acatlán, por todos los conocimientos y formación que de ella recibí, pero más aún por seguir siendo la máxima casa de estudios.

A todos mis maestros que durante toda la carrera tuve el gusto y el honor de conocer, porque ellos fueron los que pusieron la semilla que germinó.

NO SUBAS A LA TRIBUNA SIN UNA CAUSA JUSTA
QUE DEFENDER,
Y NO BAJES DE ELLA SIN LA PLENA CERTEZA DE
LA DIGNIDAD CUMPLIDA.

JOSÉ MUÑOZ COTA.

INDICE

INTRODUCCION.....	(1)
-------------------	-------

CAPITULO PRIMERO EL ACTO ADMINISTRATIVO

1.1. CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.....	(4)
1.2. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	(12)
1.3. REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.....	(17)
1.4. FACULTADES DISCRECIONALES Y REGLADAS.....	(18)

CAPITULO SEGUNDO PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

2.1. PROCESO Y PROCEDIMIENTO.....	(23)
2.2. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO.....	(25)
2.3. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.....	(29)
2.4. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO TRIBUTARIO.....	(35)
2.4.1. Procedimiento de Fiscalización.....	(37)
2.4.2. Procedimiento de Determinación.....	(39)
2.4.3. Procedimiento Administrativo de Ejecución.....	(39)

CAPITULO TERCERO EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

3.1. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.....	(43)
3.1.1. Naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	(47)
3.1.2. Integración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	(52)
3.2. EL JUICIO DE NULIDAD.....	(59)
3.2.1. Partes en el juicio de nulidad.....	(60)
3.2.2. De la demanda y su contestación.....	(63)
3.2.3. Substanciación del juicio de nulidad.....	(66)

CAPITULO CUARTO

LA ACLARACION DE SENTENCIA

4.1. LA SENTENCIA.....	(73)
4.1.1. Definición.....	(74)
4.1.2. Clases de sentencia.....	(80)
4.2. MEDIOS DE DEFENSA EN EL JUICIO DE NULIDAD.....	(83)
4.2.1. La queja.....	(84)
4.2.2. La excitativa de justicia.....	(87)
4.2.3. La reclamación.....	(88)
4.2.4. De la revisión.....	(89)
4.2.5. El amparo.....	(91)
4.2.6. La aclaración de sentencia.....	(95)
4.3. La aclaración de sentencia y la apelación en materia fiscal.....	(97)
CONCLUSIONES.....	(101)
BIBLIOGRAFIA.....	(106)
LEGISLACION.....	(110)

INTRODUCCION.

El sistema jurídico de México, está regulado por distintas disposiciones legales que se aplican específicamente a la materia de que se trata, pero es indudable que éstas disposiciones deben tener un orden lógico, jurídico, sencillo y eficaz para que estén al alcance del entendimiento de las personas a las que va dirigido.

Nuestro sistema jurídico administrativo está regulado por instituciones y disposiciones legales que por sus características son una forma muy suigéneris del Derecho.

Los actos administrativos, así como los procedimientos y procesos jurisdiccionales que se siguen revisten características muy especiales. Todo esto debido a que nos enfrentamos a la administración en nuestra calidad de administrados, por lo que estas disposiciones tienen que regular las relaciones de la forma más imparcial que se pueda, proporcionándole a los administrados una justa y equilibrada forma de resolver sus peticiones a las autoridades, así como las controversias que de estas relaciones se susciten.

En el plano de la aplicación del Derecho, se han creado instituciones que perfeccionan las leyes, ya que es una realidad jurídica que éstas presentan deficiencias y lagunas que de no existir las figuras jurídicas que se han creado se quedaría en un estado de indefensión, tal es el caso de los principios generales del Derecho, la equidad, la jurisprudencia, la supletoriedad de las leyes, en los términos y condiciones que las mismas leyes dispongan.

Asimismo, el administrado debe contar con medios de defensa que pueda hacer valer en cualquier momento, ya sea en el supuesto de un procedimiento administrativo, así como también dentro de un proceso jurisdiccional.

Para ello, también se han creado Tribunales de lo Contencioso, que son los encargados de dirimir las controversias que se susciten entre la

administración y los particulares, fungiendo estos tribunales como juzgador y los particulares y la administración como partes, por lo que es lógico pensar que dentro de este tipo de procesos deberían de existir recursos para defenderse ante las resoluciones definitivas que en él se dicten.

En este orden de ideas se dice que la autoridad, al estar en este supuesto, se baja de su categoría de autoridad para ponerse en un plano de igualdad que el administrado.

Sin pretender colocarnos en una situación parcial ante el particular cabe preguntar, que de ser real este supuesto ¿qué importancia tendrían las garantías individuales, y en específico la promoción de los amparos ante los actos de autoridad?, ya que en el fondo los amparos son instituciones pensadas para que el particular tenga forma de defenderse ante esas relaciones de supremacía que las autoridades tienen sobre la sociedad, ya sea que estos actos provengan del poder ejecutivo, legislativo o judicial a través de sus órganos. Aún más, no debemos olvidar que las mismas leyes son el resultado de un proceso legislativo, que finalmente se traduce en un acto de autoridad ante el cual, también, el mismo ordenamiento legal nos ofrece un medio de defensa que indudablemente es el amparo.

Ante esto es obvio pensar que la promoción de los amparos es una garantía individual inequivalente a ningún otro tipo de recurso, y que es para los individuos un medio de defensa que por su importancia y trascendencia se lleva a cabo a través de un juicio, y más aún en el plano del Derecho administrativo ya que de éste conoce el Poder Judicial.

En este orden de ideas en el presente trabajo de investigación, en su primer capítulo, se introducirá al lector en las generalidades de lo que es el acto administrativo, que es de alguna forma el generador de las actuaciones de la administración, es importante señalar que estos actos son causa y consecuencia de un procedimiento administrativo que se estudia en el capítulo segundo, en nuestro tercer capítulo el estudio se centra al origen, funcionamiento y formalidades del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como órgano de justicia instaurado para conocer de los

actos de autoridad que dadas sus características son propensos de nulidad, por ajustarse a los supuestos jurídicos que señala el ordenamiento jurídico en cuestión.

Finalmente en nuestro último capítulo se estudian los medios de defensa que regula el Código Fiscal de la Federación con relación a nuestro tema que es la Aclaración de Sentencia en materia Fiscal Federal, dejándonos ver una serie de supuestos jurídicos, que son consecuencia de lagunas del Derecho, por lo que se proponen algunas soluciones en tanto no se ataque el fondo del problema, que sería regular en el Código Fiscal de la Federación lo concerniente a un recurso de carácter ordinario, que conozca la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

CAPITULO PRIMERO

EL ACTO ADMINISTRATIVO

1.1. CONCEPTO DE ACTO ADMINISTRATIVO.

La Administración Pública, en su concepción dinámica, implica el ejercicio de las atribuciones que las normas jurídicas asignan a la administración pública. Esta función administrativa, se manifiesta a través de actos que tienen diferentes connotaciones y contenido, de los que se derivan las clasificaciones que del acto administrativo se han formulado.

Antes de abordar el concepto de acto administrativo, es importante recordar que el acto jurídico es un concepto básico, del cual podemos decir que el acto jurídico es el género y el acto administrativo es la especie.

El acto jurídico que generalmente es aceptado como el género y el acto administrativo la especie, ha sido influido por el Derecho Civil, y han sido autores de esta materia los que con mas frecuencia lo tratan. Esta teoría del acto jurídico, en nuestro país se conoce como introducción al estudio del Derecho; en este sentido de ideas, en el estudio del acto jurídico se establece la diferenciación entre hecho jurídico y acto jurídico. "En un sentido muy general llamamos actos jurídicos a todos los modos de realización de los supuestos jurídicos y por hechos jurídicos se entiende a los sucesos temporales y espacialmente localizados, que provocan, al ocurrir, un cambio en la realidad jurídica existente".¹ Y por acto jurídico, entenderemos que es la manifestación de voluntad que produce consecuencias de Derecho, se define como la manifestación de la voluntad encaminada a provocar o producir efectos en el Derecho, esto es, que la exteriorización de una conducta humana trastoque el ámbito jurídico.²

¹ VILLORO TORANZO, MIGUEL. "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO". EDITORIAL PORRÚA, S.A. 10ª EDICIÓN, MÉXICO 1993. PÁGINA 333

² CASTREJÓN GARCÍA, GABINO E. "DERECHO ADMINISTRATIVO I". EDITORIAL CÁRDENAS EDITOR, MÉXICO 2000. PÁG. 345

Tomando en cuenta lo anterior, se puede observar que la actuación de la Administración Pública puede ser jurídica y no jurídica, y que la misma puede manifestarse a través de hechos y actos no jurídicos y de hechos y actos jurídicos. En este orden de ideas, los actos no jurídicos son aquellas declaraciones de voluntad que no producen efectos jurídicos respecto de un sujeto de Derecho, tales como las invitaciones, comunicaciones en general, simples recomendaciones, circulares de la administración interna y aquellas disposiciones que no afecten la esfera jurídica de los particulares.

Los hechos no jurídicos son operaciones técnicas o materiales que no producen efectos de Derecho, como lo sería la limpieza de las áreas de trabajo.

Los actos jurídicos en cambio son declaraciones de voluntad, de juicio o de opinión, que producen efectos jurídicos directos, es decir, que crean, modifican o extinguen Derechos u obligaciones como los actos administrativos, los contratos administrativos y los reglamentos administrativos.

Los hechos jurídicos constituyen conductas administrativas de carácter material o técnico productores de efectos jurídicos.

Es evidente que el acto administrativo participa de las características del acto jurídico, ya que es la expresión de la voluntad que produce efectos jurídicos; pero el acto administrativo tiene características propias que le distinguen del género y de otras especies de acto como los civiles, penales, laborales o mercantiles.

La teoría general del acto administrativo, pretende establecer a este tipo de acto la normalidad de la acción y gestión administrativa, sin que por ello quiera decir que todos los órganos del Estado emiten actos administrativos, ya que la variedad de actos en realización de sus funciones es tan amplia, que algunos escaparían a la clasificación del acto administrativo.

Ahora bien el acto administrativo lo encontramos en nuestra ley fundamental, en las leyes ordinarias y en la gran variedad de doctrina administrativa.

En nuestra Constitución, el acto administrativo lo encontramos en el artículo 16, en sus párrafos 1º, 8º y 11º fundamentalmente, ya que en la parte que interesa precisa lo siguiente:

Artículo 16. - 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 (...)

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir y que será escrita, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, una acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia (...)

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones (sic) fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescriptas (sic) para los efectos(...)

En el marco legal Federal encontramos regulado al acto administrativo en el artículo 3º de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en el cual no define lo que es el acto administrativo, pero sí establece los requisitos y elementos que deberá contener, y en el Código Fiscal de la Federación en su artículo 38, al igual que en la Ley Federal del Procedimiento Administrativo nos da los requisitos que deberán contener los actos administrativos que se deban notificar. Sin embargo a manera enunciativa en la Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal, en su artículo segundo establece para los efectos de esa ley, el concepto de acto administrativo. "Declaración unilateral de voluntad, externa, concreta y ejecutiva, emanada de la Administración Pública del Distrito Federal, en el ejercicio de las facultades que le son conferidas por los ordenamientos jurídicos, que tiene por objeto, crear, transmitir, modificar o extinguir una situación jurídica concreta, cuya finalidad es la satisfacción del interés general".³

En cuanto a la doctrina, tenemos una extensa gama de doctrinarios que exponen que la teoría del acto administrativo, es un desarrollo de la noción del acto jurídico,

³ ACOSTA ROMERO, MIGUEL, Y OTROS. "LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL", EDITORIAL PORRÚA, S.A. 5ª EDICIÓN, MEXICO, D.F. 2000. PAGINA 363.

que fue perfeccionada con la ideología y experiencia de la Revolución Francesa de 1789, en lo que corresponde a establecer la diferencia entre la justicia contenciosa administrativa y la justicia ordinaria, a la justicia contenciosa administrativa no le orienta el principio de autonomía privada, sino por el contrario, la prosecución del bien común y el interés público.

Como no es posible englobar en un solo concepto la variedad de tareas que realiza el poder público por medio de sus órganos administrativos, o los actos de naturaleza administrativa que se emiten por los tres poderes, nos encontramos con la dificultad que para conceptualizar el acto administrativo tenemos que ir a las dos grandes fuentes, por un lado la gran producción doctrinal y por otro la diversidad de actos que lleva a cabo el poder ejecutivo.

Una vez precisado lo anterior se enunciará el concepto de acto administrativo que el maestro Miguel Acosta Romero conceptualiza, " es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue Derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y se propone satisfacer el interés general".⁴

Es importante señalar que no toda la actuación de la Administración se expresa a través de actos administrativos, por que no toda su actuación reúne las características de éstos, por lo que se puede establecer una diferenciación entre actos de administración y actos administrativos, estos últimos proyectan sus efectos hacia el exterior, afuera del ámbito de la Administración Pública, incidiendo en el ámbito jurídico del administrado, en tanto que el acto de administración retiene sus efectos dentro de la esfera jurídica de la Administración Pública, agotándose por tanto dentro de la misma.

La Ley Federal del Procedimiento Administrativo no define lo que debe entenderse por acto administrativo, sin embargo, de lo previsto por el artículo 4º de dicho ordenamiento se desprende que el acto administrativo no solo es aquella declaración de voluntad concreta del órgano administrativo, sino que también incluye a los actos con efectos generales, en cuanto dispone que:

"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 producir efectos jurídicos, y los de carácter individual deberán publicarse en dicho órgano informativo cuando así lo establezcan las leyes [...]"

El contenido del artículo 4º de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo obedeció a la consideración de la Comisión Redactora de la ley, de reconocer la existencia de actos administrativos de carácter general.

Sin embargo, se puede estimar que si bien algunos órganos de la Administración Pública emiten actos con un contenido general o abstracto, éstos de ninguna manera pueden considerarse en sentido estricto actos administrativos.

Por otro lado, también es de considerarse que el hecho de que formalmente a los actos que emite la Administración Pública se les considere administrativos, lo cierto es que desde el punto de vista material, esto es tomando en cuenta la naturaleza intrínseca todos los actos tienen esta característica, puesto que de los distintos actos jurídicos que emiten los órganos administrativos sólo unos son los que de manera estricta pueden calificarse como actos administrativos.

Así en su sentido amplio, que parte desde el punto de vista formal, es decir atendiendo al órgano que emite el acto, toda declaración administrativa creadora de efectos jurídicos sería acto administrativo, pero desde el punto restringido, que parte desde el punto de vista material, el acto administrativo sólo es aquella declaración unilateral que produce efectos concretos e individualizados, es por ello que "el acto creador de situaciones jurídicas generales es el contenido de la función legislativa; los actos creadores de situaciones jurídicas individuales y los que revisten a un individuo en un status, forman los actos administrativos".⁵ En consecuencia, podemos observar que de ninguna manera, de acuerdo a lo antes

⁴ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. "TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO", EDITORIAL PORRÚA, S.A. 14ª EDICIÓN, MEXICO, D.F. 2000. PAGINA 817.

⁵ FRAGA, GABINO. "DERECHO ADMINISTRATIVO", EDITORIAL PORRÚA, S.A. 40ª EDICIÓN, MEXICO, D.F. 2000. PAGINA 60.

mencionado, las disposiciones administrativas, son actos administrativos en estricto sentido, sino que son acto de la administración en ejercicio de la función administrativa que realizan, y deben, por tanto, producir efectos jurídicos generales.

Al respecto tenemos que el "acto creador de situaciones jurídicas generales.- pueden ser de índole legislativa (ley), administrativa (reglamentos, decretos, circulares) o jurisdiccional (la jurisprudencia con las modalidades y limitaciones que la ley prevea). Este tipo de acto son normas generales, que no van dirigidas a un individuo en particular y que pretenden permanencia "6.

Por lo tanto podemos considerar que el texto del artículo 4º de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en mi opinión es contrario a la doctrina; toda vez que lo que se afirma es lo que se conoce como actos materialmente ejecutivos, formalmente legislativos

A manera de conclusión, el acto administrativo es una manifestación externa de voluntad, unilateral, de una autoridad administrativa competente, que crea, reconoce modifica, trasmite, declara o extingue derechos y obligaciones, en uso de una potestad pública y para satisfacer el interés general, y que es generalmente ejecutiva.

Antes de analizar cada uno de los elementos del concepto de acto administrativo, nos detendremos para referirnos específicamente al de la competencia, esta, reviste una importancia fundamental por que involucra dos principios fundamentales del Derecho Administrativo, como lo son el principio de juridicidad y el principio de legalidad. El Principio de juridicidad.- todo acto de autoridad debe ser emanado de autoridad competente que le da la norma jurídica; Al hablar de la juridicidad tenemos que establecer dos elementos fundamentales en la actuación administrativa: primero el que consiste en la norma jurídica y, segundo que consiste en un poder jurídico o de competencia derivado de la norma. Y el Principio de Legalidad; todo acto de autoridad debe estar comprendido en una norma jurídica, y que ésta norma debe de ser anterior, abstracta impersonal y que haya emanado del poder público. "Este principio es columna vertebral de la

actuación administrativa, está integrado por cuatro aspectos: 1. Normatividad jurídica, en virtud de que toda actividad administrativa debe sustentarse en normas jurídicas. 2. Jerarquía normativa, toda vez que las normas u órdenes del superior no pueden ser modificadas por el inferior. 3. Igualdad jurídica, ya que la administración no puede otorgar privilegios a unos y negar su legítimo Derecho a otros. 4. Razonabilidad, ya que la administración debe verificar los hechos y apreciarlos de manera objetiva al valorarlos”.⁷

Los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal contiene las garantías de audiencia y legalidad del procedimiento administrativo que deben ser respetadas por cualquier autoridad, siendo estas el control constitucional de la actuación administrativa y base fundamental de éstos principios. Sobre el particular la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis número 238,717, visible en la Sexta Epoca tercera parte del Semanario Judicial de la Federación, tercera parte pagina 51, estima lo siguiente:

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION, AMPARO CASO DE LA GARANTIA DE. Si el acto reclamado es intrínseco y radicalmente anticonstitucional porque no evidencia en sí mismo la falta de norma alguna legal o reglamentaria que pudiera justificarlo (como sucedería, por ejemplo, respecto de un acto dictado sin competencia constitucional), para obtener, de modo indubitable, una conclusión sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de dicho acto, que yendo más allá de su aspecto formal trascendiera al fondo, esto es, a su contenido, sería preciso hacer un estudio exclusivo de todas las leyes y reglamentos, a fin de poder determinar si existe o no alguna disposición que le sirva de apoyo, estudio que no es dable realizar en el juicio de amparo. Llámese violación procesal o formal (los dos han empleado indistintamente en la jurisprudencia, aunque el primero, en verdad, no con intachable propiedad) a la abstención de expresar el fundamento y motivo de un acto de autoridad, lo cierto es que tal abstención impide juzgar el acto en cuanto al fondo, por carecerse de los elementos necesarios para ello, pues desconocidos tales fundamento y

⁶ MARTINEZ MORALES, RAFAEL I. "DICCIONARIO JURIDICO, DERECHO ADMINISTRATIVO, EDITORIAL HARLA, MEXICO, 1999, PAGINA 3.

⁷ DELGADILLO GUTIÉRREZ LUIS H. ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. EDITORIAL LIMUSA. MÉXICO 1996. PÁG. 162.

motivo, los mismos no pueden ser objeto de apreciación jurídica alguna. La reparación de la violación cometida, mediante el otorgamiento del amparo, consiste en dejar insubsistente el acto formalmente ilegal; pero juzgada la constitucionalidad del propio acto en cuanto al fondo, por desconocerse sus motivos y fundamentos, no puede impedirse a la autoridad que emita un nuevo acto en el que purgue los vicios formales del anterior, el cual, en su caso podrían reclamarse en un amparo, entonces sí, por violaciones de fondo concernientes a su fundamentación y motivación ya expresados. Si bien no puede impedirse a la autoridad que reitere el acto, con tal que lo funde y motive, tampoco puede obligársele a que haga su reiteración, pues si la propia autoridad encuentra que, ciertamente, el acto reclamado no podría apoyarse en irreprochables motivos y fundamentos legales, estará en aptitud de no insistir en el mismo. En consecuencia, la concesión del amparo contra un acto no fundado ni motivado únicamente constriñe a la responsable a dejarlo insubsistente, mas no a reiterarlo purgando esos vicios formales.

Visto lo anterior, las demás características tradicionales del acto administrativo para su estudio son: Es un acto unilateral, por que emana sólo del titular del órgano de la administración, sin importar si está o no de acuerdo el particular que es a quien va dirigido.

Es una expresión externa de voluntad que consiste en mandamiento escrito de autoridad competente, ya que de otro modo el silencio administrativo es considerado por la ley como negativa ficta.

Es generalmente ejecutivo, ya que al crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir Derechos u obligaciones el acto que lo genere debe estar fundado y motivado, mencionando además las normas que le dan origen, así se da la naturaleza ejecutiva ya que son coactivas, por lo tanto están en el supuesto de las normas.

El acto administrativo supone la existencia de una decisión unilateral previa que parte del titular de un órgano administrativo, o de la ejecución de esa decisión con independencia del contenido y de la forma que posteriormente adopte el acto, una vez adoptada la decisión unilateral, es necesario que esa voluntad se exteriorice de forma igualmente unilateral. La decisión y la voluntad son del órgano

administrativo competente que actúa a través de su titular en uso de una potestad pública conferida, lo que implica que el acto este fundado en Derecho.

Persigue el interés general, esto se debe principalmente a que el acto administrativo se expide en lo particular, ya que es consecuencia de la adecuación de una conducta a la normatividad general, y que los efectos del cumplimiento del mismo, tiene un interés general.

1.2. ELEMENTOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Desde un punto de vista lógico jurídico, entendemos por elemento de una cosa, o de un concepto, aquellas partes que la integran o que concurren a su formación.

Por igual razón, los elementos del acto administrativo pueden tener modalidades, pero sin que por ello representen elementos que lo integren.

La doctrina es muy extensa en cuanto a lo que se refiere de los elementos del acto administrativo, nos dice que el acto administrativo es realizado por la Administración Pública, y que tiende a producir efectos de Derecho, en forma unilateral y ejecutiva, para el cumplimiento de los fines del Estado.

El acto administrativo se considera formal y materialmente administrativo, y limita sus efectos a situaciones jurídicas concretas y particulares, por lo que debe concurrir determinados elementos o circunstancias exigidas por la ley, de los cuales depende su validez y eficacia.

La doctrina administrativa ha considerado que son elementos del acto administrativo: sujeto, voluntad, objeto, motivo, fin, forma y mérito. Sin embargo el estudio de la forma y el mérito nos indican como opera el acto administrativo, por lo que nos queda considerar como elementos del mismo únicamente a los siguientes: sujeto, la manifestación externa de voluntad, objeto y la forma.

SUJETO. El sujeto en el acto administrativo debe ser considerado como activo y pasivo. El sujeto activo siempre es un órgano de la Administración Pública, quien es el creador del acto; por lo que hace al sujeto pasivo, son todos aquellos a quienes va dirigido o quienes ejecutan el acto administrativo, y que pueden ser otros entes públicos, personas jurídicas colectivas, o el individuo en lo personal.

Uno de los requisitos esenciales para que el sujeto activo pueda ser creador de acto administrativos es la competencia, es decir, la facultad para realizar determinados acto, que atribuye a los órganos de la Administración Pública el orden jurídico. La competencia siempre debe ser otorgada por un acto legislativo material, es decir, por una Ley del Congreso de la Unión o reglamento del Ejecutivo.

“La competencia siempre es constitutiva de órgano administrativo. En un Estado de Derecho no se concibe la existencia de un órgano administrativo sin competencia; como efecto de ésta es constitutivo del órgano, la misma no se puede renunciar ni declinar, sino que por el contrario, su ejercicio debe limitarse a los términos establecidos por la ley y el interés público”.⁸

MANIFESTACION EXTERNA DE LA VOLUNTAD. Ésta, es la expresión del proceso volitivo del órgano administrativo que está actuando como tal, debe ser externa para ser perceptible y manifestarse objetivamente, la voluntad de la administración debe reunir determinados requisitos que son:

- a) Espontánea y libre.
- b) De las facultades del órgano.
- e) No debe estar viciada por error, dolo, violencia.
- d) Debe expresarse en los términos previstos en la Ley.

La consideración de que la voluntad de la administración, en sentido estricto no es plena ni de una espontanea y libre decisión de generar un acto administrativo, ya que habría que ver cual es la parte atribuida por el Derecho Positivo que genera la creación de un acto de la administración, no debemos olvidar que los actos de la administración deben de estar debidamente fundados y motivados, el Doctor Miguel Acosta Romero menciona. “En un sentido técnico, en efecto, la autonomía de la voluntad para una persona de crear libremente Derechos y obligaciones o de decidir libremente los efectos de Derechos y obligaciones dentro del cuadro de la reglamentación jurídica. En este sentido los elementos de los que el acto administrativo es producto (hechos, reglas de Derecho; voluntad), es

⁸ ACOSTA ROMERO, MIGUEL. OB. CIT. PAGINA 825.

generalmente concebido de la manera siguiente: a) la reglamentación jurídica constituye un límite al poder de las autoridades administrativas, b) el hecho no tiene importancia más que en medida en que fue previsto por la regla de Derecho y constituye la concretización de un límite legal al poder de las autoridades administrativas, y c) la voluntad tendrá que ser dentro de los límites precisados anteriormente.”⁹

OBJETO. El objeto en el Acto administrativo puede ser:

- Directo o inmediato. Consiste en la creación, transmisión, modificación, reconocimiento o extinción de Derechos y obligaciones dentro de la actividad del órgano administrativo y en la materia en la que tiene competencia.
- Indirecto o mediato. Consiste en realizar la actividad del órgano del Estado, cumplir con los cometidos, ejercer la potestad pública que tiene encomendada.

El objeto debe tener los siguientes requisitos:

- a) Debe ser posible física y jurídicamente.
- b) Debe ser lícito.
- c) Debe ser realizado dentro de las facultades que le otorga el acto administrativo para el efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibido a través de los sentidos.

FORMA. La forma constituye la manifestación material objetiva en que se plasma el acto administrativo, para efecto de que pueda ser apreciada por los sujetos pasivos o percibida a través de los sentidos, es la manera en que se van apreciar no solo los elementos del acto administrativo, sino también sus requisitos, circunstancias y modalidades.

El artículo 3º de la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, nos señala cuales son los elementos y requisitos del acto administrativo, sin hacer distinción entre unos y otros.

Líneas antes se manifestó que la forma es un elemento del acto administrativo, de esta manera, debemos considerar como forma tanto a los requisitos del procedimiento como la forma que debe revestir el acto administrativo manifestado de manera expresa y por escrito.

⁹ IBIDEM, PAGINA 829.

En este orden de ideas, en el artículo 3º de la misma Ley, encontramos que en las fracciones VIII y XVI, nos da el proceso de formación de la voluntad administrativa.

Por cuanto hace a la forma que se adoptará para la expresión de la voluntad administrativa, las fracciones V, X, XII, XIV y XV, deben reunirse en un precepto que contendrá los requisitos formales del acto administrativo, cuando éste se manifieste por escrito”.¹⁰. El Código Fiscal de la Federación en su artículo 38 establece los requisitos que deben presentar los actos administrativos que deban notificarse, convendría siguiendo el mismo orden y un criterio mas unificado, reunirse en un precepto que los contendría como requisitos formales del acto administrativo.

La forma escrita siempre constituyó un factor rígido a la vista de los particulares, la adopción de una forma escrita acelera el funcionamiento de las oficinas y facilita el exámen rápido de los expedientes. La forma puede adoptar también otros medios de exteriorización de la voluntad, pero el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, expresa que los actos administrativos que se deban notificar deberán tener por lo menos los siguientes requisitos: constar por escrito, señalar autoridad que lo emite, estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate, y el de ostentar la firma del funcionario competente (...)

Por lo mencionado anteriormente, podemos determinar que en materia de los actos administrativo que emite la autoridad y que deba notificar, serán por escrito.

La forma constituye garantías para los interesados dándoles de esta manera cierta seguridad jurídica.

El artículo 16 constitucional establece una de estas formas cuando se afectan intereses particulares:

“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 [...]” *

¹⁰ LUCERO ESPINOSA, MANUEL. “LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO”, EDITORIAL PORRÚA, S.A. 3ª EDICIÓN, MEXICO, D.F. 1999.

* LO SUBRAYADO ES NUESTRO.

El precepto constitucional alude al mandamiento escrito como una formalidad administrativa, necesaria para la resolución, en cuanto a la Ley Federal del Procedimiento Administrativo añade un requisito importante en la forma y es la firma autógrafa, éste elemento o requisito novedoso, es sólo el reconocimiento de lo que la doctrina, la costumbre y la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación han considerado que es un requisito de forma en los documentos que emita la autoridad o los particulares deberán ostentar la firma autógrafa del que lo emite.

Respecto a la firma autógrafa que señala el mencionado artículo, cabe decir que implica el hecho de tratarse de una inscripción manuscrita puesta en papel de una manera particular hecha con el ánimo de obligarse al reconocimiento del contenido del escrito en que se estampe, y la firma autógrafa se supone que es la de puño y letra de quien la estampa.

En la actualidad una exigencia por demás interesante en la referida ley, y el artículo en comento, es la exigencia de la firma autógrafa, cuando en la realidad administrativa confirma que cada día se utilizan más medios mecánicos o electrónicos para firmar documentos.

Así en ese orden de ideas existen disposiciones que dentro del marco legal administrativo y fiscal pueden especificar cuales son los requisitos formales que deben cumplir los actos expresados por escrito, en referencia el artículo 38 del Código Fiscal de la Federación, establece requisitos que deben cumplir los actos emitidos por las autoridades, y en cuanto no se respeten el acto puede ser declarado ilegal conforme al artículo 238 fracción II del Código Fiscal de la Federación:

Artículo 238. - Se declarará que una resolución es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causas (...) 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 y motivación, en su caso.

1.3. REQUISITOS DEL ACTO ADMINISTRATIVO.

Los elementos son los que integran la estructura del acto administrativo, es decir, que lógicamente forman parte de él, en opinión del Doctor Miguel Acosta Romero y la cual compartimos, se trata más bien de requisitos, circunstancias o modalidades del acto administrativo que afectan ya a uno de sus elementos, o a éste en su integridad.

Al respecto el Doctor Miguel Acosta Romero señala: "De acuerdo con lo expuesto estudiaremos el motivo y la finalidad, no como elementos del acto administrativo, sino como requisitos, modalidades o circunstancias del mismo, desde luego, el orden jurídico mexicano, no reconoce a estos conceptos como elementos del acto administrativo, sin embargo algunas veces los regula como requisitos, otras como circunstancias y en ocasiones como modalidades."¹¹

MOTIVO.-Si se refiere al acto administrativo, el motivo es el conjunto de circunstancias de hecho o de Derecho que le preceden, y que deben existir objetivamente, ejemplo de ello es en la concesión, el solicitante deberá reunir una serie de requisitos previos que son el motivo para su otorgamiento.

La motivación volitiva será la apreciación de estos requisitos que hace el titular del órgano que emite el acto y, además, de la conveniencia que para el interés público representa su realización.

FINALIDAD.- La finalidad del acto administrativo ha sido considerada en forma unánime, en el sentido de que debe perseguir el interés general o el bien común, esto de acuerdo a las finalidades que a su vez tenga el Estado, de otro modo si lo que se persigue como fin es a favor del titular del órgano o de finalidades distintas o personales, esta falta de coincidencia en la finalidad da lugar a un desvío de poder, siendo causa de anulación del acto cuando se plantea ante los tribunales administrativos.

El Código Fiscal de la Federación, lo prevé en su artículo 238 fracción V al establecer que se declarará la ilegalidad de una resolución si se demuestra, que

¹¹ ACOSTA ROMERO, MIGUEL Y OTROS, "LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO Y LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO DEL DISTRITO FEDERAL", EDITORIAL PORRÚA S.A., 5ª EDICIÓN, MEXICO, D.F. 2000, PAGINA 29.

la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponde a los fines para los cuales la ley les confiere dichas facultades.

Por lo cual concluimos que la Ley conferirá al titular del órgano la finalidad de la emisión de sus actos y estos por simple lógica estarán encaminados al bien común, que es el fin último que tiene el Estado.

1.4. FACULTADES DISCRECIONALES Y REGLADAS.

Uno de los requisitos fundamentales que debe contener el acto administrativo es la facultad o competencia que la Ley otorga a la autoridad que realice dicho acto. Sin embargo existen situaciones especiales en que se excluye este principio, tal es el caso de las facultades discrecionales.

La Suprema Corte ha sostenido en varias ejecutorias que el ejercicio de la facultad discrecional está subordinado a la regla del artículo 16 Constitucional y sujeto al control judicial cuando el juicio subjetivo del autor del acto no es razonable sino arbitrario y caprichoso, y cuando es notoriamente injusto y contrario a equidad.

La facultad discrecional que tiene los órganos del Estado para determinar, su actuación o abstención y, si deciden actuar, qué límite le dará a su actuación, y cuál será el contenido de la misma, es la libre apreciación que se le da al órgano de la Administración Pública, con vistas a la oportunidad, la necesidad, la técnica, la equidad o las razones determinadas, que pueden apreciarse circunstancialmente en cada caso, todo ello, con los límites consignados en la Ley. Como cualquier facultad que tiene la autoridad y que emana de la norma jurídica, la facultad discrecional tiene sus límites, los cuales se conforman con los principios de legalidad, fundamentación, motivación y forma escrita, es decir, que al ejercitar dicha facultad la autoridad debe respetar las garantías constitucionales del gobernado.

Los principios fundamentales que han llegado a precisar la doctrina como normas del ejercicio de la facultad discrecional, son los siguientes: no deben falsearse los hechos, sino que deben apreciarse de acuerdo con su naturaleza; no debe omitirse el estudio de las pruebas allegadas al expediente, ni deben suponerse hechos a pruebas inexistentes. Ahora bien, si la autoridad correspondiente se

aparta de estos postulados, al decidir un asunto, no juzga según su conciencia y su prudente arbitrio, sino según su voluntad y su capricho, lo que es ilegal y antijurídico.

Sus elementos son:

1. Como parte de la competencia del órgano administrativo, la ley (tanto desde el punto de vista formal como material), debe ser siempre la que la otorgue.
2. Su objeto es que, dentro de esos límites se pueda apreciar por parte del funcionario, una serie de características que van desde el decidir si se actúa o no hasta señalar el límite de esta actuación.

Es importante señalar y establecer que por una parte existe la discrecionalidad de la autoridad, la cual no puede ni debe confundirse con la arbitrariedad. La primera parte de una norma jurídica y persigue el interés general, mientras que la segunda se genera de un deseo meramente individual y persigue única y exclusivamente intereses propios.

Se clasifican en:

- a) Libres
- b) Obligatorias
- c) Técnicas

Facultades discrecionales libres. Deja al órgano administrativo el ejercicio de la voluntad, dentro de los más amplios márgenes, es decir, que no la ciñe más que en la propia prevención contenida en la ley; y que puede ejercitarse, o no ejercitarse parcialmente, o en forma continua (nombramientos de funcionarios de la Administración Pública).

Facultades discrecionales obligatorias. Por ejemplo: La aplicación de multas que, dado el supuesto jurídico, debe invariablemente aplicarse la exención dentro de los márgenes que la ley da.

Facultades discrecionales técnicas. Se da cuando en la propia ley se señala que deben apreciarse determinados datos técnicos, ya sea de la realidad o del conocimiento científico, para ejercitar dicha facultad

Por lo que hace a la facultad reglada, ésta consiste en la facultad que la ley otorga y exige imperativamente al órgano administrativo su cumplimiento, es decir, es una obligación imperativa e ineludible. El ejemplo más advertible es la obligación que tiene el Presidente de la República de rendir un informe anual sobre el estado que guarda la administración Pública, teniendo la facultad de rendirlo en forma verbal o por escrito.

De acuerdo al criterio de los Tribunales se ha estimado que una facultad es discrecional cuando satisfecha la hipótesis de una norma, la consecuencia legal prevista por dicha norma puede o no actualizarse, según la voluntad razonada de la autoridad. Pero cuando realizada la hipótesis, la autoridad está obligada a aplicar la consecuencia legal, no se está frente a facultades discrecionales, aunque la autoridad tenga arbitrio para valorar las pruebas, ajustar sanciones, o evaluar circunstancias de Derecho que deban matizar la aplicación de las consecuencias previstas en la norma, lo cual implicará que tiene la autoridad un arbitrio, pero no facultades discrecionales.

Cuando se eleva a la autoridad una petición que implica la solicitud de que realice un acto cuyo contenido está sujeto al uso de arbitrio o de facultades discrecionales, de manera que el sentido en que ese acto se dicte no es legalmente previsible en forma directa y necesaria, sino que lo resuelto vendrá a depender del uso legal de aquel arbitrio o de aquellas facultades discrecionales, la omisión de dictar tal acto, en respuesta a la solicitud, en principio sólo da lugar a que se ejercite la acción derivada de la violación del Derecho de petición, a fin de que el tribunal competente obligue a la autoridad a dictar el acto en el sentido en que ésta estime legalmente procedente, sin que el tribunal, al examinar la violación al Derecho de petición, pueda prejuzgar cuál debe ser el contenido de ese acto. Sin embargo, cuando en casos como el previsto anteriormente, la ley configura la institución de la negativa ficta (que no pueden crearse sin norma legal, por decisión de los tribunales), la falta de respuesta puede tomarse como resolución negativa, y los tribunales, al examinar la legalidad de tal negativa, sí pueden estudiar el contenido que debió tener la resolución. Pero cuando se reclama una abstención de la autoridad, consistente en no realizar un acto o no

dictar una resolución que debe dictar en forma tal que su contenido viene a quedar directamente determinado en la ley, sin uso de discreción o arbitrio, es claro que la situación no debe ser confundida con el caso en que la abstención se reclama como una simple violación al Derecho de petición, y los tribunales, al examinar la legalidad del acto negativo o de la abstención, en principio sí pueden determinar la obligación legal de la autoridad de realizar precisamente la conducta que el particular pretende de ella, cuando dicho particular no optó por pedir sólo una respuesta, sino que su pretensión implica una conducta determinada. O sea, que no depende sólo de la voluntad del particular el alcance de su pretensión, sino de una situación objetiva, pues cuando la conducta solicitada de la autoridad implica, como se dijo, ejercicio de arbitrio o de facultades discrecionales, procede solicitar una respuesta, en uso del Derecho de petición, sin que pueda, en principio, exigirse un contenido determinado para esa respuesta. Y cuando se trata de pedir una conducta obligada de la autoridad, cuyo contenido está determinado en la ley en forma que la vincula legalmente, el particular puede optar por solicitar la respuesta, en abstracto, o por exigir que se realice la conducta precisada en la ley. Es inexacto que se ejercite una facultad discrecional, no delegable, en atención a que al órgano administrativo se le conceda cierto margen de apreciación para fijar la cuantía de una multa dentro del máximo y el mínimo que establece la ley, puesto que, como lo ha precisado la doctrina, únicamente puede afirmarse con certeza que hay discrecionalidad cuando la ley le otorga al funcionario administrativo un amplio campo de apreciación, para decidir si debe obrar o debe abstenerse, para resolver cuando y como debe obrar, o aún para determinar libremente el contenido de su posible actuación; y en los casos en que se dan los supuestos que prevé la norma, el órgano administrativo necesariamente impondrá la sanción.

No se deben confundir las facultades discrecionales con el uso del arbitrio que la ley concede a las autoridades en determinadas condiciones. Cuando la ley señala ciertos lineamientos para determinadas infracciones, y da un límite inferior y uno superior, la autoridad que deba aplicar tendrá que usar de su arbitrio, y deberá razonarlo adecuadamente, respetando los hechos pertinentes, los lineamientos

legales y las reglas de la lógica. En cambio, se trata de facultades discrecionales cuando la norma legal prevé una hipótesis de hecho, a la que la autoridad pueda aplicar o no, la consecuencia legal prevista en la propia norma. Es decir, no basta que se satisfaga la hipótesis para que legalmente se deba aplicar la consecuencia, sino que ésta queda a la discreción de la autoridad.

CAPITULO SEGUNDO

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

2.1. PROCESO Y PROCEDIMIENTO.

En el pasado proceso y procedimiento eran palabras sinónimas en la terminología de Derecho, y es en la actualidad que se señala la diferencia entre ellas desde un punto de vista teórico.

En este orden de ideas el maestro Acosta Romero Miguel define al proceso como "conjunto de actos realizados conforme a determinadas normas que tienen unidad entre sí y buscan una finalidad, que es la resolución de un conflicto, la restauración de un derecho o resolver una controversia preestablecida, mediante una sentencia".¹ Asimismo en su libro que se ha hecho referencia expone las ideas de algunos procesalistas tales como Carnelutti, Calamadre y Hugo Rocco, en las cuales distinguen al proceso por ser una actividad jurisdiccional, cabe mencionar que esto lo analizan, según el maestro Acosta Romero, desde un aspecto meramente procesal.

Para los efectos del presente estudio, y según lo explicado anteriormente, proceso es el instrumento esencial de la jurisdicción o función jurisdiccional del Estado que consiste en una serie o sucesión de actos tendientes a la aplicación o realización del derecho al caso concreto.

Por otro lado se acepta generalmente que el procedimiento es la forma en que vamos a desarrollar el proceso, por lo cual, cuando se habla de procedimiento se alude a la serie o sucesión de actuaciones que integran todo proceso jurisdiccional.

Al respecto el maestro Acosta Romero Miguel expresa "procedimiento administrativo es todo el conjunto de actos señalados en la ley, para la producción

¹ ACOSTA ROMERO, MIGUEL, "TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO" 14ª EDICIÓN. EDITORIAL PORRÚA, S.A. MÉXICO, 1999. PÁGINA 887.

del acto administrativo(procedimiento previo), así como la ejecución voluntaria y la ejecución forzosa, ya sean internas o externas".²

A lo cual agregamos "en el procedimiento administrativo esa serie de actos termina en un acto administrativo, con una decisión de la autoridad administrativa".³

Al respecto se debe comentar que el procedimiento iniciado se genera por un acto administrativo, ejemplo de ello es la visita domiciliaria, que estudiaremos mas adelante en su apartado correspondiente, que es un procedimiento administrativo de materia tributaria el cual se genera a partir de un acto administrativo derivado de las facultades de fiscalización de la administración, y la cual si no cumple con los requisitos que la ley impone para su ejecución, se puede impugnar y esa orden era la que daba inicio a un procedimiento. Por lo que podemos concluir que no siempre el procedimiento concluye con un acto administrativo, si no que el procedimiento administrativo son actuaciones de la administración que tienen inmersos actos administrativos que repercuten en la esfera jurídica del administrado, y por lo cual en el momento mismo que le genere un acto de molestia podrá ejercer los medios de defensa correspondientes que la ley en la materia le ofrece.

En este sentido en ponencia del Magistrado Mariano Azuela Güitrón, la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa definió el concepto de leyes de procedimiento en la siguiente forma: "las normas de procedimiento son aquellas disposiciones jurídicas que garantizan o hacen efectivo el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones que corresponden a las partes dentro de las diversas relaciones jurídicas que pueden existir entre ellas, y que son establecidas en las normas sustantivas. Así pues las normas de procedimiento constituyen reglas de actuación, que determinan el acto o serie de operaciones y trámites que deben seguirse para obtener la defensa de un derecho o el cumplimiento de una obligación. Son preceptos de carácter instrumental, directamente vinculados con la potencia coercitiva del Derecho, que tienen por

² ACOSTA ROMERO, MIGUEL, OB. CIT., PÁGINA 887.

³ DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS H, "ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO" 5ª ed. EDITORIAL LIMUSA, S.A. MEXICO 1996. PAGAINA 161.

objeto garantizar la eficacia de las normas sustantivas. Son en fin, las normas que señalan no que es lo justo, sino, como debe pedirse e impartirse justicia”.⁴

A manera de concluir, se dice que no todo procedimiento es un proceso, pero todo proceso es un procedimiento, procedimiento que puede ser o no jurisdiccional.

2.2. PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO.

En cuanto al procedimiento administrativo así como a los actos administrativos que lo integran, resulta aplicable el principio o garantía de legalidad que para todos los actos de autoridad, administrativa o judicial requiere la Constitución Federal.

Dentro de la construcción jurisprudencial que ha hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación destacan resoluciones que se refieren a las facultades de las autoridades administrativas, en tesis número 47 apéndice al Semanario Judicial Federal, año 1965, parte VI, página 106 de la jurisprudencia común al Pleno y a las Salas se ha establecido que “las autoridades sólo pueden hacer lo que la ley les permite”, por lo que al partir del artículo 16 constitucional, “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”.

Motivar un acto es exteriorizar las consideraciones relativas a las circunstancias de hecho que se formuló la autoridad para llegar a la adecuación del caso concreto a una hipótesis legal. La fundamentación consiste en expresarse con precisión los preceptos legales aplicables en el caso.

Por lo que hace a lo anterior se entiende que son dos figuras jurídicas distintas para el efecto de validez de todo acto de autoridad, por lo que un acto legalmente emitido no debe excluir ninguna de estas condiciones, en consecuencia si no esta fundada y motivada una resolución administrativa por no señalarse en ella los supuestos que encuadren en la norma especial aplicable y los preceptos legales a los que se ajustan tales supuestos, es correcto señalar que dicha resolución no esta ajustada a derecho y por tanto procede declarar su nulidad.

⁴ RTFF. 2ª ÉPOCA, NÚMERO 27. III-82, PÁGINA 273.

Esto es aclarado cuando se precisa en el artículo 16 constitucional que funde y motive, el término “y” que indica la condicionante que si es una también lo es la otra, por que de otra manera se pudo utilizar el disyuntivo “o”, lo que significaría que bastaría con uno de los elementos en cuestión para hacer válidos en cuanto al formalismo, los actos de autoridad.

La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha sostenido que el objetivo del artículo 16 constitucional al establecer la garantía de fundamentación y motivación es el de tutelar los derechos del administrado, sujetando la actuación de las autoridades a un régimen de derecho, impidiendo así que los particulares caigan en un estado de indefensión ante la actuación de la autoridad.

“El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha sostenido que la autoridad al emitir el acto de molestia debe señalar el numeral de la ley en que fundamente su actuación y precisar las fracciones de tal numeral, pues de lo contrario implicaría dejar al gobernado en notorio estado de indefensión pues se le obligaría a fin de concretar su defensa a combatir globalmente los preceptos en que funda la autoridad el acto de molestia, analizando cada una de sus fracciones, menguando con ello su capacidad de defensa”.⁵

Ahora bien el artículo 14 constitucional consagra el principio de audiencia, no obstante que fue formulado en términos aplicables a los procesos jurisdiccionales, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la ha ido extendiendo a los procedimientos administrativos.

El objeto principal de este principio es que todo procedimiento que sigan las autoridades y que lleguen a privar de sus derechos a un particular, se tenga antes de la privación, la posibilidad de ser oído y la de presentar su defensa adecuada, así como que el juicio sea seguido ante los tribunales previamente establecidos y que se cumplan con las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

Al respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido en las ejecutorias jurisprudencias en las cuales se menciona que los artículos 14 y 16 de

⁵ RTFF, 2ª EPOCA, NUMERO 67 VII-1985, PÁGINA 56.

la Constitución General de la República se impongan como obligatoriedad a todas las autoridades del país, así como de oír en defensa a los posibles afectados por sus determinaciones, mismas que deberán estar debidamente fundadas y motivadas.

En este punto es muy importante referir que el principio de audiencia ha generado distintas posturas sobre su constitucionalidad en los procedimientos tributarios administrativos, ya que estos al ser relacionados con impuestos se ajustan al principio de *Solve et repete*, que es la de garantizar cualquier obligación de pago que se pretenda impugnar, en este sentido surge como una obligación al solicitar la suspensión ante la autoridad ejecutora.

Los que sostienen esta postura establecen que tratándose de procedimientos relacionados con impuestos se debe exigir el cumplimiento de la garantía de audiencia, por lo que se debería establecer en las leyes tributarias la posibilidad de que el sujeto pasivo después de dictada la resolución administrativa y antes de tener que pagar el impuesto, pueda examinar la determinación con el objeto de alegar y probar los hechos que a su juicio no correspondan, para así cumplir con la referida garantía constitucional.

Al respecto el Primer Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito estableció: "cuando el crédito es determinado en su monto por la autoridad exactora, y no por el Poder Legislativo, sin audiencia previa del afectado, ello resulta violatorio de la garantía de audiencia que otorga el artículo 14 constitucional. Y esa garantía no queda salvaguardada por el hecho de que se den al causante, a posteriori, recursos o medios de defensa, pues ya cuando se le oiga habrán quedado determinados los elementos del crédito, y en todo caso se le obligará a litigar contra el peso de posibles sanciones y recargos, lo cual no es respetar la garantía de audiencia, pues de entenderse así, bastaría la sola existencia del juicio de amparo para que esa garantía no fuese violada".⁶

Esta posición se ejemplifica en la interpretación que se le da al artículo 48 de la Ley del seguro Social, interpretado con relación al artículo 133 del mismo ordenamiento y del reglamento de este último precepto, ya que se le da la

⁶ INFORME DEL PRESIDENTE DE LA SCJN. 1970, TRIBUNALES COLEGIADOS, PÁGINA 5-26 AD DA-1/70

posibilidad al patrón de impugnar mediante el recurso de inconformidad que la misma ley le prevé, contra la resolución que determina el deber de pagar el capital constitutivo, por lo que así se respeta el derecho de audiencia.

Por otro lado sosteniendo la misma postura de anticonstitucionalidad del derecho de audiencia en los procedimientos tributarios administrativos, existen tesis en contrario, que sostienen que en materia fiscal la audiencia debe de ser previa a la determinación administrativa para que efectivamente se cumpla con la garantía constitucional de audiencia, así lo establece la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Primer Colegiado en Materia Administrativa en el juicio 3507/67 establece. "Tratándose de la determinación de créditos fiscales en que se sostiene que no es suficiente que iniciado el procedimiento de ejecución se oiga al afectado en un recurso de revisión y que la garantía constitucional no puede considerarse salvaguardada por el hecho de que se den al causante, a posteriori, recursos y medios de defensa, pues cuando se le oiga ya habrán quedado determinados los elementos del crédito, y en todo caso se le obligará a litigar contra el peso de posibles recargos y sanciones".⁷

Como se puede observar en la realidad, en los procedimientos administrativos que se instauran por impuestos, en la generalidad no se respeta el derecho de audiencia, es común que deba garantizarse antes de impugnarse la resolución administrativa.

La otra postura sostiene que los procedimientos tributarios administrativos son completamente constitucionales debido de que es a través del procedimiento administrativo que se va a ejecutar un acto administrativo y que este es la resolución que determina el crédito fiscal, por lo que su validez se da en razón de la presunción de legalidad que la ley le otorga y va ser eficaz como consecuencia de su notificación al particular, por lo que debe producir sus efectos, y que en este caso consiste en que el fisco obtenga el ingreso que se le adeuda.⁸

Por otra parte el artículo 14 constitucional establece que todo acto de privación de derecho cumplirá con las formalidades esenciales del procedimiento, al respecto la

⁷ RTFF, AÑO XXXI, NS 362-372, VOLUMEN II, PÁGINAS 365.

⁸ DIEZ MANUEL, MARIA, "MANUAL DE DERECHO ADMINISTRATIVO". EDITORIAL PLUS ULTRA, BUENOS AIRES, 1983. PÁGINA 63.

Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido la jurisprudencia 213 de la Segunda Sala que a la letra dice "procedimiento administrativo. Si en él no se llenan las formalidades esenciales exigidas por la ley que se aplica, con ello se violan las garantías individuales del interesado y procede concederle la protección federal, para el efecto de que se subsanen las deficiencias del procedimiento".⁹

La Suprema Corte de Justicia de la Nación señala que las formalidades esenciales de todo procedimiento se contienen en cuatro etapas procesales: La etapa primaria, en la cual se entere al afectado sobre la materia en que se instaura el procedimiento, y que se traduce en un acto de notificación, en esta misma etapa se da al afectado la posibilidad de preparar su defensa; la segunda etapa en la que se aportan los medios de convicción que se crean pertinentes; la tercera etapa es relativa a los alegatos, en donde se da la oportunidad de exponer las razones y consideraciones legales, y la última, en la que se dicta la resolución que decida sobre el asunto.

El Código Fiscal de la Federación en su artículo 238 establece que la omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente deba revestir el procedimiento administrativo o la resolución que lo concluya son causas de anulación del procedimiento.

2.3. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

El procedimiento administrativo entendido como un conjunto de actos coordinados, constituidos por trámites y formalidades que debe observar la administración, con el objeto de resolver gestiones, que pueden concluir como actos administrativos ya sean iniciados de forma oficiosa o a petición de parte, que pueden o no afectar la esfera jurídica de los particulares.

En este orden de ideas en el procedimiento administrativo encontramos que en su realización se da una sucesión de momentos que integran las diferentes fases, para concluir con el objeto que se pretende. Estos momentos se pueden agrupar en las siguientes fases:

⁹ APENDICE AL SJF DEL AÑO 1965, PARTE III, SEGUNDA SALA, PÁGINA 256.

a) **Iniciación.**- La fase de iniciación del procedimiento se puede presentar, como ya se menciono, de forma oficiosa o a petición de parte. La fase oficiosa se inicia cuando la propia administración lo solicita, generalmente en funciones administrativas de control y evaluación, en las que por disposición de la ley, los órganos de la administración deben actuar, sin necesidad de la intervención del particular. Ejemplo claro de este tipo de procedimiento es el de control. La naturaleza de los contratos administrativos trae como consecuencia que todo lo que se relacione con su celebración y ejecución esté sujeto a un control especial por parte de algunos órganos de la administración pública. Las leyes que regulan lo relativo a los contratos establecen su característica de orden público e interés social, y señalan cuáles dependencias tendrán a su cargo el control. En virtud de que la celebración y ejecución de los contratos administrativos afecta al Presupuesto de la Federación, la Secretaría de Programación y Presupuesto tiene una intervención preponderante desde la planeación, programación, presupuestación, licitación, resolución, celebración y ejecución de estos contratos, además de que tiene a su cargo los Padrones de Contratistas del Gobierno Federal y de Proveedores de la Administración Pública Federal. Por su parte, la Secretaria de Comercio y Fomento Industrial interviene en los contratos de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios. Tratándose de las entidades de la Administración Pública Federal, el control se realiza en forma directa por las dependencias coordinadoras del sector a que cada entidad se encuentra adscrita, puesto que éstas son el punto de contacto entre la Administración Centralizada y Paraestatal. Por su parte, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, como dependencia globalizadora del control de toda la Administración Pública Federal, tiene a su cargo las visitas y auditorías para la revisión de todas las operaciones de los órganos administrativos, por lo que es un elemento clave en el control de la celebración de los contratos administrativos. El procedimiento a petición de parte sólo puede iniciarse por la instancia que presenta el particular, como lo es la solicitud de una licencia, de un permiso o la interposición de un recurso, este se sustenta en la garantía constitucional que otorga el artículo octavo, que

es el derecho de petición, al cual al realizarse de la forma en que se establece, debe recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido la cual tiene la obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

- b) Instrucción.- Esta fase es donde la autoridad administrativa se allega de los elementos necesarios para alcanzar determinada convicción respecto al asunto de su conocimiento. Así mismo la autoridad debe hacer saber al particular la instauración de un procedimiento en su contra, el cual deberá ajustarse a los principios de legalidad que consagra el artículo 16 constitucional. Es en esta fase en donde también se materializa el principio de audiencia, para que el particular pueda ser oído en el procedimiento, aportar pruebas y formular sus alegatos para la defensa de sus intereses.
- c) Decisión.- Es el pronunciamiento que la autoridad administrativa hace de la convicción que tiene de los elementos que se allegó. En esta fase podemos encontrar inmiscuidos dos de las garantías constitucionales que se dan dentro del procedimiento como lo es el derecho de petición, el cual el particular solicita a la autoridad administrativa una petición, a la cual deberá resolver en breve tiempo al peticionario. La segunda es la que consagra el artículo 16, por lo que la decisión administrativa deberá estar debidamente fundada y motivada.
- d) Eficacia.- En esta fase se materializa el principio de publicidad de las disposiciones que afecten los derechos de los particulares, ésta se realiza a través de la notificación del acto que se ha producido.

Podemos determinar que estas fases son generales a cualquier procedimiento administrativo que se ejerza, y que atienden a los artículos que garantizan el legal ejercicio de la administración. La Suprema Corte de Justicia de la Nación, en informe de 1978, con respecto a las etapas procesales concretiza que son cuatro, "la primera en la cual se entera al afectado sobre la materia que verá el procedimiento, y que se traduce siempre en un acto de notificación, con la finalidad que conozca el procedimiento mismo y preparar su defensa; una segunda etapa que es la relativa a la dilación probatoria, en la que pueda aportar

los medios convincentes que estime pertinentes, la tercera etapa es relativa a los alegatos en la que se da la oportunidad de exponer sus razones y consideraciones legales correspondientes, y la última en la que se dicta una resolución que decida sobre el asunto y por ende notificarla".¹⁰

Es importante señalar que en cuanto a las particularidades de los distintos procedimientos administrativos son diferentes, y en cada caso habría que atender a las particularidades de la materia y las necesidades prácticas para determinar el procedimiento adecuado.

Para poder explicarnos mejor esto, el 4 de agosto de 1994, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, en la cual se pretende dar un procedimiento administrativo general para la administración pública.

En principio para nuestro interés en el presente trabajo, este ordenamiento excluye de aplicarse a distintas materias administrativas, tales como fiscal, de responsabilidad de servidores públicos, justicia agraria y laboral, al ministerio público en ejercicio de sus facultades constitucionales, así mismo aquellas materias de competencia económica, prácticas desleales del comercio internacional y financiero.

Así mismo nos expone que en cuanto a la regulación de las diversas leyes administrativas esta ley se aplicara supletoriamente, queriendo decir que se sigue dejando la diversidad con las que distintas dependencias actuaban en cuanto a la regulación del procedimiento administrativo, a su vez señala que se aplicara supletoriamente a esta ley el Código Federal de Procedimientos Civiles en lo conducente.

Es importante reiterar que esta ley es supletoria de las leyes y reglamentos que rigen en las dependencias administrativas, por tanto es aún más interesante ver la utilidad real de esta Ley Federal del Procedimiento Administrativo.

¹⁰ INFORME 1978, PRIMERA PARTE, PÁGINA 316, AR 849/78, OSCAR FERNANDEZ GARZA 14-XI-78.

Si en México, la Constitución política garantiza una serie de principios a los que deben ajustarse todos los actos de todos los poderes del Estado, entre otras garantías la de legalidad consagrada en los artículos 14 y 16, creo que es innecesario crear una ley que es supletoria a todas las leyes y reglamentos de las distintas dependencias de la administración, y que a su vez en caso de deficiencias se deba utilizar supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles- situación que se hace por lo general en casi todos las leyes y reglamentos administrativos- excluye además una gran cantidad de dependencias y materias que no le son aplicables; esta ley no resuelve el fondo del problema, sino que dificulta aun más su aplicación e interpretación.

Por otra parte existe el juicio de garantías al que puede acudir el gobernado en contra de actos ilegales de la administración en el que se vulneran sus garantías individuales.

A manera de conclusión con respecto al procedimiento administrativo que regula la Ley Federal del Procedimiento Administrativo, también se pueden distinguir las cuatro fases que al inicio del presente capítulo referimos.

El procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe. Este se podrá iniciar de oficio o a petición de partes. Las promociones serán por escrito precisando el nombre, denominación o razón social de quien o quiénes promuevan, o en su defecto el representante legal, así como el domicilio para recibir notificaciones, el nombre de persona o personas autorizadas para recibirlas, la petición que se formula, los hechos o razones que dan motivo a la petición, y el órgano administrativo al que se dirige, señalando lugar y fecha de su emisión. El escrito deberá estar firmado por el interesado o su representante legal o en su defecto la impresión de la huella digital. Se deberán anexar documentos que acrediten su personalidad, así como los que le sean requeridos. Se presentarán en original, y sus anexos en copia simple con un tanto. Los documentos originales pueden presentarse en copia

certificada, así como copia simple para su cotejo en caso de que soliciten la devolución de sus documentos certificados.

La Ley reconoce algunos principios procesales, como el hecho de que los promoventes con capacidad de ejercicio pueden actuar por sí o por medio de su representante legal o apoderado.

Salvo que otra disposición legal o administrativa de carácter general establezca otro plazo, no podrá excederse de tres meses el tiempo para que la autoridad resuelva lo que corresponda. Transcurrido el plazo, se entenderán las resoluciones en sentido negativo al promovente, a menos que en otra disposición legal administrativa de carácter general se prevea lo contrario. A petición del interesado se deberá expedir constancia de tal circunstancia dentro de los dos días hábiles siguientes.

Cuando los escritos que se presenten no contengan los datos o no cumplieran con los requisitos, la autoridad deberá prevenir a los interesados por escrito y por una sola vez, para que subsanen la omisión dentro del término que establezca la autoridad el cual no podrá ser menor de cinco días hábiles contados a partir de que haya surtido efectos la notificación; transcurrido el plazo sin desahogar la prevención se desechará el trámite. El procedimiento continuará de oficio, sin perjuicio del impulso que puedan dar los interesados, si les corresponde y no lo hacen, operará la caducidad en los términos previstos en esta Ley.

Los artículos relativos a términos y plazos señalan con acierto cuales son los días hábiles y los que no tienen esa categoría, así como aquellos inhábiles que menciona el artículo 18, también menciona el término relativo al computo de los plazos y lo que se consideran horas hábiles, menciona el plazo en que deberán efectuarse las notificaciones y que éstas deberán contener el texto íntegro del acto que se notifica. Señala un procedimiento para la impugnación de notificaciones. También dedica un capítulo sobre las visitas de verificación así como las diligencias que deberán llevarse y los requisitos a los cuales se sujetarán.

2.4. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO TRIBUTARIO.

La actividad administrativa tributaria se realiza a través de actos que pueden constituir procedimientos administrativos, debemos señalar que la materia tributaria es por naturaleza administrativa, pero tributaria por calificación, por lo que guarda íntima conexión con el resto de los procedimientos administrativos.

Las normas de derecho tributario tienen por objeto asegurar el cumplimiento de las relaciones tributarias sustantivas y de las relaciones entre la administración pública y los particulares, que sirven al desenvolvimiento de esta actividad y la forma de proceder de la administración pública para lograr su objeto es a través de los diferentes procedimientos administrativos.

Para tales efectos la administración en sus actuaciones realiza actos de distinta naturaleza como los *preparatorios* o de efecto interno que no trascienden al exterior de la administración como lo son informes, dictámenes y propuestas entre los órganos que la conforman para llevar los asuntos a estado de resolución; ahora bien también pueden ser *constitutivos*, ya que su realización determina una situación concreta respecto de un asunto en particular, como verificación de hechos o situaciones, valoración de pruebas y que ya constituyen un pronunciamiento de la autoridad, por lo que el acto nace con plena validez, y finalmente los actos de *eficacia* por los cuales se exterioriza la voluntad del órgano y que es la notificación del mismo.

Los actos preparatorios y constitutivos, permiten el nacimiento del acto o la resolución administrativa que tendrá validez si se han observado las disposiciones legales que lo regulen, pero su eficacia dependerá de la posibilidad de su ejecución, la cual es posible a través de la notificación del acto administrativo o resolución administrativa al particular. Esto es que el acto de molestia o de privación de la esfera jurídica del particular queda sujeta a los requisitos de audiencia y debido proceso en los términos de los artículos 14 y 16 constitucionales estudiados en el capítulo anterior.

El procedimiento administrativo tributario se realiza por y ante los diferentes órganos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que conforme al artículo

31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se encarga del cobro y administración de las contribuciones que la Federación tiene derecho a percibir, así también se realiza ante los órganos fiscales autónomos que como el Instituto Mexicano del Seguro Social y el INFONAVIT, entre otros, perciben las contribuciones denominadas de seguridad social.

En el ejercicio de su derecho los particulares pueden promover ante la autoridad administrativa, ejercitando su derecho de petición consagrado en el artículo 8 Constitucional, así mismo este artículo les otorga el derecho de recibir una resolución que emita la autoridad dentro de un plazo determinado, estas promociones deberán constar por escrito y sujetándose a lo establecido por el artículo 18 del Código Fiscal Federal, que se refiere a presentarse por escrito, con nombre denominación o razón social, domicilio fiscal, manifestando su registro federal de contribuyentes y clave que le correspondió a dicho registro; señalar a las autoridades a las que se dirige y el propósito de la promoción; en su caso el domicilio para oír y recibir notificaciones y el nombre de la persona autorizada para recibirlas.

En caso de omitir alguna de estas especificaciones, se le requerirá al promovente en un plazo de diez días para cumplir con el requisito omitido. En caso de no subsanarse el error, transcurrido ese término se le tendrá por no presentada.

En materia fiscal no es admisible la gestión de negocios, por lo que es indispensable que para representación se conste el mandato en escritura pública, carta poder o la autorización otorgada en la propia promoción para recibir notificaciones, presentar promociones, ofrecer y rendir pruebas. Por lo tanto toda persona que promueva debe de mostrar que tiene interés jurídico en la actuación o representación legal.

Las autoridades fiscales tienen obligación de atender todas las promociones que se presenten y resolver en un plazo no mayor de tres meses, transcurrido dicho término, sin que se le notifique la resolución al interesado éste podrá considerar que la autoridad resolvió negativamente, lo que en la doctrina se conoce como negativa ficta contra la cual se pueden interponer los medios de defensa que establece la legislación.

Las resoluciones favorables a los particulares, crean derechos en su favor, por lo que la autoridad no podrá modificarlos unilateralmente por que se afectaría la seguridad jurídica de los mismos, por lo que esa resolución sólo podrá modificarla el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mediante juicio en la que la autoridad demande su nulidad.

En cuanto a las autoridades fiscales, las resoluciones que emita deben cumplir con una serie de requisitos tanto de fondo como de forma.

En cuanto a la forma constarán por escrito, señalarse la autoridad que las emite, firmadas por el funcionario que las emitió, y nombre o nombres de las personas a las que va dirigido.

En cuanto al fondo deben reunir los requisitos de legalidad, es decir, estar debidamente fundadas y motivadas, expresando el objetivo o propósito de que se trate.

Como ya lo mencionamos antes para que un acto administrativo tenga eficacia es preciso que se le notifique al particular, estas notificaciones se pueden realizar personalmente o por correo certificado, correo ordinario o por telegrama, edicto o por estrados de acuerdo a los artículos 134-140 del Código Fiscal de la Federación.

Es importante precisar que la notificación legalmente formulada trae como consecuencia la eficacia del acto notificado, así como la determinación del momento de que empiezan a correr los plazos para su cumplimiento o prescripción. Al respecto conviene especificar que el computo de los plazos transcurre a partir del día siguiente a aquel en que surte efectos la notificación.

2.4.1. Procedimiento de Fiscalización.

La autoridad administrativa está facultada por la propia constitución en el artículo 16 párrafo 11º para practicar vistas domiciliarias, en ese mismo sentido el artículo 42 fracción III del Código Fiscal de la Federación, faculta a las autoridades fiscales para realizarlas a fin de comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, es indudable que estas visitas se traducen en actos de molestia para los particulares, por lo que el procedimiento deberá estar debidamente fundado y

motivado en los términos que establece la Constitución y reunir las formalidades de las leyes respectivas y así mismo las prescritas para los cateos.

La orden de visita deberá ajustarse a los artículos 38 y 43 del Código Fiscal, los cuales establecen que deberá ser por escrito, fundado y motivado, señalar la autoridad que la emite, contener firma autógrafa del funcionario competente, así mismo expresar el objeto o propósito de la visita, nombre (s) de las personas a quienes va dirigida, así como el de los visitadores, y el lugar o lugares en donde deba efectuarse la visita.

La visita se realiza en el domicilio señalado en la orden, con la persona que se visita o su representante legal, excepto si previo citatorio entregado el día anterior no se presenta entonces se procede con la persona que se encuentre en el lugar de la visita.

Los visitadores tendrán que identificarse y requerirán al visitado para nombrar dos testigos, en caso de negativa del visitado, éstos serán nombrados por los visitadores.

Una vez realizada esa formalidad se procede a revisar, seleccionar y marcar en los documentos la información.

En las visitas se deben asentar todos los hechos y circunstancias acaecidas durante su realización en actas pormenorizada que pueden ser totales o parciales, Los visitadores pueden realizar compulsas con terceros a fin de obtener mayor certeza de la situación fiscal del visitado, de la visita se levanta un acta final a la cual se citará al visitado, testigos y visitadores para proceder a la firma, en caso de negativa de la firma se asienta en el acta.

De los documentos solicitados por la autoridades se pueden realizar revisiones de escritorio, al concluir las se notificarán los resultados al contribuyente a fin de que corrija su situación fiscal.

Dentro de estas mismas facultades están las revisiones en las oficinas fiscales respecto de declaraciones e informes que presentan los contribuyentes en cumplimiento de las disposiciones legales o requerimientos de la autoridad, emitidos por contador público autorizado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a estas pruebas se le denominan pruebas selectivas, teniendo un valor

probatorio semejante al de las visitas. Las omisiones que detecten las autoridades se notifican mediante oficio al contribuyente, para que dentro del plazo legal manifieste lo que a su derecho convenga.

2.4.2. Procedimiento de Determinación.

Las autoridades pueden llevar a cabo la determinación de las contribuciones que no se hayan cubierto en su oportunidad por el causante, estas se pueden determinar sobre base cierta o presunta, de acuerdo los artículos 55-64 del Código Fiscal de la Federación, la autoridad cuantificará la base gravable de las contribuciones que adeuda y aplicará la tasa correspondiente para la determinación de esas obligaciones fiscales.

Al efecto de realizar esta cuantificación las autoridades necesitara precisar la base del impuesto través de información que de acuerdo a sus facultades de fiscalización puede obtener, esto es, información contable y administrativa que obre en su poder, por lo que la determinación será cierta; pero como en los casos de incumplimiento se encuentran irregularidades, se hace necesario realizar las determinaciones sobre una base estimada, por lo que podrá utilizar datos de la contabilidad del contribuyente, intervención en sus operaciones hasta por 30 días, información a través de compulsas a proveedores y clientes, o bien datos de ejercicios anteriores, todo para llegarse de datos que el contribuyente no registro. La determinación de deberá iniciar con el último ejercicio de doce meses, por el que se hubiera presentado o debió presentarse la declaración, y si se comprueba que en ese ejercicio hubo irregularidades, se procederá a la determinación de contribuciones omitidas en ejercicios anteriores.

2.4.3. Procedimiento Administrativo de Ejecución.

Nos encontramos aquí con un procedimiento que ha sido objeto de argumentaciones con respecto a su constitucionalidad por ser violatorio de los artículos 14 y 17 de la Constitución, en lo referente que la autoridad priva de sus bienes, propiedades, posesiones, o derecho a los contribuyentes sin juicio seguido

ante los tribunales previamente establecidos, por lo que el fisco se hace justicia por sí mismo.

En ese punto es importante recordar que como parte del objeto de una determinación derivada de la facultad fiscalizadora de las autoridades, es la del cobro de las contribuciones adeudadas al fisco y el cual supone el agotamiento previo de procedimientos de determinación del crédito fiscal.

El artículo 6 del Código Fiscal de la Federación, establece que las contribuciones se causan con forme se realicen los hechos generadores correspondientes y son los particulares quienes determinaran, de acuerdo a las disposiciones vigentes en el momento de su causación y pagar en el plazo señalado; si el contribuyente no paga dentro del plazo las autoridades fiscales ejercerán sus facultades para determinar el monto de las contribuciones omitidas que deberán ser pagadas o garantizadas junto con sus accesorios dentro del mes siguiente a la fecha en que surta efectos la notificación.

Si el contribuyente paga en tiempo el procedimiento llega a su fin, pero si el crédito subsiste por falta de pago la autoridad deberá aplicar el procedimiento administrativo de ejecución en uso de su facultad económica coactiva, su legalidad se presume de acuerdo al artículo 68 del Código Fiscal de la Federación, y su definitividad deriva de que la esfera jurídica del administrado no puede ser modificada, es decir, por no existir pendiente ningún procedimiento de revisión o intentado medios de defensa.

Basándonos en lo anterior podemos determinar que el procedimiento administrativo de ejecución es el resultado lógico de un procedimiento de determinación para hacer efectivo un crédito y que su existencia se justifica a través de la ejecutoriedad del acto administrativo, que al ser válido en razón de la presunción de legalidad que la ley le atribuye y ser eficaz como consecuencia de su notificación al particular, el resultado deberá ser consistente en que el fisco obtenga el ingreso que se le adeude.

El procedimiento administrativo de ejecución se puede decir que se agota en dos etapas; el embargo y el remate, sin embargo existen de acuerdo al artículo 144 del Código Fiscal de la Federación, la suspensión del procedimiento que evita la

ejecución cuando los créditos tributarios a pesar de ser definitivos en la esfera administrativa, no han sido consentidos ya que pueden ser impugnados, revocados o anulados por lo que mientras no queden firmes puede suspenderse su ejecución previa solicitud del interesado ante la oficina ejecutora y aseguramiento del interés fiscal. Independientemente de la solicitud del particular y el aseguramiento del interés fiscal dentro de los 45 días siguientes a la fecha en que surta sus efectos la notificación de la resolución cuya ejecución se suspende se deberá comprobar que se ha promovido recurso administrativo o juicio, ya que en caso contrario se entenderá que se consintió la resolución y deberá continuarse el procedimiento. Si se comprueba la interposición del recurso o juicio, la suspensión procederá hasta que se dicte la resolución definitiva.

La suspensión podrá ser ordenada por el superior jerárquico de la ejecutora o por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando la ejecutora le niegue o viole la suspensión otorgada al particular.

Ahora bien el embargo procede cuando exista un crédito definitivo y exigible, y que éste haya sido notificado personalmente, cumpliendo con las formalidades que el Código Fiscal de la Federación previene.

En la diligencia el ejecutado podrá nombrar dos testigos, a falta de que este los nombre, el ejecutor los nombrará, se levantará acta pormenorizada de los hechos. La persona con quien se entienda la diligencia señalará los bienes sobre los cuales se trabará el embargo, ajustándose a lo que establece el artículo 155 del Código Civil; si de los bienes señalados no se ajustan, están fuera de la circunscripción de la oficina ejecutora, ya están gravados o son de fácil descomposición, deterioro o inflamables, el ejecutor trabará el embargo sobre los bienes que a su juicio garanticen mejor el interés, pero respetando los que por derecho son inembargables.

Cuando se nombra depositario y se trata de bienes muebles, el depositario deberá entregarlos en las siguientes 24 horas en la oficina ejecutora, si son créditos se notificarán al deudor, en caso de bienes raíces, derechos reales y negociaciones deberán ser inscritos en el Registro Público de la Propiedad o en la de Comercio según corresponda.

El remate se realizará en subasta pública o almoneda. Podrán realizarse hasta dos subastas con 15 días de diferencia cada una, si el remate no se realiza o no se presentan postores en la primera, se podrán enajenar directamente, por tercera persona o bien adquirirlos el fisco.

El embargado puede proponer comprador hasta antes que se finque el remate, y esta enajenación se realiza fuera de subasta, de igual manera cuando las adquiera el fisco debido a la falta de postores, de pujas o empate, o bien que los bienes sean de fácil descomposición, deterioro o inflamables.

El día y hora señalados para el remate, el jefe de la oficina ejecutora informará de los nombres de las personas que podrán participar en el remate por haber presentado los siguientes requisitos: escrito con los datos del oferente, postura no menor de las dos terceras partes de la base fijada para el remate la cual se determina con valor del avalúo del bien o el precio acordado entre ejecutora y embarque, y el certificado de depósito cuando menos del 10% de la base fijada para el remate.

Los participantes podrán mejorar sus posturas y el jefe de la oficina ejecutora fincará el remate a quien sostenga la mas alta.

En los remates de bienes muebles el vencedor dispone de tres días para entregar el resto de la cantidad ofrecida de contado, ya que su postura pudo haber sido en plazos. El adquirente de inmuebles o negociaciones tendrá 10 días para enterar la cantidad ofrecida de contado, y dentro de los 10 días posteriores se deberán firmar las escrituras y entregar al adquirente los bienes adjudicados libres de todo gravamen. Si no se presentan los adquirentes a liquidar el precio dentro de los plazos señalados perderán sus depósitos a favor del fisco.

El producto del remate, de la venta fuera de subasta o de la adjudicación al fisco, deberá aplicarse a cubrir el crédito fiscal y el excedente se entregará al embargado.

CAPITULO TERCERO

JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

3.1. TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

La creación del Tribunal Fiscal de la Federación en 1936, mediante la expedición de la Ley de Justicia Fiscal, era una propuesta de creación de tribunales de lo contencioso-administrativo con plena independencia del poder judicial, cuya existencia pugnaba con las ideas expuestas por Vallarta, y se sustentaban con criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la cual la idea central era:

“Permitir que la administración a través de un órgano autónomo, no subordinado jerárquicamente al Presidente de la República o al Secretario de Hacienda, tuviese la oportunidad de corregir sus propios errores a través de un procedimiento cuyos resultados el particular podría aún impugnar a través del juicio de amparo, fue una solución que hoy puede ya calificarse como certera, pero suprimir la intervención justicia federal en materia fiscal, a través de un juicio que por casi un siglo había existido en nuestras leyes, parecía, y era un paso muy audaz en 1953.”¹

Esta ley coincidía con la Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo, que su antecedente directo lo encontramos en la legislación francesa y en especial por la existencia del tribunal conocido como Consejo de Estado, esta ley más conocida como la Ley de Lares, en honor de su creador el jurista mexicano Don Teodosio Lares, coincide en lo referente a que no corresponde el conocimiento de cuestiones administrativas a la autoridad judicial, y que fue declarada anticonstitucional por considerarla violatoria de la división de poderes que comprende nuestra Constitución.

¹ MARGAIN MANAUTOU, EMILIO. “DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO”, EDITORIAL PORRÚA, S.A. 9ª EDICIÓN, MEXICO, 2000. PAGINA 65.

En la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal no se da en sí una justificación jurídica, del por que la necesidad de instaurar tribunales con plena autonomía del poder judicial, pero sí una explicación mas bien ordinaria en la cual su sustento legal se baso en el principio de lo que no esta prohibido está permitido, en el sentido de que “al interpretarse el artículo 14 Constitucional que establece la garantía del juicio, la jurisprudencia ha sostenido que no es necesario que ese juicio se tramite precisamente ante las autoridades judiciales, con lo que implícitamente se ha reconocido la legalidad de procedimientos contenciosos de carácter jurisdiccional, tramitados ante las autoridades administrativas”²

También, a nuestro parecer, es el que de alguna manera el Poder Judicial sigue teniendo injerencia cuando se trata del contencioso administrativo de plena jurisdicción, ya que, las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación pueden impugnarse por el particular afectado en amparo directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito, o bien en revisión ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuando la defensa cambia de ilegalidad a inconstitucionalidad de la disposición aplicada; por parte de la autoridad, procede el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito de la jurisdicción de la Sala sentenciadora.

Así de esa manera, podemos justificar la existencia por un lado de una ley como lo fue la Ley de Justicia Fiscal, que sin una argumentación plenamente jurídica, cambia la estructuración de la aplicación de la justicia administrativa, en aquellas épocas en que eso era demasiado audaz.

La Ley de Justicia Fiscal tuvo vigencia hasta el 31 de diciembre de 1938, y el 1º de diciembre de 1938 entró en vigor el Código Fiscal de la Federación. Que recogió el contenido de la Ley de Justicia Fiscal y, además, incorporo todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria, el procedimiento económico-coactivo e infracciones y sanciones.

En lo subsecuente las fallas de técnica legislativa se fueron corrigiendo mediante diversas reformas, en el año de 1946 debido a la gran revuelta que todavía

² LOMELI CEREZO, MARGARITA. “EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA LEY DE JUSTICIA FISCAL”. EDITADO POR EL T.F.F, MEXICO, D.F. 1994, PAGINA 14.

ocasionaba la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación, se procedió a reformar el artículo 104 de la constitución estableciéndose: "En los juicios en que La Federación está interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, contra las sentencias de tribunales administrativos creados por ley federal, siempre que dichos tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos".³

Así mismo como consecuencia de esa reforma se estableció, a favor de las autoridades hacendarias, el recurso de revisión fiscal contra las sentencias dictadas en el Tribunal Fiscal de la Federación, en asuntos en que el crédito se encontraba determinado y fuese mayor de \$20 000.00, o bien, cuando el crédito fuera indeterminado.

En este evolucionar es de gran importancia señalar que en las reformas que hubo del Código Fiscal de la Federación de 1966, se eliminaron las normas relativas a la organización del tribunal, y que se consignaron en la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, promulgada el 24 de diciembre de 1966, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 19 de enero de 1967.

El Código Fiscal de la Federación de 1981, entró en vigor hasta el 1º de abril de 1983, esto se prevé que por las situaciones económicas que acontecían en el país en ese momento, pero debido a las reformas de 1982 se dispuso en un transitorio que entraría en vigor el 1º de enero de 1983, con excepción hecha al título VI referente al procedimiento contencioso, que entraría en vigor el 1º de enero de abril de 1983.

Todas las dudas acerca de la constitucionalidad del Tribunal Fiscal de la Federación o de la existencia de tribunales de lo contencioso administrativo en las entidades federativas, desaparecieron con las reformas al artículo 104 constitucional de 1967, en donde se le adicionó la fracción I-B, y sobre todo con la reforma que se promulgó el 29 de julio de 1987 que adicionó la fracción XXIX-H al artículo 73 del mismo ordenamiento, que a la letra dicen:

Artículo 73. - El Congreso tiene facultad:

³ PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 30 DE DICIEMBRE DE 1946.

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

Artículo 104. – Corresponde a los tribunales de la Federación conocer:

(...) I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo a que se refiere la fracción XXIX-H del artículo 73 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los tramites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo directo, y en contra de las resoluciones que en ellas se dicten los Tribunales Colegiados de Distrito no procederá juicio o recurso alguno; (...)

En el año de 1937, la Ley de Justicia Fiscal, creó el Tribunal fiscal de la Federación, con el propósito de otorgar a los administrados, un medio de defensa jurídico, que les permitiera defenderse de los actos ilegales de las autoridades fiscales que les causaren un perjuicio jurídico.

Así pues el Tribunal Fiscal de la Federación fue instituido en beneficio de las personas físicas o morales, afectadas por la actividad arbitraria de las autoridades fiscales y administrativas.

Para lograr lo anterior, se diseñó un procedimiento de impartición de justicia sencilla, clara y expedita.

Ahora bien, es innegable que las leyes requieren de modificaciones por no ser perfectas y porque, además, siendo reflejo de la realidad social, al cambiar ésta ineludiblemente deben actualizarse aquéllas, sin embargo, tales cambios deben realizarse sin afectar los principios básicos que las generaron, antes por el contrario, procurando su mejor cumplimiento.

Esto no ha sido el caso del procedimiento contencioso administrativo, el cual, como consecuencia de la gran cantidad de reformas legislativas e interpretaciones

jurisprudenciales habidas de 1937 a la fecha, se ha transformado, del procedimiento sencillo y claro que el legislador inicialmente estableciera, en un procedimiento extremadamente complejo y técnico, en donde la justicia se ve reducida a una serie de complejos y técnicos formulismos.

Ello ha provocado una evidente incongruencia, dadas las reformas que por su parte ha recibido el artículo 17 de la Constitución, a fin de definir más claramente el tipo de justicia, a que tenemos derecho los mexicanos, pues resulta contradictorio que, en tanto que se establece al nivel de garantía constitucional, el derecho a una justicia pronta, completa e imparcial, se modifique el proceso de manera tal, que se haga punto menos que imposible el obtener tales beneficios.

3.1.1. Naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Al hablar del contencioso administrativo en México, se aluden especialmente a dos clases de juicios, el de plena jurisdicción y de anulación o ilegitimidad.

Para precisar esto es importante recordar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en su creación esta profundamente influido por la doctrina francesa.

En la legislación francesa el juicio contencioso administrativo más importante es de plena jurisdicción y se ventila ante un tribunal denominado Consejo de Estado, cuyas decisiones no pueden ser revisadas por el órgano judicial en virtud de que dicho tribunal se encuentra a igual nivel constitucional que la Suprema Corte de Justicia.

Aquí es importante hacer notar que aún cuando Francia es la autora de la Teoría de la División de Poderes, no ha permitido que las decisiones administrativas las revise un órgano judicial, sino un órgano administrativo como lo es el Consejo de Estado, por considerar que los actos del Poder Ejecutivo en materia administrativa y tributaria no deben ser revisados más que por un órgano del mismo Poder.

En México, siguiendo una tendencia anglonorteamericana, los órganos judiciales revisan los actos o resoluciones de las autoridades administrativas, siempre que esos actos o resoluciones no sean de competencia, en primera instancia, del

tribunal de anulación que existe en materia federal y que es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En este orden de ideas, las sentencias dictadas en las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueden impugnarse por el particular afectado en amparo directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito de la jurisdicción de la Sala que la dictó o bien en revisión ante el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando la defensa cambia de ilegalidad a inconstitucionalidad de la disposición aplicada, por parte de la autoridad procede el recurso de revisión ante el Tribunal Colegiado de Circuito de la jurisdicción de la sala sentenciadora.

Por lo cual tenemos que en México, el contencioso administrativo de plena jurisdicción federal o local se ventila ante tribunales judiciales federales y el contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad en materia federal o local ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa o Tribunal de lo Contencioso Administrativo.

Y es en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el cual puntualizaremos nuestro estudio.

Se considera que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal de anulación y no de plena jurisdicción aun cuando recoge alguna de las características de éste último, pero no por lo cual le hacen perder su naturaleza de anulación, dos son las características fundamentales para determinar que es un tribunal de anulación son:

- a) El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no puede ejecutar sus propias sentencias. Ante la negativa de cumplimiento por parte de la autoridad con lo resuelto por dicho tribunal, el actor debe acudir al juicio de plena jurisdicción para obtener de éste órgano el mandato de exigibilidad o de cumplimiento.
- b) Ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el juicio es de ilegitimidad, violación de la ley con la resolución emitida, en cambio en los Juzgados de Distrito el juicio en materia administrativa es de plena jurisdicción sea por inconstitucionalidad del ordenamiento aplicado o violación de los derechos subjetivos o de garantías individuales.

En este punto es importante referir que hay argumentos importantes que esgrimen algunos autores, entre ellos Cortina Gutiérrez, que afirma que el juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa "es un juicio de anulación en algunos casos, pero también de plena jurisdicción en otros casos"⁴, algunos casos muy concretos nos pueden ejemplificar cuando el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa actúa como tribunal de plena jurisdicción, y es cuando se alega violación de la ley aplicada, y de ser esto cierto, el tribunal, no se concreta a declarar la nulidad de la resolución reclamada sino, además señala las bases conforme a las cuales debe dictarse la nueva resolución, esto consagrado en el artículo 239, fracción III, y la fracción IV que fue adicionada el 31 de diciembre del 2000, que para efectos mencionaremos ambas:

Artículo 239. - La sentencia definitiva podrá (...)

III. 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.

V. Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Así mismo el artículo 237 del mismo ordenamiento que establece:

Artículo 237. - Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultad de invocar hechos notorios (...)

(ADICIONADO, D.O. 31 DE DICIEMBRE DE 2000)

En el caso de sentencias en que se condene a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad, el Tribunal deberá previamente constatar el derecho que tiene el particular, además de la ilegalidad de la resolución impugnada.

⁴ REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NUMERO EXTRAORDINARIO, NOVIEMBRE DE 1965, "EL CONTROL JURISDICCIONAL ADMINISTRATIVO DE LA LEGALIDAD Y DE LA FACULTAD DISCRECIONAL". A. CORTINA GUTIERREZ.

En caso similar encontramos a la queja, que es un medio de defensa que tiene a su alcance el particular y que está comprendida en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación.

En lo particular considero que de existir un punto de debate acerca de la naturaleza del tribunal, las siguientes fracciones del referido artículo, que me permito transcribir, serían las mas indicadas para crear una polémica.

(REFORMADO PRIMER PARRAFO, D.O. 31 DE DICIEMBRE DE 2000)

Artículo 239-B. - En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

I. Procederá en contra de los siguientes actos:

a) La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.

b) Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.

(ADICIONADO, D.O. 31 DE DICIEMBRE DE 2000)

c) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

Estas son las causas por las que se puede interponer la queja, por lo que se observa procede ante el incumplimiento de lo dispuesto por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ahora bien las fracciones que son de interés para lo referente a la naturaleza del tribunal son las siguientes:

Fracción III. En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

(REFORMADO, D.O. 31 DE DICIEMBRE DE 2000)

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita,

para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

(ADICIONADA, D.O. 31 DE DICIEMBRE DE 2000)

Fracción VII Tratándose del incumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la queja se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor, en cualquier momento(...)

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que incumpla la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.*

En ese orden de ideas hay jurisprudencia al respecto y algunas tesis aisladas que confirman el proceder jurídico del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y el cual confirman su naturaleza de anulación y no de plena jurisdicción como se pudiera pensar debido a las causas que con anterioridad se mencionaron.

Jurisprudencia número 801,649, visible en la Sexta Epoca, tercera parte LIV, del Semanario Judicial de la Federación, Segunda Sala, página 48.

TRIBUNAL FISCAL. EL AMPARO ES PROCEDENTE PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE SUS SENTENCIAS. Las sentencias del Tribunal Fiscal son, en términos generales, de carácter declarativo. En consecuencia, no motivan por sí mismas, en forma inmediata, la ejecución forzosa. Por lo cual, y atendiendo a que dicho órgano carece de la facultad de imperio, pues no puede emplear medios coercitivos para proveer al cumplimiento de sus fallos, resulta indispensable que ante otro tribunal se desenvuelva al proceso cuya culminación sea convertir una sentencia meramente declarativa, en un mandamiento idóneo, por sí mismo, para motivar de modo directo la ejecución. Si las resoluciones de aquel Tribunal son definitivas y poseen la fuerza de la cosa juzgada, y si, por tanto, crean una obligación a cargo de un órgano administrativo, la cual obligación es correlativa del derecho de un particular, no puede negarse que cuando se desobedece, o se deja de cumplir, el fallo de la Sala Fiscal, se incurre en una violación de garantías, puesto que se priva a un individuo del derecho que surge de una sentencia firme, pronunciada por autoridad competente, y esta privación se realiza sin que el órgano administrativo actúe con

* LO SUBRAYADO ES NUESTRO.

arreglo a la ley, y sin que la negativa, la omisión o la resistencia estén, de ninguna manera, legalmente fundadas y motivadas. Es claro, por ende, que el cumplimiento de la sentencia que pronunció el Tribunal contencioso administrativo da lugar a la interposición del juicio de amparo, ya que tal incumplimiento importa la infracción de los artículos 14 y 16 de la Carta Federal, y el mismo no puede impugnarse por medio de ningún recurso, o procedimiento que de modo expreso prevea el Código Fiscal.

Tesis aislada número 252.602, visible en la Séptima Época, sexta parte, tomos 109 al 114, Semanario Judicial de la Federación, Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, página 227.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, SENTENCIAS DEL. Conforme a los artículos 228, 229 y 230 del Código Fiscal de la Federación el Tribunal Fiscal es un Tribunal de nulidad, no de plena jurisdicción. Pero ello no impide que pueda declarar la nulidad parcial y la validez parcial de los actos impugnados, cuando por su naturaleza sea necesario hacer tal distingo. Y así, cuando los actos de autoridad lesivo a un particular e impugnados, resulten nulos en un aspecto y válidos en otro, es claro que el Tribunal puede, por mandato explícito del legislador, declarar la nulidad parcial y aún indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal, independientemente de cuando anule totalmente el acto, por vicios puramente formales del mismo, deberá dejar a salvo el derecho de las autoridades para dictar una nueva resolución, pero sin obligarlo a ello en cumplimiento de la sentencia.

La realidad es que un buen número de particulares que han obtenido sentencias favorables en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, han aceptado que la autoridad viole dichas sentencias, con el incumplimiento, antes de enfrascarse en un nuevo juicio y ante un Tribunal distinto, para obtener su cumplimiento.

3.1.2. Integración del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que les otorga su ley orgánica, por lo que actúa con total independencia de las autoridades hacendarias y demás autoridades administrativas, ya que posee su propio presupuesto y el nombramiento de sus magistrados es por acuerdo del Presidente de la República, con aprobación del Senado, por lo que no podrán ser removidos

de su cargo sin causa justificada, ni podrán reducirseles sus emolumentos durante el término de su cargo.

El Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa será designado en la primera sesión que en el año tenga el Pleno de la Sala Superior, durará en su cargo dos años y no podrá ser reelecto de forma inmediata. Las facultades expresas para su desempeño esta estipuladas en el artículo 26 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas y que sustraemos del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

Artículo 11. El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación.

II. Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.

III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales.

IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores.

V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la dirección de pensiones militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando el interesado afirme, para fundar su demanda que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del tribunal fiscal sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

VII. Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la administración pública federal centralizada.

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

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

X. Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae el artículo 77 bis de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

XI. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

XII. Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

XIII. Las que resuelvan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo, inclusive aquéllos a que se refiere el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

XIV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal Fiscal de la Federación conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se integra por la Sala Superior y por las Salas Regionales que por razones de división de trabajo se ha llevado a cabo la descentralización de estas últimas.

LA SALA SUPERIOR.

La Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se compondrá de once Magistrados, especialmente nombrados para integrarla, de entre los cuales se elegirá al presidente del tribunal. La Sala 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 7 de sus miembros para que pueda sesionar.

Las resoluciones del Pleno se tomarán por mayoría de los votos de sus integrantes presentes, que no podrán abstener su voto, a no ser de que tengan causa legal para hacerlo, si hay empate se diferirá en la siguiente sesión, cuando no se apruebe un proyecto por dos veces, se cambiará de ponente. Cuando se apruebe un precedente o se fije una jurisprudencia por el Pleno, se elabora la tesis y el rubro correspondiente para su publicación.

Generalmente las sesiones del Pleno son públicas, a excepción de cuando se designe presidente, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o las leyes así lo exijan, las sesiones serán privadas.

El artículo 16 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa estipula la competencia del Pleno, para lo cual se transcribe:

- I. Designar de entre sus integrantes al presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- II. Señalar la sede y el número de las Salas Regionales.
- III. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.
- IV. Fijar o suspender la jurisprudencia del tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.
- V. Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación.

VI. Resolver 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.

VII. Resolver sobre las excitativas de justicia y calificar los impedimentos en las recusaciones y excusas de los Magistrados y, en su caso, designar de entre los secretarios al que deba sustituir a un Magistrado de Sala Regional.

VIII. Dictar las medidas que sean necesarias para investigar las responsabilidades de los Magistrados establecidas en la ley de la materia y aplicar, en su caso, a los Magistrados las sanciones administrativas correspondientes, salvo en el caso de destitución la que se pondrá a la consideración del presidente de la República.

IX. Fijar y, en su caso, cambiar la adscripción de los Magistrados de las secciones y de las Salas Regionales.

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

XI. Designar de entre los Magistrados de la Sala Superior, a los Magistrados que realicen visitas extraordinarias a las Salas Regionales. El Magistrado designado dará cuenta del funcionamiento de éstas al Pleno del tribunal.

XII. Designar al secretario general de acuerdos, al oficial mayor y al contralor.

XIII. Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos.

XIV. Las demás que establezcan las leyes.

DE LAS SECCIONES.

Las Secciones de la Sala Superior, se integrarán por cinco magistrados de entre los cuales elegirán a sus presidentes, la presencia de cuatro bastara para poder sesionar la sección, el presidente del tribunal no integrará sección.

Las resoluciones de las secciones de la Sala Superior se tomarán por mayoría de los votos de sus integrantes presentes, que no podrán abstenerse de su voto, si no es por causa legal. En caso de empate, el asunto se diferirá para la siguiente sesión. Cuando no se apruebe un proyecto dos veces, cambiará de sección.

Por lo general las sesiones de las secciones de la Sala Superior serán públicas, a excepción de cuando se designe presidente, se ventilen cuestiones administrativas, la moral, el interés público o la ley así lo exija serán privadas.

Los presidentes de las secciones de la Sala Superior serán designados en la primera sesión que el año tenga sección respectiva, la cual será privada. Durarán en su cargo un año y no podrán ser reelectos en forma inmediata.

El artículo 20 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, nos estipula cual es la competencia de las Secciones de la Sala Superior, que a continuación transcribimos:

I. Resolver los juicios en los casos siguientes:

a) Los que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior.

b) En los que la resolución impugnada se encuentre fundada en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se hubiera aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos.

c) Resolver por atracción los juicios con características especiales, en los casos establecidos por el artículo 239-A, fracción I, inciso a), del Código Fiscal de la Federación.

II. (Derogada).

III. Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y resoluciones de la sección, así como la queja y determinar las medidas de apremio.

IV. Fijar o suspender la jurisprudencia del tribunal, conforme al Código Fiscal de la Federación, así como ordenar su publicación.

V. Aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y de la jurisprudencia fijada por la sección, así como ordenar su publicación.

VI. Las demás que establezcan las leyes.

Las facultades que les otorga la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a los presidentes de las Secciones de la Sala superior, están previstas en el artículo 22 de la mencionada Ley Orgánica.

LAS SALAS REGIONALES.

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 la mayoría de los votos.

Para su mejor distribución en el territorio nacional, el tribunal cuenta con Salas regionales, en el número que acuerde el Pleno de la Sala Superior, ubicadas en las siguientes entidades:

- I. Del Noroeste, con jurisdicción en los Estados de Baja California, Baja California Sur, Sinaloa y Sonora.
- II. Del Norte-Centro, con jurisdicción en los Estados de Coahuila, Chihuahua, Durango y Zacatecas.
- III. Del Noreste, con jurisdicción en los Estados de Nuevo León y Tamaulipas.
- IV. De Occidente, con jurisdicción en los Estados de Aguascalientes, Colima, Jalisco y Nayarit.
- V. Del Centro, con jurisdicción en los Estados de Guanajuato, Michoacán, Querétaro y San Luis Potosí.
- VI. De Hidalgo-México, con jurisdicción en los Estados de Hidalgo y de México.
- VII. Del Golfo-Centro, con jurisdicción en los Estados de Tlaxcala, Puebla y Veracruz.
- VIII. De Guerrero, con jurisdicción en el Estado de Guerrero.
- IX. Del Sureste, con jurisdicción en los Estados de Chiapas y Oaxaca.
- X. Peninsular, con jurisdicción en los Estados de Campeche, Tabasco, Quintana Roo y Yucatán.
- XI. Metropolitana, con jurisdicción en el Distrito Federal y en el Estado de Morelos.

La competencia de la Salas Regionales, está considerada en el artículo 11 arriba citado de su ley orgánica, a excepción de lo que le corresponda conocer al Pleno o a las secciones de la Sala Superior, de los cuales se encargarán de la instrucción.

Las salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra el domicilio fiscal del demandante e excepción:

- a) De empresas que formen parte del sistema financiero en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta.
- b) Tengan carácter de controladora o controlada en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta y determinen su resultado fiscal consolidado.
- c) El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en territorio nacional.
- d) El demandante resida en México y no tenga domicilio fiscal.

En las tres primeras fracciones, será competente la Sala Regional dentro de cuya jurisdicción territorial se encuentre la sede de la autoridad que dictó la resolución impugnada. Tratándose de la fracción IV, se atenderá al domicilio del particular.

Cuando la demandante sea la autoridad y promueva una resolución favorable al particular, será competente la Sala de la sede de dicha autoridad.

Si alguna ley confiere competencia al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin señalar procedimiento, se estará a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las sesiones de las Salas Regionales, diligencias o audiencias, generalmente son públicas a excepción de cuando se designe presidente, se ventilen cuestiones administrativas, o la moral, el interés público o la ley así lo estipulen serán privadas.

3.2. EL JUICIO DE NULIDAD.

Cuando el Estado ejerce su función administrativa ante los gobernados genera una relación jurídico administrativa con derechos y obligaciones recíprocas entre ambos. Los derechos que integran esta relación reciben el nombre de derechos públicos subjetivos en atención a que siempre participará en ella un ente público, regulado por normas de derecho público. Estos derechos se derivan de la Constitución, de las leyes o de los actos administrativos. Aquéllos que derivan de la Constitución o de las leyes surgen sin necesidad de ejecución de un acto pues existen en forma directa e inmediata. Los derechos que surgen con los actos administrativos dependen de la actuación de la autoridad que de manera unilateral, determina una situación jurídica concreta e individualizada, por lo que cuando dichos actos se formulan en contravención al mandato legal deben ser corregidos.⁵

Esta posibilidad de actuación ilegal, produce el establecimiento de medios de control, cuya finalidad es lograr la extinción de actos contrarios a derecho y el resarcimiento de los daños o perjuicios causados a los gobernados con dicha actuación de las autoridades; por lo que "Estos medios de control constituyen una garantía para la protección de los derechos de los gobernados, y tiene como fin la

⁵ LUCERO ESPINOSA, MANUEL. "TEORIA Y PRACTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO ANTE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN", EDITORIAL PORRUA, 2ª EDICIÓN, MEXICO, D.F. 1992. PÁGINA 11.

revisión de la legalidad de la actuación administrativa con el propósito de encauzarla dentro del marco legal".⁶

Otra de las facultades del Estado es ejercer la función jurisdiccional con el objeto de resolver las controversias que se plantean entre dos partes con intereses contrapuestos, que son sometidos a la consideración de un órgano imparcial, por lo que la jurisdicción administrativa se refiere a instancias que tienen los gobernados para impugnar los actos administrativos, y se ejerce ante tribunales imparciales encargados de dirimir el conflicto.

El juicio de nulidad constituye un medio de control jurisdiccional de los actos de la Administración Pública, mediante una instancia por la que los gobernados pueden lograr la defensa de sus derechos o intereses, cuando se vean afectados por actos administrativos ilegales.

La finalidad de nuestro juicio de nulidad fue la de instaurarse para la protección de los derechos públicos subjetivos de los particulares afectados en su interés jurídico. Así, mediante este procedimiento los particulares tienen la posibilidad de que un juzgador con un punto de vista objetivo e imparcial analice los actos de molestia dictados por las autoridades federales y declare si se han observado o no las bases mínimas de legalidad que todo acto de autoridad debe cumplir.

3.2.1. Partes en el juicio de nulidad.

Al hablar de las partes en el juicio de nulidad, que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa nos referimos principalmente a los que enumera el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación las cuales son:

- I. El particular afectado con los actos administrativos, denominado Demandante o Actor.
 - II. Los demandados. Tendrán ese carácter:
 - a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.
 - b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa.
-

- III. El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, 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.
- Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en otros juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.
- IV. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del actor.

EL DEMANDANTE O ACTOR: Es quien promueve el juicio de nulidad y puede tener tal carácter el particular o la autoridad administrativa, cuando esta pretenda solicitar la nulidad de una resolución que favorezca a un particular.

El demandante deberá demostrar que la resolución le causa agravio o afecta sus intereses jurídicos, por lo que puede tener tal calidad, tratándose del particular, no solo aquel contra quien se emite la resolución, si no también quien de no impugnarla, sufrirá un agravio, caso concreto del tercero con interés legítimo.

El demandante podrá autorizar en su demanda a licenciado en derecho para que a su nombre reciba notificaciones, así como para hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recurso, para cuyo efecto deberá registrar su cédula profesional.

En cada escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante salvo en el caso de que se trate de la impugnación de resoluciones conexas que afectan los intereses jurídicos de dos o más personas, en el cual los demandantes deberán de designar a un representante común y en caso de no hacerlo lo hará el magistrado instructor al admitir su demanda. No hay obstáculo para que cada uno de los interesados impugne por separado la resolución.

⁶ LUCERO ESPINOSA, MANUEL. OB. CIT. PAGINA 14.

DEMANDADOS: Son partes demandadas las que el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación especifica.

Las autoridades que actúen como parte demandada o parte actora, podrán nombrar delegados autorizados para hacer promociones de trámite, rendir pruebas, presentar alegatos e interponer recursos.

Cuando la Sala que conozca de la demanda considere que alguna autoridad deba ser parte del juicio, no habiendo sido señalada como tal por el actor, de oficio deberá corrérsele traslado para que conteste en el plazo legal.

De conformidad con lo anterior, si el acto es imputable a una unidad administrativa de la secretaría de Salud o de la Secretaría de Obras Públicas, deberán señalarse como autoridades demandadas a la unidad administrativa que lo emitió y al titular de su dependencia.

Cuando el acto lo expide una autoridad dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o conjuntamente con una autoridad dependiente de una entidad federativa coordinada en materia tributaria, serán autoridades demandadas las que emitieron el acto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuando por reorganización administrativa o reformas legales una autoridad es sustituida por otra, ésta adquiere la calidad de autoridad demandada por las resoluciones que en su época se impugnen de aquella ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

EL TERCERO: El legislador da un concepto de tercero al establecer que es aquel que tenga un derecho incompatible con pretensión del demandado, por lo que se desprende que el tercero es parte interesada en apoyar la defensa que la autoridad hace de la resolución.

En efecto, el tercero sufrirá un menoscabo si la autoridad es vencida en juicio, por lo que es necesario que sea escuchado y vencido en el juicio.

El tercero, de señalarse, podrá apersonarse en el juicio dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquel en que se corra traslado de la demanda o de su contestación, justificando su derecho para intervenir, debiendo adjuntar a su escrito documento que acredite su personalidad, pruebas documentales,

cuestionario para los peritos, o bien señalar en donde se encuentran, se tendrán por no ofrecidas.

3.2.2. De la demanda y su contestación.

La demanda debe interponerse dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes al en que surta efectos la notificación del acto que se impugna, ante la Oficialía de Partes de la Sala Regional del Tribunal Fiscal que corresponda al domicilio fiscal del actor. En los casos en que dicho domicilio se encuentre fuera de la sede de dicha Sala se podrá enviar la demanda inicial mediante correo certificado con acuse de recibo. El término para interponer la demanda podrá ampliarse a un año únicamente en los casos de fallecimiento, incapacidad o declaración de ausencia del actor, mientras no hayan sido aceptados los cargos de representante de la sucesión, tutor del incapaz, o representante legal del ausente, esto lo prevé el artículo 207 del Código Fiscal de la Federación.

En la demanda el actor debe cumplir con las formalidades previstas en el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, que son:

- a) Señalar nombre, domicilio fiscal del actor, y en su caso, domicilio convencional para recibir notificaciones; si no se menciona éste último domicilio las notificaciones se realizarán en el domicilio fiscal del actor. Reformado Fiscalmente el domicilio para escuchar notificaciones deberá señalarse en la sede de la jurisdicción de la Sala Regional y no en cualquier lugar de la República.
- b) Indicar cual es la resolución que se impugna y la autoridad o las autoridades que la emitieron.
- c) Relatar los hechos que dieron origen a la demanda, exhibir las pruebas que se ofrecen.
- d) Manifestar los conceptos de impugnación que se hacen valer en contra del acto impugnado.
- e) Señalar el nombre y domicilio del tercero interesado, cuando exista.

Asimismo, deberá anexar los siguientes documentos, señalados en el artículo 209 de citado Código, y reformados en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre del 2000 que son:

- a) Una copia de la demanda y de los documentos anexos para cada una de las partes.
- b) Documento con el que se acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando no gestione a nombre propio.
- c) El documento en que conste el acto impugnado. El supuesto en que se impugne una resolución negativa ficta deberá acompañarse una copia, en la que obre el sello de recepción, de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.
- d) La constancia de notificación del acto impugnado. Cuando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar por escrito en la demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que se apoya, el magistrado instructor concederá a la actora el término de cinco días para que las desvirtúe. Si durante dicho término no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada se presumirá legal la diligencia de la notificación de la referida resolución.
- e) El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el demandante.
- f) El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante, en los casos señalados por el último párrafo del artículo 232.
- g) Las pruebas documentales que ofrezca.

Está regulada la prevención por el término de cinco días hábiles para la presentación de cualquiera de éstos documentos, o bien, para corregir o subsanar omisiones en algunos de los datos señalados en el artículo 208 del Código Fiscal,

en sus fracciones III, IV, V, VII y VIII. Asimismo, se establece que cuando los documentos ofrecidos por el actor no obren en su poder, podrán ser requeridos a su costa al archivo o a la autoridad ante la que se encuentren dichos documentos, siempre y cuando acompañen a la demanda copia de la solicitud presentada cuando menos cinco días antes a la presentación de la demanda. Quedan exceptuados de lo anterior, el envío de expedientes administrativos.

Siguiendo el procedimiento del juicio, una vez admitida la demanda por el Magistrado Instructor, se le correrá traslado a las autoridades demandadas para que contesten la demanda en un término de cuarenta y cinco días hábiles, contados a partir de que surta efectos la notificación de la admisión.

En dicha contestación, las autoridades demandadas deberán referirse a todos los hechos manifestados por el actor; en su omisión se tendrán por ciertos los hechos que el actor impute a dichas autoridades; de igual forma sucede cuando la contestación no sea presentada en tiempo, exceptuando el caso en el que los hechos del actor logren ser desvirtuados con las pruebas rendidas o por hechos notorios.

Si alguna autoridad que debiera ser llamada al juicio de nulidad no fuera señalada por el actor en su demanda, de oficio se le correrá traslado para que conteste la demanda en el término concedido. Dicho término corre en forma individual para cada autoridad demandada.

Las autoridades demandadas también deben cumplir con ciertos requisitos al formular su contestación de demanda, mismos que se señalan en los artículos 213 y 214 del Código Fiscal de la Federación. A partir de 1996, las autoridades demandadas no cuentan con el plazo de cinco días para corregir o subsanar los errores cometidos en la contestación de demanda. Los requisitos a cumplir son los siguientes:

- a) Expresar los incidentes de previo y especial pronunciamiento que en su caso se originen en el juicio de nulidad.
- b) Expresarán las consideraciones que a su juicio impidan la resolución del fondo del asunto controvertido, o bien, cuando no haya nacido o se haya extinguido el derecho en que apoya su demanda el actor.

- c) Deben referirse concretamente a todos y cada uno de los hechos formulados por el actor, afirmándolos o negándolos sea por no ser propios, o bien, por que ocurrieron de manera distinta, con la posibilidad de que en la omisión de contestar alguno de los hechos formulados por el actor, éstos se imputen ciertos, tal y como ya se mencionó en párrafos anteriores.
- d) Expresar sus argumentaciones para considerar ineficaces los conceptos de impugnación hechos valer por el actor.
- e) Señalar y exhibir las pruebas que en su caso ofrezca, siguiendo los mismos lineamientos establecidos para las pruebas del actor.
- f) Anexar copia de su contestación de demanda y de las pruebas ofrecidas para cada uno de los actores promoventes del juicio de nulidad, y del tercero, en el caso de que éste exista, junto con el cuestionario para el desahogo de prueba pericial e interrogatorio para prueba testimonial, si éstas son ofrecidas por las autoridades demandadas, y en su caso, la ampliación del cuestionario para el desahogo de la prueba pericial ofrecida por el actor.
- g) En el caso de negativa ficta, expresarán los hechos y el derecho en que se funda la misma.

3.2.3. Substanciación del juicio de nulidad.

Una vez presentada la demanda de nulidad, el Magistrado Instructor designado de la Sala Regional correspondiente procederá a admitir la demanda verificando que se hayan cumplido los requisitos exigidos por los artículos antes señalados, y en caso necesario, concederá el término señalado en el párrafo anterior para que complete el actor su demanda. En los casos en que la omisión sea relativa a lo que indica el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación al señalamiento del nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta, por último, si la omisión no cumplimentada se refiere a lo que estipula el artículo 209 del Código Fiscal de la Federación, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente no los presente dentro de dicho plazo y se trate de documentos a

que se refieren las fracciones I a IV, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones V, VI y VII, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Respecto de los impedimentos y excusas de los Magistrados de la Sala Regional, las causas en que son procedentes para éstos efectos son las mismas que se señalan para los Magistrados, Ministros y Jueces del Poder Judicial Federal, indicados en su Ley Orgánica y el conocimiento y resolución de las mismas, compete a la Sala Superior del Tribunal, de conformidad con el artículo 16 fracción VII, de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal.

Las autoridades demandadas no podrán en ningún caso cambiar los fundamentos de derecho que sirvieron de base para la emisión de la resolución impugnada. En caso de negativa ficta, la autoridad expresará los hechos y el derecho en que se apoya la misma.

Las autoridades demandadas podrán allanarse a las pretensiones del actor, o bien, revocar el acto impugnado, desde la contestación de la demanda y hasta antes del cierre de instrucción del juicio de nulidad, artículo 215.

El Código Fiscal establece la posibilidad de ampliar la demanda y la contestación de ésta, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos en los que el actor requiere de un acto procesal más, para poder impugnar los hechos conocidos con posterioridad a la interposición de la demanda. Estos casos son los siguientes:

- a) En los casos de negativa ficta. Considerada en el artículo 37 de dicho Código, como el silencio de la autoridad para dar contestación a una instancia o petición formulada por el actor en un término mayor de tres meses. Se entiende que una vez transcurrido dicho término sin recibir contestación de la autoridad, ésta ha negado la instancia o petición formulada. Este silencio puede darse también en los casos de interposición de algún medio de defensa ante la autoridad administrativa.

- b) Cuando hasta la contestación de demanda, el actor conoce el acto principal y su notificación de los que deriva el acto que impugnó en la demanda de nulidad.
- c) En los casos de impugnación de notificaciones, los que se originan cuando se impugna un acto no notificado, o bien cuando dicho acto fue notificado en forma ilegal, para lo que el artículo 209 Bis del Código establece ciertas reglas para la procedencia del juicio de nulidad:
- Si el actor afirma conocer el acto, impugnará la notificación de éste haciendo saber la fecha en que lo conoció. Si también impugna el Acto Administrativo manifestará sus conceptos de impugnación relativos al acto junto con la impugnación de la notificación.
 - Si no el Acto Administrativo, el actor impugnará su notificación señalando la autoridad a quien le imputa su notificación o ejecución. Al contestar la demanda, la Autoridad deberá acompañar constancia del acto y de su notificación, los que podrá impugnar el actor al momento de ampliar su demanda.
- d) La Sala Regional tiene obligación de estudiar los conceptos de impugnación hechos valer contra la notificación del acto, con anterioridad al estudio del fondo del asunto. Al resolver respecto de la notificación, si ésta fue practicada legalmente y por ende la demanda fue presentada extemporáneamente, sobreseerá el juicio promovido. Si la notificación no fue realizada o fue hecha en forma ilegal, se tendrá al actor como sabedor del acto en la fecha que haya manifestado en su demanda, declarando nulas las actuaciones de las autoridades posteriores a la notificación ilegal, y en su caso, la Sala procederá a estudiar la impugnación hecha valer contra el acto impugnado.
- e) Cuando se introduzcan cuestiones al momento de contestar la demanda que no eran conocidas por el actor hasta ese momento, sin cambiar los fundamentos de derecho que originaron la resolución impugnada.

Con relación al procedimiento una vez obrando en poder del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la demanda, la contestación, en caso de ser procedente la ampliación de demanda y la contestación de ésta, que deben presentarse en un término de veinte días hábiles respectivamente. Tanto la ampliación como la contestación de ésta, deben cumplir con los mismos requisitos señalados para la demanda inicial y su contestación, excepto aquellos documentos que ya se hubieran ofrecido en la demanda o en la contestación iniciales, mismos que no será necesario exhibirlos nuevamente; y el actor cuenta con la posibilidad igualmente de subsanar o corregir errores vertidos en la ampliación en un término de cinco días hábiles, esto está previsto en el artículo 210 mismo ordenamiento.

Respecto del tercero que tenga un derecho incompatible con el actor, debe ser llamado a juicio desde el momento en que se admita la demanda para apersonarse en juicio dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a la notificación de dicha admisión. Su escrito de intervención deberá cumplir con los mismos requisitos de la demanda, y justificar su intervención en el juicio. Asimismo, debe adjuntar el documento con el que acredite su personalidad cuando no gestione en nombre propio, las pruebas documentales que ofrezca, y en su caso, los cuestionarios e interrogatorios para el desahogo de las pruebas pericial y testimonial, respectivamente, si éstas son ofrecidas por el tercero. Las reglas establecidas para el cumplimiento de los requisitos de la demanda y sus anexos surten los mismos efectos para el escrito del tercero (artículo 211 del Código Fiscal de la Federación).

En el juicio de nulidad serán admisibles toda clase de pruebas, excepto la confesional de autoridades mediante la absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que éstos últimos se limiten a hechos que consten en documentos públicos en poder de las autoridades, siempre y cuando estas pruebas se refieran concretamente a los hechos controvertidos, artículo 230 del Código Fiscal de la Federación.

Al ser tan amplia la admisión de pruebas podemos considerar admisibles en el juicio de nulidad a aquéllas que la ley reconoce como medios de prueba, y que

son la confesión - con la salvedad ya señalada -, documentos públicos y privados, dictamen pericial, reconocimiento o inspección judicial, testimonial, fotografías y en general todos aquellos elementos aportados por los descubrimientos de la ciencia, y las presunciones; las cuales serán valoradas y desahogadas en los términos del Código Fiscal y del Código Federal de Procedimientos Civiles de aplicación supletorio a esta materia.

Por lo que respecta a las pruebas pericial y testimonial el Código establece ciertas reglas específicas para su desahogo, éstas deberán ser ofrecidas desde la presentación de la demanda o de la contestación por cualquiera de las partes. Al admitir la contestación de demandada o la ampliación a ésta, se requerirá a las partes para que en el término de diez días presenten a sus peritos y acrediten reunir los requisitos correspondientes, acepten el cargo y protesten su legal desempeño. En caso de que alguna de las partes no presente a su perito, éste no acepte el cargo o no reúna los requisitos, sólo se aceptará el peritaje de la parte que sí cumpla con los requisitos. El Magistrado Instructor concederá quince días a cada perito para que presente su dictamen, en caso de no hacerlo dentro de dicho término sólo se aceptará el dictamen presentado en tiempo. Si resulta necesario un tercer peritaje, el Magistrado Instructor designará uno de los que tenga adscritos. Sobre la prueba testimonial, el Magistrado Instructor ordenará a cada parte para que presente sus testigos y sólo en el caso de que no pueda presentarlos, el Magistrado los mandará citar a una hora y día fijos, para que se presenten en la sede del Tribunal, salvo cuando dichos testigos tengan su domicilio fuera del Tribunal, casos en los que el Magistrado Instructor podrá solicitar el auxilio de los jueces o magistrados del Poder Judicial Federal o de algún tribunal administrativo federal, mediante el desahogo de exhorto. De los testimonios rendidos, se levantará acta pormenorizada con las preguntas formuladas por el Magistrado Instructor o por cualquiera de las partes. Las autoridades rendirán su testimonio por escrito, artículo 231 y 232 del Código Fiscal de la Federación.

En relación con las pruebas documentales ofrecidas por el actor en su demanda inicial, las autoridades tienen obligación de expedir desde luego, copias

certificadas de tales documentales previo pago de los derechos correspondientes. Si la autoridad no cumple con esta obligación, el Actor podrá solicitar a la Sala Regional requiera a las autoridades para la correspondiente exhibición de esas documentales en el juicio. En los casos en que las autoridades sin causa justificada no exhiban los documentos requeridos por el Magistrado Instructor, cuando éstos fueron identificados claramente en sus características y contenido por el actor, se presumirán ciertos los hechos que pretenda probar con tales documentos. En los casos que la autoridad ante la que obran los documentos solicitados por el actor no sea parte en el juicio de nulidad, el Magistrado Instructor podrá hacer valer medidas de apremio pecuniarias a los funcionarios omisos artículo 233 del Código Fiscal de la Federación.

Si las pruebas ofrecidas por el actor no pueden ser recabadas por la autoridad en la práctica administrativa normal, podrá solicitarse un plazo adicional para la obtención de las mismas, y si pasado dicho término no es posible la obtención de las pruebas, el Magistrado Instructor podrá considerar que está en presencia de omisión por causa justificada.

La valoración de las pruebas ofrecidas, se lleva a cabo mediante las reglas establecidas en el artículo 234 del Código Fiscal, con las siguientes consideraciones: hará prueba plena la confesión expresa de las partes, las presunciones legales que no admitan prueba en contrario, así como los hechos legalmente afirmados en documentos públicos por las autoridades, siempre y cuando los mismos no contengan manifestaciones de hechos o declaraciones de verdad formuladas por los particulares, pues en estos casos, esos documentos solamente hará prueba plena respecto de que se realizó tal declaración o manifestación ante la autoridad correspondiente, sin que se pruebe la verdad de lo declarado o manifestado en dichos documentos. En los actos derivados de la facultad de comprobación de las autoridades administrativas solo se entenderán como legalmente afirmados los hechos contenidos en las actas que para ese efecto se levanten.

De lo anterior se desprende que la carga de la prueba corresponde al actor, ya que los actos y resoluciones de las autoridades se presumen legales de

conformidad con el artículo 68 del Código en cita, salvo cuando exista una negativa lisa y llana - sin que lleve una afirmación intrínseca - sobre dichos actos o resoluciones por el actor, en los que se revierte la carga de la prueba a las autoridades. Así, el actor deberá aportar a la Sala los medios probatorios necesarios para demostrar y confirmar las argumentaciones vertidas en la demanda.

La valoración de todas las pruebas queda a cargo de la apreciación de la Sala Regional, por lo que si de las pruebas ofrecidas, la Sala llega a consideraciones distintas de las manifestadas en los hechos controvertidos en el litigio, podrá alejarse de las reglas antes señaladas, debiendo fundar razonadamente esta cuestión en la sentencia que dicte.

Diez días después de concluida la substanciación del juicio y no habiendo cuestiones pendientes que impidan dictar resolución, el Magistrado Instructor concederá un término de cinco días a las partes para que formulen sus alegatos por escrito, es decir, expongan los razonamientos necesarios para demostrar al juzgador que la parte contraria no tiene razón en su pretensión; mismos que deberán ser considerados al momento de dictar sentencia. Al vencer éste término, con alegatos o sin ellos, se cerrará la instrucción del juicio sin declaratoria expresa y se turnará el expediente para dictar la sentencia que corresponda, artículo 235 del mismo ordenamiento.

Cabe hacer mención, de la existencia del incidente de suspensión de la ejecución, mismo que podrá hacer valer el actor en cualquier momento del juicio - inclusive durante la tramitación del juicio de amparo - ante el superior jerárquico de la autoridad ejecutara o ante el Magistrado Instructor que conozca o haya conocido del juicio, en los casos en que se niegue la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución, se rechace la garantía del interés fiscal ofrecida o se reinicie la ejecución del procedimiento.

CAPITULO CUARTO LA ACLARACION DE SENTENCIA

4.1. LA SENTENCIA.

La mayoría de las acciones que se ejercitan a través del juicio contencioso administrativo que se llevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, previa la substanciación precedente, están encaminadas a obtener como resultado, una declaración de anulación de resoluciones dictadas por la autoridad administrativa, o bien de confirmación del acto, consecuentemente la sentencia será de anulación o de reconocimiento de la legalidad de dichos actos.

Desde su origen el cumplimiento de las sentencias de nulidad no precisan de una ejecución forzosa, y por ello, los diversos códigos fiscales que han estado vigentes, no contienen un capítulo de ejecución, y ni siquiera se establecen reglas para la declaración de sentencias ejecutoriadas, de donde resulta que se debe considerar firme aquella sentencia en contra de la cual las partes no interpusieron en su contra recurso legal alguno.

Por otra parte, también es de tenerse presente, la circunstancia de los actos sometidos a la jurisdicción, estudio y análisis, que en la sentencia deberá hacer el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa respecto a su legalidad y validez o anulabilidad, es bien sabido que dichos actos son de autoridad administrativa, que poseen una especialidad en su materia, y que además en virtud de los diversos recursos que se establecen en las leyes de dichos órganos de la administración, las propias autoridades casi siempre tienen la oportunidad de estudiar, ante sí mismas, nuevamente su acto, de suerte que, al presentarse a la fase contenciosa administrativa del juicio ante el tribunal, seguramente aparecen con la convicción de su objeto y la finalidad del mismo, suficientemente estudiadas y consolidadas, y eso ya es tener una oportunidad.

4.1.1. Definición.

La sentencia definitiva constituye la tercera etapa del proceso con la cual se pone fin al litigio al resolverse el fondo de los puntos controvertidos; sin embargo, hay otras sentencias llamadas interlocutorias mediante las cuales, sin entrar al fondo del asunto dan por terminado el juicio.

El diccionario jurídico Espasa, señala como definición del concepto sentencia el siguiente:

"Sentencia es la resolución judicial que se reserva para la decisión de los asuntos de superior relevancia, singularmente para decidir sobre el fondo del asunto. En cualquier caso, resolución que pone término al proceso, tanto si entra sobre el fondo como si, por falta de algún presupuesto del proceso, tiene que finalizarlo sin juzgar el objeto principal, esto es el fondo del asunto (en este caso se habla de sentencia absolutoria de la instancia). La sentencias se formulan con la expresión del Tribunal que las dicta y exponiendo en párrafos separados y numerados los antecedentes de hecho y los fundamentos de derecho y, por último, el fallo".¹

La sentencia debe estar estructurada bajo un sistema lógico con efectos jurídicos, es decir, deben expresarse los datos que permitan identificar los elementos formales y substanciales que conforman la sentencia. La sentencia se divide en cuatro secciones: el preámbulo con los datos generales de las partes; los resultandos con los antecedentes del asunto incluyendo los argumentos vertidos por las partes y las pruebas ofrecidas; los considerandos que son la parte medular de la sentencia, con las conclusiones y opiniones del Tribunal respecto de la confrontación de las partes auxiliado del resultado arrojado por las pruebas ofrecidas; y los puntos resolutiveos en los que se precisará en forma concreta el sentido de la resolución.

De igual forma, las sentencias deben cumplir con los siguientes principios:

- a) Congruencia, entre lo aducido por las partes y la resolución de la Sala sin que existan contradicciones en la sentencia y que sólo se ocupe de los puntos controvertidos.
- b) Motivación, para cumplir con la garantía constitucional del artículo 16, de que toda resolución debe estar debidamente fundada y motivada por lo que la sentencia debe expresar los motivos, razones y fundamentos de la misma.
- c) Exhaustividad, en la medida en que se hayan tratado todas y cada una de las cuestiones planteadas en el juicio. Este principio generalmente no se cumple, pues si existe una causal de anulación en nada variaría el sentido del fallo si se estudiaran los restantes conceptos de impugnación, basándose en el principio general de economía procesal.

Ahora bien es importante el estudio del tipo de sentencias que se dictan en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por lo ya estudiado en el capítulo tercero, se llegó a la conclusión de que las sentencias que se dictan, generalmente son declarativas, señalando con excepción la anulabilidad de una resolución que se ajusta a lo previsto en el artículo 239 fracción III del Código Fiscal de la Federación, en la cual la propia ley así como los criterios sustentados en distintas jurisprudencias, en donde el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, deberá precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplir la sentencia, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Se establece que las sentencias son declarativas, por que se ajustan a las siguientes condiciones:

- a) Determinan un derecho.
- b) La pretensión del actor solo es declarada como existente.
- c) Afirma un derecho a la pretensión del actor, sin exigir que sea cumplido o satisfecho.
- d) De la sentencia emitida no puede derivarse una ejecución.

¹ FUNDACIÓN TOMAS MÓRO, "DICCIONARIO JURIDICO ESPASA", EDITORIAL ESPASA CALPE, MADRID 1992, PAGINA 907.

e) Por lo tanto, las sentencias que se emiten en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se concretan a declarar si el derecho ha sido o no violado. Pero no es idonea la sentencia para exigir el cumplimiento de otra sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En este orden de ideas la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, resolvió sobre el particular en la jurisprudencia número 801,649, visible en la Sexta Epoca, tercera parte LIV, del Semanario Judicial de la Federación página 48 lo siguiente:

“TRIBUNAL FISCAL. EL AMPARO ES PROCEDENTE PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE SUS SENTENCIAS. Las sentencias del Tribunal Fiscal son, en términos generales, de carácter declarativo. En consecuencia, no motivan por sí mismas, en forma inmediata, la ejecución forzosa. Por lo cual, y atendiendo a que dicho órgano carece de la facultad de imperio, pues no puede emplear medios coercitivos para proveer al cumplimiento de sus fallos, resulta indispensable que ante otro tribunal se desenvuelva al proceso cuya culminación sea convertir una sentencia meramente declarativa, en un mandamiento idóneo, por sí mismo, para motivar de modo directo la ejecución. Si las resoluciones de aquel Tribunal son definitivas y poseen la fuerza de la cosa juzgada, y si, por tanto, crean una obligación a cargo de un órgano administrativo, la cual obligación es correlativa del derecho de un particular, no puede negarse que cuando se desobedece, o se deja de cumplir, el fallo de la Sala Fiscal, se incurre en una violación de garantías, puesto que se priva a un individuo del derecho que surge de una sentencia firme, pronunciada por autoridad competente, y esta privación se realiza sin que el órgano administrativo actúe con arreglo a la ley, y sin que la negativa, la omisión o la resistencia estén, de ninguna manera, legalmente fundadas y motivadas. Es claro, por ende, que el cumplimiento de la sentencia que pronunció el Tribunal

contencioso administrativo da lugar a la interposición del juicio de amparo, ya que tal incumplimiento importa la infracción de los artículos 14 y 16 de la Carta Federal, y el mismo no puede impugnarse por medio de ningún recurso, o procedimiento que de modo expreso prevea el Código Fiscal ”.

Durante el juicio para dictar la sentencia, se debe cerrar la instrucción, para lo cual el expediente estará integrado con la demanda, y la contestación de esta, en su caso, de darse el supuesto la ampliación y su correspondiente contestación, el Magistrado Instructor, que es el que instruye en el juicio en la Sala correspondiente, ya que debemos recordar, como se menciona en su apartado correspondiente, que la Sala se conforma con tres Magistrados, a quienes les corresponderá conocer de determinados juicios y el cual en éstos fungirán como instructores, realizado esto se procederá al desahogo de las pruebas, y si considera que falta alguna diligencia, a fin de apreciar debidamente la controversia, podrá ordenar su practica, el último elemento con el que cierra la etapa de la instrucción, son los alegatos, y con ellos o sin ellos ofrecidos por las partes, se estará listo para dictar la sentencia en el juicio de nulidad.

El Magistrado Instructor tiene cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que se haya cerrado la instrucción del juicio para formular el proyecto de sentencia, ya que el Código establece que la sentencia deberá ser dictada en un término no mayor de sesenta días, esto a efecto de que los Magistrados integrantes de la Sala dentro del plazo restante se pronuncien por unanimidad o mayoría en el proyecto de sentencia del Magistrado Instructor. Si la resolución emitida se funda en alguna causal de sobreseimiento, no será necesario esperar al cierre de instrucción para emitirla.

Cuando transcurre el término concedido tanto para el Magistrado responsable de proyectar la sentencia, como para la Sala o Sección de la Sala Superior de dictarla, sin que se haya emitido la misma, las partes podrán formular excitativa de justicia ante el Pleno de la Sala Superior del

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el que pedirá un informe ya sea al Magistrado responsable o al Presidente de la Sala o Sección, mismo que deberá ser presentado dentro del término de 5 y 3 días, respectivamente. Si resulta procedente la excitativa de justicia formulada, se concederán 15 días al Magistrado responsable para que proyecte la sentencia, y 10 días a la Sala o Sección para que dicte la misma.

Si el proyecto del Magistrado Instructor es aprobado por los Magistrados restantes, dicho proyecto adquirirá el carácter de sentencia; pero si alguno de los Magistrados no está de acuerdo con el proyecto de sentencia aprobado por la mayoría de ellos, podrá en un término de diez días formular voto particular razonado y si la mayoría no aprueba el proyecto formulado por el Magistrado Instructor, la sentencia contendrá los argumentos sostenidos por la mayoría y quedará como voto particular el criterio del Magistrado Instructor.

La sentencia se fundará en derecho, examinando todos y cada uno de los puntos materia del litigio, con la facultad de invocar hechos notorios, por lo que deberá resolver todos los puntos controvertidos aún cuando considere fundado alguno de ellos, cumpliendo con los principios de congruencia, motivación y exhaustividad, que hemos señalado con anterioridad.

La Sala deberá examinar primero aquellas causales de ilegalidad que puedan originar la declaración de nulidad lisa y llana de la resolución impugnada. Si la sentencia declara la nulidad por omisión en los requisitos formales exigidos legalmente, o por vicios de procedimiento, deberá indicarse la forma en que afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

En la sentencia se podrán corregir los errores que se presenten en la cita de los preceptos que se consideren violados, a fin de resolver realmente la litis, sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y su contestación.

Procede declarar la ilegalidad de la resolución administrativa cuando se dé alguno de los supuestos siguientes:

- 1) Incompetencia del funcionario que haya dictado, ordenado o tramitado el procedimiento del que deriva dicha resolución, artículo 238 fracción I. Esta incompetencia podrá ser dictada aún de oficio por la Sala Regional, por ser de orden público. La competencia es un requisito exigido constitucionalmente, pues los actos y resoluciones administrativas deben ser siempre emitidos por autoridad competente. Esta competencia de las autoridades puede clasificarse de diversas maneras:
 - a) Respecto del ámbito, poder o capacidad de actuación, sea por grado, materia, territorio, tiempo y cuantía.
 - b) Invasión de funciones ya sea por jerarquía, o ejercer funciones antes o fuera del tiempo concedido para hacerlo.
 - c) Funcionarios de hecho, cuando su competencia fue revocada, suspendida, o bien nunca fue otorgada.
- 2) Omisión en los requisitos formales legalmente exigidos, que afecten las defensas de los particulares y trasciendan al sentido de la resolución controvertida, incluyendo la ausencia de fundamentación o motivación, en su caso. Esta última, también podrá ser hecha valer aún de oficio por la Sala Regional.
- 3) Vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular y trasciendan al sentido de la resolución impugnada.
- 4) Si los hechos que motivaron la resolución impugnada no se realizaron, fueron distintos o apreciados equivocadamente por las autoridades demandadas, o bien si se dictó en contravención de las disposiciones aplicadas o se dejaron de aplicar las disposiciones debidas.
- 5) Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la Ley le confiera dichas facultades.

Existen sin embargo con respecto a este punto, actuaciones de la administración que en uso de sus facultades incurre en una desviación de poder, que es una conducta del funcionario que actuando con las facultades

concedidas por la ley actúa por motivos y para fines diversos de los de su competencia.

La doctrina establece tres casos de desvío de poder, en los que se tenga por fin:

1. Se busca un fin personal.
2. Se persigue la finalidad de favorecer a, un tercero o terceros.
3. Se pretende favorecer a la Administración Pública con un fin distinto del establecido en la ley.

No debe omitirse señalar que las autoridades ejercen facultades discrecionales concedidas por la ley y que han sido creadas para que la actividad de las autoridades sea eficaz, conveniente y oportuna. Es por ello que aún cuando el funcionario actúe basándose en las facultades discrecionales, no debe excederse o ejercerlas en forma ilegal.

4.1.2. Clases de sentencias.

Las sentencias que se dicten en las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, vienen a dar fin al juicio de nulidad, que pueden ser: sobreseyendo el juicio o declarando su validez o nulidad, del acto impugnado. En este último caso, la nulidad puede ser lisa o llana o para efectos, sea para que la autoridad dicte una nueva resolución otorgando el derecho al actor o bien en los términos del último párrafo del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, que nos dice: "El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declarará la nulidad para el efecto de que se emita nueva resolución cuando se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y II, y en su caso, V, del artículo 238 del mismo ordenamiento.

Ahora bien como ya se menciona las sentencias pueden ser en el sentido de ser anulatorias, declarativas y de condena, cuando la sentencia es simplemente anulatoria es de suponerse que su interpretación y cumplimiento no debe tener mayor dificultad, puesto que el acto anulado

deja de surtir efectos legales sin que se precise procedimiento posterior de ejecución.

En las sentencias de anulación cuyos efectos son los de permitir nueva actuación sobre el mismo caso de la autoridad y en las que se dan los pasos para una nueva resolución, es preciso hacer razonamientos en relación con el análisis del cumplimiento que deba darse a ellas y la obligación de sujetarse a ciertas reglas.

Los efectos de las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a que se refiere el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación tienen una concordancia con las declaraciones de ilegalidad de las resoluciones administrativas a que se refiere el artículo 238 del mismo código, y así podemos observar que, la causal de ilegalidad prevista en la fracción I consistente en la incompetencia del funcionario, deberá producir los efectos previstos en la fracción II del artículo 239 y consistirá en una declaración lisa y llana, equivalente a una nulidad absoluta, y no deberá hacerse declaratoria de efectos posteriores ni de su forma de cumplimiento.

La fracción II del artículo 238 que se refiere a omisión de requisitos formales y la ausencia de fundamentación o motivación, pueden dar lugar a la aplicación de la fracción II del artículo 239 que prevé la anulación de la resolución para efectos, y en este caso la Sala en su sentencia debe precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirlas.

La fracción II del artículo 238 que señala como causa de anulación, vicios del procedimiento que afecten las defensas del particular, también puede producir la nulidad para efectos previstos por el artículo 239.

La causa de ilegalidad de la fracción V del artículo 238, también deberá producir una sentencia para efectos.

El último párrafo del artículo 239 dispone que la declaración de nulidad en los casos de las fracciones II, III y V del artículo 238 será para el efecto de que se emita nueva resolución.

La fracción IV del artículo 238, que señala como causa de declaración de ilegalidad, la comprobación de que los hechos que se expresen como motivos de la resolución combatida, no se realizaron, o se apreciaron en forma equivocada, o que se hizo inexacta aplicación de la ley, o que dejó de aplicarse la norma debida, presupone una declaración de nulidad lisa y llana en los términos de la fracción II del artículo 239.

Los efectos de la sentencia cuando se reconoce la validez de la resolución impugnada, prevista en la fracción I del artículo 239, consistente en dejar en libertad a las autoridades de llevar adelante, con todas sus consecuencias, dicha resolución, cuya validez no dejó nunca de existir, y solamente fue suspendida, en tanto se dictaba la sentencia que pusiera fin al juicio relativo, y asimismo, dar por terminada la suspensión de la ejecución que hubiera sido obtenida en los términos del artículo relativo al código.

En aplicación de la fracción II del artículo 239, la sentencia, al declarar la nulidad de la resolución impugnada, la deja sin sus efectos jurídicos y presupone que no se necesita más ejecución de dicha sentencia que el cumplimiento de la anulación y en este caso la autoridad emisora del acto anulado, solamente debe abstenerse de realizar cualquier otro acto que signifique aplicación o ejecución de la resolución anulada. Interpretando esta norma conjuntamente con la fracción III del mismo artículo 239, se entiende que esta declaratoria de nulidad no permite a la autoridad realizar nuevamente el acto basándose en los mismos hechos como motivación, ni imponiendo obligaciones relacionadas con la misma ya que la fracción III prevé los casos en que por razón de los efectos establecidos en la sentencia respectiva, puede la autoridad dictar nueva resolución cumpliendo con los efectos que se hubieran determinado. En otras palabras, puesto que la ley es expresa en la fracción III, al decir que cuando se declare nulidad para determinados efectos, deben precisarse éstos, en la fracción II, que no se expresa nada, debe entenderse que la anulación con base en esta fracción no precisa de actuación posterior, pero que tampoco la permite.

Ahora bien con las reformas hechas en diciembre del 2000, se agrega una fracción IV al artículo 239 que establece:

Declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada. De lo anterior se desprende que el sentido de la sentencia, será de declarar un derecho subjetivo existente y condenar su cumplimiento, así mismo declara la nulidad de la resolución impugnada.

4.2. MEDIOS DE DEFENSA EN EL JUICIO DE NULIDAD.

El Código Fiscal de la Federación, en su título IV, titulado "Del juicio contencioso administrativo", que se regula en los artículos 197 al 263, se encontraron los medios de defensa que pueden hacer valer las partes para una mejor impartición de la justicia.

Es importante señalar que estos medios de defensa, no son siempre recursos, ya que su naturaleza es muy distinta. Para lo cual se precisará lo siguiente.

El Doctor Luis Humberto Delgadillo, señala que "el recurso administrativo es un medio de defensa que la ley establece para deducir ante un órgano administrativo, una pretensión de modificar o revocación de un acto dictado por ese mismo órgano, o por su inferior jerárquico".²

Por lo que se observa de lo anterior el objetivo fundamental de la interposición de un recurso es la modificación o revocación del acto que se impugna, en cambio, por ejemplo en la queja, que es un medio de defensa que establece el Código Fiscal de la Federación, en su artículo 239-B, la pretensión del actor no es que se modifique o revoque la sentencia, si no señalar al Tribunal, que hay un incumplimiento por parte de la autoridad administrativa en cumplir la sentencia, otro medio de defensa que se prevé en el Código Fiscal es por ejemplo la excitativa de justicia, el cual podrá ser interpuesto por la actora o la autoridad demandada, cuando el Magistrado responsable no formula el proyecto respectivo de sentencia, dentro del plazo

señalado. En este caso, por lo que se puede apreciar la pretensión del actor está dirigida a que se realice una función por parte del Magistrado instructor que no se realice en los términos señalados.

De este modo, podemos afirmar que los medios de defensa, son mecanismos legales que se establecen para garantizar la pronta y eficaz aplicación de la ley, dentro de los cuales, obviamente se encuentran los recursos.

4.2.1. La queja.

Es un medio de defensa que esta prevista en el artículo 239-B, por adición al artículo en comento a partir del 15 de enero de 1988, ésta por ser un medio de defensa exclusivo del particular y por sus características es predecible que la sentencia le fue favorable al actor, y lo único que pretende al promoverla es su exacto cumplimiento, por lo que menos quiere es cambiar o revocar su sentido.

Su regulación se da de una forma muy tímida, se establece los casos en que procede acudir en queja ante la Sala regional que instruyo el juicio. Es importante señalar que a la fecha a habido distintas modificaciones mediante las cuales se ha pretendido dar más fuerza a las sentencias y así pretender que sean cumplidas por las autoridades administrativas, prueba de ello, y el cual ha sido motivo de diferentes opiniones son las fracciones I inciso c, la fracción II al cual se le adicionó un segundo párrafo, y la fracción VII adicionadas todas en diciembre del 2000.

Para efectos del presente solo mencionaremos la procedencia de la queja.

Artículo 239-B. En los casos de incumplimiento de sentencia firme o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

Procederá en contra de los siguientes actos

² DELGADILLO GUTIERREZ, LUIS H. "PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO", EDITORIAL LIMUSA, S.A. 3ª EDICION, MEXICO, D.F. 1997, PAGINA187.

- a) La resolución que repita indebidamente la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia.
- b) Cuando la autoridad omite dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en la ley.
- c) Si la autoridad no da cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

Por lo tanto, y según lo establecido por el precepto, se procede acudir a la queja cuando la autoridad responsable, o la que la sustituya por cambios en la administración de la que dependa vulva a citar el mismo acto anulado, así como cuando incurre en exceso o defecto en su cumplimiento, en esta parte es importante aclarar que como depende del afectado la interpretación de que haya incurrido en un exceso o defecto, puede válidamente al mismo tiempo interponer un juicio de nulidad, ya que presenta peligro de que se interprete por la autoridad como un nuevo acto que satisface los lineamientos de la sentencia, perdiendo con ello si solo interpone la queja, la oportunidad de su defensa. Para ello se concluye en el juicio atrayente número 86/91 lo siguiente:

“QUEJA Y JUICIO DE NULIDAD. SU INTERPOSICION CONCURRENTES. Si la parte actora interpone al mismo tiempo, en contra de la misma resolución administrativa, tanto la instancia de queja como el juicio de nulidad, tales instancias no resultan excluyentes entre sí, en primer lugar, al no preverlo así el Código Fiscal de la Federación y, en segundo lugar, porque de estimarse excluyente, se dejaría al particular en estado de indefensión, en el caso de que al resolverse la queja se considere infundada, por estimarse que no se esta frente a una repetición indebida de un acto, sino frente a una resolución que puede ser combatida por sus propios fundamentos y motivos, por lo que al presentarse tal supuesto, a lo único que dará lugar es a que se resuelva en primer

término la instancia de queja, y la resolución que recaiga dará lugar a la procedencia o improcedencia del juicio de nulidad respectivo.”³

En este orden de ideas la queja se presentará por escrito ante el Magistrado instructor, dentro de los quince días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del nuevo acto que la provoca. Se expresarán las razones por las que se considera que la autoridad ha hecho una repetición del acto nulificado o bien que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia.

El Magistrado instructor pedirá un informe a la autoridad responsable que deberá rendir en el plazo de quince días, transcurrido dicho plazo, con informe o sin él, el Magistrado dará cuenta a la Sala, la que resolverá dentro de cinco días.

De confirmarse que hubo repetición del acto, se dejará sin efectos la resolución repetida y se notificará de ello al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones; notificación que también se hará al superior de dicho funcionario para que proceda jerárquicamente y la sala impondrá a éste una multa de treinta a noventa días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado por el incumplimiento.

Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir. En estos supuestos, exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, no hay sanción para el funcionario, lo cual no se justifica.

Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la autoridad ejecutora y se garantiza el

³ JUICIO ATRAYENTE NÚMERO 86/ 91, VISIBLE EN LA REVISTA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION DE MAYO DE 1992.

interés fiscal en los términos del artículo 144 del Código Fiscal de la Federación.

Cuando el incumplimiento es a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado, la Sala declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión, la resolución se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que incumpla la suspensión decretada, para que proceda jerárquicamente y la Sala impondrá al funcionario responsable o autoridad renuente, una multa equivalente a un mínimo de quince días de su salario, sin exceder el equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.

El artículo hace la siguiente advertencia: a quien promueva una queja notoriamente improcedente, esto es contra de actos que no constituyan resolución definitiva, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruirlo como juicio.

De lo anterior se desprende que ante el incumplimiento de la sentencia por parte de la autoridad responsable, hay que acudir al juicio de amparo, para lograr que la autoridad judicial federal obligue al funcionario responsable a que cumpla con ella. Si con esto, la autoridad responsable en cumplimiento a lo ordenado por el poder judicial, repite el acto, habrá que iniciar de nuevo un juicio de nulidad.

4.2.3. La excitativa de justicia.

La excitativa de justicia es un medio de defensa que está al alcance de los particulares, y aún de la misma autoridad para garantizar el cumplimiento del principio de economía procesal, que consiste en que el proceso se desarrolle con el mayor ahorro de tiempo, de energía y de costo, de acuerdo a las circunstancias de cada caso.

La excitativa de justicia, a partir del 1º de enero de 1996, se extiende contra los Magistrados miembros de la Sala Superior, inicialmente era en contra de los Magistrados instructores de las Salas regionales.

Para que ésta proceda, debemos recordar que el Magistrado instructor debe formular su proyecto de sentencia dentro de los 45 días siguientes al cierre de instrucción, y la Sala deberá dictar sentencia dentro de los 15 días siguientes.

La excitativa deberá formularse por escrito, al Presidente del Tribunal el cual solicitará informe al magistrado responsable, quien deberá rendirlo en el plazo de cinco días, en caso de no cumplir con dicha obligación será sustituido en los términos de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Sin embargo suele darse el caso de que la excitativa se promueva por no haberse dictado sentencia a pesar de existir ya el proyecto de la misma, en ese caso el informe se pedirá al Presidente de la Sala o Sección respectiva, para que lo rinda en un plazo de tres días, en caso de que el Pleno considere fundada la excitativa, concederá un plazo de diez días a la Sala o Sección para que dicte la sentencia, si no lo hacen se podrá sustituir a los magistrados renuentes o cambiar de sección.

Cuando un Magistrado, en dos ocasiones hubiere sido sustituido conforme este precepto, el Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá poner el hecho en conocimiento del Presidente de la República.

4.2.4. La reclamación.

El recurso de reclamación es un medio de defensa, el cual vimos al inicio del presente capítulo, que al ser un recurso busca modificar, o revocar en este caso las resoluciones que dicten los Magistrados instructores y que se ajusten al artículo 242 del Código Fiscal de la Federación.

La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, no ante el Magistrado instructor, dentro de los 15 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate.

Una vez interpuesta, se correrá traslado a la contraparte por el término de 15 días para que exprese lo que a su derecho convenga y se dará cuenta a la Sala para que resuelva en un término de cinco días. En este punto es importante aclarar que al no hacer alusión el artículo en comento a la sección respectiva, conforme al artículo 36 fracción VI de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es atribución del magistrado instructor tramitar los recursos que les competen, formular el proyecto de resolución y someterlo a la consideración de la Sala, pero dicho ordenamiento es omiso en consignar las atribuciones de los Magistrados ponentes de las Secciones, se presume que al Magistrado ponente le corresponde formular el proyecto y someterlo a la consideración de la sección de la cual forma parte.

El Magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido no podrá excusarse, queriendo decir con ello que no podrá alegar para tal fin enemistad entre el Magistrado y la parte reclamante.

Hay casos específicos en los que no se requiere dar vista a la contraparte cuando se interpone una reclamación, esto es, cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobresea el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, y en el caso del desistimiento del demandante.

4.2.5. De la revisión.

Cuando un fallo sea desfavorable a las autoridades administrativas demandadas en el proceso correspondiente, éstas no están legitimadas para promover el amparo directo. "Atendiendo a que dicha falta de legitimación activa colocaba a las citadas autoridades en una situación procesal de desigualdad frente a los particulares o causantes tributarios actores, la legislación respectiva estableció el recurso de revisión que dichas

autoridades pueden interponer contra aludidos fallos, para conjurar así la mencionada inequidad".⁴

El recurso de revisión, también busca modificar o revocar las resoluciones emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Se impugnan mediante este medio de defensa las resoluciones de las Salas regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas, la Constitución establece en su artículo 104 fracción I-B que los Tribunales de la Federación conocerán de los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales contencioso-administrativo a que se refieren las fracciones XXIX-H del artículo 73 y la fracción IV inciso e) del artículo 122 de la Constitución, las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, sujetándose a los tramites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y así mismo como lo señala la fracción V párrafo segundo del Código Fiscal de la Federación, cuando indica que también será procedente este recurso contra resoluciones o sentencias que dicte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los casos de atracción a que se refiere el artículo 239-A del mismo ordenamiento.

Podrán ser impugnadas por la autoridad a través de la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala regional respectiva, mediante escrito que presente ante ésta dentro de los quince días siguientes al día en que surta efectos su notificación.

Para poder acudir ante este recurso, la autoridad deberá referir su asunto a alguno de los siguientes supuestos:

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

⁴ BURGOA ORIGUELA, IGNACIO. "EL AMPARO EN MATERIA FISCAL", TRIBUNAL FISCAL FEDERAL, CUARENTA Y CINCO AÑOS AL SERVICIO DE MEXICO, TOMO II ENSAYO EN MATERIA PROCESAL. PAGINA 701.

- 2) Sea de importancia y trascendencia cuando la cuantía sea inferior a la señalada en la fracción II del artículo en comento, o de cuantía indeterminada, debiendo el recurrente razonar esa circunstancia para efectos de la admisión del recurso.
- 3) 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 los siguientes hechos:
 - a) Interpretación de leyes o reglamentos en forma tácita o expresa.
 - b) La determinación del alcance de los elementos esenciales de las contribuciones.
 - c) 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.
 - d) Violaciones procesales durante el juicio que afecten las defensas del recurrente y trasciendan al sentido del fallo.
 - e) Violaciones cometidas en las propias resoluciones o sentencias.
 - f) Las que afecten el interés fiscal de la Federación.
- 4) 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 grado de riesgo de las empresas para los efectos del seguro de riesgo del trabajo.
- 5) Sea una resolución dictada en materia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

4.2.6. El amparo.

El amparo es un medio de defensa, que por sus características intrínsecas, se lleva a cabo en un juicio, es obvio que su pretensión es cambiar o revocar la sentencia definitiva que se dictó, en este caso específico, en el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La constitución señala en su artículo 107 fracción III a) en relación con el artículo 103 del mismo ordenamiento, que conocerán los tribunales de la Federación en vía de amparo directo, las controversias que se susciten en los tribunales administrativos cuando se reclamen actos contra sentencias y resoluciones que pongan fin al juicio, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario, así mismo en su fracción V inciso b del artículo 107 señala, reiterando, de las sentencias y resoluciones que ponen fin al juicio dictadas por tribunales administrativos, no reparables por algún recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal

En este mismo orden de ideas el Código Fiscal de la Federación, es omiso al remitir de forma directa que contra las sentencias dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es procedente el juicio de amparo, y de una forma más bien interpretativa se ha procedido a fundamentar su procedencia en el artículo 249 cuando se indica: "Si el particular interpuso amparo directo (...), no así en el artículo referente a la revisión que se regula en el artículo 248 del mismo ordenamiento, el cual señala expresamente la forma y ante quien habrá que promoverse el mencionado recurso de revisión.

Así que en forma más mecánica nos remitimos a la Ley de Amparo en donde de acuerdo a su artículo 158 se prevé lo siguiente:

"El juicio de amparo directo es competencia del Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, en los términos establecidos por las fracciones V y VI del artículo 107 constitucional, y procede contra sentencias definitivas o laudos y resoluciones que pongan fin al juicio, dictados por tribunales judiciales, administrativos o del trabajo, respecto de los cuales no proceda ningún recurso ordinario por el que puedan ser modificados o revocados (...)

Tratándose del amparo directo en materia administrativa, dentro de la cual incluye evidentemente la materia fiscal, la acción respectiva sólo puede ejercitarse por particulares contra sentencias definitivas que dicten los tribunales federales o locales respectivos.

De esta manera el amparo directo procede ante la Suprema Corte con sus especificaciones muy concretas, que se verán mas adelante o ante los Tribunales Colegiados de Circuito contra sentencias definitivas que se dicten en los procesos de carácter fiscal por los tribunales respectivos. La idea de sentencia definitiva, para los efectos de la procedencia del juicio, se define en el artículo 46 de la Ley de Amparo como el fallo que decide el juicio en lo principal y respecto del cual las leyes comunes no conceden ningún recurso ordinario por virtud de cual pueda ser modificado o revocado.

El amparo directo procede contra los citados fallos definitivos, tanto por violaciones cometidas en ellos , como por infracciones habidas durante la secuela del procedimiento correspondiente, siempre que estas infracciones hayan afectado a las defensas del quejoso trascendiendo al resultado del fallo, por lo que se traduce en un medio de control de la legalidad sustantiva y de la legalidad procesal.

Las violaciones procesales que a través del fallo definitivo se producen en un juicio administrativo, para que sean reclamables en amparo directo, deben ser substanciales, es decir, deben trascender al resultado de dicho fallo, que se traducen en la indebida aplicación de las leyes sustantivas o adjetivas para dirimir la controversia materia del juicio correspondiente, así como en la omisión de aplicar los preceptos de fondo o procesales conducentes, éstas anomalías generalmente se registran al realizarse la apreciación probatoria, violando las normas que rigen la valoración de las probanzas u omitiendo el análisis de las mismas.

La procedencia del juicio de amparo, tratándose de violaciones cometidas en el mismo fallo definitivo reclamado, está sometido a la regla que contiene el artículo 158 de la Ley de Amparo, en el sentido de que, cuando el acto reclamado sea una sentencia definitiva de tribunales civiles o administrativos o un laudo laboral, el amparo sólo procede en el supuesto de que tales resoluciones sean contrarias a la letra de la ley aplicable al caso, a su interpretación jurídica, o a principios generales del derecho a falta de la ley aplicable, o cuando comprendan personas, acciones, excepciones o cosas

que no hayan sido objeto del juicio, o cuando no las comprendan todas, por omisión o negativa expresa. Por lo que se observa la citada regla es la garantía contenida en el artículo 14 constitucional, en un segundo aspecto esta regla involucra el principio de derecho procesal que obliga al juzgador a ceñirse a la litis planteada en el juicio, decidiendo todas las cuestiones que ésta importe, sin abordar, las que le sean ajenas.

Por Lo que atañe a la competencia entre la Suprema Corte y los Tribunales Colegiados de Circuito para conocer del amparo directo o uni-instancial en materia fiscal, existen las reglas siguientes:

- a) La competencia de la Corte se basa en que el Tribunal que haya dictado la sentencia fiscal impugnada sea federal, incumbiendo a los Tribunales Colegiados de Circuito el conocimiento del amparo directo en el caso de la autoridad judicial responsable administrativa sea local.
- b) Dentro del anterior supuesto, la Suprema Corte es competente para conocer del amparo directo en materia fiscal, cuando el interés del proceso respectivo sea superior a quinientos mil pesos, surtiéndose la competencia de los Tribunales Colegiados de Circuito en el caso contrario.
- c) Cuando en un juicio de carácter fiscal el interés del negocio respectivo sea de cuantía indeterminada y no revista importancia trascendental para los intereses de la nación en concepto de la Suprema Corte, la competencia se establece a favor del Tribunal Colegiado de Circuito de que se trate.

Por lo que concierne al procedimiento en que se sustancia el amparo directo en materia fiscal, como en cualquier otra materia, ante la Suprema Corte o ante el Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente se ajustará a la ley respectiva de amparo.

4.2.2. La aclaración de sentencia.

La aclaración de sentencia es un medio de defensa que se promueve para poder llegar a una convicción clara de lo que en la sentencia se estableció, y a lo que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dictaminó, es por obvias razones deducible que el actor o la autoridad una vez promovida y el resultado les confirme que les sea desfavorable, el siguiente paso sería buscar la revocación o modificación de la misma, ya que por su propia naturaleza, la aclaración de sentencia aun que se confirmara en perjuicio del que la promueve, no puede cambiar el sentido de la sentencia, pero si se reputará como parte de la misma.

La regulación de esta figura en el ámbito fiscal, no estaba regulada por el Código Fiscal de la Federación, el cual ante la procedencia de sentencias que no eran claras, o bien, las conclusiones de las mismas no concuerdan con los considerandos en los que la Sala va analizando y resolviendo las causales de ilegalidad expuestas por el demandante y la contestación dada por la autoridad, se está ante la presencia de una sentencia oscura.

Ante la falta de regulación de esta figura, se estaba a lo dispuesto por el artículo 197 del mismo código, que establecía “los juicios que se promuevan ante el Tribunal Fiscal de la Federación se regirán por las disposiciones de éste Título. A falta de la disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimientos Civiles, siempre que se refiera a instituciones previstas en éste código, y que la disposición supletoria se avenga al procedimiento contencioso que el mismo establece”.

Esto trajo consigo una división en cuanto a las opiniones; por una parte la Sexta Sala del Tribunal resolvió lo siguiente:

“Siendo un principio de derecho unánimemente admitido por la jurisprudencia y la doctrina de nuestros tribunales, que en materia de recursos no existe ninguna limitación para su admisión cuando lo señalan las leyes de procedimiento que deban aplicarse supletoriamente, siempre que no estén expresamente prohibidos o determinados en forma diversa por la Ley General cabe concluir que si

es admisible el recurso de aclaración de sentencia contra fallos dictados por el Tribunal Fiscal de la Federación, si bien, en todo caso, se debe tener en cuenta la prohibición del artículo 224 del Código Federal de Procedimientos Civiles, en el sentido de que no podría mediante ese recurso, reformarse la parte resolutive del fallo, lo cual implicaría un cambio en la substancia de la misma".⁵

A esto mismo la Sala Superior, en una aclaración de sentencia sostuvo la improcedencia de la aclaración prevista en el Código Federal de Procedimientos Civiles, ya que se establece que para que se de la supletoriedad se debe prever la figura, consecuentemente, y ya que en el Código Fiscal de la Federación, era omisa en ella, se debe desechar por improcedente. Después la Sala al percatarse de que con ese fallo se había apartado de lo que expresa el artículo 197 del Código Fiscal de la Federación, resolvió la procedencia de la aclaración, ya que esta si se prevé en el Código Fiscal, al regular la institución jurídica de la sentencia, de la cual forma parte dicha aclaración.

Quizás para evitar dudas posteriores, se regula la figura adicionando el artículo 239-C, para establecer concretamente la aclaración de sentencia en el Código Fiscal de la Federación, inexplicablemente la aclaración solo procede contra sentencias dictadas por una Sala regional o Sección, no así contra las que emita la Sala Superior actuando como Sala Atrayente, y ante esta la aclaración procederá con apoyo en el artículo 179 y dentro del plazo de tres días siguientes a aquel en que surta efectos la notificación del fallo, que es el plazo que señala el artículo 223 del Código Federal de Procedimientos Civiles.

La instancia se presentara ante la sala o Sección que dictó la sentencia, señalando la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita, ésta resolverá en un plazo de cinco días siguientes a la fecha en que fue interpuesta, sin que pueda variar la sustancia de la sentencia. La aclaración no admite

⁵ JUICIO DE NULIDAD 116/942, PROMOVIDO POR MARIA SOLIS VDA. DE VALDEZ PADILLA.

recurso alguno y se reputará parte de la sentencia recurrida y su interposición interrumpe el término para su impugnación.

4.3. LA ACLARACION DE SENTENCIA Y LA APELACION EN MATERIA FISCAL.

Hasta ahora en el subcapítulo anterior se ha hecho una remembranza de los medios de defensa, y más que irnos al fondo de éstos por que no nos atañe para el presente trabajo, hemos dado mayor importancia a la procedencia de éstos, haciendo hincapié de cuales tienen como pretensión el modificar o revocar la resolución que les afecta, y cuales son aquellos medios de defensa que se ofrecen como garantía al cumplimiento de su derecho.

En el presente apartado se tratará de explicar de una forma lógica y jurídica las razones por las cuales es procedente la apelación que se regula en el Código Federal de Procedimientos Civiles, y cual sería la relación que tiene con la aclaración de sentencia que se regula en el Código Fiscal de la Federación, y por lo cual el estudio que se hizo de la procedibilidad de los medios de defensa establecidos anteriormente será de gran aporte para lo que se pretende.

Es importante establecer que nuestro sistema jurídico debe estar sustentado en un principio general que es la seguridad jurídica, para ello nuestra máxima ley ha consagrado en sus distintos artículos garantías constitucionales que se erigen como principios que estatuyen nuestras garantías en todo proceso, por ello es de considerarse que si el fin es que se proclame la justicia con los mecanismos legales existentes, es por ende lógico concluir que las leyes deben de estar redactadas y seguidas con un orden lógico que este al alcance de la comprensión de todos los mexicanos, y que sería injusto para la población que no tiene contacto con las leyes, al leerlas se encuentre con una maraña inaccesible al cual no tenga la mínima posibilidad de entender.⁶

⁶ ACOSTA ROMERO, MIGUEL Y OTROS. "LA LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO". EDITORIAL PORRUA, S. A., 5ª EDICION, MEXICO 2000, PAGINA 3.

En este orden de ideas es lógico establecer que como se explico anteriormente el Código Fiscal de la Federación, es omiso en ya que no indica que instancia corresponde seguir ante una sentencia que le es desfavorable al particular, y sólo por práctica se ha llegado a interpretar que corresponde el juicio de amparo por que la constitución establece en su artículo 107 fracción III que procede el amparo en contra de las sentencias o resoluciones dictadas en tribunales administrativos que pongan fin al juicio, pero si se hace un análisis lógico, en reiteradas ocasiones este mismo precepto nos indica que solo procederá el amparo cuando ya no haya recurso, juicio o medio ordinario de defensa legal alguno.

¿No es acaso válido pensar que si la Constitución y el propio Código Fiscal de la Federación, prevé que es procedente la supletoriedad existen entonces recursos que por no estar previstos en el Código Fiscal de la Federación, ante una resolución definitiva proceder con un recurso ordinario previsto en el Código Federal de Procedimiento Civiles antes de enfrascarse en un juicio de amparo?.

El Código Fiscal en su artículo 197 establece:

“Los juicios que se promuevan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se regirán por las disposiciones de este título, sin perjuicio de lo dispuesto por los tratados internacionales de que México sea parte. A falta de disposición expresa se aplicará supletoriamente el Código Federal de Procedimiento Civiles siempre que la disposición de este último ordenamiento no contravenga al procedimiento contencioso que establece el código”.*

Es indudable que lo dispuesto en el artículo no vulnera en nada al juicio contencioso administrativo, tan es así que éste no tiene recurso ordinario alguno en contra de las sentencias o resoluciones que ponen fin al juicio. Es más que de no aplicarse se estaría violando el principio de definitividad establecido en la propia Ley de Amparo.

* Lo subrayado es nuestro.

Ahora bien con respecto a la aclaración de sentencia, ésta nos da aún una pauta legal mas para la procedencia de la supletoriedad que en materia de recursos ordinarios, nos brinda el Código Federal de Procedimientos Civiles, en caso concreto la apelación.

Como ya lo mencionamos, en sus orígenes el Código Fiscal de la Federación, no previa la aclaración de sentencia, y fue con motivo de la supletoriedad que se instauró la instancia jurídica a éste código, al respecto después de tesis encontradas, la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, acepto su procedencia mediante sentencia numero 1/92. Para evitar dudas posteriores se procedió a adicionar al Código Fiscal de la Federación el artículo 239-C el cual establece la aclaración de sentencia, sin ofrecer mas mecanismos legales y en un solo artículo la agotan.

Al respecto se considera que esta instancia tiene un mayor trasfondo, tan es así que lo que se resuelva en la aclaración de reputará como parte de la sentencia, por lo tanto si consideramos que los ordenamientos al realizarse cumplen con un orden lógico, es evidente que el Código Federal de Procedimientos Civiles, al regular esta instancia, concede un mecanismo legal, para que siendo el caso, el superior inmediato a aquel que dictó la sentencia o resolución que puso fin al juicio resuelva sobre la aclaración que se instauró, ya que siendo de otra manera que caso tendría aclarar una sentencia si esta, como el caso del Código Fiscal de la Federación se queda en una forma suspensiva para que conozca otra autoridad perteneciente al poder judicial, y que además se lleva en un juicio tan relevante como lo es un juicio de amparo.

Sin profundizar en el tema, y solo en una forma enunciativa, que nos dan más elementos para asegurar esta procedibilidad, mencionaremos que la Sala Superior del ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene como antecedente y justificación de su creación ser un Tribunal de alzada, esto quiere decir que conozca y resuelva de los recursos que se dictan en las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, función que realizaba y fue sustituida por funciones de

atracción de los juicios que se conocen en las Salas Regionales y que por tener características especiales son resueltos por ella, así como la integración de los criterios de las jurisprudencias, entre otras, tareas que de ninguna forma demeritan la función tan importante que realizan, pero si es innegable que la función que realizaban justificaba su existencia.

Por lo que podemos concluir que esta Sala Superior de realizarse esta supletoriedad conociera de este recurso de apelación que se regiría de acuerdo a lo dispuesto en el Código Federal de Procedimientos Civiles en lo conducente, devolviéndole así su función principal por una parte, y por otra otorgarle al particular un medio de defensa en el cual se confirme, revoque o modifiquen las resoluciones del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sin tener que irse a un amparo.

CONCLUSIONES.

Una vez terminada la presente investigación, y de acuerdo al análisis lógico jurídico al que llegamos, se concluye:

1. -Los actos administrativos son de carácter unilateral, que expresan una manifestación externa de voluntad de las autoridades competentes, para crear, reconocer, modificar, transmitir, declarar o extinguir derechos y obligaciones, deben estar apegadas a los principios de legalidad y juricidad que consagran los artículos 14 y 16 de nuestra Constitución Política.
2. -En cuanto al procedimiento administrativo, así como los actos administrativos que lo integran, son aplicables los principios constitucionales regidores de todo procedimiento, de tal suerte que todos los actos de autoridad administrativa o judicial, deberán sustentarse en esos principios, fundamentando y motivando sus actuaciones, así como oír a la parte afectada para que aporte las pruebas suficientes y se de un equilibrio procesal.
3. -Las leyes deben de interpretarse sustentándose en que son creadas con un orden lógico jurídico, para darle el mayor seguimiento al los procedimientos y procesos que en ellas se regulan, de tal manera que su redacción sea clara, sus artículos concatenados para una mejor interpretación y aplicación.
4. -Los administrados o particulares, tienen a su alcance medios de defensa que podrán hacer valer ante la propia autoridad que emitió el acto, o ante su superior jerárquico, las cuales están obligadas a recibir, para seguir un procedimiento que se lleve a cabo deberá sujetándose a las garantías generales que se ofrecen para los procesos.

5. -En un particular punto de vista, estos recursos son infructuosos, ya que es natural que la autoridad ratifique sus actos al resolver los recursos que se interpusieron en contra de ellos, más aún considero que pone en desventaja al particular, ya que al promover el recurso, de alguna manera esta haciendo del conocimiento de la autoridad los puntos controvertidos, que mas adelante figuraran como las impugnaciones en un juicio de nulidad, de tal suerte que a la autoridad se le esta dando la oportunidad de estudiar y preparar su defensa en el juicio de nulidad.

6. -Al respecto, el juicio de nulidad que se promueve ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y el cual se estudio en el capítulo denominado juicio contencioso administrativo, en éste, se sustentan las bases legales que deben seguirse para este juicio, así como las reglas generales a las que se sujetará.

7. -Ahora bien con relación al tema central de nuestro trabajo, concluimos que el contenido de los artículos 197, 223-226, y 231 y siguientes del Código Federal de Procedimientos Civiles, con relación al artículo 239-C del Código Fiscal de la Federación, en su estudio, se concluye que de acuerdo a lo mencionado en la página 85 del presente trabajo de investigación, la aclaración de sentencia es una figura jurídica que regulaba el Código Federal de Procedimientos Civiles, que por supletoriedad y necesidades jurídicas fue instaurado en el Código Fiscal de la Federación pero sin el estudio necesario ni considerado la redacción y seguimiento lógico jurídico que tiene el Código Federal de Procedimientos Civiles en su figura de la aclaración de sentencia es obvio que el legislador al instaurar dicha figura proporcionó medios de defensa ordinarios para que el afectado pudiera defenderse en la totalidad o parcialidad que surgiera de la tan mencionada aclaración. El Código Federal de Procedimientos Civiles establece en el capítulo siguiente lo concerniente a los recursos, aún más el artículo 226 del mismo ordenamiento citado nos da la pauta a

seguir al sugerir que la aclaración o adición de sentencia interrumpe el término para apelar.

Por lo tanto se puede afirmar que la aclaración de sentencia regulada en el Código Fiscal de la Federación carece de medios ordinarios de defensa y que su instauración solo obedeció a una necesidad jurídica que no fue estudiada en el fondo.

8. -Es importante señalar que el Código Fiscal de la Federación no proporciona recursos ordinarios en contra de las sentencia definitivas y que en forma enunciativa en el año de 1996 se derogó un recurso de apelación que se regulaba en contra de las sentencias definitivas, que curiosamente solo podían hacer valer las autoridades y en casos muy específicos.

9. -En este orden de ideas el Código Fiscal de la Federación preve un recurso en el artículo 248 denominado revisión en contra de las sentencias definitivas que podrá promover la autoridad, por lo que la pregunta obligada es: ¿Qué recursos ordinarios tienen los administrados en contra de las sentencias definitivas que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa?.

El Código Fiscal de la Federación es omiso en ello, y solo por una costumbre y mala interpretación del artículo 249 del mismo, se cree que es el amparo, pero de la redacción no se desprende que el medio de impugnación que tiene el particular en contra de la sentencia definitiva emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es el amparo directo, pero el artículo 248 del mismo ordenamiento preve una situación muy concreta que a la letra dice: "Las resoluciones de las Salas Regionales que decreten o nieguen sobreseimientos y las sentencias definitivas podrán ser impugnadas por la autoridad.....interponiendo el recurso de revisión...".

Ante esta situación se considera que se está violando el principio de definitividad que es condición específica para promover el amparo, ya que la redacción del artículo 249 del Código Fiscal de la Federación

establece: "Si el particular interpuso amparo directo contra la misma resolución que la autoridad...". ¿Y si no lo interpuso? , ¿Qué medio de defensa tiene?.

10. -Aún más, el juicio de amparo, es una garantía individual que se nos otorga, que es inequívoca e irrenunciable que por sus características va más allá de un simple medio de impugnación. Y es a nosotros, a los administrados, que se nos otorga para defendernos de la desventaja que padecemos ante los actos de autoridad.

Por lo tanto cabe preguntarnos ¿por qué en la práctica y en un sentido de equilibrio las autoridades han querido pensar que el amparo, promovido en contra de las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es para el particular, como la revisión es a la autoridad? , ¿Realmente se trata de una relación en equilibrio?, ¿En donde queda entonces el respeto a esa garantía individual?.

11. -A forma de una conclusión general es importante pensar que las autoridades tienen una seria ventaja sobre los particulares, su simple investidura, en algunos casos, provoca que el administrado no tenga la intención de defenderse, y que son nuestras leyes las que pretenden dar un equilibrio justo o al menos eso se pretende. Por lo que es de mucha trascendencia darle a la ley su exacta aplicación, y si aún con esto no se llega al fin de la aplicación de la justicia, acudir a nuestras instituciones jurídicas, principios y a la equidad para que nuestro sistema jurídico administrativo y fiscal sea más eficaz.

12. -Tomando en cuenta estas consideraciones y mientras que no se den las reformas necesarias en los ordenamientos involucrados consideramos que la aclaración de sentencia prevista en el Código Fiscal de la Federación por su propia naturaleza y creación, da pauta legal para la aplicación del recurso de apelación previsto en el Código Federal de Procedimientos Civiles en materia de supletoriedad, así mismo, y por los motivos antes expuestos cuando se trate de recursos

ordinarios en contra de las sentencias definitivas dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, agotando el principio de definitividad, será procedente el recurso de apelación regulado en el Código Federal de Procedimientos Civiles en lo conducente, conociendo de dicho recurso la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

BIBLIOGRAFIA.

- Acosta Romero, Miguel.
Compendio de Derecho Administrativo
Editorial Porrúa, S.A.
2ª Edición
México, 1998.
- Acosta Romero, Miguel.
Teoría General del Derecho Administrativo
Editorial Porrúa, S.A.
14ª Edición
México, 1999.
- Acosta Romero, Miguel y otros.
Ley Federal del Procedimiento Administrativo comentada.
Editorial Porrúa, S.A.
5ª Edición
México, 2000.
- Arellano García, Carlos.
Teoría General del Derecho Administrativo
Editorial Porrúa, S.A.
5ª Edición
México, 1995.
- Castrejón García, Gabino E.
Derecho Administrativo Mexicano I
Editorial Cárdenas editor
Primera Edición
México, 2000.
- Castrejón García, Gabino E.
Derecho Administrativo Mexicano II
Editorial Cárdena editor
Primera Edición
México, 2000.
- Delgadillo Gutiérrez Luis H.
Elementos de Derecho Administrativo
Limusa-Noriega Editores
5ª reimpresión
México, 1996.

- De la Garza, Sergio F.
Derecho Financiero Mexicano
Editorial Porrúa, S.A.
18ª Edición
México, 2000.
- Delgadillo Gutiérrez Luis H. y
Lucero Espinosa, Manuel
Compendio de Derecho Administrativo
Editorial Porrúa, S.A.
4ª Edición
México, 1996.
- Delgadillo Gutiérrez Luis H. y
Principios de Derecho Tributario
Editorial Limusa, S.A.
3ª Edición
México, 1997.
- Díez Quintana Juan A.
Sumario del Juicio de Amparo
Editorial PAC. S.A.
México, 2001.
- Fraga, Gabino.
Derecho Administrativo
Editorial Porrúa, S.A.
40ª Edición
México, 2000.
- Fundación Tomas Moro.
Diccionario Jurídico
Editorial Espasa-Calpe, S.A.
España 1991.
- Lomeli Cerezo, Margarita.
Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal
Editada por el Tribunal Fiscal de la Federación.
México, 1994.

- Lucero Espinosa, Manuel
Ley Federal del Procedimiento Administrativo Comentada
Editorial Porrúa, S.A.
3ª Edición
México, 1999.

- Margáin Manautou, Emilio.
De lo Contencioso Administrativo
Editorial Porrúa, S.A.
9ª Edición
México, 2000.

- Martínez Morales Rafael I.
Derecho Administrativo volumen 3
Diccionarios Jurídicos Temáticos
Editorial Harla, S.A.
México, 2000.

- Ovalle Favela, José.
Teoría General del Proceso
Editorial Harla, S.A.
México, 1991.

- Porras, Armando.
Derecho Procesal Fiscal, doctrina, legislación y jurisprudencia
Editorial Textos Universitarios, S.A.
19ª Edición
México, 1969.

- Serra Rojas, Carlos.
Derecho Administrativo
Editorial Porrúa, S.A.
21ª Edición actualizada
México, 2000.

- Villoro Toranzo, Miguel.
Introducción al estudio del derecho
Editorial Porrúa, S.A.
10ª Edición
México, 1993.

REVISTAS.

- Aguilar Ortiz, Germán. Efectos de la sentencia del Tribunal Fiscal de la Federación, y su cumplimiento. T.F.F. cincuenta años al servicio de México, tomo IV, 3ª parte, ensayos en materia procesal.
- Armienta Calderón, Gonzalo. Los recursos fiscales y administrativos en el ámbito Federal. R.T.F.F. 2ª época año IX, número 93, septiembre de 1987.
- Arreola Ortiz Leopoldo R. El procedimiento Contencioso Administrativo, autonomía y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación. T.F.F. tercera reunión de magistrados del T.F.F. diciembre de 1994.
- Bravo Hernández, José Manuel. Consecuencia del incumplimiento, efectos de la violación del plazo del cumplimiento de la sentencia. T.F.F. VIII Reunión Nacional de Magistrados, 1999.
- Briseño Sierra, Humberto. La sentencia en el proceso contencioso administrativo, su naturaleza y alcances. T.F.F. cuarenta y cinco años al servicio de México, tomo II, ensayos en materia procesal.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. El amparo en materia fiscal. T.F.F. cuarenta y cinco años al servicio de México, tomo II, ensayos en materia procesal.
- Padilla, José R. El problema fiscal en la Constitución Política Mexicana. T.F.F. cuarenta y cinco años al servicio de México, tomo V, memorias de trabajos libres.
- Ponce Gómez, Francisco. Los principios procesales aplicados al juicio de nulidad. R.T.F.F. 3ª época año II número 15. Marzo de 1989.

LEGISLACION.

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Amparo.
- Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- Ley Federal del Procedimiento Administrativo.
- Ley del Procedimiento Administrativo del Distrito Federal.
- Código Federal de Procedimientos Civiles.
- Código Fiscal de la Federación.