



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

HACIA EL RECONOCIMIENTO DE LA PLENA JURISDICCION DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE: LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA: ALEJANDRO ARTURO TORRES LEON

ASESOR: DR. GUSTAVO A. ESQUIVEL VAZQUEZ





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO

UNIDAD DE SEMINARIOS "JOSE VASCONCELOS"
FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE DERECHO FISCAL Y
FINANZAS PUBLICAS

Cd. Universitaria, D.F., 12 de abril del 2002.

ING. LEOPOLDO SILVA GUTIERREZ
DIRECTOR GENERAL DE LA
ADMINISTRACION ESCOLAR DE LA U.N.A.M.
Presente.

Por este conducto, me permito comunicar a usted, que el pasante ALEJANDRO ARTURO TORRES LEON, bajo la supervisión de este Seminario, elaboró la tesis intitulada "HACIA EL RECONOCIMIENTO DE LA PLENA JURISDICCION DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA".

Con fundamento en los artículos 8° fracción V del Reglamento de Seminarios, 19 y 20 del Reglamento General de Exámenes de la Universidad Nacional Autónoma de México, por haberse realizado conforme a las exigencias correspondientes, se aprueba la nombrada tesis, que además de las opiniones que cita, contiene las que son de exclusiva responsabilidad de su autor. En consecuencia, se autoriza su presentación al Jurado respectivo.

"El interesado deberá iniciar el trámite para su titulación dentro de los siete meses siguientes (contados día a día) a aquél en que la sea entregado el presente oficio, en el entendido de que transcurrido dicho lapso sin haberlo hecho, caducará la autorización que ahora se le concede para someter su tesis a examen profesional, misma autorización que no podrá otorgarse nuevamente, sino en el caso de que el trabajo recepcional conserve su actualidad y siempre que la oportuna iniciación del trámite para la celebración del examen haya sido impedida por circunstancia grave, todo lo cual calificará la Secretaría General de la Facultad".

Atentamente
"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPIRITU"
La Directora.


LIC. MA. DE LA LUZ NUÑEZ CAMACHO.



FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO
DE
DERECHO FISCAL

A mis padres

**Arturo y Tere por haber sido
instrumentos de amor para
mi existencia.**

**Por su apoyo incondicional en mi
realización como persona.**

A mi Universidad,
la UNAM, por haberme abierto las
puertas de sus aulas, de su prestigio y
de su rica tradición.

A mi asesor, el Dr. Gustavo Esquivel
por su tiempo y dedicación.

A Jadishyer C.,

Porque el amor es la meta última y más
alta a que puede aspirar el hombre.

Gracias por tu apoyo y tu paciencia
en los momentos difíciles.

Falta más...

A mis once hermanos,
especialmente a los que con sus
consejos, su exigencia y su trabajo me
ayudaron a realizar esta tesis:

Fray Pablo Torres
Fray Gonzalo A. Torres
Fray Pepe T. y
Jesús Torres León.

Dedico también esta tesis con cariño a
mis amigos que tengo presentes y han
visto por mí.

Hilda y David, Alex Trejo,
Manuel Gómez Granados,
Fray Rafa Torres y Vero,
Bella y Arturito,
Juan Carlos Guido y familia.

Y a todas aquellas personas que me
han brindado su amistad incondicional,
su afecto y su apoyo para la realización
de mi desarrollo profesional.

Gracias.

Recuerda,
que hay mucha tierra por conquistar
y mucho por hacer.

Aquí está la vida...

Una gran aventura
para vivirla con plenitud
sin dejar jamás de soñar,
gozando de la inmensa alegría
que siente el corazón,
que está luchando,
porque la victoria
o la derrota no importan,
sino sólo el buen combate
y yo contigo hasta el final.

Miguel de Cervantes Saavedra,
El Ingenioso Hidalgo,
Don Quijote de la Mancha.

Indice

Introducción.....	6
Capítulo 1	
La función jurisdiccional	12
1.1 El hombre, la comunidad y la justicia.....	12
1.2 Concepto sobre la jurisdicción.....	19
1.3 Elementos de la jurisdicción.....	22
1.4 Clasificación de la jurisdicción	27
1.5 El arbitraje como sustitutivo de la jurisdicción.....	30
1.6 Caracteres de la jurisdicción.....	32
1.7 Límites objetivos de la jurisdicción.....	33
1.8 Límites subjetivos de la jurisdicción.....	33
1.9 La función jurisdiccional.....	34
1.10 La jurisdicción contencioso administrativa.....	39
1.11 El tribunal de anulación y el tribunal de plena jurisdicción.....	42
1.11.1 Antecedentes de los tipos de contencioso.....	42
1.11.2 Distinción entre el contencioso de anulación y el de plena jurisdicción.....	47

Capítulo II

La jurisdicción administrativa contenciosa en México	51
2.1 El contencioso administrativo	51
2.2 Antecedentes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	57
2.3 Origen constitucional y autonomía	62
2.4 Naturaleza jurídica del tribunal	65
2.5 Estructura del tribunal	68
2.6 Integración del tribunal	70
2.7 Magistrados del tribunal	72
2.8 Competencia del tribunal	73
2.9 Causas de ilegalidad de las resoluciones administrativas	86
2.9.1 Incompetencia del funcionario	86
2.9.2 La omisión de requisitos formales	94
2.9.2.1 La instrumentación de la voluntad	94
2.9.2.2 La publicidad del acto administrativo	100
2.9.3 Violación de procedimiento	101
2.9.4 Violación a la ley	102
2.9.5 Exceso en el ejercicio de las facultades discrecionales	103

Capítulo III

De las sentencias	107
3.1 Nota previa	107
3.2 Concepto de sentencia	108
3.3 Formación de la sentencia	111
3.4 Requisitos esenciales de las sentencias	112
3.4.1 Requisitos de forma de las sentencias	113

3.4.2 Requisitos de fondo de las sentencias	115
3.5 Clasificación de las sentencias	122
3.5.1 Sentencias declarativas	124
3.5.2 Sentencias constitutivas	126
3.5.3 Sentencias de condena	127
3.6 Efectos de las sentencias	130
3.7 Del proyecto de sentencia	131
3.8 Instancia de aclaración de sentencias	135
3.9 Otras resoluciones del juez	139

Capítulo IV

Las sentencias del tribunal federal de justicia fiscal y administrativa . . .	145
4.1 Nota previa	145
4.2 Las sentencias que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	146
4.3 Efectos de la sentencia	150
4.4 Plazo que la autoridad tiene para cumplir con una sentencia	164
4.5 Queja por incumplimiento de sentencia	172

Capítulo V

Hacia una Jurisdicción Plena del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	178
5.1 Hacia el reconocimiento de Plena Jurisdicción	178
5.2 Por una Ley sobre el Juicio Contencioso Administrativo	188
Conclusiones	201
Fuentes	213

Introducción

INTRODUCCIÓN

En los últimos veinte años en México se han generado, como en todo el mundo, cambios que han ido de lo social a lo político, de lo demográfico a lo ideológico, y así en casi todos los órdenes hemos podido experimentar el fortalecimiento o la crisis de las utopías.

Ello, ha dado resultados que en términos generales podemos señalar como positivos. En estas crisis es donde el hombre fortalece sus capacidades, sus virtudes o empeoran sus debilidades. Quizás el peor escenario sería aquél en que todo sigue como en un principio.

De esta manera, la relación que ha existido entre el hombre y la sociedad se ha ido transformando en todos los órdenes. Tan es así que, en el plano de los derechos humanos y de la democracia hemos tenido avances significativos, mismos que nos han costado hechos sociales bastante dolorosos.

En el plano jurídico, el Poder Judicial, concretamente la Suprema Corte de Justicia, se ha visto enriquecida y fortalecida de una independencia para dictar y hacer cumplir sus fallos en todos los órdenes. Esto nos ha permitido experimentar como sociedad una real división de poderes, que esperemos se vaya haciendo cada vez más equilibrada, madura y consciente en beneficio del bien común.

En el manejo del poder público, el Poder Ejecutivo ha tenido y tendrá que buscar de manera inmediata los causes que fortalezcan su investidura para servir mejor a la sociedad y desde el estricto respeto de las garantías individuales de los gobernados.

Es en este momento de nuestra historia donde se pueden dar avances significativos en materia administrativa, ya que, vivimos tiempos críticos y por eso creativos. Esta creatividad nos podría permitir llevar a cabo nuevos proyectos en materia contencioso administrativa federal.

De acuerdo con la doctrina clásica administrativa que se originó en Francia, los poderes o facultades de los tribunales administrativos para dirimir las contiendas sometidas a ellos, son la base para distinguir entre tribunales de plena jurisdicción y tribunales de anulación, distinción que tuvo una gran importancia (y aun la mantiene en cierta forma) en el desenvolvimiento de la materia contencioso-administrativa en Francia y en los países que siguieron parcial o totalmente su sistema jurisdiccional respecto a las controversias surgidas entre la Administración Pública y los gobernados.

Ahora bien, dentro de la impartición de justicia administrativa en México, he de concretarme al Tribunal Fiscal de la Federación, actualmente Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, prestigiosa institución que en sus 65 años ha realizado una intachable labor en el campo de lo contencioso administrativo. Sin embargo, dadas las

reformas de las que ha sido objeto, muchas atinadas y otras muy poco estudiadas, es como se hace necesaria una urgente reforma de fondo que tienda al fortalecimiento de dicho tribunal, a su permanencia, a su evolución en el presente milenio.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como veremos, se presentó en sus inicios como un tribunal de anulación o de legalidad, su naturaleza como se investigará en el presente trabajo, ha dado ciertos cambios, esto ha afectado concretamente en la esfera jurídica de los particulares, quienes actualmente, se ven en la necesidad de iniciar otro juicio, para poder ejecutar las sentencias de dicho tribunal.

La idea de desarrollar el presente trabajo, surgió como consecuencia de que en ocasiones las autoridades no dan debido cumplimiento a las sentencias que emiten las Salas que integran el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, situación que origina, como ya hemos comentado, que los particulares tengan que recurrir a otras instancias a fin de obtener la ejecución de dichos fallos.

En pleno siglo XXI, es indispensable superar las barreras y los límites de todo aquello que no nos permita servir mejor a los demás, esto en el plano de la impartición de justicia se ha hecho una necesidad imperiosa.

En efecto, uno de los problemas que tenemos que enfrentar actualmente es la cuestionada limitante que tiene el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de no poder ejecutar sus propios fallos. Esto junto con otros problemas derivados de su naturaleza, nos hacen pensar si dicho tribunal ¿puede o no caminar hacia los albores de una evolución hacia el reconocimiento de la plena jurisdicción?

El problema que se manifiesta en la realidad jurídico-social, es determinar si la naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Admi-

nistrativa le es suficiente, si es la misma y si la jurisdicción contencioso administrativa necesita de la plena jurisdicción con todos sus efectos para impartir justicia de manera pronta y expedita y para el fortalecimiento del Estado de derecho.

Para la contestación de las interrogantes, desarrollaré en el primer capítulo lo concerniente al concepto de la jurisdicción y a la función jurisdiccional, a efecto de poder distinguir entre lo tocante al contencioso de anulación y el contencioso de plena jurisdicción según la doctrina francesa. Posteriormente, en el segundo capítulo, tocaré una parte histórica para comprender mejor en el derecho patrio el paso por nuestras diversas legislaciones, la creación, el desarrollo y funcionamiento del contencioso administrativo; en el tercer capítulo trataré desde el punto de vista de la teoría general del proceso el tema de las sentencias, para entrar, posteriormente, al estudio específico en el cuarto capítulo, de las sentencias que emite el actual Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, concluyendo con un quinto capítulo, donde manifestaré mis consideraciones hacia la necesidad de un reconocimiento de plena jurisdicción en materia de justicia administrativa, cuyos efectos traerían como consecuencia una propuesta de solución a los problemas planteados.

Para la metodología de la investigación jurídica del presente trabajo de tesis, me ayudaré del método inductivo en lo general y en algunas cuestiones específicas del método deductivo. Esto me permitirá tener mejores investigaciones y respuestas a la hipótesis. Por lo que hace a la referenciación de normas y hechos pasados que pudieran tener efectos en modificaciones legislativas presentes como consecuencia de comparaciones históricas en torno a hechos jurídicos y hechos sociales, será necesario ayudarse del método histórico. Finalmente, como guía del marco general de la investigación, el método científico será el que me sirva para el proceso sistemático y razonado de la búsqueda para obtener los hechos y los resultados más apegados a la verdad científica.

Finalmente, quisiera señalar que los tiempos de cambio no se tratan de estar de acuerdo con los miembros de un organismo o de un partido político en particular, sino de una obediencia a la justicia que nos invita a un compromiso de transformación social.

No se puede dar la militancia a un compromiso social, como lo es el ser abogado sin tener pasión y mística por la justicia. El abogado vive en el mundo de las excelencias y de los valores en función de los cuales vale la pena gastar tiempo, afrontar riesgos y empeñar la propia vida. No se trata de tener ideas, sino de vivir convicciones, que cambien las prácticas y transformen las relaciones sociales.

Las ideas por sí solas no cambian la realidad concreta. Ni la historia se hace por sí misma. La historia se escribe por hombres empeñados en ella. En eso se revela la esencia de la naturaleza humana, que es libertad y creatividad.

De ahí que la noble y leal tarea de ser abogado, es reconocer y defender en cada persona sus derechos inalienables, para ayudar a construir el destino personal y social de todos los hombres de nuestro país: México.

I. La función jurisdiccional

LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL

1.1 EL HOMBRE, LA COMUNIDAD Y LA JUSTICIA

Vivimos tiempos críticos y por eso creativos. En los últimos cincuenta años ha cambiado la cartografía política e ideológica del mundo. Cayeron estructuras y con ellas muchos esquemas mentales. Quedaron los sueños. Como pertenecen a la substancia del ser humano, siempre quedan. Permiten nuevas visiones y proporcionan el entusiasmo necesario para el pensamiento y la creatividad.

Esta creatividad es la que nos permite llevar a cabo nuevos proyectos para determinados fines, superar rezagos, avanzar en la abreviatura de los términos, pensar en nuevas estructuras que nos ayuden a servir mejor a los demás y en general, en toda aquella idea que nos dé los instrumentos necesarios para obtener lo que deseamos en las mejores condiciones necesarias para una persona o para la sociedad en general.

Así, podríamos preguntarnos validamente ¿La impartición de justicia¹ es un bien² necesario? Y podríamos agregar otra ¿Toda Institución o Tribunal que imparte justicia, está determinado a ser siempre el mismo, sin derecho a ninguna evolución?

Podríamos contestar esto de inmediato, pero preferimos hacer las siguientes consideraciones que están vinculadas con el presente trabajo de tesis, como afirma Boff,³ «las reflexiones son fruto de la crisis, que siempre posee una función de crisol. Como un crisol, ella libera el oro de la garganta. Lo esencial sale a la vista. Con ello podemos construir. O se hace simiente de un nuevo camino».

Retomando nuestras preguntas anteriores, no podemos dejar de considerar que «el hombre esta siempre en camino y en la autorealización existencial se supera constantemente a sí mismo, y en la iluminación de su existencia que tiene arranque en las situaciones límite, en la experiencia del fracaso, es donde experimenta el sentido de trascendencia por querer hacer las cosas».⁴

1. La definición Romana clásica de Justicia, sostenida por Ulpiano considera que es: *Iustitia est constant et perpetua voluntas, ius summ cuique tribuere*. La Justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo.

2. Bien es lo deseable o apetecible, siguiendo a ARISTÓTELES que dice es *appetibile*. Con ello se indica que aquello que está constituido de tal modo que puede convertirse en el objetivo de un deseo o de una volición. Lo cual supone que posee un contenido esencial que responde a la aspiración de un ser hacia su desarrollo y perfección.

3. BOFF, Leonardo, «*La dignidad de la tierra. Ecología, mundialización, espiritualidad. La emergencia de un nuevo paradigma*», Edit. Trotta, Brasil, 2000.

4. JASPERS, Karl, «*Philosophie*» Berlin, 1966, pág. 37.

Así, el hombre está en conexión con una amplia corriente de pensamiento y de acciones, que ponen de relieve la singularidad del ser personal y de las relaciones interpersonales,⁵ ya que vive en sociedad. Por una parte, como persona individual el hombre posee una singularidad e irrepetibilidad indeclinables. Se constituye a «sí mismo» en libertad, autodecisión y autorresponsabilidad. Por otra parte, también le corresponde, y de modo esencial, la relación personal con el «otro», la relación entre el yo y el tú. Con la relación personal viene dada asimismo la dimensión social.

El hombre se experimenta no sólo como referido a un «tú» sino también al «nosotros». Se encuentra de antemano en el todo de una comunidad y sociedad. Por ello, no hacen justicia al ser personal y social del hombre: ni el individualismo que le considera como un ente particular y aislado, ni tampoco un colectivismo que le diluye por completo en el acontecer social.⁶

Al regular el orden jurídico la vida de las personas humanas en sociedad, establece al mismo tiempo una estrecha relación y una distinción profunda entre persona y sociedad. Ya que la persona es la realidad substancial, que existe en otro, es decir, en por y para los seres humanos que la constituyen. Éste es el fundamento de la democracia y de los derechos humanos en la vida social, frente a las posiciones totalitarias y antidemocráticas, que substancializan a la sociedad y convierten al hombre en accidente o momento transitorio del todo colectivo substancial. Sin substancia humana no hay personalidad humana sólida, ni sólida titularidad de derechos y obligaciones de los seres humanos en las relaciones interpersonales y sociales.

5. Cfr. MOUNIER, Emmanuel, *«El puesto del Hombre en el Cosmos»* Occidente, Madrid, 1996, pág. 134.

6. Cfr. CORETH, Emerich, *«¿Qué es el hombre?»* Edit. Herder, Barcelona, 1991, pág. 75.

Por ello, como ya hemos dicho, junto con la substancialidad la filosofía del derecho afirma la individualidad de cada persona humana, es decir, el carácter único, inmultiplicable e intransferible de cada ser humano. El hombre es persona, de acuerdo a la definición clásica, porque es *substancia individual de naturaleza racional*.⁷ Esta característica permite afirmar, al mismo tiempo, la individualidad y la socialidad de las personas humanas. De acuerdo con este criterio, ni el individualismo ni el colectivismo pueden ser explicaciones satisfactorias de la realidad humana, sino solamente la afirmación y la práctica constante y difícil de la solidaridad entre persona y sociedad, entre persona y persona y entre sociedad y sociedad.

La interdependencia dinámica entre las personas y las sociedades es la expresión de las características esenciales de la naturaleza humana, al mismo tiempo individual y social. Una correcta concepción jurídica —como sostiene Don Efraín González Morfín—⁸ de estas cuestiones afirma que la vida social no es optativa o secundaria para los seres humanos, sino que estos tienen necesidad absoluta de vivir adecuadamente en sociedad y ésta depende, de su existencia y niveles cualitativos, de las personas individuales que la constituyen.

En razón de lo anterior, es como se hace indispensable formar y caminar hacia una sociedad que busque el *bien común*⁹ y una correcta impartición de justicia, considerando aquella en que se dan las condi-

7. Definición dada por Severino Boccio.

8. Cfr. GONZÁLEZ MORFÍN, Efraín, «*Temas de Filosofía del Derecho*», Edit. Oxford-UIA, México, 1999, pág. 3.

9. El bien común ha sido considerado como el conjunto de condiciones sociales de todo tipo que posibilitan y favorecen el desarrollo de todos los miembros de la sociedad.

ciones sociales de todo tipo que permiten y favorecen el desarrollo de los miembros de la sociedad.

En el fondo de todos los derechos humanos existe como fundamento de los mismos el derecho de vivir en una sociedad con paz, seguridad, prosperidad económica, orden jurídico y democracia política. A su vez, este derecho está esencialmente vinculado con la obligación de participar en el esfuerzo encaminado a lograr las características señaladas en la sociedad, que permitan ejercer y respetar con eficacia todos los demás derechos. El derecho a una sociedad donde se aplique la legalidad, la correcta impartición justicia pronta y expedita e impere el *Estado de derecho*¹⁰ es condición esencial de posibilidad de los demás derechos humanos en la vida concreta de los hombres.

De esta manera el derecho es el mejor instrumento para la convivencia, «pues sin el ninguna sociedad humana es concebible, puesto que es un elemento que asegura las relaciones individuales y colectivas en que su dinámica se manifiesta».¹¹ En este sentido es importante señalar que la reflexión filosófica sobre el derecho y su impacto en la sociedad se debe dar coherentemente en sus tres aspectos de la realidad jurídica, a saber: lo justo objetivo, la norma y la facultad. Lo justo objetivo o derecho objetivo es la cosa o conducta que se debe a otro. La norma jurídica o derecho normativo reconoce y determina lo justo objetivo y las facultades

10. Entendido este como «La edificación jurídica del estado cuyos órganos que lo integran realizan funciones normadas por el derecho, limitadas por la ley y controladas entre sí por un sistema de legalidad y de justicia.» NAVA NEGRETTE, Alfonso, *«Derecho Procesal Administrativo»*, Editorial Porrúa, México D.F., 1959, pág. 31.

11. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *«Derecho Constitucional Mexicano»*, 5ª edición, Edit. Porrúa, S.A., México, 1984, pág. 14.

y obligaciones de las personas al respecto. La facultad jurídica o derecho subjetivo es la potestad moral del titular del derecho sobre lo justo objetivo que le debe el obligado.

Estos tres derechos se parecen y se distinguen entre sí. El derecho es análogo y se dice sobre todo y prioritariamente de lo justo objetivo, que es, por consiguiente, el analogado principal. El derecho normativo y el subjetivo existen y se necesitan para establecer, promover y defender lo justo objetivo de los seres humanos en la vida social. La misión de legisladores, ministros, magistrados, jueces, administradores ejecutivos y abogados es el servicio del hombre al contribuir a que se dé a cada quien, personas individuales y sociedades, lo justo objetivo que se les debe de acuerdo con las exigencias de la justicia.

Aristóteles dice en la *Ética* que la gente acude a los jueces para que los jueces les resuelvan sus conflictos y les digan qué es lo justo objetivo que se le debe a cada quien, y esto porque Aristóteles dice en una frase muy hermosa y profunda: «porque los jueces son lo justo objetivo viviente», las traducciones dicen *iustu animatum*, lo justo animado.¹²

Así, el derecho subjetivo como facultad de cada quien, es la facultad de cada quien sobre lo justo objetivo que se le debe, de allí que surja la famosa dualidad facultad–deber; derecho–obligación. De esta manera la justicia tiene una característica formidable, que su objeto es determinable y exigible.

En este orden de conceptos, podemos regresar a nuestras preguntas iniciales y considerar que estamos relacionados con el mun-

12. Cfr. ARISTÓTELES citado por GONZÁLEZ MORFÍN, Efraín, op. cit., supra, nota (8), pág. 217.

do, con la sociedad,¹³ con el tú. Salimos de cierto modo de nosotros mismos y estamos obligados con la comunidad a dar lo mejor, a explorar nuestros talentos y ponerlos al servicio de los demás, quizás hay quien no tenga las posibilidades pero en aras de la justicia, bien necesario, y bajo el sostén de los principios de *solidaridad*,¹⁴ *subsidiaridad*¹⁵ y bien común exigimos a nosotros mismos y a la autoridad la correcta aplicación de lo justo objetivo.

No puede haber estructuras que pretendan sostener lo contrario, ya que en el reconocimiento de los tiempos de cambio que solicitan una impartición de justicia pronta y expedita, se debe fortalecer principalmente las instituciones que la imparten, ya que en la supresión de la alienidad e incorporando las necesidades reales de cambio al contenido actual, se puede lograr la realización y enriquecimiento de nuestro sistema jurisdiccional, principalmente el administrativo.

13. A la convivencia y colaboración de la pluralidad del nosotros la llamamos comunidad o sociedad.

CORRETH, Emerich, «¿Qué es el hombre?» op. cit., pág. 226.

14. La solidaridad es interdependencia activa, interdependencia dinámica de seres humanos para realizar entre todos un fin o bien común. El principio de solidaridad tiene tres niveles fundamentales, solidaridad de persona a persona, segundo, persona-sociedad; tercero, sociedad-sociedad. Los tres se necesitan. Cfr. GONZÁLEZ MORFÍN, Efraín, op. cit., supra, nota (8), pág. 194.

15. La subsidiaridad quiere decir «ayuda complementaria», complementariedad supletoria porque se da entre seres humanos diferentes y desiguales y establece entre ellos una correcta relación de respeto y de mutua integración. De acuerdo con la exigencia social de subsidiaridad, la persona que tiene, sabe y puede más no debe aprovechar su propia ventaja contra la persona que tiene, sabe y puede menos, sino que debe establecer una relación de respeto y complementariedad con ella. En términos constitucionales, se manifiesta esta subsidiaridad entre sociedades en la relación entre municipios y entidades federativas y federación. GONZÁLEZ MORFÍN, Efraín, Idem., pág.

14..1.1 NOTA PREVIA

1.2 Concepto sobre la jurisdicción

Desde el punto de vista etimológico, jurisdicción proviene de dos palabras latinas: *jus*-derecho, y *dicere*, decir, o sea, decir el derecho.

El Maestro Becerra Bautista¹⁶ sostiene que, la jurisdicción es la facultad de decidir, con fuerza vinculativa para las partes, una determinada situación jurídica controvertida.

Donellus¹⁷ afirma sobre este concepto que, es la potestad de conocer y de juzgar de una causa, con la potestad anexa de ejecutar lo juzgado.

Entre los elementos de las definiciones que hablan estos juristas, destacamos la facultad que tendrá el órgano jurisdiccional de ejecutar y hacer ejecutar lo sentenciado, constituyendo un elemento fundamental de este concepto.

D'Onofrio¹⁸ por su parte define a la jurisdicción, como la facultad conferida al juez de declarar la voluntad de la ley, con efecto obligatorio para las partes y con relación al objeto de tal declaración y de efectuar todo cuanto la ley le ordena o le consiente para realizar tal fin.

Chiovenda¹⁹ sostiene que la jurisdicción es la función del Estado que, tiene por fin la actuación de la voluntad concreta de la ley mediante la

16. Cfr. BECERRA BAUTISTA, José, «*El Proceso Civil en México*», Edit. Porrúa S. A., 13ª edición, México D.F., 1990, p. 5.

17. Cfr. DONELLUS, cit. por BECERRA BAUTISTA, José, loc. cit.

18. Cfr. D'ONOFORIO, cit. por BECERRA BAUTISTA, José, loc. cit.

19. Cfr. CHIOVENDA, cit. por BECERRA BAUTISTA, José, loc. cit.

substitución, por la actividad de los órganos públicos, de la actitud de los particulares o de otros órganos públicos, sea al afirmar la existencia de la voluntad de la ley, sea de hacerla prácticamente efectiva.

Ugo Rocco,²⁰ con el deseo de abarcar todos los aspectos que encierra este concepto considera que la jurisdicción es la actividad con que el Estado, a través de los órganos jurisdiccionales, interviniendo a petición de los particulares, sujetos de intereses jurídicamente protegidos, se substituye a los mismos en la actuación de la norma que tales intereses ampara, declarando, en vez de dichos sujetos, que tutela concede una norma a un interés determinado, imponiendo al obligado, en lugar del titular del derecho, la observancia de la norma realizando, mediante el uso de su fuerza coactiva en vez del titular del derecho, directamente aquellos intereses cuya protección está legalmente declarada.

Sin embargo, la jurisdicción como parte de un procedimiento, adquiere relevancia ya que es un requisito procesal, el primero y más importante de los requisitos procesales. Para que un órgano jurisdiccional pueda conocer una pretensión que ante él se deduzca, es necesario que tenga jurisdicción, es decir, que, por su fundamento jurídico-material, esté dentro del ámbito de su esfera de atribuciones.

Este requisito —la jurisdicción—, respalda y cohesiona a las partes en la sentencia que emite el juez y que es vinculativa para las partes. La obligatoriedad de esta determinación proviene del sujeto que la dicta y de los efectos que produce.

De esta manera se dice que el sujeto que la pronuncia es el Estado, por cuyo *imperium* resuelve la contienda, los efectos de la vinculación

20. Cfr. ROCCO, Ugo, cit. por BECERRA BAUTISTA, José, loc. cit.

no quedan en algo especulativo, sino en algo efectivo: se aplicará la coacción para poder restablecer la vigencia de la norma abstracta, violada o desconocida por alguna de las partes.

Sobre la intervención del Estado en este respecto, el maestro Jesús González Pérez sostiene que «es el Estado, en el ejercicio de la función jurisdiccional, el que satisface las pretensiones que una parte esgrime frente a otra; incide como tercero en una relación jurídica, diciendo con arreglo al ordenamiento jurídico la pretensión ante él deducida».²¹

De esta manera, considero, que cuando es el Estado la parte o frente a la que se deduce la pretensión, únicamente existirá proceso —y función jurisdiccional— en la medida en que se dé una independencia real del órgano estatal al que se confía la satisfacción de la pretensión y la autoridad administrativa, ya que, aún cuando los dos son parte de ese ente único que es el Estado, deben ser realmente distintos e independientes. Lo que sólo ha sido posible a través de una estructuración orgánica del mismo en función del ordenamiento jurídico.

De acuerdo a lo anterior, la jurisdicción imprime la fuerza suficiente para que un juez tenga la facultad de resolver y decidir una situación jurídica determinada entre dos partes, mismas que por la potestad que fue conferida al órgano de justicia, podrá conocer y juzgar de la causa, y en su caso, ejecutando lo sentenciado. Por ello, la independencia entre la autoridad demandada y el órgano jurisdiccional (para el caso del juicio de nulidad que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) es indispensable. Considerando, que en la fortaleza de

21. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, «Derecho Procesal Administrativo Mexicano», Editorial Porrúa, 2ª edición, México D. F., 1997, p. 45

la jurisdicción del Tribunal se consolida la impartición de justicia y la imparcialidad de la misma.

1.3 Elementos de la jurisdicción

El maestro José Becerra Bautista al hablar de los presupuestos procesales define la jurisdicción como: «la facultad de decir, con fuerza vinculativa para las partes, una determinada situación jurídica controvertida»²² y considera que dentro de dicha definición se encuentran establecidos los tres elementos esenciales de la jurisdicción, a saber:

- a) «*La notio*», que se refiere al conocimiento de la controversia,
- b) «*La iudicium*» que representa la facultad de decidir y,
- c) «*La executio*» que constituye la potestad de ejecutar lo sentenciado.²³

Cabe señalar que respecto a los elementos que integran la idea o concepto de jurisdicción hay en la doctrina uniformidad en cuanto a los dos primeros, en el sentido de considerarlos notas esenciales; sin embargo no es así en lo que se refiere a «*la executio*», ya que algunos consideran que es una consecuencia de la jurisdicción, y no así un elemento esencial de la misma.

22. BECERRA BAUTISTA, José, op. cit., supra, nota (1), p. 6.

23. Históricamente «*la executio*», se ha considerado como el poder de ejecutar lo juzgado, que se dividía en el poder de hacer efectivas las sentencias en las causas en que recayere pena de muerte, mutilación o destierro, y mixto, poder para ejecutar las sentencias dictadas en los juicios civiles o en los criminales cuando la pena impuesta era inferior a las indicadas. Esta concepción de la jurisdicción no encaja en la realidad positiva actual, en la que el órgano jurisdiccional, generalmente, sobre todo en la jurisdicción civil, juzga y ejecuta lo juzgado.

Podemos recordar, por ejemplo, con relación a lo anterior, lo que estableció la Ley española de 1856, al llevar a cabo la reforma del contencioso administrativo, expresando en la exposición de motivos lo siguiente:

...no hay ninguna razón de seguir este perjudicial modelo francés que ha distinguido ficiciamente entre la mera anulación y la plena jurisdicción.²⁴

Esta afirmación supone que la ejecución de una sentencia es una consecuencia del ejercicio de la jurisdicción, más no un elemento esencial. Lo cual supondría que aun cuando los tribunales pueden conocer y decidir de un asunto, no pueden ejecutar sus decisiones como consecuencia de un problema de competencia (entendida como el límite de la jurisdicción), por lo que en el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, bastaría decir que no tiene competencia para ejecutar sus decisiones.

Sin embargo, para nuestra historia, considero lo contrario a la Ley Española en cita, ya que el drama y la virtud del procedimiento contencioso administrativo mexicano, ha sido más para el fortalecimiento de un sistema auténtico, autónomo, que para el detrimento de nuestra impartición de justicia administrativa. Resulta pues, fundamental reconocer el hecho de que efectivamente nos inspiramos en el Consejo de Estado francés, pero creo que hemos hecho un buen papel, ya que no nos hemos conformado con el sistema heredado y hemos comenzado a evolucionar en el desarrollo de este modelo para México, que gran parte es el objetivo del presente tra-

24. DELGADILLO, Luis Humberto. «La adecuación del sistema tributario mexicano, en el ámbito de la rama de libre comercio de América del Norte». En *Revista de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*. Núm. 69, Año VI, 2ª época, septiembre 1993, México D.F., pp. 56-78

bajo, consistente en determinar hacia dónde podrá caminar el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en los próximos años, y sí estará condenado a la fusión, a la desaparición o por el contrario, a enfrentar los retos que se presentan y a reconocer su propia naturaleza y sobre todo, los requerimientos que demanden los gobernados para hacer cumplir el mandato constitucional de llevar a cabo una impartición de justicia pronta y expedita, dentro del marco de la legalidad, la seguridad jurídica y el Estado de derecho.

Así, continuando con el tema de la «executio», y bajo la premisa de que el límite a la jurisdicción es la competencia, considero que existe sólo una clase de jurisdicción y en torno a esto me adhiero a la opinión de Héctor Alvarado²⁵ que sostiene, que no puede hablarse de clases o categorías de ella.

En efecto, no puede hablarse de clases de jurisdicción y es que sobre el tema de las sentencias o los tipos de sentencias que se emiten, este concepto adquiere una relevancia importante en el presente trabajo, aunado al concepto de ejecución. La jurisdicción incide profundamente en la emisión de un fallo, mismo que podrá ser, esencialmente, declarativo, constitutivo o de condena y que el tribunal, por la fuerza que del Estado le fue conferido, podrá, si el caso lo requiere, llevar a cabo la executio. No necesariamente se llevará a cabo en todos los casos, como por ejemplo en las sentencias declarativas o constitutivas. Pero si las circunstancias del caso lo requieren y las particularidades del asunto así lo ameritan, el tribunal podrá, en ejercicio de su potestad jurisdiccional, llevar a cabo el ejercicio de la executio para otros casos.

25. Cfr. ALVARADO, Héctor, «La jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación» en *Revista de Investigaciones Jurídicas de la ELD*, núm. Correspondiente a 1984, México D.F., pp. 134-179.

En una opinión adicional por parte de Héctor Fix Zamudio,²⁶ considera que la jurisdicción pública tiene por objeto resolver las controversias que se plantean entre dos partes contrapuestas, y que se someten al conocimiento de un órgano del Estado, éste decide dichas controversias de manera imperativa y en una posición imparcial.

Nos parece muy acertada la opinión de Rafael De Pina²⁷ que considera a la jurisdicción como la actividad del Estado encaminada a la actuación del derecho objetivo mediante la aplicación de la norma general al caso concreto. De la aplicación de la norma general al caso concreto, él deduce que a veces, puede existir la necesidad de ejecutar el contenido de la declaración formulada por el juez, y entonces, la actividad jurisdiccional es no sólo declaratoria sino ejecutiva también.

Con las ideas anteriores, considero que sólo puede hablarse de jurisdicción si el vencedor de un proceso puede imponer al vencido la ejecución forzosa de la sentencia y si la naturaleza de la sentencia hace posible la ejecución del fallo, de tal suerte que se pueda garantizar por ese órgano de impartición de justicia, de una manera pronta y expedita, fortaleciendo con ello al sistema jurídico que lo imparte, la calidad de seguridad jurídica.

Así lo ha sostenido García de Enterría, señalando que el contencioso no puede limitarse a procesos puramente declarativos y retóricos, sino que ha de incluir procesos de condena bien vía principal o subsidiaria, esto último, al menos, para poder imponer la ejecución de un fallo y que

26. Cfr. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *«Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano»*, El Colegio Nacional, México, D. F., 1983, pág. 54.

27. Cfr. DE PINA VARA, Rafael, *«Derecho Procesal Civil»*, Editorial Porrúa, 19ª edición, D.F., 1990, p. 59.

dicha ejecución no quede sólo remitida a la buena voluntad de los funcionarios administrativos o entendida como un mero deber moral, como una obligación natural, ya que sería absolutamente incoercible.

En efecto, para el presente trabajo y sus fines consideramos que no sería posible sostener lo contrario, ya que el efecto claro de una emisión de sentencia es su cumplimiento cabal y exacto, mismo que si el vencido no lo lleva a cabo, tendría que operar el poder de sustitución del juez, si aquél no lo hiciera por sí mismo.

Lo anterior, bajo la tutela de un derecho subjetivo y con el objetivo de cumplir sentencias firmes y de prestar la colaboración requerida por los Tribunales en el curso del proceso y en la ejecución de lo resuelto.

Sobre este respecto, es muy importante hacer hincapié que sobre el poder de sustitución que llega a tener un juez sobre la autoridad demandada, se llevó a cabo en el Código Fiscal de la Federación una reforma en el artículo 239, adicionándolo con una fracción IV, que posibilita una cierta sustitución, reconociendo en el contribuyente un derecho subjetivo y condenando a la autoridad a su reconocimiento, pero de esto nos ocuparemos más adelante, ya que los efectos en la justicia administrativa son muy interesantes.

Por el momento, podemos decir que dentro de los elementos esenciales de la jurisdicción, la executio ocupa un lugar preponderante dentro de la definición de dicho concepto, opinamos que es inherente y que el órgano juzgador podrá echar mano de ella si las circunstancias y las particularidades del caso así lo requieren, pero que, por el contrario sería adverso para la impartición de justicia, caer en juicios declarativos, sin que por ello se puedan hacer uso de la executio. Evidentemente, para los efectos del presente trabajo y por tratarse de un tribunal administrativo y de un juicio declarativo, tal vez no tendría mucho caso el presente

análisis, pero en función de esta necesidad jurisdiccional de hacer más efectiva la impartición de justicia, es que vinculamos estos conceptos, ya que el efecto claro de una emisión de sentencia es su cabal cumplimiento, mismo que si el reo no lleva a cabo, tendría que operar el poder de sustitución del juez, si aquel no lo hiciera por sí mismo, bajo el estandarte de un derecho subjetivo.

1.4 Clasificación de la jurisdicción

Al hablar de jurisdicción se ha considerado generalmente la siguiente clasificación:

a) Por materia, ya sea civil, penal, laboral, mercantil y administrativa, etc.

En el derecho mexicano se reconoce la existencia de una llamada jurisdicción concurrente, originada en la fracción I-A, del artículo 104 de la Constitución Federal, en virtud de la cual se sostiene:

De todas las controversias del orden civil o criminal que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de leyes federales o de los tratados internacionales celebrados por el Estado Mexicano. Cuando dichas controversias sólo afecten intereses particulares, podrán conocer también ellas, a elección del actor, los jueces y tribunales del orden común de los estados y del Distrito Federal. Las sentencias de primera instancia podrán ser apelables ante el superior inmediato del juez que conozca del asunto en primer grado.

En este sentido y en aplicación de algunas leyes federales pueden conocer, indistintamente, a elección del actor, bien los jueces o tribuna-

les locales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, bien los Jueces de Distrito.²⁸

Así, la jurisdicción concurrente, originada en la fracción I-A del artículo 104 constitucional, otorga al Poder Judicial Federal una doble función, la propiamente constitucional, que consiste en proteger las garantías individuales frente a las autoridades y en mantener en órbita a la justicia federal local, y la función ordinaria, dirigida a interpretar y aplicar la ley como cualquier juez.

b) Por el carácter del tribunal y del procedimiento se clasifica, en federal y local.

En los Estados la jurisdicción se clasifica, en federal y local.

- La federal se ejerce sobre todo el territorio nacional, de acuerdo con las normas constitucionales,
- La local tiene su actividad limitada al territorio de la entidad federativa a que correspondan los juzgados o tribunales que la ejerzan.

Una y otra se distinguen no sólo por lo que se refiere a su eficacia territorial, sino también por razón de la materia que cada una de ellas está atribuida.

Por otra parte, la existencia de «jurisdicciones especiales», cuyo origen se eleva en su mayor parte, al régimen de la monarquía absoluta y que fueron establecidas en consideración a las personas, con carácter

28. Por ejemplo en las demandas de un juicio ordinario o ejecutivo mercantil, puede someterse indistintamente, a un juez de primera instancia civil o a un juez de distrito, por que la ley mercantil es federal.

de privilegios, no responde hoy a este criterio, sino a motivos puramente objetivos y de conveniencia e interés público.

En la actualidad las diferentes disciplinas jurídicas se han venido especializando, por lo que en la resolución de los asuntos y las controversias surgidas de esas materias los jueces y los abogados han tenido que ceñir su campo de conocimiento hacia materias muy concretas y conocimientos técnicos.

Esta situación ha provocado que en ciertas ramas del derecho se haya tenido que abrir una jurisdicción especializada en esos conocimientos.

Las jurisdicciones conocidas con el nombre de especiales no tienen hoy la connotación o el carácter que en otras épocas, en cuanto no se consideran ya como instituidas en beneficio del particular de un gremio, una clase o determinadas personas, sino que responde a razones de conveniencia práctica, sobre todo las que derivan de la división del trabajo, por lo que es más correcto llamarlas «jurisdicciones especializadas».

La diversificación en cuanto los tipos de jurisdicción sólo existe y se manifiesta en la vida práctica, con relación a los órganos que la ejercen. Pero la función sigue siendo la misma: conserva su carácter y amplitud, y es siempre una en su esencia.

Por ello, procesalmente, la jurisdicción conserva su unidad de concepto y las disciplinas del derecho son las que se van haciendo cada vez más prolija.

Sobre el origen de la jurisdicción administrativa que ejercen los tribunales administrativos, concretamente la que lleva a cabo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, hablaremos en otra parte, por

el momento podemos decir que la jurisdicción tiene una doble clasificación que se centra en la materia y por el carácter del tribunal, como también por las disciplinas jurídicas que se han ido especializando cada vez más, pero en realidad, la jurisdicción es la misma, es única, y conserva su carácter y amplitud para impartir justicia.

1.5 El arbitraje como sustitutivo de la jurisdicción

Dentro de las formas de terminar una controversia distinta a la vía jurisdiccional y que tienen un tratamiento singular, se encuentran: la transacción, la conciliación, los convenios judiciales y el arbitraje.

Me interesa hacer breve mención en el presente trabajo al arbitraje como una de las formas de dirimir controversias que ha tomado relevancia en los últimos tiempos.

El arbitraje que etimológicamente viene del latín *arbiter* que era definido como: *arbiter est qui honoris causa deligitur ab his qui controversiam habent, ut ex bona fide, ex aequo et bono, controversiam dirimat.*²⁹

El arbitraje es la institución jurídica que permite a las partes confiar la decisión de una controversia, a uno o más particulares.

La institución del arbitraje resulta ser en la resolución de los asuntos y los negocios nacionales e internacionales un substitutivo de la actividad de los jueces,³⁰ de tal manera que las partes pueden someter

29. Arbitro es el escogido, por honoríficas razones, por aquellos que tienen una controversia, para que la dirima basado en la buena fe y en la equidad.

30. Las partes han decidido a someter al conocimiento de un tercero la resolución de una controversia en lugar de acudir a los tribunales.

sus diferencias no a los jueces estatales, sino a personas privadas de jurisdicción para que sean éstas las que resuelvan una determinada situación jurídica.

El arbitraje es considerado como una institución de carácter privado, en atención al origen (compromiso), que es la voluntad de las partes. Las partes renuncian, en el compromiso, al conocimiento de una controversia por la autoridad judicial; pero no a la resolución justa del conflicto de interés que ella supone. Lo que hacen es restituir un órgano por otro.

Considero que los árbitros no es que tengan o ejerzan una función jurisdiccional. Lo que sucede es que el laudo provisto de fuerza ejecutiva mediante la homologación, es equiparado al acto jurisdiccional. Lo que los árbitros hacen —y se nos hace importantísimo, dice Chiovenda³¹— es preparar la materia lógica de la sentencia.

El árbitro como verdadero substitutivo de la jurisdicción y atendiendo al compromiso arbitral establecido por las partes emite un laudo, da los lineamientos con sus conocimientos específicos en alguna materia abordada por los contratantes.

Al respecto, considero que el árbitro no ejerce funciones jurisdiccionales, ya que no dice el derecho y no emite sentencias, sino que en función del compromiso arbitral podrá encontrar las vías idóneas para la resolución de la controversia pero nunca decir el derecho, de tal forma que pueda resolver como un juez y resolver con fuerza vinculativa para las partes.

31. Cfr. CHIOVENDA, cit. por BECERRA BAUTISTA, José, op. cit., supra nota (1), p.17.

No obstante lo anterior, no quería dejar pasar la ocasión para hacer mención a tan importante Institución Jurídica, misma que en mi época de universitario fue de mi interés. Veo en ella, un instrumento muy poco explotado en nuestro país y que sirve más para dirimir controversias Internacionales que asuntos del Foro doméstico.

1.6 Caracteres de la jurisdicción

En este punto hay que distinguir de los caracteres esenciales y los formales, considerando que se atribuye como caracteres esenciales los siguientes:

- La facultad decisoria;
- La facultad de coerción y,
- La facultad de documentación. Las dos primeras, de alguna manera ya se comentaron a lo largo de este capítulo por lo que, diremos de la última significa que lo actuado ante los órganos jurisdiccionales debe tener fe pública.

Se consideran como caracteres formales:

- La existencia de un órgano especial (jurisdiccional) distinto de los órganos que ejercitan las demás funciones del Estado, pero composición independiente;
- La igualdad de las partes, y
- Un procedimiento preestablecido con formas predeterminadas que garanticen la libertad de las partes y la independencia.

1.7 Límites objetivos de la jurisdicción

El principio general es que la competencia es el límite de la jurisdicción.

La jurisdicción —podríamos decir— se fracciona entre muchos tribunales y jueces en porciones iguales o desiguales. Esta distribución es con el fin obligar a las partes a acudir, precisamente, al tribunal competente.

La doctrina tradicional sobre derecho procesal ha considerado principalmente la competencia por territorio, cuantía, grado y materia.

Se les ha llamado límites objetivos de la jurisdicción a todas las competencias, porque objetivamente pueden ser establecidos para distinguirlos de los límites subjetivos que tienen algunos jueces para conocer de determinados asuntos o negocios.

1.8 Límites subjetivos de la jurisdicción

No es suficiente que un juez sea objetivamente competente para conocer de un negocio, es necesario que tenga absoluta independencia respecto al negocio y a los litigantes, pues sólo siendo un tercer extraño a la controversia y a los interesados *tertium neutre*,³² tendrá la libertad necesaria para formarse un juicio exacto e imparcial.

La parcialidad trae como consecuencia la injusticia y por ello el legislador ha querido resguardarla creando presunciones *juris et de jure*

32. Tercero imparcial.

que derivan de vínculos familiares de las partes con el juez, de lazos de amistad, de parentescos espirituales y de interés en el negocio mismo. En una palabra, se protege la imparcialidad e independencia que puedan influir en el ánimo del juzgador para impedir la serenidad indispensable para formar una convicción justa.

Desde un punto de vista moral, el juez no debe exponerse a dar una sentencia injusta, aceptando antes de la resolución del asunto donaciones, aunque éstas sean ofrecidas espontáneamente, pues podría dejarse arrostrar por ellos para dar una sentencia inicua buscada por el donante; no debe exigir lo más mínimo en recompensa de lo que es debido en estricta justicia.

1.9 La función jurisdiccional

Como se menciona al principio del presente capítulo, la jurisdicción es una función Estatal y es el Estado en el ejercicio de la función jurisdiccional, el que satisface las pretensiones que una parte esgrime frente a otra. Esto es así, ya que el Estado administra un interés público como es la justicia.

De esta manera considero junto con González Pérez³³ que la jurisdicción es un requisito procesal, el primero y más importante de los requisitos procesales.

Para que un órgano judicial pueda conocer una pretensión que ante él se deduzca, es necesario que tenga jurisdicción, es decir, que por

33. Cfr. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *op. cit.*, supra nota (4), p. 51.

su fundamento jurídico material, esté dentro del ámbito de su esfera de atribuciones.

Con lo anterior, el Estado crea la organización como una necesidad ineludible de orden, armonía y estabilización del orden jurídico, de lo contrario la organización social sería caótica, sostiene el jurista Andrés Serra Rojas.³⁴

La función jurisdiccional —menciona Serra Rojas³⁵— corresponde al tercer grupo de actividades del Estado (autonomías funcionales) y se manifiesta en su acto fundamental que es la sentencia.

Así, el instrumento específico de la función jurisdiccional es, pues, el poder Judicial, que si bien no agota el volumen de las actividades judiciales ejerce la mayor parte de ellas.

Pero aunque el poder judicial no absorbe totalmente la función de juzgar, la aspiración a que llegue a absorberla algún día, está sin duda, en armonía con la aplicación de la teoría de la división de poderes del Estado y con la conclusión lógica que de ella debe sacarse y que, admitida, conduciría a la integración de los servicios que cumplen funciones jurisdiccionales fuera de la organización del Poder Judicial, dentro de la esfera de éste, entregando así el ejercicio de estas funciones en toda su extensión al poder del Estado al que en el orden de los principios corresponde, con exclusión de los demás.

34. SERRA ROJAS, Andrés, *«Derecho Administrativo»*, t. I, Editorial Porrúa, 18ª edición, México D.F., 1997, p. 52.

35. Loc. cit.

Así, el fin de la función jurisdiccional es la aplicación de la ley y la ejecución de lo juzgado en caso necesario. Además podemos considerar también que uno de los fines de esta función está la procuración directa de satisfacer aquellos intereses en abstracto establecidos en el derecho objetivo, cuando éste no sea o no pueda ser espontáneamente actuado.

Al respecto Rafael De Pina³⁶ opina que «con la actividad jurisdiccional el Estado provee, a hacer eficaz la tutela consagrada en las normas generales, procurando en los casos singulares y particulares la satisfacción de los intereses que la norma general ampara cuando, por la razón que se quiera, llega a faltar la espontánea sumisión de los particulares a los mandamientos o prohibiciones de la norma».

Así, el acto jurisdiccional no sirve para crear el derecho para el futuro, sino para hacer observar el derecho que ya ha concretado e individualizado en el pasado. Este carácter no innovativo del acto jurisdiccional, si es típicamente visible en la declaración de mera certeza (con la que el juez se limita a declarar cuál es el precepto jurídico ya individualizado y aplicable a los hechos ya ocurridos), que se encuentra siempre en la base de toda actividad jurisdiccional.

También cuando el juez, en las sentencias de condena y en las llamadas constitutivas formula un precepto jurídico diverso del primero, es necesario que antes reconozca, las circunstancias a las cuales la ley conecta el poder de formular aquel precepto diverso, que no es otra cosa que individualización y especificación de una norma preexistente.

Y, finalmente, el acto de ejecución forzosa, como fase intermedia para alcanzar su objetivo último, crea nuevas relaciones jurídicas y extin-

36. DE PINA, Rafael, *op. cit.*, *supra* nota (13), p. 71.

que las preexistentes, finalidad innovativa, por que trata, en conclusión, de hacer observar, el precepto primero preexistente a la ejecución.

De lo expuesto podemos deducir que la jurisdicción es una actividad por la que el Estado—juez trata de realizar la vigencia efectiva de la norma jurídica violada o desconocida por los particulares.

Por otra parte, Chiovenda³⁷ agrega como característica de la función jurisdiccional, la sustitución de una actividad pública a una actividad ajena. Tanto en el período de conocimiento como en el de ejecución, el órgano jurisdiccional desarrolla una actividad de carácter público, no ya en representación de otros, sino en lugar de otros.³⁸

Es interesante destacar la opinión que al respecto guarda Hans Kelsen³⁹ al considerar que los poderes ejecutivo y judicial crean normas generales solamente por vía de excepción. Su tarea típica es crear normas individualizadas sobre la base de las normas generales creadas por la legislación y la costumbre, y hacer efectivas las sanciones estipuladas por esas normas generales y por las normas individualizadas.

El acto por el cual —afirma Don Andrés Serra⁴⁰— se hace efectiva una sanción es la ejecución, en el sentido más estricto del término.⁴¹

37. Cfr. CHIOVENDA cit., por GONZÁLEZ PEREZ, Jesús, op. cit. supra nota (4), p.57.

38. Así como el propietario obra por cuenta propia en los límites de su derecho de propiedad, así la administración pública, en los límites de su poder, obra por cuenta propia, no en lugar de otros.

39. Cfr. KELSEN, Hans, cit., por SERRA ROJAS, Andrés, op. cit., supra nota (20), p.36.

40. Idem, p. 53.

41. Loc. cit.

La función ejecutiva se desenvuelve en dos ramas importantes:

- a) La función ejecutiva en sentido estricto, se relaciona con las actividades administrativas del Estado; y
- b) La función jurisdiccional resuelve los asuntos controvertidos que se suscitan por la aplicación de las leyes, y es también una actividad ejecutiva que se diferencia por su naturaleza, motivo y finalidad.

La función jurisdiccional es la función que normalmente se encarga al Poder Judicial y se define como la acción jurídica encaminada a la declaración del derecho, en ocasión de un caso determinado, contencioso o no y con fuerza de cosa juzgada.

La función jurisdiccional desde el punto de vista formal alude a la organización constitucional que asigna la tarea de ejercer dicha función al Poder Judicial de la Federación, fundamentalmente para preservar el Derecho. La función jurisdiccional llamada también función judicial⁴² desde el punto de vista formal, es la actividad que normalmente corresponde al Poder Judicial.

La función jurisdiccional —concluye don Andrés Serra Rojas⁴³— es una actividad del Estado subordinada al orden jurídico y atributiva, constitutiva o productora de derechos, en los conflictos concretos o particulares que se le someten para comprobar la violación de una regla de

42. Actos que deben considerarse formalmente jurisdiccionales; su propósito es realizar la justicia en el marco que establecen las leyes.

43. SERRA ROJAS, Andrés, *op. cit.*, supra, nota (20), p. 65.

derecho o de una situación de hecho y adoptar la solución adecuada. Esta actividad da solución a un conflicto de intereses.

En este sentido podemos decir en resumen que, la función jurisdiccional es la realización de la facultad de resolver las controversias que se le presenten al órgano competente, es la concretización de la facultad de decir el derecho con fuerza vinculativa para las partes una determinada situación jurídica.

1.10 La jurisdicción contencioso administrativa

Ahora bien, de acuerdo al tema que estamos desarrollando en el presente apartado, y como ya mencionamos anteriormente, la jurisdicción de la cual gozan los representantes del Estado, que es el único que tiene el *ius imperi* para delegarla a los funcionarios jurisdiccionales, podrán, de acuerdo a las ramas del derecho, encontrar su especialización. De esta manera es como existen jueces y magistrados que conocen diversas disciplinas jurídicas. Es decir que se enfocan al estudio y al conocimiento de alguna materia en particular para hacer una justicia pronta y expedita.

Es de esta manera como se ha estudiado y desarrollado en nuestro país, el estudio de la jurisdicción contencioso administrativo, que dentro de la doctrina, Cabanellas se ha considerado como «la jurisdicción encargada de resolver las cuestiones surgidas entre los particulares y la Administración».⁴⁴

En este orden de ideas, la relación jurídica que se establece entre el particular y la Administración Pública, generará eventualmente conse-

44. CABANELLAS, «Diccionario de Derecho Usual», Tomo I, pág. 491.

cuencias de índole contenciosa que tiene su origen precisamente en el momento en que el particular no está de acuerdo con una decisión del Poder Ejecutivo y opta por reclamarla dentro de los cauces legales.

Así, la problemática que nutre lo contencioso-administrativo surge cuando la administración en ejercicio del interés público, que es el que regula sus actos, al actuar, toca derechos ya sean originales o adquiridos, pretendiendo apoderarse de ellos o causarles un perjuicio, en este supuesto nace lo contencioso, es decir, la posibilidad o la necesidad que tiene el particular de defenderse del perjuicio o del resquebrajamiento de su derecho.

En efecto, uno de los presupuestos para la procedencia del juicio contencioso-administrativo, es que el acto o resolución que se impugne afecte derechos subjetivos⁴⁵ del demandante. Esto de vital importancia para el presente trabajo de tesis, ya que, para acudir al órgano contencioso administrativo y solicitar el ejercicio de la jurisdicción al caso concreto, el actor debe estar debidamente legitimado. De ahí la importancia de decidir en una sentencia con fuerza vinculativa para las partes la solución al caso.

Así, el interés jurídico, reputado como un derecho reconocido por la ley, no es sino lo que la doctrina jurídica conoce con el nombre de derecho subjetivo, es decir la facultad o potestad de exigencia que consigna la norma objetiva del derecho. El derecho subjetivo supone la conjunción en esencia de dos elementos inseparables, a saber: una facultad de exigir y una obligación correlativa traducida en el deber jurídico de cumplir dicha

45. La doctrina como la jurisprudencia han considerado que el interés jurídico se identifica con el derecho subjetivo.

exigencia, y cuyo sujeto, desde su posición sirve para saber clarificar en derechos subjetivos privados o públicos.⁴⁶

En este orde de ideas, en el campo del derecho administrativo la aplicación de la relación jurídica tiene lugar con el surgimiento del Estado de Derecho, con el cual se transformó al individuo de un sujeto de poder a un sujeto de derecho, al someter al derecho a la actuación del estado y proteger los derechos subjetivos del gobernado.

Cuando en esa relación, de derechos y obligaciones, uno de los sujetos es la Administración Pública, se le denomina jurídico-administrativa. Pero tendrá tal carácter cuando esos derechos y obligaciones estén regulados bajo un régimen de derecho administrativo, puesto que si aquéllas surgen por el sometimiento de la Administración a normas de derecho privado, la relación que se produzca tendrá dicha naturaleza.

Así, el sujeto activo y el sujeto pasivo puede ser cualquiera de los dos, ya que, la titularidad de derechos y obligaciones puede recaer en ambos sujetos.

A través de la relación jurídico-administrativa se tutela y se garantizan los derechos y deberes de la Administración y de los administrados recíprocamente, por lo cual se encuentran en una situación jurídica especial. En tal virtud, es posible que con el *derecho subjetivo* el afectado pueda solicitar la anulación del acto de autoridad y la indemnización por los daños y perjuicios causados por el desconocimiento de esa situación jurídica, en cambio, con el *interés legítimo* no se podrá solicitar indemnización alguna pero sí la anulación del acto ilegal.

46. Sabemos al respecto que pueden llegar a existir otro tipo de intereses diversos al jurídico, como el interés legítimo y el interés simple.

Por su parte, en el interés simple dado que sólo autoriza presentar quejas o denuncias son los actos o actuaciones ilegítimas, ello no otorga el derecho de obtener la anulación de la actuación administrativa. Veremos más adelante al hablar de los diversos tipos de contenciosos, como este comentario en torno a los diversos tipos de interés con que se presenta un sujeto es como adquiere importancia.

Nuestra meta es llegar hasta el procedimiento contencioso administrativo, jurisdicción que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con las transformaciones que ha tenido será indispensable ir descubriendo y determinando el tipo de jurisdicción a que pertenece, con base en su propia evolución, en las necesidades jurídicas de los gobernados y por el tipo de derechos que protege, saber que ha sido del contencioso de anulación a que dio origen la Ley de Justicia Fiscal.

En este sentido, y enfocando este estudio a nuestro tema, corresponde analizar dentro del orden de la teoría general del proceso la distinción entre jurisdicción por anulación y jurisdicción plena.

1.11 El tribunal de anulación y el tribunal de plena jurisdicción

Para poder tocar y entender este tema, es necesario que revise-
mos desde sus orígenes las figuras en cuestión, y bajo la lupa y el contexto del derecho francés conocer sus fines.

1.11.1 Antecedentes de los tipos de contencioso

En el derecho francés para que surja un proceso administrativo, es necesario que una persona pida algo de un órgano de la juris-

dicción administrativa, frente a otra persona distinta del autor del acto administrativo que se impugna por estimar que éste no se ajusta a Derecho.

Así, el demandante debe fijar qué es lo que va a pedir a los órganos de la jurisdicción administrativa y saber distinguir esto, para pedir a los diversos tipos de contencioso que hay, a saber:

1. El Contencioso de anulación
2. El Contencioso de Plena Jurisdicción
3. El Contencioso de represión
4. El Contencioso de Interpretación

De los contenciosos en cita, son los dos primeros los que adquieren relevancia para la distinción los dos grandes tipos de Contenciosos Administrativos y los que nos importan para el presente trabajo.

A) El Contencioso de Plena Jurisdicción

En sus orígenes, este contencioso funcionaba en Francia como el llamado Contencioso de la Imposición y según los tratadistas franceses, entre ellos Louis Deán Trotabas, señala al respecto:

El contencioso fiscal no tiene por objeto precisar los derechos subjetivos del contribuyente como generalmente se piensa, sino más bien precisar su estatuto y controlar el poder fiscal. El contencioso fiscal tiene esencialmente por objeto controlar la actividad del fisco, del poder fiscal y no la defensa de

los derechos subjetivos de los contribuyentes. La cuestión planteada al juez fiscal tiende, a investigar primero si un acto o un hecho de imposición es contrario o no a la legalidad fiscal organizada por una ley a la que está sometido el contribuyente. El juez de la causa debe determinar esa ley e investigar si el director fiscal la ha respetado.⁴⁷

En este comentario se deja entrever el postulado de la igualdad ante el impuesto, que consiste en una situación general e impersonal que implica una igualdad de tratamiento, ante la cual los contribuyentes se benefician, la cual, guarda gran similitud con el principio que en nuestro derecho establece la fracción IV del artículo 31 Constitucional.

No fue hasta que el Consejo de Estado, en 1962, proclamó con vigor que el Contencioso de la Imposición correspondía por naturaleza al Contencioso de plena jurisdicción, y donde el juez tiene las más amplias facultades y no se limita únicamente a anular la resolución o procedimiento de la autoridad, como corresponde a un Contencioso de anulación.

Así, en el derecho francés, este contencioso consiste fundamentalmente en un reconocimiento jurisdiccional de un derecho subjetivo violado y la reparación de esa violación por la reforma del acto que lo vulnera.

47. Cfr. TROTABAS, Louis, «*La nature juridique du contentieux fiscal en Droit français*», Mélanges Hauriou 1929, pág. 709, citado por COZIAN, Maurice, en la Conferencia Magistral «*El Contencioso Fiscal en Francia, ante los Tribunales Judiciales y Administrativos*», publicada en Memorias del primer Congreso Internacional de Justicia Fiscal y Administrativa, Tomo V, Tribunal Fiscal de la Federación, Primera Edición 1982, pág. 76.

El juez que conoce del recurso de plena jurisdicción en primera instancia es el juez del Derecho Común, bajo la apelación ante el Consejo de Estado, y una vez que se constata la existencia y la violación del derecho subjetivo; y se afirma que el contenido de Plena Jurisdicción es tal porque protege un derecho subjetivo del contribuyente, procede a dictar su resolución en la cual no sólo anula el acto administrativo impugnado, sino que al dictar su resolución condena a su emisor, a quien obliga a que respete *latu sensu* el derecho subjetivo reclamado, e inclusive, puede reformar o substituir el acto administrativo impugnado, produciendo sólo efectos de cosa juzgada entre las partes.

La legitimación activa en este contencioso se cumple invocando un derecho subjetivo violado, y se conoce también como contencioso de fondo por estimar que constituye las decisiones por las cuales la jurisdicción administrativa juzga el fondo de las demandas suscitadas por los actos administrativos.

El juez que conoce de este contencioso tiene las más amplias facultades, por lo que puede llegar incluso a condenar a la Administración a cubrir indemnización por daños y perjuicios; es decir, se reconoce plenamente al juez potestades de reformar, diferencia del Contencioso de Anulación, el cual se considera en este orden subsidiario o extraordinario.

B) El Contencioso de Anulación

El Contencioso de anulación en Francia sólo tiene origen por la promoción del recurso por exceso de poder, cuyo único propósito es el de establecer una vía procesal idónea para recurrir un acto por existir inarmonía entre el mismo y la Ley. Es decir, un control de la legalidad, como se le ha llamado.

Este contencioso nace como un recurso semi-administrativo, bajo el principio de jurisdicción retenida, que consiste en que sus resoluciones van a ser proyectos, que serán revisables de oficio por el titular de la rama administrativa en la que encuadre el asunto debatido. Lo que va a significar que es la propia administración la que administra y juzga.

Es a partir de la Ley del 24 de mayo de 1872, fecha decisiva en la evolución del Consejo de Estado, pues se va a confiar al alto cuerpo consultivo la facultad de decidir por sí los litigios administrativos, y que marca el nacimiento de lo que se llamará jurisdicción delegada en a diferencia de la jurisdicción retenida, sus resoluciones ya no serán revisables por ningún órgano ministerial; en que se inicia una franca transformación del recurso para llegar a jurisdiccional.

Los vicios por supuesto exceso de poder, y que constituyen las causas de anulación de los actos de la Administración y únicos motivos de procedencia del recurso, son cuatro, a saber:

1. La incompetencia
2. La violación de las formas
3. El desvío de poder
4. La violación de la Ley

En cada uno de estos supuestos, el derecho francés otorga el agotamiento del recurso, y cada caso en particular presenta distintas hipótesis de anulación, siendo imposible abarcar todos estos temas en el presente trabajo. Pero hacemos hincapié, para referir al lector al subtítulo denominado «Causas de ilegalidad de las resoluciones administrativas», donde aplicamos este estudio en el artículo 238 del derecho fiscal mexicano.

1.11.2 Distinción entre el contencioso de anulación y el de plena jurisdicción

En sus orígenes no existía distinción entre este tipo de contenciosos, fue hasta 1864 cuando se llevó a cabo tal distinción.

En un principio se llevó a cabo la distinción de acuerdo a los poderes del juez, entendiéndose que, en el de plena jurisdicción se puede llegar a condenar a la Administración a realizar el pago o indemnización por daños y perjuicios, si es que proceden, mientras que en de anulación, únicamente ha de limitarse a declarar la ilegalidad del acto. Distinción, que es la que ha llegado a diferenciarlos tanto en la jurisprudencia, como en la doctrina actual.

La diferencia fundamental pues, estriba en la función de la naturaleza de los poderes del juez, así como en las pretensiones del demandante (derechos subjetivos de los que goza); así pues, lo intentado en el contencioso de anulación, el órgano jurisdiccional debe limitarse única y exclusivamente a anular el acto o procedimiento llevado a cabo por la autoridad administrativa, en el de Plena Jurisdicción puede adoptar cuantas medidas sean necesarias para satisfacer las pretensiones del demandante.

Sobre las materias que versa el contencioso de plena jurisdicción la doctrina ha considerado las siguientes:

1. Responsabilidad de la administración
2. Contratos
3. Contribuciones directas
4. Materia electoral

5. Funcionarios, cuando no es posible satisfacer las pretensiones con la anulación.

6. Aquellos establecimientos que sean incómodos, insalubres y peligrosos.

Es importante hacer notar al lector, que el contencioso de anulación es importado a nuestro país y que le atribuye la Ley de Justicia Fiscal al entonces Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en su nacimiento en 1936. En este tipo de contencioso, lo que se solicita del órgano jurisdiccional, es la anulación de un acto administrativo, por existir inarmonía entre el mismo y la ley.

Así, y como se vio en subincisos anteriores, el Consejo de Estado francés, ha determinado las diversas modalidades de violación a la Ley; y que son los casos de anulación ya estudiados y establecidos para la procedencia del recurso por exceso de poder y que tradicionalmente son: la incompetencia, los vicios de forma, violación de la Ley y de los derechos adquiridos y la desviación de poder.

De esta forma, si cualquiera de los cuatro casos se señala por el Consejo que existe violación a la Ley, su resolución declarará en nombre del pueblo francés, que el acto administrativo es nulo, limitándose a declarar dicha nulidad, cuyos efectos son retroactivos. En ella el órgano jurisdiccional no puede sustituir a la Administración, por lo que no puede dictar algún acto en sentido contrario, o reformar el acto que ha sido anulado, sino únicamente declarar la nulidad en la que constatando el error de Derecho cometido por la administración, declara que el acto está afectado de ilegalidad.

Algunos autores franceses,⁴⁸ destacan el hecho de que el órgano jurisdiccional pueda dar diferentes mandatos a la Administración, ésta última situación no ha sido aceptada del todo por el Consejo de Estado, que reconoce que la anulación, sólo puede producir dos tipos de obligaciones para la administración y que constituyen los efectos jurídicos-materiales de la sentencia en este tipo de contencioso, que son:

Negativos.— En los que la Administración debe abstenerse de dictar medidas ejecutorias del acto anulado.

Positivos.— En los que la Administración debe adoptar cuantas medidas sean necesarias, para reestablecer la situación que hubiera existido, si el acto anulado no hubiera sido dictado jamás.

34. Cfr. l'OUSSIERE, « *Recours pour excès de pouvoir, les effets* » GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Derecho Procesal Administrativo, Tomo I, Segunda Edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955, pág. 354.

II. La jurisdicción administrativa contenciosa en México

LA JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA CONTENCIOSA EN MÉXICO

2.1 El contencioso administrativo

El desarrollo de la justicia administrativa en nuestro país nos lleva a considerar, primero las raíces mismas del tema, las cuales podríamos dividir en dos, una de carácter histórico y otra de carácter ideológico, entendiendo por la primera el movimiento político social de la Revolución Francesa de 1789, que marca el inicio del derrumbe de las monarquías absolutas, en el cual los gobernados tratando de tener derechos y no tan sólo deberes, iniciaron las rebeliones y movimientos encaminados a establecer un límite a la voluntad del rey, tomando como bandera el espíritu revolucionarios del pensamiento individualista, que como segunda raíz la de carácter ideológico, inicia el establecimiento de los principios fundamentales de los derechos de los particulares, cuyo origen y esencia se encaminó en un principio a combatir la voluntad omnimoda del monarca en el Estado absoluto, Estado en el que se fundían en el príncipe los tres poderes clásicos de legislar, administrar y enjuiciar, el combate a este tipo de estado originó la semilla de un nuevo carácter tanto económico como social y político, pero fundamentalmente jurídico de la vida estatal, nos referimos a lo que se conoce con el nombre de «Estado Constitucional o Estado de Derecho», tema del que hablamos al inicio del presente trabajo.

En un inicio fue el pensamiento individualista el movimiento que entregó a los gobernados los instrumentos legales para la defensa de sus derechos e intereses legítimos, estableciendo un límite de carácter jurídico a la voluntad estatal, es decir; teniendo como finalidad el debido control legal de los actores estatales.

No es posible pensar en la instancia de una Justicia Administrativa desvinculada de la noción primordial de un Estado de derecho. Entendiéndose por el mismo «la construcción jurídica del Estado, que nos entrega un estado dividido en: Poder Ejecutivo, Poder Legislativo y Poder Judicial, (con el antecedente lógico de la separación de sus funciones: Administrativa o Ejecutiva, Legislativa y Judicial); controlado jurídica y jurisdiccionalmente en su actividad, (principio de legalidad y justicia administrativa); limitado jurídicamente por el respeto que debe a los derechos del particular, (competencia constitucional y legal)».¹

De esta forma, el nacimiento del Estado de derecho trae como consecuencia que los órganos que lo integran, realicen funciones, que en cumplimiento de sus atribuciones, estén reguladas por la Ley y normadas por el Derecho, pasando de la monarquía absoluta al imperio de la Ley con la plenitud del derecho, es por ello que se afirma que el Estado de derecho «es aquél Estado que elabora y realiza un derecho propio, aplicable a todas las manifestaciones, de la actividad del estado y al estado mismo como generador de esa actividad»², definición de la cual se constituyen las partes orgánicas que estructuran el ser del Estado de Derecho.

El establecimiento del Estado de derecho trajo consigo el principio de legalidad, que consiste fundamentalmente en que ningún órgano

1. NAVA NEGRETE, Alfonso, *op.cit.*, supra nota (2), pág. 22

2. POSADAS, Adolfo, «*Tratado de Derecho Político*», Tomo I, pág. 450, 5ª edición.

del Estado puede tomar una decisión individual que no se conforme a una disposición general anteriormente dictada.

Bajo el imperio del Estado de derecho se instauran tres aspectos fundamentales: la separación de funciones, la regulación jurídica del proceso de elaboración de los actos del Estado, y el control de ellos en defensa de los derechos de los particulares. En el Estado de derecho es la normación jurídica de la Administración la que regula la legalidad de los actos administrativos y muy especialmente la no injerencia de la administración en los derechos e intereses legítimos de los particulares, sino con arreglo y en los casos que el derecho así lo determine, estableciendo asimismo un control de legalidad de los actos administrativos, control jurídico y jurisdiccional que constituye la esencia del Estado de derecho, estableciendo la diferencia fundamental con Estados totalitarios, que no tenían límite en la arbitrariedad, capricho y despotismo, atributos que no tiene lugar en el Estado de derecho, que establece garantías de defensa los particulares y contribuyendo a la mejor realización de los principios de legalidad, seguridad jurídica, mediante la separación de poderes, lo que implica una circunscripción de competencia que complementa para formar la unidad de poder del Estado, poder que se deslinda en parte por razones de orden funcional y ético, Estado que reconoce y protege la existencia de derecho subjetivo de los particulares.

Así en la actualidad, el Juicio Contencioso Administrativo que encuadra en lo que se denomina sistema continental europeo, que no es otro que el del Derecho Procesal Administrativo Francés, como acontece en nuestro país actualmente nos hace pensar en que un modelo que nos fue dado, ha funcionado desde 1936 a la fecha, pero que la urgente necesidad de la consolidación del sistema de impartición de justicia en cumplimiento del mandato Constitucional que exige, que aquélla deberá de impartirse de manera pronta y expedita, obligará y está obligando a la evolución de las instituciones, como al propio Tribunal Fiscal de la Federación hoy Tri-

bunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha revalorar su naturaleza y encaminar sus logros hacia un avance a la plena jurisdicción para contribuir a esta idea, a este hito que es la Seguridad Jurídica y formar un verdadero Estado de derecho.

Con estas ideas, demos paso al estudio sobre el contencioso administrativo en nuestro país y comencemos diciendo que con lo vertido anteriormente, estaremos de acuerdo en considerar que la administración requiere someter sus actos a ciertas formas judiciales de procedimiento.

Una parte importante del procedimiento administrativo está tomada de la Teoría General del Proceso de la cual se han adoptado importantes instituciones, conceptos y teorías.³

Durante mucho tiempo el derecho procesal ha sido estudiado como un cuerpo de conocimientos autónomos y como una importante rama del derecho público general.

Los procedimientos judiciales forman un sistema de normas obligatorias para funcionarios judiciales y particulares, en la secuencia que conduce a la sentencia y a su cumplimiento voluntario o coactivo según los casos. Son —como afirma Andrés Serra Rojas⁴— procedimientos que corresponden al desenvolvimiento de la función jurisdiccional, e implican en forma frecuente, una controversia judicial.

A diferencia del procedimiento judicial, el procedimiento administrativo propiamente dicho, y el contencioso administrativo son relativamen-

3. Cfr. NAVA NEGRETE, Alfonso, *op. cit.*, supra nota (2), pág. 409.

4. SERRA ROJAS, Andrés, *op. cit.*, supra nota (20), pág. 288.

te nuevos, pues su configuración surge del siglo XIX, con la aparición del derecho administrativo.

El procedimiento contencioso administrativo, es un procedimiento de tipo jurisdiccional, que implica la afectación de un interés particular y en ocasiones de un interés público como en el procedimiento de lesividad, y es la forma o manera de actuar o de conducirse en juicio, ante tribunales administrativos o ante tribunales judiciales que conozcan de las controversias de los particulares por un acto de Administración que los agravia.

En una teoría sostenida por el gran jurista español Jaime Guasp Delgado,⁵ opina que el proceso administrativo no es otra cosa que sino un proceso singularizado, mencionando que el contencioso administrativo en su verdadera naturaleza procesal, es una forma de control de los actos administrativos y constituye una revisión jurisdiccional o proceso de impugnación de los actos administrativos ineficaces. Por lo que, este procedimiento ha dado origen al moderno derecho procesal administrativo, y se apoya en los principios generales del derecho procesal o conjunto de normas que regulan el proceso administrativo.

Hay también actividades jurisdiccionales de la Administración que no dan origen al contencioso administrativo, porque no son controversias entre un particular y la Administración, tales como los procedimientos administrativos de oposición, los juicios agrarios, los conflictos obrero patronales y otros.

5. *Cfr.* GUASP DELGADO, Jaime, cit., por GONZALEZ PEREZ, Jesús, op. cit., supra nota (4), p. 67.

En nuestra legislación el contencioso administrativo se manifiesta:

- a) En las controversias ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en procedimientos de anulación, a través de los procedimientos tributario.
- b) Ante el Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje de los servidores públicos.
- c) El contencioso administrativo del Distrito Federal.
- d) El contencioso administrativo material del cual conocen los Tribunales Judiciales Federales en las Controversias entre los particulares, los estados y la Administración en relación con el artículo 104, fracción I de la Constitución, el Código Federal del procedimientos Civiles y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

De este modo, el maestro Eduardo Pallares⁶ define a la jurisdicción contenciosa administrativa como «aquella facultad de los órganos competentes que se proponen poner término a los litigios que tengan lugar por actos de la autoridad administrativa que, lesionen los derechos de los particulares o de las personas morales, sean de orden privado o de orden público cuando dimanen de una autoridad administrativa incompetente, violen la ley aplicable al caso o constituyan un abuso de poder».

6. PALLARES, Eduardo, «Derecho Procesal Administrativo» Editorial Porrúa, 2ª edición, México, D.F., 1979, p. 74.

Por su parte, Rafael Bielsa⁷ —administrativista argentino—, define la jurisdicción contencioso administrativa como una «función que tiene por objeto aplicar en casos contenciosos las normas positivas administrativas».

2.2 Antecedentes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

A continuación estudiaremos brevemente, los antecedentes de la justicia administrativa en nuestro país.

La justicia administrativa en México, tuvo en sus albores un desarrollo inicial al amparo de tribunales ubicados en el Poder Judicial, siguiendo la tradición hispánica y el sistema judicialista o angloamericano, en virtud del cual son los tribunales ubicados en el Poder Judicial los destinados a resolver las controversias que se susciten en materia administrativa.

Así las Audiencias Reales de las Indias, el Real Consejo de Indias y la Junta Superior de Hacienda, resultan un ejemplo de estos tribunales, que ejercieron su labor a lo largo del siglo XVIII.

No obstante, en virtud de que dichos órganos judiciales ejercían su jurisdicción en nombre del rey, en quien residía la Suprema Jurisdicción, no contaban con independencia alguna para ejercer su función, por lo que la justicia administrativa no encontraba en ese entonces, aún su plena autonomía.⁸

7. BIELSA, Rafael, *«Sobre lo Contencioso Administrativo»*, Editorial Castelví, Argentina, 1975, p.34.

8. Cfr. PALLARES, Jacinto, *«El poder judicial»*. Edit. Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, págs. 28 y 29.

En la lucha de México por su Independencia, aún no se conoce el Contencioso Administrativo (1808-1812).

En la Constitución de Cádiz, misma que fue jurada en la Nueva España el 30 de septiembre de 1812, señalaba que los jueces o tribunales no podían ejercer otras funciones que las de juzgar y hacer que se ejecute lo juzgado, no obstante dentro de las disposiciones contenidas en dicho ordenamiento constitucional no era posible enjuiciar al Poder Ejecutivo o administrador depositados en la persona del Rey (España) o Virrey (Nueva España), pues se decía que era sagrada e inviolable, y no podía estar sujeta a la responsabilidad de quien tenía que cuidar que se administre pronta y completamente la justicia.⁹

En la Constitución de Apatzingán de 22 de octubre de 1814, impedía la radicación de un tribunal en la esfera del ejecutivo. Y no se reconocía la existencia de la materia Contencioso-Administrativa, pues el Supremo Tribunal de Justicia (cuerpo judicial), sólo conocía causas civiles y penales.¹⁰

Por su parte la Constitución federal de los Estados Unidos Mexicanos sancionada por el Congreso General Constituyente el 4 de octubre de 1824, la justicia administrativa se encontraba todavía en sus primeros pasos, pues aún no se había reconocido plenamente, no obstante, persiste la existencia de los tribunales ubicados en el poder judicial, continuando con la tradición judicialista o angloamericana.

9. Cfr. TENA RAMÍREZ, Felipe, «*Leyes Fundamentales de México 1808-1983*», 12ª edición, Edit. Porrúa, S.A., México, 1983.

10. Idem. Págs. 29 y 33

Más tarde y debido esencialmente a la lucha política que se suscitaba entre el partido conservador y el partido liberal, el primero propugnaba la reforma radical del gobierno proponiendo el centralismo, mientras que el segundo aceptaba la idea del cambio y reforma de la Constitución pero sobre el principio de no cambiar la base del gobierno federal; convertidas las Cámaras Legislativas de la Constitución de 1824 en Congreso Constituyente emitieron los proyectos de Bases Constitucionales, que una vez aprobados en 1835 se intitularon «Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835» que terminó con la forma de gobierno que se adoptó en la Constitución de 1824 para tomar la forma centralizada de gobierno, estas bases constituyen el primer precedente que instituye el procedimiento Contencioso Fiscal en el derecho nacional.

No obstante el tribunal que conocerá de los asuntos contenciosos en materia de Hacienda Pública no estarían comprendido en el ámbito del Ejecutivo, conforme a la idea francesa, sino en el judicial, afirmación tal, que se entiende de la Base Cuarta, que prohíbe la reunión de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial en ningún caso y bajo ningún pretexto.

Con la Ley para el Arreglo de lo Contencioso-Administrativo y su Reglamento de 25 de mayo de 1853, de Don Teodosio Lares, se constituye por primera ocasión en nuestra legislación un tribunal administrativo, que conocería de materia contencioso administrativa, estableciendo un proceso de justicia retenida, que significaba que sus resoluciones constituirían menos proyectos que serían revisables por el titular del ramo administrativo al que se refiera el asunto debatido, dicho tribunal se nombró Consejo de estado, al igual que su similar francés, que se imitaba, y no llegó a tener la importancia que debería, pues la vigencia de la ley fue efímera.

Con la Constitución Federal de los estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1857, la materia contencioso administrativa correspondió

única y exclusivamente a los tribunales ubicados en el Poder Judicial, tales como la Suprema Corte de Justicia, los Tribunales de Circuito y los Tribunales de Distrito, previendo que la tramitación y la resolución ante dichos órganos jurisdiccionales debería de respetar en todo tiempo las garantías individuales y la soberanía de la Federación y los Estados. Dicha competencia derivó de lo instituido por la Carta Magna, en su artículo 97, al establecerla para todos los conflictos que surjan con la aplicación de las leyes federales.

Con la Constitución de 1917 aprobada en Querétaro el 5 de febrero de ese año, la materia contencioso administrativa no fue excluida de la competencia de los tribunales ubicados en el Poder Judicial, siendo las vías procesales aptas para encausar las resoluciones de las controversias administrativas, el juicio de garantías y el proceso de legalidad que terminaba en tercera instancia con el recurso de súplica, y que posteriormente con la vigencia de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación 1934, se encarga expresamente a los jueces del Distrito y a los Tribunales de Circuito el conocimiento de dichas contiendas, por lo que se continúa con la tradición judicialista.

No fue sino hasta la Ley de Justicia Fiscal, expedida el 27 de Agosto de 1936, por el Presidente Lázaro Cárdenas, en uso de sus facultades extraordinarias en materia hacendaria que le fueron concedidas por el Congreso de la Unión, siendo el primer ordenamiento regulador de la justicia administrativa en nuestro país.

En efecto, con la Ley de Justicia Fiscal se crea por primera vez en nuestra legislación un Tribunal Administrativo que imitando el sistema de justicia administrativa francesa, conoce controversias administrativas, específicamente las de índole fiscal y situando dentro de la estructura del Poder Ejecutivo Federal.

En la exposición de motivos de la Ley se señaló en forma nítida y clara el propósito que perseguía el Ejecutivo al crearse el Tribunal, al señalar:

El de que tome nacimiento y se desenvuelva un órgano que prestigie en México una institución como la de la justicia administrativa a la que tanto deben otros países en punto a la creación del derecho que regula los servicios públicos.¹¹

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa fue creado inicialmente para conocer de las inconformidades que tuvieran los contribuyentes por el cobro de impuestos que les hubieran determinado las autoridades hacendarias, con competencia territorialmente en todo el país.

La exposición de motivos de la Ley en cita, continúa diciendo:

...es de esperarse se construya alrededor de principios uniformes capaces de integrar un sistema, de manera que en el futuro venga a sustituir, con ventaja a las disposiciones administrativas que actualmente está obligado a dar el propio Poder Ejecutivo para el buen funcionamiento y desarrollo de las actividades fiscales, tan íntimamente ligadas con la vida del estado y con la posibilidad de éste para hacer frente a las necesidades colectivas cuya satisfacción tiene encomendada.¹²

Así, este Tribunal fue concebido en un principio como una jurisdicción administrativa dotada de una competencia limitada a la materia

11. Ley de Justicia Fiscal, Exposición de Motivos. Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936.

12. Idem. Ley de Justicia Fiscal.

fiscal; actualmente las materias acerca de las cuales puede conocer son diversas y no sólo las fiscales.¹³

Podemos concluir apuntando que con la creación del Tribunal Fiscal de la federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se establece en nuestro país, el primer Tribunal Administrativo, que tomando como base la cultura jurídico administrativo francesa, conocería de la materia Contenciosa Administrativa de naturaleza fiscal.

En su origen, estuvo integrado por quince magistrados, mismo que integraban el pleno del tribunal y las cinco salas de que constaba. El gobierno del mismo estuvo desde el principio encargado al pleno, y se fijó un quórum mínimo de 9 magistrados para que éste pudiera sesionar.

El Tribunal rompe con la tradición judicialista o angloamericana que en nuestro país había seguido hasta entonces, para incluir un sistema mixto, ecléctico que veremos más adelante por qué, sin embargo con él se termina un ambiente confuso y precario que imperaba en la época para la imposición de una correcta justicia administrativa en materia fiscal y contribuir al Estado de Derecho.

2.3 Origen constitucional y autonomía

Cuando se creó el Tribunal, algunos juristas consideraron que la existencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa era contraria al texto del artículo 49 constitucional, que prohíbe la reunión de dos o más poderes en un solo órgano, fuera de los casos expresamente previstos por la propia Constitución. Pero la Suprema Corte nunca puso en duda la constitucionalidad del Tribunal.

13. Lo anterior se conoce como justicia delegada.

El 30 de diciembre de 1946, una reforma al texto constitucional del artículo 104 adicionando un segundo párrafo a la fracción I de dicho artículo, dio indirectamente, un fundamento constitucional a los tribunales administrativos: se creó un recurso ante la Suprema Corte que decía: «Contra las sentencias dictadas por los tribunales administrativos creados por una ley federal, en los casos en que Estos tribunales se encuentren dotados de plena autonomía».

La adición de la fracción I del artículo 104, posibilitó la creación en el orden jurídico positivo mexicano a los tribunales administrativos del tipo francés, a fin de precisar que en los juicios en que la Federación esté interesada, las leyes podrán establecer recursos ante la Suprema Corte de Justicia contra las sentencias de segunda instancia o contra las de los tribunales administrativos creados por la ley federal, siempre que dichos Tribunales estén dotados de plena autonomía para dictar sus fallos; por cuanto hace a las Entidades Federativas, éstas podrán establecer tribunales administrativos para los asuntos locales de su administración pública, siempre que adicionen sus constituciones con un texto relativo.

En una segunda reforma de 25 de octubre de 1967, se estableció claramente la constitucionalidad de los tribunales administrativos: el artículo 104 enuncia que las leyes federales pueden crear tribunales de lo contencioso administrativo, dotados de plena autonomía para emitir sus fallos. El artículo concluye diciendo que: «Una ley federal establecerá las reglas de organización, de funcionamiento y de procedimiento de estos tribunales, así como los recursos que podrán ser utilizados contra sus decisiones».

Actualmente el fundamento constitucional de la existencia de tribunales administrativos se encuentra en el artículo 73, XXIX-H, que faculta al soberano Congreso de la Unión para crear tribunales administrativos

dotados de plena autonomía, independientes del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial y cuyo texto se transcribe a continuación:

ARTÍCULO 73. El congreso tiene facultad:

XXIX-H.- Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.¹⁴

De esa manera la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en vigor a partir del 1º de enero de 1996, tiene su total apoyo en la Constitución General de la República, en la que además se incorpora uno de los elementos más valiosos del quehacer jurisdiccional, como lo es la autonomía del Tribunal para dictar sus fallos con respecto a todos.

De esta manera solo mediante ley o reglamento pueden crearse órganos de autoridad; de todo lo anterior podemos ver que el Tribunal, congruente con la justicia que imparte, está creado por una ley expedida por el Congreso de la Unión, por lo que su existencia y obviamente la de los órganos que la integran, es constitucional.

14. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, edición 2001, Editores mexicanos unidos, S.A.

Adicionalmente podemos decir, que las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa han sido creadas sobre la base de un mandato Constitucional, que se materializa en la expedición de su Ley Orgánica por el Congreso de la Unión, en la que en su artículo 2º se prevé la existencia jurídica de las mismas y que el Pleno de la Sala Superior, en uso de la facultad que la propia Ley la atribuye, se circunscribe a determinar su número, sede e inicio de actividades, acorde a las regiones que el legislador previamente estableció.

2.4 Naturaleza jurídica del tribunal

La evolución y aparición posterior, de un tribunal administrativo no fue de fácil comprensión entre los juristas y aún, más grave entre los que llevaron a cabo la justificación dicho tribunal en la exposición de motivos que le dio vida.

Lo cual, nos da oportunidad de analizar brevemente este proceso y anticipar como lo hemos venido haciendo a lo largo de este trabajo que, México ha ido buscando, honestamente, las figuras que puedan adaptarse a su realidad, y que muchas veces exportamos muy buenos modelos pero inútiles, y otros que sin temor adaptamos a nuestra realidad, sin miedo a las críticas, pero que finalmente nos dan resultado; muchas veces se han llegado a crear figuras auténticas como el amparo.

Es por ello, que la Naturaleza Jurídica de dicho Tribunal es importante para comprender la existencia actual y la urgente evolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Su inconfundible naturaleza de tribunal administrativo que se constituye como una réplica del tipo francés, pues se asemejaba a dicho tri-

bunal que había dejado de ser un tribunal de justicia retenida, pasando a ser de justicia delegada, el cambio quería decir que el Consejo de Estado dictaría sus sentencias sin estar sujetas a posterior revisión por ningún órgano ministerial.

En este sentido, podemos afirmar que el tribunal naciente:

...es, pues, ante todo un tribunal administrativo, es decir, se trata de un órgano jurisdiccional que se ubica en la estructura del Poder Ejecutivo Federal y que se encarga de resolver controversias administrativas, específicamente las de índole fiscal.¹⁵

El reciente tribunal formuló una serie de cuestiones que fueron debatidas en los principales foros, como lo que dice en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal en el sentido de que el tribunal fallará en representación del Poder Ejecutivo, por delegación de facultades que la ley hace, es obvio lo poco afortunada redacción de la frase, que quiso decir, que el Ejecutivo al expedir la Ley de Justicia Fiscal lo hacía por delegación de facultades otorgadas por el Congreso de la Unión, en el año de 1935, para la organización de los servicios hacendarios y probablemente se pensó que por ello delegaba facultades propias. No obstante se oponen a este sentido fundamentalmente, que no había recibido delegación alguna de funciones jurisdiccionales por parte del Ejecutivo y que enseguida la exposición de motivos, da la traducción de lo que en realidad se quiso afirmar:

15. NAVA NEGRETE, Alfonso, Notas sobre lo contencioso administrativo del Distrito Federal. Cronología de los Tribunales, Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, No. 2, de 17 de Junio de 1973, Vol. I, pág. 43.

En otras palabras será un tribunal administrativo de justicia delegada, no de justicia retenida.

No obstante lo anterior, el error se formalizó al afirmar en el artículo 1º

El Tribunal Fiscal dictará su fallo en representación del ejecutivo de la Unión, pero será independiente de la Secretaría de Hacienda y crédito Público y de cualquier otra autoridad administrativa.¹⁶

Lo anterior, constituye un equívoco jurídico, pues no podía ser una delegación de facultades, y menos para un tribunal de justicia delegada, que significa que sus resoluciones, no son revisables, por ningún órgano ministerial.

Por otra parte, uno de los atributos con los que nace el Tribunal Fiscal es el de constituir un tribunal de simple anulación. Con lo que, se le concibe como un tribunal que limitaría el alcance de sus sentencias a la anulación del acto administrativo impugnado.

También es de destacarse que el Tribunal nace con una competencia bien definida en el texto de su exposición de motivos, pero no obstante lo anterior, se fue incrementando con el transcurso del tiempo, lo que en muchas ocasiones, como sigue pasando a la fecha, era causa de que el Ejecutivo envíe iniciativas de reformas que no hayan sido estudiadas y no se haya calculado de manera eficaz el alcance de sus modificaciones, trastornado la naturaleza que tuvo en su origen el tribunal. Modificaciones que en ocasiones no son consultadas con los propios Magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

16. Ob Cit, Exposición de Motivos de la Ley de Justicia Fiscal.

Por ello, consideramos que no se puede ser juez y parte, por lo que estaría de pensarse el hecho de que la parte del Código Fiscal, conducente al Juicio Contencioso Administrativo Federal se pudiera desligar del propio Código y se legislara en un ordenamiento independiente, del que fuera responsable el H. Congreso de la Unión y del que pudieran tener derecho de iniciativa, el Poder Ejecutivo, pero también los Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Con lo anterior, evitaríamos desvirtuar la naturaleza del Tribunal obstaculizando que con cada reforma que se le lleva a cabo, pudiera haber intereses en juego, y sí podríamos encontrar en el seno del propio Tribunal, un trabajo serio y estudiado de los magistrados que podrían llevar a cabo en las reformas. Buscando su evolución, su subsistencia, su desarrollo, en el reconocimiento de lo que es, un sistema propio de lo que significa un contencioso administrativo en México.

No nos oponemos a la amplitud de competencia, pero que ello, sea concomitante a la plena jurisdicción. Gozando además, el Tribunal de gran preferencia por la nobleza de su procedimiento, de su equidad, de su certeza, de la especialización de su personal jurídico y administrativo. Hecho que le daría una longevidad en el foro mexicano y colocándose entre los medios más prestigiados y honestos de este país, al cumplir con su ideal de seguridad jurídica al impartir justicia pronta y expedita. ¿Con lo anterior, no se estaría contribuyendo a la construcción de un Estado de derecho?

2.5 Estructura del tribunal

La estructura y funcionamiento del Tribunal se encuentra regulado en su propia ley orgánica publicada en el Diario Oficial de la Federación, del 15 de diciembre de 1995. Esta Ley Orgánica tuvo como finalidad

principal la puesta en marcha la regionalización territorial del Tribunal mediante la creación de las salas regionales.

La ley de 1995, retoma la mayor parte de las disposiciones de su predecesora —la de 1977—, incorpora algunas novedades que podemos resumir en los dos puntos siguientes: Sala Superior (organización interna, número de magistrados y nuevas atribuciones) y magistrados (nuevos requisitos para asumir el cargo y reglas de permanencia en el mismo).

La ley de 1977 introdujo una estructura regionalizada en la organización del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. La Sala Superior y un número variable que llegó a ser hasta de 18 salas ubicadas en 12 circunscripciones llamadas regiones. En principio, en cada región se ubicaba una Sala con excepción de la región «metropolitana» —que comprende la ciudad de México y que contaba con seis—, y la México-Hidalgo —que contaba con dos salas.

Así, a partir del 1º de diciembre de 1979 surge la competencia por razón de territorio entre las Salas del Tribunal, según las 11 regiones previstas en la Ley Orgánica del Tribunal en su artículo 21, en este inicio de la regionalización de la justicia administrativa por lo que hace al Tribunal, la nota distintiva para establecer la competencia territorial de las Salas tanto Metropolitanas como Foráneas con sede en la jurisdicción territorial de las Salas, precediendo a dicha regionalización la decidida desconcentración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y con posterioridad a la regionalización del Tribunal, fue notoria por ejemplo, la desconcentración del Instituto Mexicano del Seguro Social en materia de recurso de inconformidad.

Es trascendente destacar que la finalidad de esta desconcentración, fue consecuencia de la política de reforma administrativa que se

inició durante la Presidencia del Lic. Gustavo Díaz Ordaz, que pretendía acercar los servicios administrativos y la administración de justicia a los ciudadanos, ya que se estimó que era absurdo que los habitantes de toda la República tuvieran que acercarse a la ciudad de México para realizar algún trámite administrativo o demandar la impartición de justicia.¹⁷

En los siguientes apartados trataremos de explicar brevemente algunos aspectos relevantes sobre el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Finalmente y a partir del 16 de marzo de 1998, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa contó con un total de 33 Salas Regionales en todo el territorio nacional, que rebasa con mucho la idea con la que se inició su regionalización en el año de 1979 e independientemente de este logro que lo fortalece, también es trascendente resaltar la fuerza de la institución al ser desde el año de 1995 un verdadero organismo descentralizado en su más puro sentido al contar con patrimonio propio, personalidad jurídica y plena autonomía.

2.6 Integración del tribunal

Actualmente la estructura del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se compone de la siguiente manera:

- a) Un presidente del Tribunal, quien será auxiliado por la Oficialía Mayor, la Secretaría General de Acuerdos, la Contraloría Interna

17. Por otra parte, es pertinente hacer notar que durante el año de 1996 estuvo en vigor el recurso de apelación, cuya resolución se atribuyó a la Sala Superior del Tribunal con sede en la ciudad de México, instancia que nuevamente concentró en un solo lugar la impartición de justicia y que motivó su desaparición en el año de 1997.

y las demás unidades administrativas que establezca el Reglamento Interior.

- b) La Sala Superior compuesta por once magistrados, la cual podrá actuar en Pleno o en dos Secciones.

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

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

Las resoluciones del Pleno se tomarán por mayoría de votos de los magistrados presentes, quienes no podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal. En caso de empate, el asunto se someterá en la reunión siguiente; en caso de persistencia del empate, se designará un nuevo magistrado ponente. No podrán abstenerse de votar sino cuando tengan impedimento legal.

Las sesiones son públicas salvo ciertos casos en que la moral, el interés o el texto de la ley exijan que sean secretas (Vgr. Cuando se designe Presidente o se decidan cuestiones de administración del tribunal).

- c) Las Salas Regionales se integrarán 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 votos.

Por otra parte, es importante señalar que puede haber más de una sala regional por cada región, siempre que mediante acuerdo lo señale el Pleno de la Sala Superior.

2.7 Magistrados del tribunal

Los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa serán nombrados por el Presidente de la República con aprobación del Senado.

De esta manera los magistrados del Tribunal durarán seis años¹⁸ en el primer ejercicio de su cargo, los que se contarán a partir de la fecha de su designación. Así, el término de dicho periodo:

- a) Los magistrados de la Sala Superior, podrán ser ratificados, por única vez, por un periodo de nueve años;
- b) Los magistrados de las Salas Regionales podrán ser ratificados por un segundo periodo de seis años. Al final de este periodo, si fueron ratificados nuevamente, serán inamovibles.

Además, cabe hacer mención que los magistrados de dicho Tribunal, únicamente podrán ser privados de sus puestos en los casos y de acuerdo con el procedimiento aplicable para los magistrados y jueces inamovibles del Poder Judicial de la Federación.¹⁹

18. Con relación al periodo de funciones de los magistrados, éste puede ser variable. Antes de diciembre de 1995, una vez que cumplían un periodo de seis años, podían ser ratificados en sus cargos y se convertían en inamovibles ya que ocupaban dicho cargo hasta alcanzar la edad de retiro forzoso que es de 70 años de edad.

19. La ley de 1995 eliminó los puestos de «magistrados supernumerarios» que existían en la ley de 1977, y que se encargaban de suplir las faltas temporales de los magistrados titulares de las salas regionales. Ahora, dicha suplencia la realiza el primer secretario del magistrado en cuestión. En el entendido de que una vez que se actualice la hipótesis de falta definitiva, se procederá a designar un nuevo magistrado.

Finalmente es importante hacer notar que en los recesos de la Cámara de Senadores, los nombramientos que haga el Presidente de la República se someterán a la aprobación de la Comisión Permanente.

2.8 Competencia del tribunal

La competencia según el Diccionario Jurídico Mexicano,²⁰ «es la aptitud o facultad para conocer de un determinado litigio. La competencia de los tribunales se determina por la materia, la cuantía, el grado y el territorio».

En el caso del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa nos concretaremos a señalar brevemente los siguientes aspectos:

- a) La competencia por materia se encuentra establecida en el artículo 11 de su Ley Orgánica. Por razones de cuantía la competencia en ocasiones corresponde a la Sala Superior, cuando ésta ejerce la facultad de atracción que le confiere el artículo 239-A del Código Fiscal de la Federación; y en los demás casos, a las Salas Regionales.
- b) La competencia en razón de grado, actualmente no existe distinción en este rubro, en virtud de que tanto las Salas Regionales, como la sala Superior del Tribunal actúan como órganos de primera instancia.
- c) La competencia territorial se encuentra delimitada en los términos del artículo 28 de su Ley Orgánica que divide al territorio

20. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Porrúa, México, 1985, T.III., págs. 167 a 170.

nacional en once Regiones, pero además la Sala Superior podrá determinar nuevos límites tomando en cuenta las cargas de trabajo y los requerimientos de administración de justicia, mediante acuerdos que deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación.

- d) La competencia por razones de cuantía no existe. Lo que puede llegar a suceder es que por razones de cuantía la Sala Superior puede llevar a cabo su facultad de atracción del asunto. Pero en sí, la cuantía para cualquier asunto no opera en dicho Tribunal.

Gracias a la regionalización del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, surgió la competencia territorial de las Salas del Tribunal, la cual en términos generales alude al domicilio de las autoridades emisoras de las resoluciones impugnadas en los juicios respectivos.

En este orden de ideas, quisiéramos puntualizar algunas de las atribuciones tanto del Pleno como de las Secciones y de las Salas Regionales:

A) Es competencia del Pleno:

- I. Designar de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- I. Bis. Proponer al Presidente de la República la designación o ratificación de magistrados seleccionados previa evaluación interna.
- 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, así como los supuestos del artículo 20 de esta Ley, cuando, a petición de la Sección respectiva, lo considere conveniente.
- 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 de las recusaciones y excusas de los magistrados y, en su caso, designar de entre los secretarios al que deba sustituir a un magistrado de la 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.

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; así como fijar, acorde con los principios de carrera jurisdiccional de Actuarios, Secretarios de Acuerdos de Sala Regional, Secretarios de Acuerdos de Sala Superior y Magistrados, los criterios de selección para el ingreso y los requisitos que deberán satisfacerse para la promoción y permanencia de los mismos, así como las reglas sobre disciplina, estímulos y retiro de los funcionarios jurisdiccionales.

- XI. Designar de entre sus miembros a los magistrados visitadores de las Salas Regionales, los que le darán cuenta del funcionamiento de éstas, así como dictar reglas conforme a las cuales se deberán practicar dichas visitas.

- 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, así como ordenar la depuración y baja de los expedientes totalmente concluidos con tres años de anterioridad, previo aviso publicado en el Diario Oficial de la Federación dirigido a los interesados, para que, con base a éste, puedan recabar copias certificadas o documentos de los mismos.

- XIV. Las demás que establezcan las leyes.

B) Es competencia de las secciones de la Sala Superior

A diferencia del pleno (que realiza funciones de gobierno y administración del conjunto del tribunal, así como de sus facultades estrictamente jurisdiccionales), las secciones sólo ejercen funciones jurisdiccionales siguientes:

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, a excepción de los actos de aplicación de las cuotas compensatorias.
- 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. 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.

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

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

V. Las demás que establezcan las leyes.

C) Las Salas Regionales

Las Salas regionales ejercen la mayor parte de las atribuciones jurisdiccionales del Tribunal –mencionadas en el artículo 11 de la Ley Orgánica–, a excepción de las conferidas por la propia Ley Orgánica a la Sala Superior. En este supuesto corresponde a las salas regionales llevar a cabo la instrucción de los asuntos de los que deberán conocer tanto el Pleno como las secciones de la Sala Superior, según el artículo 30 de la citada Ley Orgánica.

Debemos mencionar que no existe una competencia especial para cada una de las Salas, pues la competencia prevista en el Código Fiscal de la Federación, concierne a todas las Salas, incluyendo aquellas que se encuentran en una misma región, y cuyo número obedece más que nada al número de asuntos que van llegando al Tribunal, más la consiguiente carga de trabajo.

En este sentido, las Salas regionales conocen de los asuntos por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada; si fueran varias las autoridades, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio.

Por otra parte, resulta muy importante hacer notar que todas y cada una de las Salas regionales son competentes para conocer de los dos

grandes tipos de contencioso que existe: el contencioso de anulación y el contencioso de plena jurisdicción.

Esto tiene una gran relevancia, porque aunque no se haya planteado así en la naturaleza propia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal, actualmente dicho Tribunal tiene competencia para conocer de asuntos que son propios de los tribunales contenciosos de plena jurisdicción y además los propios, de un tribunal de anulación.

Esto impacta directamente en el presente trabajo, ya que dados los acontecimientos de la historia del Tribunal Fiscal, la exposición de motivos que dio vida al mismo en 1936 y los acontecimientos de los últimos tiempos que demandan la impartición de una justicia pronta y expedita, apegada a la legalidad y otorgando al gobernado plenas garantías como la seguridad jurídica, vienen a conformar una etapa en la que se puede dar un gran paso en la evolución de las instituciones, como sería el caso del Tribunal Fiscal de la Federación que cambió su nombre a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La historia de los tribunales contenciosos en Francia y el inicio de la jurisdicción administrativa bajo el amparo de la Ley de 1936, nos viene a dar como consecuencia lo que hoy existe en México como el valuarte de la justicia administrativa y que dentro de su competencia por materias, puede conocer de asuntos que competen a un contencioso de plena jurisdicción y por otro, asuntos que competen a un tribunal de mera anulación.

De esta forma en el contencioso de plena jurisdicción el juez conoce del asunto, y una vez que constata la existencia y la violación del derecho subjetivo, el juez tiene las más amplias facultades y no se limita únicamente a anular el acto, resolución o procedimiento, sino que al dictar su resolución condena a su emisor, a quien obliga a que respete *latu sensu* el derecho subjetivo reclamado, e inclusive puede reformar o substituir el

acto administrativo impugnado, produciendo sólo efectos de cosa juzgada entre las partes.

En la vida común, el contencioso de plena jurisdicción llega a ser sustituto más eficaz del de simple anulación.

El contencioso de plena jurisdicción en su competencia por materia conoce de:

- a) Responsabilidad de la Administración
- b) Contratos
- c) Contribuciones directas y tasas
- d) Materia electoral
- e) Funcionarios, cuando no es posible satisfacer las pretensiones con la anulación
- f) Aquellos establecimientos que sean incómodos, insalubres y peligrosos.

De esta manera, es importante señalar que las materias señaladas sólo son admisibles en el contencioso de plena jurisdicción. Y que independientemente de las pretensiones del demandante, se estará siempre en la presencia de este tipo de contencioso

Es importante destacar las pretensiones que eleva el demandante en contencioso de anulación, contencioso que es copiado y traído a nuestro país y que le atribuyó la Ley de Justicia Fiscal en su nacimiento, a nuestro Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En el con-

contencioso de anulación, lo que se solicita del órgano jurisdiccional, es la anulación de un acto administrativo, por existir inarmonía entre el propio acto y la ley.

Las materias tradicionales, competencia de un contencioso de anulación, son:

- a) Incompetencia
- b) Vicios de forma
- c) Violación de la Ley y de los derechos adquiridos
- d) Desvío de poder

En este sentido y por lo que hemos comentado, con fundamentos en los acontecimientos propios de la doctrina francesa y de la historia, podemos decir que el Tribunal Fiscal de la Federación, nace con facultades que son propias de un contencioso de plena jurisdicción, actualmente el artículo 11 de su Ley Orgánica, considera las materias de las cuales es competente y puede llevar a cabo conocimiento y su final resolución.

Consideramos importante mencionar cuáles son, concretamente, los juicios y las materias sobre las cuales podrá conocer el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tratándose de las resoluciones definitivas que se indican a continuación, según se desprende del artículo 11, que dice:

- 1.- 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.

2.- 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.

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

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

5.- Las que nieguen o reduzcan pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes a 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.

Quando 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 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 Federal 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.

6.- 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.

7.- Las que se dicten sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada.

8.- 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.

9.- 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.

10.- 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.

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

12.- las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

13.- Las dictadas por autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo.

14.- Las que decidan recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo.

15.- Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

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

Así, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa 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.

También conocerá de los juicios que se promuevan contra una resolución negativa ficta configurada, en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen las disposiciones aplicables o, en su defecto, por la Ley Federal de Procedimiento Administrativo. Asimismo conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la

resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa.

De esta manera podemos concluir diciendo que muchos fueron los propósitos perseguidos al promulgarse la Ley de Justicia Fiscal del 27 de agosto de 1936, estableciéndose una jurisdicción administrativa como una forma especializada de justicia ordinaria federal.

Así, se fue llevando a cabo la apertura de la jurisdicción administrativa, que un inicio se integró con el derecho fiscal y, poco tiempo después se han ido integrando otras ramas diversas del derecho administrativo mexicano.

Con base en ello, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha venido ampliando el alcance de las disposiciones legales materia de su competencia al resolver los litigios sometidos a su conocimiento y permitiendo la construcción de múltiples tesis, precedentes y jurisprudencias que, en muchas ocasiones han servido de inspiración al legislador y favorecido la evolución de nuestro derecho, pero que cada vez se hace más urgente, que a la concomitante tarea de juzgar se le dé un reconocimiento expreso como tribunal de plena jurisdicción, dotándolo de los instrumentos necesarios para la efectiva impartición de justicia, quitándonos los temores jurídicos y los rivalismos mal fundados, y le reforcemos a un medio de justicia que ha llegado a ser muy eficaz y eficiente.

2.9 Causas de ilegalidad de las resoluciones administrativas

Como hemos venido hablando en el presente capítulo sobre la creación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como tribunal que en su esencia y en creación se pensó como un tribunal de anulación, consideramos importante en este apartado, señalar las causas por las cuales se podrá interponer el juicio de nulidad ante el citado tribunal, considerando las causas de ilegalidad en que incurrió la autoridad al emitir su acto.

El artículo 238 del Código Fiscal de la Federación establece las causas por las cuales una resolución administrativa puede ser anulada, éstas causales conforme al derecho francés constituyen el denominado recurso por exceso de poder, también denominado de ilegitimidad, objetivo o de anulación.

2.9.1 Incompetencia del funcionario

La competencia de los órganos administrativos se ha clasificado de diversas maneras, encontrándose entre las más importantes la de que toma en cuenta el ámbito del poder o capacidad de actuación de un ente administrativo, conforme a la cual se divide en razón del grado, de la materia, del territorio, del tiempo y de la cuantía. Así, el acto administrativo impugnado estará viciado por incompetencia del órgano administrativo que lo emitió cuando carezca de alguna de las competencias referidas.

La doctrina ha clasificado la incompetencia, en:

1.- Por Invasión de funciones;

2.- Por funcionarios de hecho, y

3.- Por usurpación de funciones.

1.- Invasión de funciones

En cuanto a la invasión de funciones, Nava Negrete²¹ dice que puede realizarse:

- a) Por una autoridad inferior sobre dominio de una autoridad superior;
- b) Por una autoridad superior sobre el dominio de una autoridad inferior, y
- c) Por una autoridad administrativa sobre el dominio de una autoridad igual a ella.

Los dos primeros incisos (a, b) se refieren a la incompetencia por razón de grado. El ordenamiento jurídico asigna determinada competencia a los órganos administrativos dependiendo de la posición jerárquica que guarden entre sí, sin que la misma pueda ser alterada. El superior jerárquico, no puede asumir la competencia de los inferiores, salvo los casos expresamente autorizados por la norma jurídica, y tampoco el inferior podrá atribuirse la del superior, a menos que exista autorización legal.

21. Cfr. NAVA NEGRETE, ALFONSO, «*Derecho Procesal Administrativo*», Editorial Porrúa, México D.F., 1985, p. 228.

Así en el supuesto del inciso a) una autoridad inferior, cuando no cuenta con atribuciones propias, sólo puede actuar en los casos de suplencia o de delegación de atribuciones, pero en tales casos debe actuar conforme el ordenamiento jurídico lo prevé. La suplencia sólo puede darse en los términos y condiciones establecidas en la norma jurídica, y ésta sólo opera de manera temporal. La delegación para que pueda operar, es menester que la norma jurídica la autorice, pues de lo contrario no podrá efectuarse.

El segundo caso, a que alude el inciso b), se refiere a que los superiores no pueden ejercer las atribuciones propias de los inferiores, si una ley o reglamento no lo autoriza. Su actuación sólo puede darse en los casos de que exista la avocación.

La avocación se lleva a cabo cuando un órgano superior ejerce las facultades o atribuciones que por ley o por delegación tiene a su cargo un órgano inferior. Se dice que el superior se "avoca" a la atención de determinados asuntos.

El Magistrado Luis Humberto Delgadillo sobre la avocación ha escrito: «En México no ha sido desarrollada esta figura, no obstante que implícitamente se utiliza cuando en los acuerdos de delegación de facultades a las dependencias, se establece que su ejercicio también podrá realizarlo la unidad administrativa inmediata superior al delegado».²²

Por lo que se refiere al supuesto del inciso c), la incompetencia se produce cuando una autoridad de igual rango jerárquico que otra produce

22. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, «Elementos de Derecho Administrativo», Editorial Limusa, México D.F., 1986, pág.84.

actos administrativos que sean de las materias, o dentro de un territorio determinado, o de una determinada cuantía, respecto de los cuales otra autoridad es únicamente le compete.²³

2.- Incompetencia por funcionarios de hecho

En cuanto a la incompetencia por funcionarios de hecho ésta se presenta en los casos en que un funcionario público ocupa el cargo, ya sea con un nombramiento irregular (vicios en el acto de nombramiento), o por haber sido suspendido o revocado su nombramiento.

El funcionario de hecho, o de facto, se caracteriza porque ejerce la función bajo apariencia de legitimidad. «El que ejercita de facto la función pública, presenta todas las extoriedades del funcionario regular, tiene según la conocida expresión de Jeze, una investidura plausible».²⁴

Tal «investidura plausible» hace que el funcionario de facto se considere un verdadero funcionario, pues la inexistencia en condiciones o procedimientos ilegales relativos a su nombramiento o designación, son generalmente desconocidos por el público en general, de tal manera que su actuación se presenta válida.

23. Fuera de los casos de invasión de funciones, se presenta la incompetencia en razón del tiempo, la cual tiene lugar cuando la competencia asignada a un órgano administrativo es ejercida fuera del lapso otorgado, ya sea porque hizo antes del tiempo o momento en que legalmente le corresponde actuar al órgano respectivo; o bien con posterioridad al vencimiento de la oportunidad en la que legalmente pudieron ser ejercidas, que en nuestro sistema se le conoce como "caducidad de facultades".

24. *Cfr.* ARGANARÁS, Manuel, *op. cit.* supra nota (69), p. 425.

La doctrina, establece que la presencia de los funcionarios de facto puede darse en épocas normales o bien en anormales. En el primer caso el funcionario de hecho, responde a la idea de la apariencia, como la señalada en párrafos anteriores. En cambio, en épocas anormales, el funcionario de hecho responde a la idea de la necesidad, ya que tiene lugar en los casos de una revolución en la cual los agentes públicos regulares son sustituidos por los agentes del gobierno de facto, pero que dicha situación obedece a causas de necesidad de funcionamiento de los servicios públicos.

En cuanto a la impugnación de los actos emitidos por funcionarios de facto, por falta de competencia, se ha considerado que tal incompetencia al ser de origen no puede ser materia de controversia en la vía del contencioso administrativo, correspondiéndole a Vallarta, el haber sentado las bases para tal consideración, toda vez que señaló que la Suprema Corte de Justicia carece de competencia para revisar la legitimidad de las autoridades del país, en tanto no puede constituirse en árbitro de la existencia de otros poderes que deben ser independientes de ella; además el artículo 16 constitucional no habla de autoridades legítimas sino de competentes.

El Tercer Tribunal Colegiado de Circuito en Materia Administrativa del Primer Circuito ha sostenido el siguiente criterio:

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, COMPE-
TENCIA DEL. EXAMEN DE LA INCOMPETENCIA DEL
FUNCIONARIO A QUE SE REFIERE EL ARTÍCULO 238,
FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACION. La incompetencia del funcionario, a que se refiere el artículo 238 , fracción I, del Código Fiscal de la Federación, es aquella que se deriva de la inexistencia de normas legales que faculten a la autoridad, para la realización de determinadas atribuciones. Es

decir, se contempla el conjunto de facultades otorgadas por la ley a determinadas autoridades, para establecer si su actuación se encuentra comprendida dentro de ellas o no. Lo anterior implica que el Tribunal Fiscal de la Federación, sólo debe analizar si la autoridad considerada como tal, con independencia del funcionario investido de dicho carácter, está facultada para la realización del acto impugnado. Así, la incompetencia del Tribunal Fiscal al examinar estas cuestiones, únicamente conlleva al análisis de la ley respectiva, para establecer si el funcionario que suscribe el acto está facultado por ella, con abstracción de la persona física que ostenta el nombramiento correspondiente. Esto último, que comprende el análisis de la legitimación en la designación y ratificación del nombramiento de una persona en particular, no es facultad del Tribunal Fiscal de la Federación. Por último, cabe hacer consideración de que ni la Carta Magna, ni el Código Fiscal de la Federación, ni la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, facultan a este último para analizar tales cuestiones, siendo por demás incongruente que un tribunal de carácter administrativo federal, realice el estudio sobre la validez del procedimiento seguido para la designación de funcionarios pertenecientes a la Administración Pública Federal.

No obstante lo anterior, los actos provenientes de los funcionarios de hecho, se encuentra establecido en el artículo 214 fracciones I y II del Código Penal Federal que establece el delito de ejercicio indebido de servicio público, cuando un servidor público ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales; o bien cuando continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido, respectivamente.

3. Incompetencia por usurpación de funciones

En cuanto a la incompetencia por usurpación de funciones, se presenta bien porque el acto administrativo haya sido producido por quien carece de toda investidura pública, o por que el órgano administrativo haya efectuado actos que corresponden a otros Poderes del Estado.

Para el Maestro Alfonso Nava Negrete²⁵ señala que la usurpación es susceptible de dos modalidades:

- a) La intrusión de la autoridad administrativa en el campo propio del poder legislativo o de las autoridades jurisdiccionales, sean judiciales o administrativas,
- b) La intrusión de una persona desprovista de toda autoridad pública, en el ámbito de la materia administrativa (actos administrativos producidos por un particular).

Por su parte, Argañarás²⁶ se pregunta si los actos del usurpador, pueden ser llevados a juzgamiento del tribunal de lo contencioso administrativo, y él mismo se responde diciendo, que si éste carece de investidura pública, habrán de ser otras las acciones o los recursos que se pondrían en juego cuando fuese necesario, para hacer cesar el estado de cosas producido por los actos del usurpador.

Por último cabe mencionar que el Pleno de nuestro Máximo Tribunal de Justicia, ha resuelto que la competencia si debe fundarse, esto al

25. Cfr NAVA NEGRETE, Alfonso, op.cit., supra, nota (70), p. 227

26. Cfr. ARGANARÁS, Manuel, op. cit., supra, nota (69), págs. 423 y 424.

resolver la contradicción de tesis 29/90, entre las sustentadas por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito y el Tribunal (en la actualidad primero) Colegiado del Décimo Tercer Circuito, con fecha 17 de junio de 1992, por unanimidad de dieciocho votos, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación No II, Mayo de 1994, pág. 12. Lo cual, dio lugar a que en tal sentido se fincara jurisprudencia, la cual establece lo siguiente:

COMPETENCIA. SU FUNDAMENTO ES REQUISITO ESENCIAL DEL ACTO DE AUTORIDAD.— Haciendo una interpretación armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación deben, entre otros requisitos, ser emitidos por autoridad competente y cumplir con las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica, lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por quien para ello está facultado expresándose, como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que se suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que otorga tal legitimación. De lo contrario, se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y es conforme o no a la constitución o a la ley para que, en su caso, esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funda la autoridad para emitirlo, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecue exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicho con la ley fundamental o la secundaria.

Mediante reforma del 15 de diciembre de 1995, se adicionó un último párrafo al artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, en el que se prevé que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, por ser de orden público, la incompetencia de la autoridad demandada para dictar la resolución impugnada.²⁷

2.9.2 La omisión de requisitos formales

La fracción II del artículo 238 en cuestión, contempla el vicio por defecto de forma de la resolución administrativa.

La forma es uno de los elementos esenciales del acto administrativo, en virtud de que a través de ella se exterioriza la voluntad del órgano administrativo, por lo que si la voluntad se manifiesta de alguna manera, no existe dicho acto.

Así, la forma de exteriorización de la voluntad puede representarse de dos maneras diferentes:

- a) La Instrumentación o documentación de la voluntad,
- b) La publicidad del acto administrativo.

2.9.2.1 La instrumentación de la voluntad

El artículo 38 del Código Fiscal de la Federación establece los requisitos formales que deben contener los actos administrativos, los cuales consisten en:

I. Constar por escrito,

27. Diario Oficial del 15 de diciembre de 1995.

- II. Señalar la autoridad que lo emite,
- III. Estar fundado y motivado,
- IV. Expresar el objeto o propósito de que se trate,
- V. Ostentar la firma del funcionario competente,
- VI. En su caso, el nombre o nombres de las personas a las que vaya dirigido.

Estos requisitos son aplicables no sólo a los actos administrativos de las autoridades fiscales, sino para todo tipo de actos administrativos, en razón de lo establecido por el artículo 16 constitucional, que dispone:

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.

Así, trataremos de explicar brevemente lo que implica cada uno de estos requisitos:

1.- La Forma Escrita. Por regla general, la exteriorización de los actos administrativos lo constituye la forma escrita, lo cual permite por un lado, determinar de una manera más exacta la decisión del órgano administrativo, al establecer con certeza el contenido de los deberes o derechos de que tales actos emanan, y por otra parte, valorar debidamente la legitimidad del acto.

Aun cuando la forma escrita constituye una garantía de los administrados, consagrada por el artículo 16 constitucional, no existe norma jurídica que imponga una determinada estructura formal del acto; aunque, cabe señalar, que existen prácticas y usos administrativos pegados a determinados moldes. Sin embargo, tales usos no tienen ninguna fuerza jurídica, por lo que las exigencias formales que tales actos deben satisfacer

para ser legítimos, no pueden ser juzgados de acuerdo con tales usos, sino con base en las normas establecidas por las leyes que la reglamenten.

Como regla general, los actos administrativos se producen por escrito, sin embargo, existen situaciones en razón de la naturaleza o circunstancia del acto, que no exigen o, por lo menos, permiten otras formas de exteriorización de la voluntad del órgano administrativo, como son la forma tácita y el silencio administrativo.

Así, los actos que pueden impugnarse en el contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sólo son los que han manifestado a través de la forma escrita y la negativa ficta. Razón por la cual, los actos que se exterioricen de diversa forma, al no ser impugnables en dicha vía, resultan irrelevantes para el objeto de este estudio.

2.- La Autoridad que lo emite. Como ya hemos tratado este punto nos ceñiremos a decir que, en los actos administrativos debe haber una mención expresa del órgano o autoridad que lo emite, a fin de que el gobernado, por un lado, esté en condiciones de saber a quién se le ha de imputar; y, por otra parte, el poder determinar si tal órgano resulta competente o no para emitirlo. La omisión de tal requisito implica dejar en estado de indefensión al administrado, pues desconoce los supuestos indicados en ley respectiva, lo que traería como consecuencia la ilegalidad del acto administrativo.

3.- La Fundamentación y Motivación. Dado que el tema es muy extenso y muy vasto, nos concretaremos a decir que la fundamentación y motivación constituyen una garantía establecida en el artículo 16 constitucional, que todo acto de autoridad debe cumplir, la cual consiste en la declaración de cuáles son las circunstancias de derecho y de hecho que han de llevarlo al órgano administrativo a emitir el acto.

Para que se pueda considerar que un acto administrativo cumple con tales requisitos, no es suficiente que contenga la cita de preceptos legales y las razones que han llevado a la autoridad a dictar un acto determinado, sino que es menester que entre los fundamentos jurídicos y los antecedentes de hecho exista una perfecta adecuación; es decir, que entre ambos extremos exista una necesaria relación de causalidad.

Esta garantía no se satisface con expresiones vagas e imprecisas, sino que es necesario que en cada caso explicar claramente cuáles son los hechos, y los preceptos que se consideran aplicables al caso.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en la tesis visible en la revista de dicho Tribunal, Segunda Época, Año V. No. 42, junio de 1983, pág. 910, sostiene:

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. CUANDO NO PROCEDE PARA DECLARAR LA NULIDAD DE LA RESOLUCIÓN QUE EL ACTOR ALEGUE LA VIOLACIÓN DE LA GARANTÍA RESPECTIVA.— El artículo 16 constitucional obliga a las autoridades a fundar y motivar sus resoluciones y sobre esta obligación existen innumerables tesis de los tribunales competentes que buscan precisar su contenido; sin embargo, no debe desconocerse que esta obligación de fundar y motivar busca tutelar los derechos de los particulares sujetando la actuación de las autoridades a un régimen de derecho e impidiendo que dichos particulares caigan en estado de indefensión; por tanto, la multicitada obligación debe ser vista en razón de los objetivos que persigue y no como un mero formulismo que obstaculice el desempeño de las autoridades en el cumplimiento de sus funciones de orden público y social. De no razonarse así se desatenderá además a la más elemental obligación del juzgador que es la de impartir justicia y se caería en un rigorismo y formulismo

de motivación sólo puede ser aquello que impida o dificulte la defensa que conoce perfectamente y que se sigue lógicamente de los diversos elementos de la resolución.

El último párrafo al artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, prevé que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa podrá hacer valer de oficio, la ausencia total de fundamentación y motivación de la resolución impugnada.²⁸

De esta manera, cuando la sala que esté conociendo del juicio advierta que la providencia a debate carezca de la total fundamentación y motivación procederá a declarar su nulidad, no obstante que el actor no haya hecho valer en sus conceptos de impugnación dicha causal de nulidad.

4.- Objeto o propósito del acto. Lo que el acto administrativo resuelve, decide o certifica constituye el objeto del mismo. Por tal motivo, el objeto se encuentra íntimamente vinculado, o, por lo mismo, se le identifica con la competencia del órgano administrativo, en cuanto que es la que determina al campo de acción de las autoridades es decir, sobre lo que pueden validamente resolver, decidir o certificar dichas autoridades.

Por esto, constituye un requisito formal de todo acto administrativo al expresar el objeto del mismo, puesto que ello va a permitir al gobernado conocer su contenido, y así también determinar si existe o no algún vicio en el objeto.

28. Reforma visible en el Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1995.

El objeto del acto administrativo ha de ser lícito, posible y existente, este se encontraría viciado, si:

- a) Es prohibido por la ley;
- b) Por no ser el objeto determinado por la ley para el caso concreto, o ser un objeto determinado por la ley para otros casos que aquél en que ha sido dictado (apartamiento de las facultades regladas);
- c) Es impreciso u obscuro;
- d) Es imposible de hecho;
- e) Es irrazonable (contradictorio, desproporcionado, obscuro, ilógico,
- f) Es inmoral o no ético.

5.- La firma del funcionario. La representación de los órganos del Estado a través de las personas físicas como sus titulares constituyen el elemento subjetivo y el objetivo es esta actividad administrativa del Estado, que es la hacer en la esfera de su competencia.

Por tal razón, la firma del funcionario constituye uno de los requisitos esenciales del acto, ya que a través de ella se acredita que la voluntad del órgano administrativo efectivamente ha sido emitida de la manera que en el acto se indica y, en consecuencia, su omisión representa la inexistencia de esa voluntad.

Ahora bien, la existencia de la firma del funcionario en el acto administrativo debe constar plenamente y de manera autógrafa; es de-

cir, debe ser estampada del puño y letra del funcionario que haya emitido tal acto.

6.- Nombre del destinatario. En virtud de que el destinatario (sujeto pasivo) del acto administrativo constituye la persona sobre la que recaen los efectos del mismo, es un requisito formal que se exprese su nombre o bien, en el caso de desconocerse, los datos que permitan su identificación.

El cumplimiento de este requisito permitirá conocer a qué gobernado le corresponde cumplir con las obligaciones impuestas en el acto o, en su caso, el titular de los derechos contenidos en el mismo, lo cual no sería posible si se omitiera el nombre del destinatario, lo que, además traería como consecuencia que el acto no pudiera surtir sus efectos.

2.9.2.2 La publicidad del acto administrativo

Hay un sector de la doctrina que considera que el requisito de la publicidad es parte esencial del procedimiento, y no como una forma del acto, y hay otro sector que sostiene que el acto administrativo que no ha sido publicado, no puede surtir sus efectos y, en consecuencia, no hace surgir tal acto, por lo que la publicidad sí constituye un requisito formal del mismo.

Considero que la publicidad del acto administrativo, no es simplemente un requisito más, es una parte fundamental de la manera en que la autoridad está obligada a dar a conocer al gobernado cualquier actuación, sus resoluciones y comunicados, estos deben estar contemplados de manera expresa, buscando la manera más eficaz y eficiente a fin de que,

el receptor o destinatario reciba con el menor error posible, el comunicado de la autoridad.²⁹

2.9.3 Violación de procedimiento

La fracción III, del artículo 238 contempla la violación a las formalidades del procedimiento que deben seguirse previamente a la emisión del acto impugnado y tendrán lugar en los casos en que no se cumplan los requisitos establecidos por la ley en la preparación de la voluntad administrativa.

La elaboración del acto administrativo está sujeto a una serie de formalidades establecidas por el ordenamiento jurídico, al que se denomina procedimiento administrativo. Éste ha sido definido como el conjunto de actos o fases en que se desenvuelve la actuación administrativa para la realización del acto administrativo.

Como garantía del gobernado, las formalidades del procedimiento se encuentran consagradas en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, bajo el concepto genérico de "formalidades esenciales del procedimiento", las cuales se han desarrollado ampliamente por la doctrina y la jurisprudencia, en un doble aspecto: oportunidad de defensa y oportunidad probatoria.

Tales violaciones podrían ser desde el derecho de audiencia, con todo lo que ello implica, hasta la afectación en la publicidad de proce-

29. El artículo 134 del Código Fiscal de la Federación contempla los medios por los que los actos administrativos se notificarán a los contribuyentes.

dimiento, la oportunidad de expresar sus razones antes y después de la emisión del acto administrativo y el derecho de hacerse patrocinar y representar profesionalmente.

También se ha considerado que la violación a las formalidades esenciales del procedimiento implican la inobservancia hecha por las autoridades a las normas procesales que establecen requisitos vinculados con los derechos de defensa del gobernado, tales como: reglas relativas a notificaciones o citaciones; recepción de pruebas; observancia estricta a los plazos establecidos en la ley; el conocimiento oportuno y veraz a los particulares de los documentos que servirán de base a la autoridad para la emisión de su acto administrativo, la admisión de recursos o instancias legalmente procedentes sin exigir formalidades a los particulares que entorpezcan sus defensas, etcétera.³⁰

2.9.4 Violación a la ley

La fracción IV del precepto a estudio, contempla lo que la doctrina denomina como el vicio de "violación a la ley".

Argañarás³¹ dice que la violación legal puede ser de tres maneras: 1) Cuando la autoridad administrativa, al producir el acto, se aparta deliberadamente, en todo o en parte, de la norma legal que rige el acto; 2) Cuando al producir el acto, incurre en una equivocada interpretación de

30. Ante la falta de norma, ya que tanto la Ley Orgánica del TFJA, como del CFF, así como del CFP administrativo no establecen cuáles son las violaciones del procedimiento que afecten las defensas de los particulares, habrá de aplicar en lo que sea posible la analogía las reglas contenidas en el artículo 159 de la Ley de Amparo.

31. Cfr. ARNAÑARÁS, Manuel, op. cit. supra, nota (69), p. 429.

esa norma; o sea, el error de derecho; 3) Cuando por error de hecho acerca de la existencia, o de la apreciación, de las circunstancias que, según la norma legal, debían determinar la producción del acto, ha incurrido por ello en una falsa aplicación de esa norma.

Con relación a lo anterior, podemos decir que hay tres maneras que dan lugar a la "violación de la ley" coinciden con los supuestos previstos en esta fracción: si los hechos que motivaron la resolución impugnada no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, extremos de la presencia del error de hecho a que se refiere el tratadista aludido en el punto tercero; y si el acto administrativo fue dictado en contravención a las disposiciones aplicadas o se dejó de aplicar la debida, estaremos en presencia de las dos maneras restantes.

2.9.5 Exceso en el ejercicio de las facultades discrecionales

La fracción V, del artículo 238 hace alusión al exceso en el ejercicio de facultades, que en el Código anterior sólo se regulaba para los casos de imposición de multas, y que ahora se ha extendido para todos los actos emitidos en ejercicio de facultades discrecionales.

Se entiende por facultades discrecionales, aquéllas consagradas por una norma jurídica en la cual se faculta a un órgano administrativo para que con cierta libertad, ante determinadas circunstancias de hecho, decida lo que es oportuno hacer o no hacer.

En contraposición a las facultades citadas anteriormente, existen las llamadas facultades regladas, las cuales consiste en que ante determinadas circunstancias la norma jurídica prescribe los términos en que ha de emitir su decisión el órgano administrativo.

Tanto las facultades regladas como las discrecionales se establecen para que la actividad administrativa sea eficaz, conveniente y oportuna, pero en algunos casos la norma jurídica es quien determina esa eficacia, consecuencia y oportunidad (facultades regladas); y en otros casos deja a la libre apreciación del órgano que emite el acto (facultades discrecionales).

Hay además, algunas distinciones que han sido recogidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa en la Jurisprudencia No. 165 de la Sala Superior, la cual establece:

FACULTADES REGLADAS Y FACULTADES DISCRECIONALES. SU DISTINCIÓN.- Cuando las facultades o poderes de que se encuentra investido el órgano administrativo se hallan establecidos en la ley, no sólo señalando la autoridad competente para obrar, sino también su obligación de obrar y cómo debe hacerlo, en forma que no deja margen alguno para la apreciación subjetiva del funcionario sobre las circunstancias del acto, se está en presencia de facultades o poderes totalmente reglados, vinculando su ejercicio por completo a la ley. En cambio, cuando el órgano administrativo se encuentra investido de facultades o poderes para actuar cuando lo crea oportuno, o para necesidades colectivas que constituyen el fin de su actuación, por cuanto la ley otorga cualquiera de esas posibilidades en forma expresa o tácita y con mayor o menor margen de libertad, entonces se habla del ejercicio de facultades discrecionales.

Para que las facultades discrecionales no sean ejercidas de manera ilegal, generalmente se establecen limitaciones a la mismas, las cuales determinan el campo de acción de la discrecionalidad y permiten su control jurisdiccional.

La doctrina ha considerado que existe exceso en el ejercicio de facultades discrecionales, que determina la nulidad del acto administrativo, en tres casos, cuando el funcionario actúa con:

1.- Un fin personal. En este caso, el acto administrativo ha sido emitido para satisfacer las aspiraciones personales del agente público; como puede ser venganza, partidismo, favoritismo, lucro, etc.

2.- Con la finalidad de favorecer a un tercero o a un grupo de terceros.

3.- Con la finalidad de favorecer a la Administración Pública. En este caso se trata de un fin administrativo pero distinto del contemplado por la ley. Se presenta con mayor intensidad que los anteriores. El funcionario protege un interés general pero diverso al esperado por la ley.

Algunos autores han considerado que el exceso en el ejercicio de facultades discrecionales, se encuentra contemplado como una causal de nulidad de los actos administrativos.

III. De las sentencias

De las sentencias

3.1 Nota previa

En los capítulos que nos precedieron estudiamos qué podemos entender por función jurisdiccional, sus elementos, su clasificación y el problema que plantea dicho concepto, pasamos al breve análisis de lo que ha significado la Jurisdicción Administrativa Contenciosa en nuestro país. En dicho capítulo pudimos conocer a grandes rasgos, qué es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, su historia, su actual organización y su función dentro de la Justicia Administrativa, y sobre todo lo que comprende un tribunal de plena jurisdicción y de mera anulación.

El impacto de la competencia y el sentido de la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, que dio origen al hoy del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es fundamental para entender el alcance de sus fallos en la realidad y poder distinguir hasta donde se dirigen la eficacia de sus sentencias, podría ubicar al Tribunal como de anulación o de plena jurisdicción.

Así, una vez con esta visión, podremos adentrarnos poco a poco en el análisis de nuestro problema, antes, es necesario continuar con la

secuencia lógica de nuestro trabajo, para lo cual, hemos preparado el presente capítulo, en él, pretendemos ilustrar al lector sobre el contenido y alcance de las sentencias, los tipos de sentencias que hay y sobre todo persuadirlo de que jurisdicción, competencia y sentencia son términos vinculativos entre las partes de un proceso, pero que muchas veces se vuelve nugatorio dicho procedimiento si no se busca la impartición de justicia pronta y expedita, dando a los órganos de justicia plena libertad en sus facultades para hacer respetar la legalidad y el Estado de derecho.

3.2 Concepto de sentencia

Las partes, después de plantear al tribunal los puntos sobre los que versa su controversia, de acreditar los hechos con pruebas que consideran idóneas y demostrarle a dicho tribunal la aplicabilidad de la norma abstracta por ellos invocada precisamente al caso concreto, han agotado su actividad.

Cuando las partes han satisfecho todas las actividades que son necesarias, a la consecución del fin que pretenden o sea la prestación de la actividad jurisdiccional para que el Estado declare vinculativamente los intereses protegidos por el derecho objetivo y subjetivo, el maestro José Becerra Bautista¹ opina que surge la obligación del Estado, de realizar el acto en que concentra su función jurisdiccional: la sentencia.

Se necesitan dos condiciones: el agotamiento de la actividad procesal de las partes y la petición de éstas para que el Estado dé por terminada esa actividad y anuncie que cumplirá con su obligación soberana de dictar sentencia.²

1. Cfr. BECERRA BAUTISTA, José, *op.cit.*, supra, nota (1), p.179.

2. *Loc. cit.*

De esta forma, la naturaleza jurídica de la sentencia como acto procesal es señalar la terminación de la actividad de las partes dentro del proceso.

Así podemos comenzar diciendo que, en el origen etimológico de la palabra *sentencia* procede de los vocablos latinos «*sententia de sentiens*», «*sentientis*», participio activo del verbo «*sentire*» que significa sentir; en derecho, esta palabra se utiliza para definir un acto jurídico procesal.

Eduardo Pallares³ opina que la sentencia es, la resolución que emite el juzgador sobre el litigio sometido a su conocimiento y es la que pone fin al proceso.

La sentencia —dice Cipriano Gómez Lara⁴— es el acto final de un proceso normal que se desarrolla en todos sus pasos, va proyectando, va destinando ese proceso a terminar precisamente en una sentencia. La sentencia es el acto final del proceso, acto aplicador de la ley sustantiva a un caso concreto controvertido para solucionarlo o dirimirlo.

Alfredo Rocco⁵ considera que la sentencia es en su esencia un acto de la inteligencia del juez y, precisamente, un juicio lógico que revisita la forma de silogismo (cuya materia es) la declaración de la norma jurídica aplicable en el caso concreto.

Por su parte, Escriche⁶ comenta que la denominación sentencia viene del latín *sentendo*, y por ello se dice que la sentencia se da cuando

3. Cfr. PALLARES, Eduardo, «*Derecho Procesal Civil*», Editorial Porrúa, México D.F., 1979, p.74.

4. GÓMEZ LARA, Cipriano, «*Derecho Procesal Civil*», Editorial Harla, México D.F., 1991, p.189.

5. Cfr. ROCCO, Alfredo, «*La Sentencia Civil*», Editorial Stylo, México D.F., 1944, p.57.

el juez ya puede sentir el asunto y en virtud de que ya lo siente puede resolverlo.

El procesalista español Manresa y Navarro⁷ sostiene que «la sentencia es el acto solemne que pone fin a la contienda judicial y al hacerlo decide sobre las pretensiones que han sido objeto del pleito».

En sentido más estricto, sentencia definitiva de primera instancia es la resolución formal vinculativa para las partes que pronuncia un tribunal de primer grado, al agotarse el procedimiento, dirimiendo los problemas adjetivos y sustantivos por ellos controvertidos.⁸

Relacionado con los conceptos dados anteriormente Gómez Lara⁹ dice que «la sentencia es también una conclusión, derivada del juicio lógico que implica, y que se produce en la segunda etapa del proceso, o sea, en la llamada del juicio». Esta es en razón de que la sentencia contiene la estructura de un juicio lógico a la manera aristotélica: la premisa mayor es la norma general aplicable al caso concreto; la premisa menor es el caso concreto; y la conclusión es el sentido de la sentencia, o sea, lo que la sentencia decide y lo que la sentencia ordena.¹⁰

Sentencia se puede decir que es la resolución del órgano jurisdiccional que dirime, con fuerza vinculativa, una controversia entre partes.

6. Cfr. ESCRICHE, Joaquín, «Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia», Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1977, pág. 509.

7. MANRESA Y NAVARRO, José, «Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil», t II, Imprenta de la Revista Legislación, Madrid, 1976, p. 95.

8. BECERRA BAUTISTA, José, op. cit., supra, nota (1), p. 181.

9. GÓMEZ LARA, Cipriano, op. cit., supra, nota (38), p. 190.

10. Si un proceso no llega a sentencia definitiva, se dan las que se llaman formas anómalas de terminación del proceso.

Nosotros consideramos que la sentencia y el cabal cumplimiento de ésta, son el fin normal del proceso, cuando el tipo de sentencia así lo requiera, ya que toda la actividad de las partes y del órgano jurisdiccional se encamina, prácticamente, a este resultado, que constituye su meta. De esta manera, la sentencia es un acto de soberanía del Estado, que se dicta por el *imperium* de éste, motivo por el cual vincula a las partes litigantes.

Por lo que, sentencia definitiva es aquella que pronuncia la autoridad judicial, una vez que ha concluido el juicio que resuelve el fondo del asunto, ocupándose de las acciones deducidas y de las excepciones y defensas opuestas, declarando, absolviendo o condenando.

Sin embargo, como ya hemos mencionado, consideramos que el contencioso no puede limitarse a procesos puramente declarativos y retóricos, sino que ha de incluir procesos de condena bien vía principal o vía subsidiaria, esto último, al menos, para poder imponer la ejecución de un fallo y que dicha ejecución no quede solo remitida a la buena voluntad de los funcionarios administrativos o entendida como un mero deber moral, como una obligación natural, ya que sería absolutamente incoercible. La sentencia debe respaldar el interés jurídico (derecho subjetivo) de los titulares, debe resolver el fondo del asunto.

3.3 Formación de la sentencia

La formación de la sentencia es según se trate de un órgano jurisdiccional unipersonal o colegiado. En el primer caso, el juez, en vista del material elaborado en el proceso, emite el fallo con su propio y exclusivo esfuerzo mental. En el segundo, la sentencia se produce con el concurso de los varios jueces que integran el tribunal, entre los cuales, para cada

pleito se nombra un ponente, procediéndose a votación de las conclusiones formuladas por éste y siendo el fallo el resultado de dicha votación.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como vimos, esta compuesto por salas y estas a su vez se integran por tres magistrados. Así, como órgano colegiado decide de manera integrada y por mayoría de votos el sentido de las resoluciones emitidas por el magistrado instructor. Dicho Tribunal emite sentencias definitivas¹¹ susceptibles de cualquier recurso, las cuales, una vez transcurrido el término de ley, se convierten en ejecutorias.¹²

3.4 Requisitos esenciales de las sentencias

La sentencia es el acto final de un proceso normal que se desarrolla en todos sus pasos; va proyectando, va destinando ese proceso a terminar precisamente en una sentencia.

11. Sentencia definitiva, es aquella que pronuncia un tribunal en jurisdicción ordinaria que decide el juicio en lo principal y respecto de la cual las leyes comunes no conceden ningún recurso ordinario por medio del cual pueda ser modificada o revocada. Asimismo, se considera sentencias definitivas las dictadas en primera instancia, cuando los interesados hubieren renunciado expresamente a la interposición de los recursos ordinarios que procedan, si las leyes comunes permiten la renuncia de referencia. De donde resulta que, para que se considere una sentencia definitiva para los efectos del amparo tendrá que haberse pronunciado la autoridad judicial resolviendo el fondo del negocio y además que contra esa resolución no exista recurso alguno por medio del cual pueda ser modificada o revocada. El juicio de amparo que procede es el directo ante el Tribunal Colegiado de Circuito.

12. Sentencia ejecutoria es aquella que pronuncian los tribunales y que ya no puede ser objeto de impugnación mediante ningún recurso por haber alcanzado la categoría de cosa juzgada; tal categoría la puede obtener mediante declaración judicial cuando la resolución admita en forma expresa un recurso ordinario, pero que por no haberse interpuesto dentro del término que la ley señala causa ejecutoria; asimismo alcanza la calidad de cosa juzgada por ministerio de ley, que es cuando no existe ningún recurso ordinario que proceda en su contra, por lo cual, sin necesidad de ninguna declaración alcanza tal categoría.

La sentencia —como opina Cipriano Gómez Lara¹³— «es el acto aplicador de la ley sustantiva a un caso concreto para solucionarlo o dirimirlo».

Por ser un acto de tanta importancia en un proceso, debe revestir ciertos requisitos que podemos dividirlos y agruparlos para efectos de este trabajo en dos: los de forma y los de fondo.

Todo lo relativo a los requisitos sustanciales de las sentencias tiene una muy especial importancia porque está vinculado con los temas de la impugnación. En efecto, la impugnación de las sentencias, independientemente de los defectos formales, externos o de estructura que éstas puedan presentar, por lo general, se enfocan a defectos sustanciales, o sea, a las circunstancias de que la sentencia presente fallas en sus requisitos de fondo: de congruencia, motivación y exhaustividad.

3.4.1 Requisitos de forma de las sentencias

Por lo que se refiere a los requisitos formales, puede hablarse de la estructura de la sentencia, en cuanto a forma de redacción y los elementos que ésta deba contener, por ejemplo, estar redactada como todos los documentos y resoluciones judiciales, en español; la indicación del lugar, fecha y juez o tribunal que la dicte; los nombres de las partes contendientes y el carácter con que litigan y el objeto del pleito; llevar las fechas en cantidades escritas con letras, no contener raspaduras ni enmiendas por lo que en caso de error, deberá ponerse sobre las frases o palabras equivocadas una línea delgada que permita su lectura y salvarse el error al final con toda precisión; estar autorizados con la firma entera del juez o de los magistrados que dictaron la sentencia.

13. GOMEZ LARA, Cipriano, *op. cit.*, supra, nota (38), p. 189.

De cualquier manera que deba o se haya elaborado una sentencia, ésta no debe dejar de contener por lo menos las siguientes secciones: I. El preámbulo; II. Los resultandos; III. Los considerandos; IV. Los puntos resolutiveos.

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

II. Los resultandos son consideraciones de tipo histórico-descriptivo en los que se relatan los antecedentes de todo el asunto, con referencia a la posición de cada una de las partes, sus afirmaciones, los argumentos que se han esgrimido, así como la serie de pruebas que las partes han ofrecido y su mecánica de desahogo, sin que en esta parte el tribunal pueda realizar ninguna consideración de tipo estimativo o valorativo.

III. Los considerandos son la parte medular de la sentencia. Aquí, después de haberse relatado en los resultandos toda la historia y los antecedentes del asunto, se llega a las conclusiones y a las opiniones del tribunal, como resultado de la confrontación entre las distintas pretensiones de las partes y, también por medio de la convicción que las pruebas hayan arrojado sobre la materia de la controversia.

IV. Los puntos resolutiveos son la parte final de la sentencia en donde se precisan en forma muy concreta si el sentido de la resolución es favorable al actor o al reo; si existe condena y a cuánto asciende el monto de ésta; además, se precisan los plazos para que se cumpla la propia sentencia; en resumen, en ella se *resuelve* el asunto.

Cabe hacer notar que para efectos fiscales, éstos requisitos no se encuentran contenidos de manera expresa en el Código Fiscal de la Federación, concretamente en el artículo 237 que hace referencia al contenido

de las sentencias emitidas por el Tribunal Federal y *únicamente considera en su primer párrafo lo siguiente:*

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.

Por lo que, tendríamos que aplicar supletoriamente el artículo 222 del Código Federal de Procedimientos Civiles, que a la letra dice:

Las sentencias contendrán, además de los requisitos comunes a toda resolución judicial, una relación sucinta de las cuestiones planteadas y de las pruebas rendidas, así como las consideraciones jurídicas aplicables, tanto legales como doctrinales comprendiendo, en ellas los motivos para hacer o no condenación en costas, y terminarán resolviendo con toda precisión los puntos sujetos a la consideración del tribunal, y fijando, en su caso, el plazo dentro del cual deben cumplirse.

3.4.2 Requisitos de fondo de las sentencias

Por lo que se refiere a los requisitos sustanciales o de fondo, consideramos necesario agruparlos en los siguientes grupos: I. Congruencia; II. Motivación; III. Fundamentación; IV. Exhaustividad.

I. La congruencia consiste en una correspondencia o relación lógica entre lo aducido por las partes y lo considerado y resuelto por el tribunal. Este requisito en materia contencioso administrativa aún y cuando no lo considera de manera expresa el artículo 237 del Código Fis-

cal, no releva al Tribunal de emitir un fallo congruente¹⁴ consiste en que las sentencias deben ser claras, precisas y congruentes con las demandas y contraprestaciones; con las demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito.¹⁵

Por lo tanto, si esa correspondencia se encuentra en las sentencias, entonces puede decirse que reúnen el requisito de congruencia; por el contrario, si la sentencia se refiere a cosas que no habían sido materia del litigio, ni de las peticiones o posiciones de las partes, será incongruente. Algunos códigos aluden a este principio al decir que las sentencias deben ser claras, precisas y congruentes con las demandas y demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito.

El requisito de la congruencia de la sentencia impone al juez, la obligación de tener en cuenta, al momento de la decisión, los dictados del derecho y los de la lógica.

Como un principio de fondo —la congruencia— que debe contener toda sentencia, debe decidir en cuanto al fondo de manera congruente, todos los puntos controvertidos. La congruencia significa que el juzgador

14. Cfr. ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo Arturo. «La sentencia y el examen del acto impugnado». Publicación en torno a la VII Reunión de Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación 1998, México D.F., pp. 103-124.

15. El requisito de la claridad consiste en que el acto decisorio no sea contradictorio en sus considerandos entre sí y entre éstos y su parte resolutive, y es indispensable que sea inteligible el juicio lógico contenido en la sentencia y que el silogismo judicial se establezca de modo que no se entienda oposición entre la conclusión y las premisas. En los anales de jurisprudencia se dice que sólo puede entenderse por sentencia definitiva la resolución que congruente con la demanda, contestación y demás pretensiones deducidas oportunamente en el pleito, condene, absuelva o decida los puntos litigiosos objeto del debate (Anales de Jurisprudencia, Tomo X, p. 337).

debe analizar y resolver todos los puntos que las partes ha sometido a su consideración soberana y que debe resolver sólo esos puntos.¹⁶

Además, también se ha desglosado a la congruencia en externa e interna, consistiendo la primera de ellas en que exista adecuación entre lo resuelto y lo solicitado; la segunda consiste en que exista una concatenación y conformidad entre lo aseverado y lo resuelto en el fallo.¹⁷

II. La motivación de la sentencia consiste en la obligación del tribunal de expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución.

En el régimen jurídico mexicano, la motivación y fundamentación de los actos no es exclusiva de los órganos judiciales, sino que se extiende a todo órgano de autoridad. Al disponer la Constitución que «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 del procedimiento»,¹⁸ ahí se consagra el derecho de todo gobernado a que cualquier acto de autoridad competente entrañe la obligación para ésta, de motivar y fundamentar sus actos, lo que debe ser entendido en el sentido de que la propia autoridad está obligada a expresar los preceptos o principios jurídicos en los que funde su actuación (fundamentación) y los motivos y razonamientos que lleven a la autoridad a aplicar ese principio jurídico al caso concreto (motivación).

16. De acuerdo al principio dispositivo, el tribunal debe resolver todos los problemas y juzgar sólo sobre las cuestiones planteadas por las partes: *secundum allegata et probata partium, ne eat iudex ultra petita partium*.

17. Cf. ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo Arturo, *op.cit.*, supra, nota (55) p.107.

18. Artículo 16 constitucional.

Por lo tanto, es obligación de toda autoridad la motivación y fundamentación de sus actos, y esta necesidad se redobla o acentúa en el caso de los actos jurisdiccionales y muy especialmente en la sentencia que es la resolución más importante con la que culmina un proceso jurisdiccional. De ahí que esta sentencia sea el acto estatal que mayor necesidad tiene de motivación y fundamentación.¹⁹

El objeto de la motivación es el de "mantener la confianza de los ciudadanos en la justicia, y, al mismo tiempo, facilitar la fiscalización por el tribunal superior de la vía de las instancias y recursos extraordinarios".²⁰

Esto se manifiesta en el principio de la *Fijación formal de los hechos*, ya que todo el contenido del fallo se encuentra en la narración, en la motivación y en la resolución de la sentencia.²¹

En el derecho mexicano es innegable la necesidad legal de la motivación de la sentencia, que en la práctica se cuida con celo verdaderamente ejemplar por los funcionarios judiciales; exigencia fundada en la prescripción constitucional que establece que en los juicios de orden civil la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra, o a la interpretación jurídica de la ley, y que, a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho (artículo 14 Constitucional).²²

19. Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos, Derecho Procesal, Edit. Harla. Colegio de Profesores de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la UNAM., México, D.F., 1998, vol. 4, p. 57.

20. PRIETO CASTRO Y FERRANDIZ, Leonardo, «*Tratado de Derecho Procesal*», Aranzandi, Pamplona, 1985, t I, p. 183.

21. En este sentido es muy importante tener presente la máxima que dice: *ne eat iudex ultra petita partium; secundum allegata et probata iudicare debet*. El juez no debe juzgar más allá de lo pedido por las partes; debe juzgar según lo alegado y probado.

22. *Actore non probante, reus absolvitur*: el juez debe absolver lisa y llanamente cuando valorando las pruebas el actor no justificó sus pretensiones deducidas en juicio.

III. La fundamentación, es un lugar común en el que se manifiestan y se asientan los dispositivos legales en que se sustentan los razonamientos lógicos jurídicos en que se apoya el juzgador para dirimir la controversia correspondiente.²³

Lo anterior se puede apreciar del criterio sostenido por el Poder Judicial, localizable en Semanario Judicial de la Federación tomo 109-114 sexta parte, página 202:

SENTENCIAS. FUNDAMENTACION Y MOTIVACION.

No puede decirse que una sentencia carezca de fundamentación y motivación, en términos del artículo 16 constitucional, si los preceptos legales de cuya aplicación se trata están precisados en alguna parte de la misma, que es un todo, ya sea en los resultados, en las referencias a los razonamientos legales hechas por la parte, los considerandos, o antes de los puntos resolutivos, de modo que no haya duda razonable sobre los preceptos legales cuya aplicación se razona y examina, y si en dicha sentencia se contiene la parte substancial de los razonamientos que se refieren a los hechos del caso, para determinar si encajan en las hipótesis normativas.

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 991/77. Compañía de Fianzas México, S. A. 8 de marzo de 1978. Unanimidad de votos. Ponente: Guillermo Guzmán Orozco.

23. Cfr. ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo Arturo, *op.cit. supra*, nota (55) p.109.

Podemos observar igualmente, el siguiente criterio sostenido por el Poder Judicial que ha expresado en la siguiente tesis, que se puede localizar en el Semanario Judicial de la Federación, tomo 86, sexta parte, página 85, lo siguiente:

SENTENCIAS, FUNDAMENTO LEGAL DE LAS. Si en todos los conceptos de violación se esgrime la falta de fundamentación legal de los diferentes incisos que componen el fallo reclamado, debe decirse al respecto, que si la sentencia examina la legalidad de la resolución impugnada a la luz de los conceptos de oposición y determina si existe o no violación de los preceptos aplicados en dicha resolución o de los invocados por la demandante, esos preceptos que interpreta para establecer si fueron o no infringidos, constituyen precisamente el fundamento legal de su resolución. De manera que si la responsable procedió en tales términos, es inconcuso que su sentencia se encuentra fundada en ley.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO.

Amparo directo 216/75. Promotora Inmobiliaria y Fraccionamientos, S. A. 25 de abril de 1975. Unanimidad de votos. Ponente: Felipe López Contreras.

IV. La exhaustividad es consecuencia necesaria de los principios anteriores. En efecto, una sentencia es exhaustiva en la medida en que haya tratado todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes, sin dejar de considerar ninguna. Es decir, el tribunal al sentenciar debe agotar todos los puntos aducidos por las partes y referirse a todas y cada una de las pruebas rendidas.

La sentencia no será exhaustiva cuando deje de referirse a algún punto, a alguna argumentación, a alguna prueba; en otras palabras, al dictarse una sentencia debe tenerse mucho cuidado de examinar, agotándolos todos, los puntos relativos a las afirmaciones y argumentaciones de las partes y a las pruebas rendidas.

La función más importante del juez es *dicere jus*: decir el derecho, con base en la situación de hecho acreditada por las partes mediante las pruebas aportadas y se realiza mediante la sentencia de primera instancia que concede o niega la tutela jurídica solicitada por las partes.²⁴

Para efectos del Contencioso Administrativo, el artículo 237 del Código Fiscal, considera lo siguiente:

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.

De esta manera podemos considerar que «la sentencia es un acto eminentemente jurisdiccional, que puede ser definitiva o interlocutoria, debiendo integrarse un capítulo de resultandos, otro de considerandos y los puntos resolutivos; observando que sea congruente, motivada y fundada con un análisis exhaustivo de la cuestión planteada ante el Tribunal».²⁵

24. Aun cuando parezca reiterada nuestra afirmación, no hay que dejar de perder de vista la máxima que dice: *ne eat iudex ultra petita partium, secundum allegata et probata iudicare debet*. El juez no debe juzgar más allá de lo pedido por las partes; debe juzgar según lo alegado y probado.

25. Cfr. ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo Arturo, *op.cit. supra*, nota (55) p. 111.

3.5 Clasificación de las sentencias

El caso normal de las sentencias finales, es la decisión definitiva de la litis y versan sobre la relación material, en contraposición de aquellas que versan únicamente sobre cuestiones procesales y que aun cuando ponen fin al procedimiento no falla sobre la relación material, que queda sin prejuzgar y que puede ser de nuevo sujeta al examen del juez.

Dentro del Proceso Contencioso Administrativo Federal, «se contempla en el artículo 236 del Código Fiscal de la Federación, la posibilidad de emitir una sentencia definitiva que resuelva el fondo, o bien una interlocutoria que finalice el juicio sin decidir la controversia, decretando su sobreseimiento».²⁶

La sentencia, en síntesis, asegura la actuación efectiva del derecho sustantivo, a través de la función jurisdiccional.

Como el derecho de acción es el poder instrumental para provocar el ejercicio de la función jurisdiccional, es decir, para conseguir la satisfacción del interés jurídico protegido por el legislador, debe existir una correlación entre el acto jurisdiccional por excelencia: la sentencia definitiva substancial y la acción ejercida, pues las partes al provocar la actuación del Estado-juez, lo hacen para conseguir la tutela jurídica a la que tienen derecho y que debe quedar satisfecha por el juez mediante la sentencia, precisamente. Esta, pues, por un lado, satisface el interés de las partes y, por otro, satisface el interés público estatal de ver respetada la ley en los casos controvertidos.

En este orden de ideas, en un sentido amplio (*latu sensu*) nosotros consideramos que debe existir, correlación entre acción y sentencia y ésta,

26. *Ibidem*, p.104.

además debe condenar o absolver, pues *nulla est sententia, quae neque absolutionem neque condemnationem continet*, es decir, es nula la sentencia que no absuelve o condena.

Esta parte es importantísima para el derecho procesal ya que la correlación que exista entre acción y sentencia y su necesario contenido absolutorio o condenatorio, nos obliga a proseguir la clasificación de las sentencias definitivas o finales substanciales, materiales o de mérito, adjetivos todos que indican el mismo contenido: resolución del órgano jurisdiccional que resuelve, con fuerza vinculativa una controversia entre partes, sobre derechos sustantivos.

El maestro De Pina considera que considerada la demanda como un proyecto de sentencia formulado por el actor, ésta tendrá idéntico carácter que la acción de condena, declarativa, que en aquélla se ejercite.²⁷

En este orden de ideas vamos a poder apreciar a continuación los diferentes tipos o clases de sentencias que clásicamente hay.

Dentro de la doctrina procesal, contenida en las obras de los grandes maestros, se ha definido diversas clasificaciones en torno a las sentencias y el modo en que estas se deben agrupar. De esta forma vamos a encontrar por ejemplo aquellas que resuelven situaciones jurídicas substanciales o de fondo y las que resuelven situaciones de forma.

Existen diversos tipos de sentencias pero para efectos del presente trabajo, optaremos por desarrollar aquellas que se agrupan en la siguiente triada:

1. Sentencia Declarativa

27. DE PINA, Rafael, op.cit., supra, nota (13), p.239.

2. Sentencia Constitutiva

3. Sentencia Condenatoria

3.5.1 Sentencias declarativas

Las sentencias declarativas tienen por objeto único determinar la voluntad de la ley con relación al objeto deducido en juicio por las partes, las sentencias declarativas sirven a la necesidad social de esclarecer determinadas relaciones jurídicas, por la eficacia de esta mera declaración. Tienen de común con las de condena, como dice Rougevin,²⁸ que se limitan a reflejar la situación jurídica tal y como ella es.

La sentencia declarativa, es la que se limita a conocer o negar el valor legal de una pretensión. Tiene por objeto único determinar la voluntad de la ley con relación al objeto deducido en juicio por las partes. Esto es así ya que, el deber ser que establecen las normas jurídicas se refiere al obrar varios sujetos, estableciendo lo que unos pueden hacer y que, por tanto no debe ser impedido por los demás.

Tales sentencias derivan del ejercicio de acciones declarativas que tienden precisamente a clarificar un estado de incertidumbre derivado de la norma jurídica o de su aplicación.

Es así como el derecho coordina el obrar de varios sujetos, estableciendo mandatos que motivan una conducta determinada. El Derecho objetivo, pues, estatuye una conducta que va dirigida a los sujetos de la relación jurídica.

28. Cfr. ROUGEVIN-BAVILLE, M., «*Leçons de droit administratif*», Paris, Hachette, coll. P.E.S., 1989, p. 223.

Estos mandatos son precisamente, lo que integran la voluntad de la ley. Es así como para Chiovenda,²⁹ cuando las sentencias se limitan a declarar una voluntad concreta de ley, son declarativas. Tales sentencias derivan del ejercicio de acciones declarativas que tienden precisamente a clarificar un estado de incertidumbre derivado de la norma jurídica misma.

La sentencia declarativa, en sí agota su contenido cuando determina la voluntad de la ley en el caso concreto: si algún acto es nulo, la simple declaración de nulidad es suficiente para «hacer cierta»: *certum facere* la situación jurídica controvertida.

En este orden de ideas, podemos ubicar dentro de este apartado a las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que en general éstas podrán reconocer, declarar la nulidad o declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Sin embargo, es preciso hacer mención que en la reforma fiscal para el año de 2001 el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, respecto del Juicio Contencioso Administrativo Federal agregó una cuarta posibilidad de sentencia que podrá emitir el Tribunal Federal, y es la que podrá «declarar la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada».³⁰

Lo anterior nos da la pauta para comentar que dentro de la naturaleza jurídica tradicional del Tribunal Federal, ésta adición es una total

29. Cfr. CHIOVENDA, «Principios de Derecho Procesal Civil», vol. I, p. 185.

30. Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre del 2000.

novedad, ya que con todo lo que se ha planteado en el presente trabajo se hace cada vez más patente una urgente redefinición de la naturaleza sui generis que reviste nuestro Tribunal. Ya que, los alcances de esta reforma, sitúan tímidamente al Tribunal en el ámbito de la plena jurisdicción y el tipo de sentencia, una sentencia de condena como las que emitía en Francia el Contencioso de Imposición, donde el juez fiscal tiene las más amplias facultades y no solo anula la resolución o acto administrativo, sino que al dictar su resolución condena a su emisor, a quien obliga a que respete *latu sensu* el derecho subjetivo reclamado, e inclusive, puede reformar o substituir el acto administrativo impugnado, produciendo sólo efectos de cosa juzgada entre las partes.

La sentencia declarativa tiene, pues, una finalidad autónoma: la de la declaración de la certeza de la protección jurídica.

3.5.2 Sentencias constitutivas

La sentencia constitutiva es aquella que crea jurídicas nuevas, precisamente derivadas de la sentencia, tienen como características esencial la producción de un estado jurídico que antes de pronunciarse no existía. Estas sentencias, normalmente, producen sus efectos *ex nunc* (desde la sentencia) y no *ex tunc* (desde la demanda); excepcionalmente, pueden producirse sus efectos en forma retroactiva.

Esto acontece o bien cuando no existe norma abstracta aplicable y es el juez el que crea el derecho a través de la sentencia, o bien, cuando a consecuencia del fallo, se crean estados jurídicos diversos a los existentes antes del juicio.

Michelli³¹ considera que la sentencia constitutiva produce un cambio de la situación sustancial preexistente al proceso mismo, cambio que en algunos casos no puede obtenerse sino por la sentencia misma.

Carnelutti³² distingue dos clases de sentencias constitutivas: aquellas cuyo nuevo efecto jurídico es una consecuencia de puro derecho de la declaración y aquellas en las que éste procede excepcionalmente de la aplicación de la equidad; ejemplo del primer caso es la separación personal en la nulidad del matrimonio, y la resolución de un contrato por cláusula resolutoria expresa; y del segundo, la resolución del mismo por cláusula resolutoria tácita, y la concesión de prórroga y la fijación judicial de término para el cumplimiento de las obligaciones.

Estas sentencias son muy importantes para la vida jurídica y el estado de derecho de un país, denotan plena jurisdicción y fuerza ejecutiva de un tribunal, ya que en caso de negativa o ausencia o rebeldía, el tribunal puede llegar a otorgar la razón a la contraparte.

3.5.3 Sentencias de condena

La sentencia de condena es la que, además de determinar la voluntad de la ley en un caso concreto, impone a una de las partes una conducta determinada, debido a la actuación de la sanción potencial que contiene la norma abstracta.

31. MICHELLI cit. por CAPELLIETTI, Mauro, «*La oralidad y las pruebas en el proceso*» en una trad. Sentis Melendo, EJEA, Buenos Aires, Argentina, 1972, p. 46.

32. CARNELUTTI, Francesco, «*La proba civile*», Editoriale Atechenacum, Roma, 1915, p. 51.

Considero que el derecho objetivo no sólo establece conductas, sino que a la vez crea sanciones en contra de quienes no realicen la conducta prescrita o no respeten la facultad derivada de la conducta prevista a favor del titular del derecho. Les impone a los órganos del Estado la obligación y el deber de realizar actos de coacción, en el supuesto de que los sujetos de la norma ejecuten actos contrarios a la conducta prescrita. Sin embargo, esta parte sancionadora de la norma sólo se aplica cuando hay incumplimiento de su parte preceptiva.

Alfredo Rocco,³³ comparando la sentencia declarativa y de condena, afirma que sin la sentencia condenatoria da lugar a la ejecución forzosa y la declarativa no da lugar, ello significa que en la primera existe algún elemento que hace posible la ejecución, que falta en la segunda. Tal elemento es la condena, la cual debe considerarse como conminatoria de la ejecución forzosa hecha por el juez obligado, en caso de la inobservancia de la obligación que le incumbe.

La característica de la sentencia de condena está en la posibilidad de que el vencedor puede obtener, ante la falta de cumplimiento voluntario del demandado, la ejecución forzada.

Zanzucchi³⁴ dice que las sentencias de condena son aquellas que, previa la declaración del derecho a una prestación (dar, hacer o no hacer), contienen una orden del juez dirigida a la parte perdidosa de exigirle la prestación debida al actor.

33. ROCCO, Alfredo, *op. cit.*, supra, nota (39), p. 60.

34. ZANZUCCHI, A., «*Diccionario de derecho usual*» Bibliografía Omeba, Buenos Aires, 1968, p.1607.

Así, el efecto básico de la sentencia de condena consiste en originar su ejecución forzada, para ello, las sentencias de condena presuponen dos cosas:

1. La existencia de una voluntad de la ley que garantice un bien a alguien, imponiendo al demandado la obligación de una prestación.
2. La convicción del juez de que basándose en la sentencia pudiese, sin más, inmediatamente o después de un cierto tiempo, proceder por los órganos del Estado a los actos posteriores necesarios para la consecución efectiva del bien garantizado por la ley.³⁵

La sentencia de condena, es la resolución que impone una prestación a cargo del vencido, ésta prestación proviene, no de la voluntad del juzgador ni como consecuencia del proceso, sino que resulta de la aplicación de la norma al caso concreto.

Las sentencias de condena se clasifican en tres tipos, como hemos visto, consistentes en un dar, un hacer y en un no hacer. Aunque en todas ellas se finca una prestación a cargo del vencido, es en las de dar donde hay una transmisión de bienes, en las de hacer una realización de obra y en las de no hacer una abstención.

La única sentencia de realización coactiva es la de condena de dar, ya que las otras dos, en caso de incumplimiento voluntario, se resuelven en indemnización de cantidad líquida que puede ser objeto de ejecución.

35. CHIOVENDA, *op. cit.*, supra nota (56), p.185.

3.6 Efectos de las sentencias

Como se comento en el apartado anterior, uno de los efectos de las sentencias está la ejecución del fallo contenido en ella.

Entre los efectos que causa una sentencia son diversos, según su especie y la materia sobre recaen, pero los principales son los siguientes:

- a) *La cosa juzgada*,
- b) La llamada, impropriamente—comenta De Pina³⁶—, *actio judicati*, o sea la facultad que corresponde a la parte que ha obtenido sentencia favorable de hacerla ejecutar judicialmente cuando el vencido no la cumple de modo voluntario,
- c) *Las costas judiciales*.

En este sentido es importante subrayar para el presente trabajo, la importancia que tiene para la ejecución y cumplimiento por el condenado de lo dictado en la sentencia definitiva, ya que es momento en el que se determina con fuerza vinculativa y obligatoria para las partes el fallo dictado por el juez en ejercicio de su jurisdicción.

Sin embargo, como hemos visto a lo largo del presente trabajo, en el caso de los contenciosos de anulación, los efectos de las sentencias son propiamente declarativos. Y por ende el juez simplemente anula el acto administrativo impugnado.

36. DE PINA, Rafael, *op.cit.*, *supra*, nota (13), p. 546.

En cambio en las sentencias de los tribunales de plena jurisdicción que dictan este tipo de tribunales, fundamentalmente consisten en un reconocimiento jurisdiccional de un derecho subjetivo violado, y dicho tribunal protege ese derecho subjetivo y dicta una resolución en la cual no sólo anula el acto administrativo impugnado, sino que al dictar su resolución condena al emisor a que respete dicho fallo, y en ocasiones hasta obliga al demandado al pago de daños y perjuicios.

Por ello, y en este orden de ideas, la reforma que se llevó a cabo al Tribunal Fiscal de la Federación en la reforma fiscal de 2000 para 2001, no debe de ser únicamente de nombre, sino que debió ir más allá, para otorgar al hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa plena jurisdicción, como lo fue la adición de una fracción IV al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación.

3.7 Del proyecto de sentencia

Según el artículo 236 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias se pronunciará por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la sala. Este pronunciamiento se hace dentro de los 60 días siguientes a aquel en que se cierre la instrucción en el juicio en términos del artículo 235 del citado Código.

Para llegar a la sentencia anterior, el magistrado instructor formulará el proyecto respectivo dentro de los 45 días siguientes al cierre de la instrucción.³⁷

37. No está por demás mencionar, que las partes podrán formular excitativa de justicia ante el presidente del Tribunal de acuerdo con el artículo 240 del CFF, si el magistrado responsable no formula el proyecto respectivo dentro del plazo señalado en este apartado.

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

Si el proyecto no fue aceptado por los otros magistrados de la Sala, el magistrado instructor engrosará el fallo con los argumentos de la mayoría y el proyecto podrá quedar como voto particular.

Para dictar resolución en los casos de sobreseimiento, por alguna de las causas previstas en el artículo 203 del Código Fiscal, no será necesario que se hubiere cerrado la instrucción.

Es importante hacer notar que la Sala podrá decretar la ilegalidad de una resolución impugnada, sin haber llegado al fondo cuando acontezca cualquiera de los siguientes supuestos a que hace referencia el artículo 238 del Código Fiscal:

Se declarará que una resolución administrativa es ilegal cuando se demuestre alguna de las siguientes causales:

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

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

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

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

V. Cuando la resolución administrativa dictada en ejercicio de facultades discrecionales no corresponda a los fines para los cuales la ley confiera dichas facultades.

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

Los órganos arbitrales o paneles binacionales, derivados de mecanismos alternativos de solución de controversias en materia de prácticas desleales, contenidos en tratados y convenios internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo.

De esta manera, las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberán ajustarse a los requisitos que establece actualmente el artículo 237 del Código Fiscal, es decir, debiendo fundamentarse en derecho y resolviendo sobre la pretensión del actor que éste deduzca en su demanda, en relación con la resolución impugnada; las Salas podrán corregir los errores en la cita de preceptos violados, así como los demás razonamientos sin cambiar los hechos expuestos en la demanda o en la contestación de la misma.

En este sentido, las sentencias que emita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa deberán de ajustarse a determinados re-

quisitos fundamentales para su emisión, mismos que destaca el artículo 237 del Código Fiscal, que dice:

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.

Cuando se hagan valer diversas causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la Sala deberá examinar primero aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana. En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las leyes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

Las Salas podrán corregir los errores que adviertan en la cita de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes, a fin de resolver la cuestión efectivamente planteada, pero sin cambiar los hechos expuestos en la demanda y en la contestación.

Tratándose de las sentencias que resuelvan sobre la legalidad de la resolución dictada en un recurso administrativo, si se cuenta con elementos suficientes para ello, el Tribunal se pronunciará sobre la legalidad de la resolución recurrida, en la parte que no satisfizo el interés jurídico del demandante. No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.

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 de la legalidad de la resolución impugnada.

3.8 Instancia de aclaración de sentencias

El artículo 239-C dice que la parte que estime contradictoria, ambigua u obscura una sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá promover por una sola vez dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos su notificación.

La instancia deberá señalar la parte de la sentencia cuya aclaración se solicita e interponerse ante la Sala o Sección que dictó la sentencia, la que deberá resolver en un plazo de cinco días siguientes a la fecha en que fue interpuesto, sin que pueda variar la sustancia de la sentencia. La aclaración no admite recurso alguno y se reputará parte de la sentencia recurrida y su interposición interrumpe el término para su impugnación.

Es importante que sobre la aclaración de sentencias tomemos en cuenta que el Código Fiscal de la Federación conforme a lo preceptuado en sus artículos 236 y 248, considera que sólo constituyen sentencias las que resuelven el fondo del asunto, y a las demás las denomina resoluciones.

Además, antes de invocar esta facultad habría que hacer una revisión de dicho fallo, considerando si realmente cumple con los siguientes requisitos generales:

1) *Principio de Congruencia*. El artículo 237 del Código Fiscal de la Federación contempla el principio de congruencia al establecer la obligación de que en las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa, deben examinarse todos y cada uno de los puntos controvertidos del acto impugnado; ocupándose primero de examinar aquellas que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada; de examinar en su conjunto los agravios y las causales de ilegalidad, así como los demás razonamientos de las partes; la de no anular o modificar los actos de autoridad no impugnados de manera expresa en la demanda.

Al respecto, el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, en la tesis visible en el informe rendido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación por su Presidente, al terminar el año de 1980, 3ª parte, pág. 115 sostiene:

CONGRUENCIA, PRINCIPIO DE. SUS ASPECTOS. EL ARTÍCULO 229 DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN ES EL QUE LO CONTIENE.- El principio de congruencia (consistentemente respetado en materia civil), resulta igualmente utilizado y aplicado en todos los procesos judiciales y jurisdiccionales, y en su esencia está referido a que las sentencias deben ser congruentes no sólo consigo mismas, sino también con la litis tal y como quedó formulada por medio de los escritos de demanda y contestación. Sostienen los jurisconsultos que hay dos clases de congruencia, la interna y la externa. La primera, que es la que se refiere al asunto sometido a la consideración de este tribunal, consiste en que la sentencia no contenga resoluciones ni afirmaciones que se contradigan entre sí o con los puntos resolutive. La congruencia externa exige que la sentencia haga ecuación con los términos de la litis. Ambas congruencias contemplan en el artículo 229 del CFF... luego entonces, las salas del TFF de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 229 del CFF, deben observar en todas las sentencias el principio de congruen-

cia, lo cual estriba en que al resolver la controversia lo hagan atento a lo planteado por las partes respecto de la resolución, la demanda y la contestación, sin omitir nada, ni añadir cuestiones hechas valer por lo que controvierten, además, sus sentencias no deben contener consideraciones contrarias entres sí o con los puntos resolutivos.

Por su parte la Sala Superior del TFJFA en a tesis visible en la revista de dicho tribunal, número 65, segunda época, año VI, mayo de 1985, página 901, sostuvo:

SENTENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN. DEBE CUMPLIR CON EL PRINCIPIO DE CONGRUENCIA.— Conforme a lo previsto en el artículo 237 del vigente CFF, las sentencias de este tribunal deben dictarse conforme a derecho, cumpliendo el principio de congruencia, lo que significa que además de resolver los puntos controvertidos por las partes, deben pronunciarse los correspondientes puntos resolutivos en forma congruente con los razonamientos que determinaron la confirmación de la resolución impugnada o su anulación lisa y llana, o bien precisar los efectos de dicha nulidad.

2) *La Motivación.* Este segundo requisito no es exclusivo de las sentencias, sino que constituye una garantía que tiene todo gobernado, consagrada en el artículo 16 constitucional, el cual obliga a toda autoridad, incluyendo a las jurisdiccionales a "fundar y motivar" los actos que emitan, por el simple hecho de causar molestias a los particulares en su persona, familia, domicilio, papales o posesiones.

En consecuencia, la motivación de la sentencia consiste en la obligación del tribunal de expresar los motivos, razones y fundamentos de su resolución.

3) *La Exhaustividad*. Por lo que toca a la exhaustividad es consecuencia necesaria de los dos principios anteriores. Una sentencia es exhaustiva, en la medida en que haya tratado todas y cada una de las cuestiones planteadas por las partes, sin dejar de considerar ninguna. Es decir el tribunal al sentenciar debe agotar todos los puntos aducidos por las partes y referirse a todas y cada una de las pruebas rendidas. La sentencia no será exhaustiva cuando deje de referirse a alguna prueba; en otras palabras, al dictar una sentencia debe tener mucho cuidado de examinar, agotándolos todos, los puntos relativos a las afirmaciones y argumentaciones de las partes y a las pruebas rendidas.

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

Así, por lo que respecta a este apartado podemos decir que, el sistema establecido en el artículo 237, en el sentido de que cuando se hagan valer las causales de ilegalidad, la sentencia o resolución de la sala deberá examinar primero aquellos que puedan llevar a declarar la nulidad lisa y llana, este va encaminado a dar mayor seguridad jurídica al actor, ya que se busca que la sentencia establezca en definitiva la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, evitando con ello el constante reenvío a la autoridad para que corrija las violaciones de formas o de procedimiento y asimismo la constante impugnación de los actos de autoridad.

Considero que el nuevo examen que debe llevar a cabo el magistrado sobre los puntos a tratar, es un avance muy grande ya que otorga mayor jurisdicción al tribunal y obliga a la autoridad a emitir mejores resoluciones, solventado su criterio en derecho fiscal y en la legalidad de sus

parámetros. Es un paso en la plena jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ahora bien, en el caso de que no existan causales de ilegalidad que lleven a declarar la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, y sólo existan dichas causales por omisión de los requisitos formales o por violación de procedimiento, la sala del tribunal en la que recayó el juicio al dictar su fallo respectivo, deberá ser para efectos en los términos del último párrafo del artículo 239 del Código Fiscal, señalando a la autoridad demandada todas las violaciones formales o de procedimiento que resulten fundadas, a fin de que se emita su nuevo acto subsanando todas y cada una de las irregularidades que hubieran sido materia de controversia.

En dicha sentencia la sala deberá señalar en que forma las citadas violaciones afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución impugnada, asimismo deberá indicar los términos conforme a los cuales la demanda debe dictar su resolución, salvo que se trate de facultades discrecionales.

En el caso de que la sentencia declare la nulidad de una resolución por la omisión de los requisitos formales exigidos por las partes, o por vicios de procedimiento, la misma deberá señalar en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución.

3.9 Otras resoluciones del juez

Las actividades de los órganos jurisdiccionales en el proceso se manifiestan en una serie de actos regulados por la ley, mismos que tienen una importancia suma a la luz de la garantía de legalidad y seguridad jurídica, por lo que, las resoluciones del juez tendrán que apearse a las formas y a los procedimientos establecidos. Así, por resoluciones judiciales

podemos entender la exteriorización de actos procesales de los jueces y tribunales, mediante los cuales atienden a las necesidades del desarrollo del proceso a su decisión.

Doctrinariamente las resoluciones judiciales pueden clasificarse en dos grupos:

a) Interlocutorias y b) de fondo.

Las primeras —providencias (que también suelen recibir denominación de decretos) y autos (que también han sido calificados como sentencias interlocutorias)— que son las que dictan los órganos jurisdiccionales durante la substanciación del proceso; las segundas —sentencias—, las que deciden la cuestión de fondo que constituye el objeto del mismo.

La distinción entre providencias (o decretos) y autos, se funda en la menor o mayor trascendencia de las cuestiones sobre que recaen y que al respecto distinguen las leyes procesales respectivas.

Las resoluciones judiciales, según el Código Federal de Procedimientos Civiles (supletorio de la Ley de Amparo) dice que son: decretos, autos y sentencias; cuando decidan cualquier punto dentro del negocio, y sentencias, cuando decidan el fondo del negocio.³⁸

Así podemos considerar la siguiente clasificación:

1.- Decretos. Se han considerado como simples determinaciones de trámite, éstos no solamente comprenden las

38. El Código de Comercio califica de definitiva a la sentencia que decide el negocio principal, y de interlocutoria a la que decide un incidente, un artículo sobre excepciones dilatorias o una competencia.

resoluciones de escasa importancia en el proceso, como por ejemplo las que manda unir a los autos algún documento o escrito, o hacer saber un cómputo o un informe, sino que, lejos de ello, el código clasifica como decreto resoluciones importantes como las que dan entrada a la demanda en el juicio ordinario.

2.- Autos provisionales. Son aquellos que se dictan a petición de un litigante, sin audiencia del otro, encaminadas a asegurar bienes o a realizar medidas de seguridad respecto al que no ha sido oído, que pueden modificarse antes de dictarse la sentencia definitiva o al pronunciarse ésta; de esta naturaleza son: la resolución que dicta una providencia precautoria de secuestro o de arraigo, el auto de exequendo en el juicio ejecutivo, el mandamiento para la fijación de la cédula en el hipotecario, etc.

3.- Autos definitivos. Se denomina a las resoluciones que, no siendo la sentencia definitiva, ponen fin al proceso, y por ello se dice que tienen fuerza de definitivas, esto es, no cabe que sean modificadas por sentencia posterior que no habrá posibilidad de pronunciar. Algunos opinan, que la definitividad de estas resoluciones, radica en la posibilidad de que produzcan un gravamen imposible de reparar.

4.- Autos preparatorios. Recaen con motivo de la actividad que corresponde al juez en relación con la preparación del material de conocimiento, especialmente con la admisión o no de las pruebas. La precisión del contenido de estos autos no presenta dificultad particular.

5.- Sentencias interlocutorias. Las sentencias se han clasificado tradicionalmente en definitivas e interlocutorias. Las definitivas ponen fin al proceso en una instancia y las interlocu-

torias están destinadas a la resolución de cuestiones incidentales. Se emplean para resolver los incidentes promovidos antes o después de la sentencia definitiva.

Según sus efectos las sentencias interlocutorias impiden o paralizan definitivamente la prosecución del juicio, teniendo en este caso el efecto del auto definitivo, o bien no la impiden ni paralizan; por ejemplo la resolución que declara procedente la falta de personalidad en el actor, resolviendo el artículo de previo y especial pronunciamiento en que se trata de esa excepción en el juicio ordinario (primer tipo de interlocutoria); la resolución que niega una nulidad procesal demandada por uno de los litigantes (segundo tipo).

6.- Sentencia definitiva. El Código Federal de Procedimientos Civiles dice que las resoluciones judiciales son sentencias «cuando decidan el fondo del negocio».

La denominación de sentencia debiera reservarse para designar, únicamente, a la resolución definitiva en virtud de la cual el órgano jurisdiccional competente, aplicando las normas al caso concreto, decide la cuestión planteada por las partes (o por el Ministerio Público cuando interviene en calidad de actor).

Como vimos anteriormente, la denominación de sentencia se aplica también a resoluciones que no revisten ese carácter.

El contenido de la sentencia está integrado por un razonamiento (elemento lógico) y un mandato (acto de autoridad). El elemento lógico constituye la justificación de la sentencia; el elemento o acto de autoridad como manifestación de la autoridad del Estado, expresada por medio del órgano jurisdiccional competente, constituye su esencia.

La sentencia tiene una eficacia imperativa y obligatoria. La parte vencida, una vez que la sentencia es firme, no puede dejar de cumplirla, salvo que la parte que la ha obtenido renuncie a su ejecución. Se ha llamado a la sentencia, en sentido figurado, *lex specialis*, por que su potestad se refiere al caso concreto que la motiva. La eficacia de la sentencia se concreta en la obligación que se impone a la parte vencida de comportarse de acuerdo con la declaración de derecho formada por el juez.

IV. Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

4.1 Nota previa

Como hemos podido observar durante el desarrollo del presente trabajo, jurisdicción, competencia, sentencia y ejecución, constituyen términos familiares entre sí; concatenan literalmente el comienzo de un litigio, desde que se presenta ante quien está investido de facultades para decir el derecho y aplicar la norma abstracta al caso concreto hasta la observancia y plena ejecución de la sentencia (resolución individualizada).

El efecto final de un litigio en una sentencia (ideal de condena), es la ejecución del fallo, que constituye un tema de gran importancia en el desarrollo del presente trabajo, vinculado al Juicio Contencioso Administrativo en su evolución a la de un tribunal contencioso de plena jurisdicción. Para ello, ha sido necesario estudiar los elementos que hemos mencionado al principio de este comentario y, los hemos vinculado y ceñido a la Justicia Administrativa, concretamente al Juicio Contencioso Administrativo Federal.

Lo anterior, considero, fue indispensable para llegar al presente capítulo y tener elementos suficientes que nos ayuden a juzgar y a comprender si existe plena jurisdicción en las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y poder juzgar el destino si estamos o no en condiciones de constituir un tribunal administrativo propio, y sobre todo que sea de plena jurisdicción.

4.2 Las sentencias que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

De acuerdo al modelo que se adoptó en México para llevar a cabo la creación de un tribunal de justicia administrativa, se tomó en consideración el sistema continental europeo o francés, que se agota en las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Este modelo, como hemos visto en el desarrollo del presente trabajo implica, que de acuerdo a la naturaleza que le quiso imprimir la Ley de Justicia Fiscal, el Tribunal sería declarativo y de anulación, a diferencia del Tribunal de plena jurisdicción que tiene potestades amplísimas para hacer respetar sus fallos, hacerlos cumplir y en un momento dado facultades de sustitución.

Sin embargo, las sentencias que en ocasiones llega a dictar el Tribunal, son de una doble naturaleza, es de decir, en ocasiones se pronuncia como un tribunal de anulación y en otras como un tribunal de plena jurisdicción. Esto también se debe en parte a que, como vimos en capítulos pasados cuando tocamos el tema de la competencia, al tratar la relativa a la materia, suscrita en su artículo 11 de su Ley Orgánica, dicho Tribunal tenía competencia para resolver cuestiones meramente declarativas o de anulación y en otras, de plena jurisdicción.

Esta doble naturaleza de la que hablamos en el párrafo anterior, hace referencia a algunos tipos de sentencias que existen y que, explicamos anteriormente, nos referimos a las sentencias declarativas y las de condena. Ya que en ocasiones, por las características de las sentencias que dicta el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, pareciera que son de anulación y de condena. Rebasando su naturaleza y haciendo insuficiente su figura. Como queriendo traspasar el tiempo, la competencia y su historia y queriendo alcanzar por todos los medios su independencia, y así constituirse en un tribunal de plena jurisdicción.

Sin embargo, el Poder Judicial ha reiterado en forma sistemática, que el Tribunal Federal emite únicamente sentencias declarativas, a este respecto la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia ha sostenido:

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EJECUCIÓN DE. (...) Como las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad no son constitutivas de derechos, sino únicamente declarativas, cuando una sala de ese Tribunal pronuncia sentencia reconociendo la validez de la resolución ante ella impugnada, no se ejecuta dicha sentencia sino que se deja expedito el derecho de las autoridades fiscales para llevar a cabo su propia determinación.¹

Lo sostenido en el precedente citado, nos parece equivocado, ya que si bien el tribunal ha adoptó en su origen, la naturaleza de un tribunal declarativo, ello no ha sido óbice para que a lo largo de estos años haya transformado sus resoluciones, en sentencias que ocasiones tienen

1. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, en tesis ejecutorias 1917.1975 de la segunda Sala página 501.

verdaderos visos de condena, como en el caso de la fracción III y IV del artículo 239, como por ejemplo la que deriva de una sentencia que con fundamento en la fracción IV del artículo citado, reconoce un derecho subjetivo y condena a la autoridad a respetar ese derecho y hasta llevar a cabo una devolución de impuestos, con todo y recargos y actualizaciones.

Por lo que, consideramos que la evolución del Tribunal es inminente, tanto que hasta su nombre cambió, y que aunque existan precedentes como el citado, la necesidad de adecuar al Tribunal a la realidad que lo demanda más pleno, otorgándole la jurisdicción que se merece, pondría a este Tribunal en una situación privilegiada y en una verdadera situación de coyuntura para el contribuyente en relación al amparo indirecto.

Por otra parte, de acuerdo a la distinción que estudiamos en el apartado de la clasificación de sentencias, las declarativas no tienen otro efecto, que el de agotar en su contenido, cuando se determina la voluntad de la ley al caso concreto, siendo importante hacer notar que el efecto ejecutivo o de ejecución de una sentencia no liga siempre ni forzosamente con la sentencia, ya que está condicionada por la clase de fallo que se emita y por la naturaleza de la relación que se disputa.

Sin embargo, el problema existe realmente cuando el sujeto pasivo u obligado resulta ser el Estado, así se afirma, que el resultado de una sentencia no puede quedar librado al discrecional arbitrio de la autoridad, ya que debe ser la primera en aplicarlo, en llevar a cabo la ejecución de la sentencia y en el cumplimiento del derecho.

Lamentablemente esto, en muchas ocasiones no es así, y la autoridad demandada cuando llega a perder un asunto, por ejemplo en una negativa ficta, la autoridad administrativa no contesta la consulta planteada, el contribuyente interpone juicio de nulidad en contra de la negativa ficta y gana la sentencia. Pasado el término que tiene la autoridad para

ejecutar el fallo, el actor interpone recurso de queja ante la Sala del conocimiento, obligándole al perdedor a responder pero indicándole el sentido de la respuesta. Y aún así, la autoridad no respeta el sentido del fallo y el actor tiene que iniciar un nuevo juicio pero ahora el de amparo indirecto, en donde queda totalmente al arbitrio de juez de distrito quien en ocasiones, como hemos visto, puede opinar distinto al magistrado del Tribunal Federal y darle la razón a la autoridad o simplemente avalar su deficiente cumplimiento. Con lo que, se deja en total estado de inseguridad jurídica al actor y se tiran por la borda el tiempo invertido en el litigio.

Este es el caso que me hizo reflexionar sobre mi tema de tesis, este es el caso que me hizo pensar sobre la necesidad de buscar el cumplimiento del ideal constitucional inserto en su texto a fin de proporcionar a todo gobernado una justicia pronta y expedita, a fin de lograr el Estado de derecho, con base en los principios de legalidad y seguridad jurídica. Este es el caso que me hizo pensar que el Tribunal Fiscal (hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa), debía de caminar hacia un reconocimiento en la jurisdicción plena y que, en un momento dado fuera tan noble como lo es, que pudiera competir en la impartición de justicia con el amparo indirecto y así, sobrevivir y evolucionar hacia el nuevo milenio.

Es lamentable que se considere que las sentencias administrativas no son susceptibles de ejecución,² sobre todo por lo que respecta a las de mera anulación, y más «cuando existe una decidida actitud del titular del órgano administrativo de no ejecutar el fallo. Por eso, los tratados tienen que acabar por reconocer que el cumplimiento de las sentencias depende de la moralidad política y educación ciudadana de los funcionarios públicos».³

2. Entendiéndose por ejecución la realización coactiva de la responsabilidad acertada en la sentencia, por lo que la palabra ejecución es más usada en los casos en que cabe la realización coactiva de dicha responsabilidad.

3. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, Ob. cit. Pág. 433.

En este orden de ideas, concluimos que es indispensable reconocer la plena jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dotándolo de instrumentos de fondo para hacer valer sus sentencias, ya que en algunos casos las autoridades no cumplen adecuada y sustancialmente con las indicaciones que se vierten en una sentencia, dejando al particular, únicamente con la posibilidad de agotar el juicio de garantías para lograr el cumplimiento.

Así se ha determinado por el Tercer Tribunal Colegiado de Primer Circuito en Materia Administrativa, que sostiene:

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.– INCUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS EJECUTORIAS DEL.– La sola abstención o negativa a cumplir una sentencia definitiva de dicho Tribunal, priva al quejoso de los derechos generados a su favor y ello se traduce en la violación de sus garantías individuales.⁴

Injustamente, consideramos que lo anterior, es una carga excesiva para el gobernado a quien se le obliga a iniciar un nuevo juicio, para hacer valer los derechos que ya le fueron reconocidos en sentencia firme, por tribunal competente.

4.3 Efectos de la sentencia

El artículo 239 indica que la sentencia definitiva podrá:

- I. Reconocer la validez de la resolución impugnada
- II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada

4. Tercer Tribunal Colegiado del Primer Circuito en Materia Administrativa, Informe de 1997, tercera parte, pág.247.

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.

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

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento, deberá de cumplirse en un plazo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme. Dentro del mismo término deberá emitir la resolución definitiva, aún cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.

En el caso de que se interponga recurso, se suspenderá el efecto de la sentencia hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

Siempre que se esté en alguno de los supuestos previstos en las fracciones II y III, del artículo 238 de este Código, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa declarará la nulidad para el efecto de que se reponga el procedimiento o se emita nueva resolución; en los demás casos, también podrá indicar los términos conforme a los cuales debe dictar su resolución la autoridad administrativa, salvo que se trate de facultades discrecionales.

Cabe precisar que el artículo 239 en el año de 1995⁵ se modificó para ampliar los supuestos en los que resulta procedente que la sentencia

5. Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1995.

precise los términos conforme a los cuales la autoridad demanda deberá dar cumplimiento a dicho fallo.

En el primer caso del artículo en cita, se procede a reconocer la legalidad con que la autoridad emitió su acto y que fue objeto de impugnación, dando así su aprobación sobre su apego a derecho en la emisión del mismo y resolviendo únicamente sobre la litis planteada.

Se da en este primer caso, la oportunidad para que la autoridad lleve a cabo su propia determinación, con base en la declaratoria de validez que hizo el tribunal de la resolución combatida.

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, EJECUCIÓN DE. - Como las sentencias que dicta el Tribunal Fiscal de la Federación en los juicios de nulidad no son constitutivas de derechos, sino únicamente declarativas, cuando una sala de ese Tribunal pronuncia sentencia declarando la validez de la resolución ante ella impugnada, no se ejecuta dicha sentencia sino que se deja expedito el derecho de las autoridades fiscales para llevar a cabo su propia determinación.⁶

En el segundo caso en que se declara la nulidad de la resolución impugnada, se destaca que será así cuando el acto administrativo no ha sido conforme a derecho, o bien, que el procedimiento administrativo ha estado viciado de nulidad.

En este caso se actualizan los supuestos que han sido establecidos en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación y que ha sido

6. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación. Tesis ejecutorias 1917-1975 Segunda sala, tercera parte, pág. 501.

previamente analizados en el segundo capítulo como las «Causas de ilegalidad de las resoluciones administrativas» de este trabajo, por lo que remitimos al lector a ese apartado, no sin antes comentar que en los casos en el tribunal dicta una nulidad lisa y llana de la resolución impugnada y la autoridad demandada cumplirá la sentencia dejando sin efecto tal resolución o procedimiento administrativo viciado de nulidad, es decir, deberá obedecer su actitud tal y como si el acto declarado nulo, no hubiera sido dictado jamás.

SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL.- DEBEN DECLARAR LA NULIDAD LISA Y LLANA DE UNA RESOLUCIÓN QUE SE BASE EN UN ACTA QUE NO REUNA LOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES.- ACTAS DE INSPECCIÓN QUE CARECEN DE REQUISITOS CONSTITUCIONALES.- IMPLICAN VIOLACIONES DE FONDO.- El hecho de que un acta de inspección no reúna los requisitos constitucionales no constituye una violación procesal sino una violación de fondo, ya que la apreciación que hace una sala sobre el valor del acta teniendo en cuenta la falta de los mencionados requisitos es una cuestión de apreciación de pruebas, o sea de fondo, y no simplemente de procedimiento que llevaría a la reposición de éste, la cual, por otra parte, no sería posible en virtud de que en la nueva visita no podrán reproducirse las mismas circunstancias que se encontraron en la primera diligencia; por tanto la nulidad que se dicte debe ser lisa y llana.⁷

De acuerdo con la fracción III del citado artículo, la sentencia para efectos tendría lugar cuando operan, como causales de nulidad, la omisión de requisitos formales, los vicios de procedimiento y, en su caso, el exceso

7. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, año XXXV, 1er. Trimestre de 1971, pág. 101.

en el ejercicio de facultades discrecionales a que ya hemos hecho alusión en el capítulo pasado, pero que brevemente señalaremos lo siguiente.

De este apartado, tenemos que la fracción en cita, las sentencias que dictan las salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa precisarán los términos conforme a los cuales la autoridad demandada deberá dictar su nueva resolución, en los siguientes casos:

- a) Cuando la nulidad se apoye en la omisión de requisitos formales.
- b) Cuando la nulidad se apoye en vicios del procedimiento.
- c) En los demás casos, excepto cuando la nulidad se apoye en el desvío de poder.⁸

En los dos primeros supuestos, la nulidad será siempre para el efecto de que la autoridad emita su nueva resolución o reponga el procedimiento, según sea el caso, debiéndose precisar en la sentencia en qué forma afectaron las defensas del particular y trascendieron al sentido de la resolución impugnada, señalándose, además, los términos en que deberán ser subsanadas tales violaciones.

En el último supuesto, la facultad de las salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para precisar en su sentencia los

8. Maurice Houriou señala que "...el vicio de desvío de poder es una ilegalidad, pues en las leyes y los reglamentos está contenido el espíritu general en las leyes y los reglamentos está contenido el espíritu general de la Administración, que ha de ser únicamente la preocupación del bien público y del servicio público; y, por último, la causal de violación de la ley y de los derechos adquiridos, es evidentemente un caso de ilegalidad..." Cfr. ARGASARAS, Manuel J., *«Tratado de lo Contencioso-Administrativo»*, Tipográfica Editora Argentina, Buenos Aires, 1955, p.402.

términos conforme a los cuales la autoridad demandada deberá dictar su resolución es discrecional, en cuanto que el término expresado «podrá», denota que el legislador consideró debería dejarse a criterio de los sentenciadores si deberían o no precisar los mencionados términos, en los casos en que la nulidad se dicte con base en que la resolución impugnada fue dictada por autoridad incompetente o por violación a la ley, por darse los supuestos de falta de realización de los hechos, por ser distintos o apreciarse de manera equivocada, o bien por haberse dictado en contravención a las disposiciones aplicadas o dejó de aplicarse la debida.

De lo anterior, algunos consideran que la nulidad lisa y llana de la resolución impugnada, la sentencia en los casos en que precise los términos en que debe dictarse otra, tendrá efectos restitutorios de los derechos que hayan sido violados al actor, como son los casos de devolución de ingresos indebidamente percibidos por el Estado, en materia de pensiones civiles o militares, en materia de responsabilidades de los servidores públicos, en materia de pago de daños o perjuicios causados por servidores públicos a los gobernados.

Así mismo, y por lo que respecta a las materias nuevas de la competencia del Tribunal, tenemos los casos de actos o resoluciones administrativas dictados sobre interpretación y cumplimiento de contratos, no sólo de obra pública celebrados por las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, sino también por las entidades del sector paraestatal. Además de los actos o resoluciones administrativos dictados en materia de adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios del sector público; respecto de sanciones disciplinarias impuestas por las Universidades Públicas, integrantes de la Administración Pública Federal Paraestatal, a sus alumnos; o bien en materia de la legalidad de las expropiaciones; de la revocación de concesiones administrativas, en donde no sólo se conocerá de la legalidad de la revocación, sino también en su caso, de la indemnización de la expropiación y de la que legal-

mente se tenga que dar al concesionario por el rescate de la concesión, en caso de que ésta sea procedente.

Por otro lado, es de mencionarse que el único caso en que la sentencia no precisará los términos en que la autoridad demandada debe dictar su nueva resolución lo constituye cuando la sentencia se dicte en la causal de desvío de poder, en tanto que ahora tratándose de resoluciones dictadas en ejercicio de facultades discrecionales que no respondan a los fines para los cuales la Ley las confiera, ya no otorga dicha facultad a salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como lo establecía el precepto en comento vigente hasta el 31 de diciembre de 1994.

En este orden de ideas podemos afirmar que los fallos que dicte el Tribunal tienden cada vez más hacia un tribunal de plena jurisdicción, en cuanto que por un lado, participan de las características que la doctrina francesa atribuye al contencioso de anulación, pero por otro lado, también pueden contener elementos, que dicha doctrina francesa establece para el contencioso de plena jurisdicción. De tal manera que, como lo hemos señalado con anterioridad, el carácter del contencioso administrativo que se tramita ante dicho tribunal, es de un tribunal de derecho subjetivo, puesto que el tribunal tiene competencia para juzgar en abstracto de legalidad de los actos administrativos y declarar así la nulidad de la resolución impugnada; pero también tiene competencia para modificar dicho acto, estableciendo en la sentencia de nulidad las bases conforme a las cuales la autoridad administrativa ha de dictar uno nuevo.

Con lo que hemos visto, es muy importante hacer notar que con base en la naturaleza de los fallos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se ha considerado como un órgano contencioso administrativo de anulación ya que sólo pronunciaría sentencia de nulidad o de validez de las resoluciones impugnadas. Tales fueron las consideraciones

vertidas en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal, ordenamiento legal que creó dicho Tribunal, la cual en su parte relativa señalaba que el contencioso que se regulaba sería lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación y que el tribunal no tendría otra función que la de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de actos o procedimientos.

Esta declaración hecha en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 1936, con la que se dio origen y nacimiento al Tribunal Fiscal de la Federación, importantísima ya que nos hace ver que la intención de sus creadores, así como del legislador era que, el entonces Tribunal Fiscal permaneciera como un tribunal de anulación, declarativo con determinadas particularidades, ya que no se adoptó el sistema puro del derecho francés del contencioso de anulación, en el cual el fallo se constriñe solamente a declarar la nulidad del acto combatido, sino que desde su creación el tribunal fue revestido de facultades que excedieron los lineamientos de dicho contencioso, al considerar que puede indicar los términos conforme a los cuales habrá de emitirse un nuevo acto, cuando esto sea procedente.

Lo que implica la posibilidad, en esta fracción III, que el tribunal dé instrucciones a las autoridades. Lo cual excede los efectos jurídicos materiales en un estricto contencioso de anulación, sustituyéndose a nuestro juicio, a la autoridad fiscal, sin respetar la naturaleza que originalmente se le atribuyó, como órgano jurisdiccional de simple anulación. ¿No será este un signo de una inminente evolución?

Así mismo, como el Tribunal no es un órgano de justicia que cuente con la naturaleza de Plena Jurisdicción, sino de anulación al declarar la nulidad para efectos, deja al libre arbitrio de la autoridad qué actitud debe esta tomar para cumplir el fallo, y recordemos que el Tribunal carece de competencia para conocer controversias sobre la ejecución de sus fallos.

Así, lo dispuso el pleno del Tribunal Fiscal que acatando la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia dijo:

EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL.- EL MISMO NO ES COMPETENTE PARA CONOCER DE ELLAS.- El pleno de este H. Tribunal acatando la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sentido de que ese organismo carece de imperio para conocer de la ejecución de sus resoluciones, ordenó el sobreseimiento del juicio, ya que en todo caso, el demandante debió acudir al juicio de garantías para obtener la correcta ejecución de una sentencia dictada por una sala del Tribunal Fiscal.⁹

No obstante lo anterior, nos permitimos reproducir opiniones como la del Maestro Gonzalo Armienta¹⁰ que sostienen nuestra teoría de un reconocimiento hacia la plena jurisdicción del Tribunal Federal a saber:

«La reforma fiscal de 2000 a 2001, adicionó en su artículo 208 una fracción VIII que textualmente señala: "Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento demanda".

Esta precisión resulta de suma importancia para el juzgador, ya que evita que las demandas sean oscuras, pues muy frecuentemente el demandante no expresa que es lo que se está solicitando a la cantidad que está peleando. Ahora bien, además

9. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, año XXIV, 2º Trimestre de 1960, Queja No.3206/57, resuelta el 22-III-1961, pág.198.

10. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a los L.XV años de la Ley de Justicia Fiscal, «La instrucción en el Juicio Contencioso Fiscal a la luz de las reformas vigentes a partir de 2001», Gonzalo Armienta Hernández, Tomo II, agosto de 2001, México, D.F., págs. 69-76.

de obligar al demandante a que sea claro en su demanda, considero que esta fracción reviste una gran importancia para fortalecer al Tribunal Federal en su contenido de plena jurisdicción, pues con lo anterior se le dará la pauta para que en sus resoluciones se haga referencia a la forma de cómo la autoridad debe cumplir con las sentencias del Tribunal Federal.

Si alguno de los requisitos no fue satisfecho en el momento de presentar la demanda, el magistrado instructor deberá otorgar un término de cinco días para que se subsane la omisión, pues si no lo hace dentro del referido término, se tendrá por no presentada la demanda, o por no ofrecidas las pruebas.

La adición del artículo 208 bis, es sin duda de las modificaciones más significativas dentro de la instrucción del juicio contencioso pues por primera vez se establece un procedimiento para que el particular obtenga la suspensión del acto reclamado por la vía jurisdiccional.

De acuerdo a este novedoso procedimiento, la suspensión se podrá solicitar en el escrito de demanda o mediante escrito presentado en cualquier tiempo hasta que se dicte sentencia.

Este procedimiento de suspensión consta de la denominada suspensión provisional y la que por analogía con el juicio de amparo pudiéramos catalogar como definitiva.

La suspensión provisional se podrá otorgar en el propio auto que acuerde la solicitud de suspensión, y en un término máximo de cinco días el magistrado instructor procederá a otorgar o negar en su caso la suspensión definitiva si con la suspensión no se causare perjuicio al interés general.

De esta manera el particular tendrá la opción durante el procedimiento de ejecución de solicitar la suspensión del mismo o al inter-poner la demanda de nulidad, sin embargo la solicitud de suspensión dentro del juicio de nulidad podrá resultar conveniente ya que el depósito no se exigirá cuando se trate del cobro de sumas que excedan la posibilidad del actor de acuerdo a la valoración del magistrado instructor».

Finalmente, de acuerdo a la fracción IV del artículo en estudio, misma fracción que apareció en el Código Fiscal con motivo de la reforma fiscal de 2000 para 2001, podemos encontrar la inclusión de una sentencia muy novedosa, muy audaz que sufre el Tribunal.

Esta reforma es fundamental para dar paso a la reforma y evolución del Tribunal, ya que de nueva cuenta, rebasa la naturaleza propia de un tribunal de anulación al señalar que se podrá emitir una sentencia declarando la existencia de un derecho subjetivo y condenar al cumplimiento de un derecho subjetivo y así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

En efecto, en dicha reforma se introduce en el juicio la posibilidad de que se reconozca o se haga efectivo un derecho subjetivo como es el caso por ejemplo del derecho que se tenga a llevar a cabo una deducción, la solicitud de una devolución de impuestos, el planteamiento que se le haga a la autoridad mediante consulta de la existencia de algún derecho, la posibilidad que tendrá ahora el Tribunal de determinar pensiones justas en el caso de los miembros del Ejército y la Armada Nacional o interpretación y cumplimiento de contratos de obra pública celebrados con dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, etc. Esto implica que ¿El Tribunal Fiscal deba adoptar un modelo mixto de jurisdicción contencioso-administrativa, esto es, que dada la diversidad de materias de que conoce el dicho Tribunal, dependerá en cada caso si su situación se ajusta al modelo contencioso de simple anulación como

fue en sus orígenes, o al contencioso de plena jurisdicción que analiza también los derechos subjetivos?

Bueno, nosotros consideramos que dadas las reformas mencionadas, como la importante implementación de la solicitud de suspensión del acto reclamado en el juicio contencioso administrativo, el Tribunal deberá de caminar definitivamente hacia los albores de la Plena Jurisdicción, sin retorno. Para ello, es indispensable una serie de reformas estructurales (como las que se han hecho) que puedan fortalecer a una institución tan prestigiada, como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

En este orden de ideas, retomamos lo que considera el artículo 237 del Código Fiscal de la Federación que establece que las sentencias del Tribunal, se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda, en relación con una resolución impugnada, y que cuando la sentencia sea de condena 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.

Así mismo, el artículo 239, fracción IV citado, establece como efectos de la sentencia, la declaración de la existencia de un derecho subjetivo y la condena al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

De lo anterior se desprende que las sentencias que se dicten en el juicio contencioso administrativo, podrán ser meramente declarativas y también de condena, y por ello deben cumplir con los siguientes requisitos:

1.- Se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de la demanda;

2.- Si la sentencia es de condena, deberá constatarse previamente la existencia del derecho subjetivo violado, y procederá a ordenar la restitución de ese derecho o a la devolución de una cantidad.

3.- Si la sentencia es declarativa sólo se concretará a anular o a reconocer la validez de la resolución impugnada.

Por lo anteriormente comentado y de acuerdo al tema del presente trabajo hay que reconocer y prepararnos para la evolución definitiva del Tribunal Fiscal de la Federación, hoy Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya que en atención a ciertos actos impugnados y tomando en cuenta la pretensión del demandante, actuará como un tribunal de mera anulación y en cuanto a otros actos, lo hará como de plena jurisdicción, ya que respecto de los primeros se concretará a restaurar la legalidad violada y en los segundos no sólo procederá a declarar la nulidad del acto impugnado sino también declarar la existencia del derecho subjetivo violado, condenando a la autoridad a su restablecimiento y al cumplimiento de las obligaciones respectivas.

Así, de acuerdo al objetivo que nos hemos planteado en este trabajo de tesis, podemos decir que las reformas a los artículos referidos, en vigor desde el 1 de enero de 2001, se considera al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como un contencioso subjetivo o de plena jurisdicción, ya que desde su creación, el Tribunal Federal ha participado, en sus sentencias de dicho contencioso, aun cuando éste sólo pronunciara sentencias de nulidad de validez de las resoluciones impugnadas, pero si es bien importante dejar claro que es de gran avance para preparar una verdadera reforma de la justicia administrativa y del juicio contencioso administrativo, como lo es el juicio de anulación, es sentar las bases y los antecedentes de que algo está cambiando en el entonces Tribunal Fiscal que hasta su nombre se ha transformado también, vamos por buen camino hacia este reconocimiento y hacia revalorización de lo que

significa el Tribunal Federal de Justicia fiscal y Administrativa en la historia jurídica de este país.

Por ello, se propone que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sea reconocido ya como un tribunal de plena jurisdicción, entendida ésta como el reconocimiento de potestades de reformar al juzgador, de tal manera que sus sentencias puedan constituir derechos y dejen de ser meras resoluciones declarativas.

Que se otorgue a dicho Tribunal de los instrumentos para hacer cumplir sus sentencias y que deje de ser considerado de mera anulación (Contencioso Administrativo sui generis), para constituirse en un Tribunal de plena jurisdicción, que cuente con resoluciones que establezcan medidas de apremio y sanciones para aquellas partes que se muestren reacias al cumplimiento; tales medidas pueden ser desde la sustitución en la resolución hasta la destitución del funcionario, implementando en el Código Penal Federal el tipo penal correspondiente.

Es preciso comenzar a fortalecer a esta prestigiada institución, señalando su reconocimiento como un tribunal de plena jurisdicción y que el cumplimiento de sus fallos, es esencial para la debida impartición de justicia y el fortalecimiento del Estado de derecho, que estudiamos al principio de este trabajo y del cual hemos hecho referencia a lo largo del mismo, sobre todo para que la impartición de justicia en materia fiscal-administrativa no se vea en un retroceso en algunos años por la insuficiencia de la misma para impartirla, pues debe de recordarse que su incumplimiento implicaría una denegación de justicia, ya que de nada serviría que existiera una resolución favorable al interés del contribuyente, si la autoridad administrativa, pretendiendo cumplir el fallo, lo tergivesara o interpretara en forma perjudicial a los intereses reconocidos como legítimos por el juzgador, que en esencia fue el caso que me llevó a mí a realizar el presente trabajo. Justamente fue así.

4.4 Plazo que la autoridad tiene para cumplir con una sentencia

Finalmente, de acuerdo con lo previsto en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento deberá cumplirse o emitir la resolución definitiva en un plazo de cuatro meses, aún cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 del Código Fiscal. En el caso de que se interponga recurso en contra de la sentencia, se suspenderá el efecto del fallo impugnado hasta que se dicte la resolución que ponga fin a la controversia.

Ahora bien, si la autoridad no repone el procedimiento, ni dicta la resolución respectiva dentro del plazo señalado, ello no implica que la consecuencia legal de tal omisión sea el que la autoridad ya no pueda emitir su acto ni reponer el procedimiento, sino que tal disposición habrá que relacionarla con la diversa 239-B del CFF, para así interpretar el citado artículo 239 en el sentido de que transcurrido el plazo mencionado el actor está en posibilidad de promover el recurso de queja previsto en el referido artículo 239-B.

También es ese sentido, es importante señalar el siguiente criterio sostenido por el entonces Tribunal Fiscal, que considera:

EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA FUERA DEL PLAZO.- NO INVALIDA .- Si bien es cierto que el artículo 239 B, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación señala que la parte afectada podrá ocurrir en queja ante la Sala que haya dictado la sentencia, cuando la autoridad omita cumplirla dentro de los cuatro meses que prevé el párrafo siguiente a la fracción III del artículo 239 del citado ordenamiento, también lo

es que ello podría dar lugar a una sanción al servidor público responsable, pero no invalida dicha resolución por el hecho de haber sido emitida fuera del plazo señalado.¹¹

Queja No. 100(19)12/97/414/93 100(14)153/94/414/93.- Resuelta por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión del 27 de febrero de 1998, por mayoría de 4 votos a favor y 1 en contra, Magistrado ponente: Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez.- Secretario: Lic. Bertín Vázquez González.

En buen número de ocasiones la autoridad fiscal emite su resolución determinando créditos fiscales faltando poco tiempo para que transcurra el plazo de la caducidad de sus facultades, por lo que, al declararse la nulidad de la resolución por violación a las formalidades esenciales del procedimiento se ordena a la autoridad demandada que previa reposición del procedimiento admita una nueva resolución, estableciendo el antepenúltimo párrafo del artículo 239 del Código Fiscal que:

Si la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto, iniciar un procedimiento, deberá cumplirse en un plazo de cuatro meses aún cuando haya transcurrido el plazo que señala el artículo 67 de este Código.

El legislador otorgó a la autoridad administrativa una nueva oportunidad para emitir su resolución, a fin de que ésta corrigiera o subsanara los vicios formales o de procedimiento en que incurrió en la resolución

11. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación No. 2, cuarta época, Año 1, septiembre de 1998.

declarada nula, pero tal oportunidad se condicionó a emitir el acto de molestia dentro de un plazo de cuatro meses, término que por la naturaleza del supuesto fáctico que en la norma se regula, debe ser observado en forma estricta, pues la emisión del nuevo acto no es opcional sino de un deber ser.

A partir de 1996, la fracción I del artículo 239-B, se modificó para obligar al demandante a acudir en queja ante la Sala que dictó la sentencia, "Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en la ley", con lo cual si la autoridad no da cumplimiento a la sentencia en el plazo de cuatro meses y ello dará origen a nuevo juicio, el particular no podrá alegar improcedencia del nuevo acto al no haberse dictado dentro de dicho plazo, sino que ahora tiene la obligación de acudir ante la Sala en queja para que ésta exija y conceda al funcionario responsable un plazo de veinte días para que dé cumplimiento al fallo.

El tercer párrafo después de la fracción III del artículo 67 expresa que: «El plazo señalado en este artículo no está a sujeto a interrupción y sólo se suspenderá cuando se ejerzan las facultades de comprobación de las autoridades fiscales... o cuando se interponga algún recurso administrativo o juicio».

En un estudio del Magistrado Luis Malpica¹² considera que el artículo 239-B del CFF, expresa que en los casos de incumplimiento de sentencia firme, la parte afectada podrá ocurrir en queja, por una sola

12. MALPICA LAMADRID, Luis, «El sistema mexicano vs. Prácticas desleales de comercio Internacional y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte». 144 páginas Artículo Mecanismos Nacionales de Impugnación contra las resoluciones definitivas de SECOFI. Págs. 129 y 130.

vez, ante la Sala del Tribunal que dictó la sentencia, de acuerdo con las siguientes reglas:

El artículo 239-B, consigna en cinco fracciones, las reglas que se aplican para la procedencia del recurso de queja; éstas son las siguientes:

- 1) *Indebida repetición de la resolución anulada o que incurra en exceso o en defecto.* La fracción I del artículo 239-B del CFF dice que procederá el recurso de queja contra la indebida repetición de la resolución anulada o que incurra en exceso o defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia. También cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, para lo cual deberá haber transcurrido el plazo previsto en ley.
- 2) *Interposición por escrito: razones.* Esto se hace ante el magistrado que actuó como instructor, dentro de los 15 días siguientes al día en que surta efectos la notificación del acto o resolución que la provoca. Cuando la autoridad omita dar cumplimiento a la sentencia, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución acumulada, o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate

- 3) *Informe de la autoridad.* El magistrado instructor pedirá informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro de un plazo de cinco días en el que, en su caso, termina diciendo la fracción II del artículo 239-B, se justificará el acto o resolución que provocó la queja. Vencido el

plazo de cinco días, con informe o sin él, el magistrado instructor dará cuenta a la sala o sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

- 4) *Repetición de la resolución anulada.* En caso de que haya repetición de la resolución anulada, manifiesta la fracción III del artículo 238-B, la sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución repetida y lo notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

Esta resolución se notificará también al superior del funcionario responsable para que proceda jerárquicamente, y la sala impondrá a este una multa equivalente a quince días de su salario.

- 5) *Resolución de la sala sobre la queja.* Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, expresa la fracción IV del artículo 239-B del CFF, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable 20 días para que dé cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia conforme a los cuales deberá cumplir.

Si la sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo. En este caso, además se procederá en los términos del párrafo segundo de la fracción III del mismo artículo 239-B.

Finalmente, es importante hacer mención que el año pasado la Corte resolvió diciendo que, el hecho de que una autoridad fiscal dé cumplimiento a una sentencia del Tribunal Fiscal fuera de los cuatro me-

ses previstos para ello por el artículo 239 del Código Fiscal no implica que la resolución de cumplimiento sea ilegal.

Para considerar lo anterior, se transcribe la siguiente jurisprudencia que en contradicción de tesis emitió la Corte de la Nación:

SENTENCIA DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL CUMPLIMIENTO FUERA DEL TÉRMINO LEGAL DE CUATRO MESES PREVISTO EN EL ARTÍCULO 239, ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, NO OCASIONA LA ILEGALIDAD DE LA RESOLUCIÓN DICTADA POR LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA EN ACATAMIENTO DE ELLA. Conforme a las jurisprudencias 44/98 y 45/98 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia, que llevan por rubros «SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. LA FACULTAD QUE EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, OTORGA AL TRIBUNAL FISCAL PARA DETERMINARLAS, PRESERVA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL.» y «SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE ESTABLECE ESE SENTIDO ANTE LA ACTUALIZACIÓN DE LA AUSENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL», nuestro modelo de jurisdicción contencioso administrativo es mixto, pues dada la especial y heterogénea jurisdicción de que está dotado legalmente el Tribunal Fiscal de la Federación, en

relación a ciertos actos sólo actuará como tribunal de mera anulación al tener como finalidad la de controlar la legalidad del acto y tutelar el derecho objetivo y, en cuanto a otros actos, como de plena jurisdicción para reparar el derecho subjetivo lesionado, siendo el alcance de la sentencia de nulidad no sólo el de anular el acto sino también el de fijar los derechos del recurrente, condenando a la administración a su restablecimiento, por lo que para determinar cuándo una sentencia de nulidad debe ser para efectos es necesario acudir a la génesis de la resolución impugnada a efecto de saber si se originó con motivo de un trámite o procedimiento de pronunciamiento forzoso, en el que el orden jurídico exige de la autoridad la reparación de la violación detectada que no se colma con la simple declaración de nulidad de la autoridad, sino que requiere de un nuevo pronunciamiento para no dejar incierta la seguridad jurídica del administrado, o con motivo del ejercicio de una facultad discrecional en la que el tribunal no puede sustituir a la autoridad en la libre apreciación de las circunstancias y oportunidad para actuar que le otorgan las leyes. De las anteriores determinaciones se desprende que el cumplimiento fuera del término legal de cuatro meses previsto en el artículo 239, antepenúltimo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, que realice la autoridad administrativa de la sentencia de nulidad para efectos no puede ocasionar la ilegalidad de la resolución en que tal sentencia se acate, concretamente la causal de ilegalidad prevista en el artículo 238, fracción IV, del Código Fiscal Federal por haberse dejado de aplicar las disposiciones legales debidas, porque ello contrariaría el fin perseguido por el legislador al atribuir al Tribunal Fiscal plena jurisdicción para tutelar el derecho subjetivo del administrado en los casos en que la nulidad lisa y llana sea insuficiente para restaurar el orden jurídico violado, afectándose al administrado por una actuación que le

es ajena y dejándose al arbitrio de la autoridad administrativa el cumplimiento de la sentencia mediante su decisión de cumplir dentro del plazo legal o fuera de él, pues a través de la ilegalidad de la resolución con la que diera cumplimiento podría evadir la reparación de la resolución cometida. Corroboró lo anterior el que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de diciembre de mil novecientos noventa y cinco, en vigor a partir del primero de enero de mil novecientos noventa y seis, se haya modificado el anterior artículo 239-Ter que pasó a ser 239-B, del Código Fiscal para establecerse como supuesto de procedencia del recurso de queja, la omisión de la autoridad de dar cumplimiento a la sentencia de nulidad si transcurrió el plazo legal, caso en el cual si la Sala resuelve que hubo omisión total concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo, procediendo también a imponerle una multa equivalente a quince días de su salario y a notificar a su superior para que proceda jerárquicamente, pues carecería de sentido que se otorgara un término de veinte días a la autoridad para que diera cumplimiento a la sentencia de nulidad para efectos, si se considerara que la resolución relativa estaría afectada de ilegalidad, independientemente de la responsabilidad administrativa en que pudiera incurrir la autoridad demandada.

Clave: 2a./J., Núm.: 41/2000 Contradicción de tesis 86/99-SS. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Cuarto en Materia Administrativa del Primer Circuito. 14 de abril del año 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Mariano Azuela Güitrón. Secretaria: Lourdes Ferrer Mac Gregor Poisot. Tesis de jurisprudencia 41/2000. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del catorce de abril del año dos mil.

4.5 Queja por incumplimiento de sentencia

El Código Fiscal de la Federación establece en qué casos procede acudir en queja ante la sala regional que instruyó en primera instancia el juicio promovido:

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

De conformidad con el precepto aludido, procede la queja, contra la indebida repetición de un acto o resolución anulado, también cuando en el acto o resolución emitida para cumplimentar una sentencia, se incurra en exceso o defecto en su cumplimiento, y por último, cuando la autoridad no de cumplimiento a la orden de suspensión definitiva de la ejecución del acto impugnado en el juicio de nulidad.

Ahora bien, por repetir debe entenderse volver a hacer lo que se había hecho, es decir, para estimarse repetido un acto, éste debe ser emitido en los mismos términos en que se había producido inicialmente.

Si la autoridad responsable no da cumplimiento a la sentencia hay que acudir al juicio de amparo, para lograr que la autoridad judicial federal obligue al funcionario responsable a que cumpla con ella; si da cumplimiento pero repitiendo el mismo acto, la sanción no es una garantía

de que procederá a cumplir y si hay exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia no hay sanción, ni la Sala requerirá al superior jerárquico para que ordene al inferior a dar el exacto cumplimiento de la sentencia, por lo que si la autoridad responsable repite su acto violando a la sentencia, ya no puede acudir de nuevo ante la Sala que instruyó el juicio. Habrá que iniciar nuevo juicio de nulidad.

El artículo 239-B dice que 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.

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

II. Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el cumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

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.

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.

IV. 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.

- V. Si la sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, conocerá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo. En este caso, además se procederá en los términos del párrafo segundo de la fracción III de este artículo.
- VI. Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la autoridad ejecutora y se garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 144.
- 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.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y si los hay, los documentos en que consten las actuaciones de la autoridad en que pretenda la ejecución del acto.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, que deberá rendir dentro de un plazo de cinco días, en el que en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin el, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

Si la Sala resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión.

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 salario, sin exceder del equivalente a cuarenta y cinco días del mismo.

Finalmente, concluye el artículo diciendo que a quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra 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 instruir la como juicio.

V. Hacia una jurisdicción plena del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

V. Hacia una Jurisdicción Plena del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa

5.1 Hacia el reconocimiento de la Plena Jurisdicción

Como hemos venido viendo a lo largo del presente trabajo, es importante hacer notar que desde sus inicios el Contencioso Administrativo en nuestro país y, concretamente me refiero al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se planteó como un procedimiento de mera anulación y no de plena jurisdicción, entendiéndose por éste tanto el concepto procesalista, que considera que, un tribunal de plena jurisdicción es aquel que puede hacer ejecutar sus sentencias, como el concepto que de la plena jurisdicción se maneja en el ámbito administrativo, en el sentido de que el tribunal dotado de ella, puede tomar el lugar de la autoridad y dictar en su sentencia la resolución que en derecho proceda, resolución que no sólo anula la dictada por la autoridad, sino que toma el lugar de la dictada por ésta produciendo todos los efectos jurídicos inherentes a la misma.

Es preciso hacer notar que el Tribunal, no puede sustituir a la autoridad administrativa, ni dictar resoluciones que sólo a ellas corresponde,

de conformidad con la naturaleza jurídica que le imprimió la Ley que le dio vida y que en su exposición de motivos dice:

El contencioso que se regula será lo que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación.¹

y aclaró:

...el Tribunal no tendrá otra función que de reconocer la legalidad o la de declarar la nulidad de los actos o procedimientos.²

No obstante lo anterior, el artículo 58 de la Ley en cita estableció:

Cuando la sentencia declare la nulidad y salvo que se limite a mandar a reponer el procedimiento o a reconocer la ineficacia del acto en los casos de la fracción VII del artículo 14, indicará de manera concreta en que sentido debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal. Entretanto que ésta no se pronuncie, continuará en vigor la suspensión del procedimiento administrativo que haya sido decretada dentro del juicio.³

De lo anterior, se dejó entrever la existencia un contencioso de plena jurisdicción, pues dicho precepto establecía que cuando la sentencia declare la nulidad, y salvo que ordene reponer el procedimiento, deberá indicar de manera concreta y precisa en qué sentido debe dictar su nueva resolución la autoridad fiscal.

1. Ley de Justicia Fiscal, Exposición de Motivos, Diario Oficial de la Federación del 31 de agosto de 1936.

2. Idem. pág. 3.

3. Idem. pág. 11.

La razón del precepto citado, fue el que se quiso evitar que la ejecución de las sentencias que dictase el Tribunal Fiscal, constituyeran un problema vago y obscuro, como sucedería seguramente si el propio Tribunal no estuviese obligado a determinar en su sentencia, en qué forma debe dictarse una nueva resolución emitida por la autoridad demandada. Por lo que si en la demanda se alegan violaciones a las leyes del procedimiento y las Salas consideran que están probadas, éstas últimas, deberán abstenerse de resolver en cuanto al fondo y concretarse a ordenarla reposición del procedimiento afectando la ilegalidad, así lo sostuvo el Pleno del Tribunal Fiscal en criterio sostenido en el expediente 10/9/937 de 12 de julio de 1937.

No obstante lo anterior, desde un inicio no fue muy claro el criterio definido de si el entonces Tribunal Fiscal, tiene o no competencia para señalar la actitud que deben adoptar las autoridades fiscales para cumplimentar una sentencia. Esto ha dado motivo para que en el mismo pleno del Tribunal existiesen contradicciones en sus resoluciones, concluyendo que ni el Pleno, ni las Salas que lo componen tienen competencia para dar instrucciones acerca de la actitud que deban tomar las autoridades fiscales para cumplir las sentencias que éste dicta, pues el Tribunal no puede sustituirse a la autoridad administrativa y emitir resoluciones que sólo a ellas competen.⁴

Por otra parte, es importante señalar que no existe precepto que determine la naturaleza jurídica del Tribunal Federal, y que la misma Ley

4. Siendo de fundamental importancia destacar que si bien la Ley de Justicia Fiscal no le concede al Tribunal Federal de Justicia Fiscal facultades para ejecutar sus fallos, no le priva de facultades para ejecutar y hacer cumplir decisiones de trámite, pues se trata de cuestiones diversas, teniendo también la facultad legal de imponer medidas de apremio establecidas en el Código Federal de Procedimientos Civiles, cuando las autoridades administrativas se niegan a cumplir dichas decisiones de trámite.

de Justicia Fiscal no lo previó en ninguno de sus preceptos, sino que fue la exposición de motivos la que le atribuyó ese carácter (anulación).

Las reformas a la sentencia que emite el Tribunal, van más allá de lo propio para un estricto Contencioso de Anulación, en el que debe limitarse a declarar si la resolución administrativa está o no afectada de ilegalidad. No obstante, en reiteradas ocasiones se ha venido afirmando, que la naturaleza del tribunal sigue siendo la misma. Situación con la que no estamos de acuerdo y sobre la cual debería haber una profunda reforma a efecto de reconocerlo plenamente como un Tribunal de Plena Jurisdicción, ya que en nuestro criterio el Tribunal goza en la actualidad de facultades que se asemejan más a las de un Tribunal de Plena Jurisdicción.

Por ello, si la justicia es la constante y perpetua voluntad de dar a cada quien lo suyo, como dijo Ulpiano, ¿por qué no buscar que ésta se haga llegar de manera pronta y expedita? ¿Verdaderamente resulta imposible de reconocer que el Tribunal Federal, pueda constituirse como un Tribunal de Plena Jurisdicción o como un tribunal nacido de nuestra propia experiencia?

Nosotros consideramos que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, nació como una institución jurídica que iba a dirimir los conflictos entre la administración y los particulares, en un inicio circunscrita a la materia tributaria, existiendo una contradicción de la naturaleza de las funciones y de los poderes del mismo, pues si se debe señalar que en su nacimiento imita al Contencioso de Anulación francés, en la realidad supera y desborda las facultades de dicho Contencioso; teniendo en la actualidad, facultades que en algunos casos llegan a ser propias del Contencioso de Plena Jurisdicción. Por lo que consideramos correcto calificar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa como un tribunal que se ha encaminado hacia la plena jurisdicción, que desbordando la na-

turalidad que se le atribuye en Francia al contencioso de anulación, llega a ser en algunos casos, un verdadero contencioso de plena jurisdicción.

Así ha sido considerado últimamente, al respecto el licenciado Gonzalo Armienta⁵ opina:

«La reforma fiscal de 2000 para 2001, adicionó en su artículo 208 una fracción VIII que textualmente señala: "Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda".

«Esta precisión resulta de suma importancia para el juzgador, ya que evita que las demandas sean obscuras, pues muy frecuentemente el demandante no expresa que es lo que se está solicitando o la cantidad que está peleando. Ahora bien, además de obligar al demandante a que sea claro en su demanda, considero que esta fracción reviste una gran importancia para fortalecer al Tribunal Federal en su contenido de plena jurisdicción, pues con lo anterior se le dará la pauta para que en sus resoluciones se haga referencia a la forma de cómo la autoridad debe cumplir con las sentencias del Tribunal Federal».

Igualmente tal y como lo muestran algunas fracciones del artículo 239 que dice:

La sentencia definitiva podrá:

III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y

5. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a los LXV años de la Ley de Justicia Fiscal, «La instrucción en el Juicio Contencioso Fiscal a la luz de las reformas vigentes a partir de 2001», Gonzalo Armienta Hernández, Tomo II, agosto de 2001, México, D.F., págs. 69-76.

términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

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

Lo que implica necesariamente, que las sentencias que pusieran fin a dichas controversias, si la sentencia resultare fundada, deberían de condenar al Estado al pago de determinadas prestaciones.

Porque es precisamente en la condena donde el Tribunal no puede hacer nada. Es precisamente en la condena donde la realidad no coincide con la teoría. Es decir, que no existe dispositivo alguno que faculte en el Código Fiscal de la Federación, al Tribunal a hacer cumplir sus sentencias por parte de la autoridad perdidosa. Como tampoco una sanción para el caso de incumplimiento de sus fallos, por lo que, decimos que no coincide el tipo de sentencias que pueda emitir dicho tribunal con su naturaleza jurídica, y menos con los medios con los que cuenta para hacer ejecutar sus sentencias.

Así lo ha considerado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia en a siguiente tesis que señala:

TRIBUNAL FISCAL.— CARECE DE IMPERIO PARA EJECUTAR SUS DECISIONES.— Si bien es cierto que el Tribunal Fiscal de la Federación ejercita funciones jurisdiccionales, para resolver los asuntos sometidos a su conocimiento, también es verdad que carece de imperio para hacer respetar sus decisiones, según se establece expresamente en la exposición de motivos de la Ley de Justicia Fiscal de 27 de agosto de

1936. Ahora bien, como el Imperio es uno de los atributos de la jurisdicción, es forzoso concluir que el Tribunal Fiscal de la Federación no tiene plena jurisdicción.⁶

En estas reformas se ha dejado entrever de nuevo que, el Tribunal pueda cumplir con su naturaleza jurídica, determinando si el acto o el procedimiento administrativo que constituyeron el o los actos impugnados en el juicio de nulidad se apegaron o no estrictamente a Derecho; pero también resuelven una situación jurídica subjetiva a la que hace falta el reconocimiento de existencia de tal, condenando a la autoridad al cumplimiento de una obligación.

Sin embargo, las autoridades administrativas están obligadas a respetar lo fallado en una sentencia, aunque las mismas no son constitutivas de derecho, lo cual es competencia de los tribunales de plena jurisdicción.

Así lo ha sostenido el Primer Tribunal Colegiado:

EJECUCIÓN DE SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL.— A ELLA ESTAN OBLIGADAS TODAS LAS AUTORIDADES AUN CUANDO NO HAYAN INTERVENIDO EN EL JUICIO DE NULIDAD—.⁷

Ahora bien, el hecho de que el Tribunal deba señalar el sentido que deba tener la cumplimentación de sentencia, resulta irrelevante para la propia autoridad, ya que si el tribunal es de legalidad, las autoridades

6. Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1917-1995. Tercera parte, tesis 408, pág. 514.

7. Primer Tribunal Colegiado de Circuito, informe 1999, tercera parte, pág. 36.

deberán de dar cumplimiento a la sentencia en términos de la propia ley, caso distinto si el tribunal fuera de plena jurisdicción, se podría llevar a cabo la condena o en su caso el poder de sustitución del acto administrativo.

TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN.- NO DEBE OBLIGAR A LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA A EMITIR UN NUEVO ACTO PURGANDO EL VICIO DE ILEGALIDAD.-

Además, como lo hicimos saber en el capítulo anterior, el recurso de queja que se prevé, resulta a veces nugatorio para el particular ya que en muchas ocasiones la autoridad no cumple en el término de cuatro meses y resulta, que si no ejecuta la sentencia, en dicho término, no existe sanción al respecto. Debiendo considerar que si reconociéramos al Tribunal como de plena jurisdicción, la sanción sería inmediata, la pérdida del derecho de la autoridad, para realizar el acto o procedimiento que se establece en la sentencia. Operando el poder de sustitución en el juicio contencioso administrativo.

EL CUMPLIMIENTO DE LA SENTENCIA FUERA DEL PLAZO.- NO INVALIDA .- Si bien es cierto que el artículo 239 B, fracción I, inciso b), del Código Fiscal de la Federación señala que la parte afectada podrá ocurrir en queja ante la Sala que haya dictado la sentencia, cuando la autoridad omita cumplirla dentro de los cuatro meses que prevé el párrafo siguiente a la fracción III del artículo 239 del citado ordenamiento, también lo es que ello podría dar lugar a una sanción al servidor público responsable, pero no invalida dicha resolución por el hecho de haber sido emitida fuera del plazo señalado.⁸

8. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, n. 2, cuarta época, Año I, septiembre de 1998.

Queja No. 100(19)12/97/414/93 100(14)153/94/414/93.- Resuelta por la Primera Sección de la Sala Superior del Tribunal Fiscal de la Federación, en sesión del 27 de febrero de 1998, por mayoría de 4 votos a favor y 1 en contra,. Magistrado ponente: Luis Humberto Delgadillo Gutiérrez.- Secretario: Lic. Bertin Vázquez González.

No obstante lo anterior, en los casos en que se presume el incumplimiento de la autoridad a la sentencia dictada por el Tribunal Federal, se ha resuelto que el juicio de garantías es procedente para el efecto de seguir el cumplimiento de sus sentencias, tesis que ha sustentado también la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia que señala:

TRIBUNAL FISCAL.- EL AMPARO ES PROCEDENTE PARA EL EFECTO DE 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 directa, la ejecución forzosa. Justamente por ello, el Código de la materia no establece recurso o procedimiento alguno para obtener el cumplimiento de las sentencias que pronuncia; y atendiendo a que dicho órgano carece legalmente de medios coercitivos para proveer al cumplimiento de sus fallos, resulta indispensable que ante otro tribunal se tramite el proceso cuya culminación sea convertir en 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 es correlativa del derecho de un particular, no puede negarse que cuando se desobedece o deja de cumplir el fallo de la Sala Fiscal, se incurren 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 incumplimiento de las sentencias que pronuncia el Tribunal Fiscal, da lugar a la interposición del juicio de amparo, por violación de los artículos 14 y 16 constitucionales.⁹

Lo anterior, como hemos mencionado a lo largo del presente trabajo constituye una penosa carga adicional para el particular, que después de haber litigado un asunto, durante algún tiempo, tenga, si el caso lo requiere, que solicitar la ejecución de sentencia ante un Juez Federal, iniciando con ello, otro juicio para que dicha resolución tenga fuerza ejecutiva.

Es por ello, como narramos al inicio del presente trabajo, que revaloremos el sentido y el servicio que cumplen las instituciones, buscando en ellas, no su perpetuación por el simple transcurso del tiempo, sino la constante evolución hacia un desarrollo que permita el cumplimiento de sus objetivos primeros de acuerdo a la realidad, a la actualidad.

De esta manera pretende reconocer el avance que se está dando hacia la plena jurisdicción, nos fortalecería como una Nación que cumple sus ideales constitucionales y que camina hacia la conformación de un Estado de derecho, cumpliendo cabalmente sus principios de legalidad y de seguridad jurídica.

Así, la importancia que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene en la actualidad como órgano de jurisdicción administrativa, encargado de vigilar la legalidad de las resoluciones que sean

9. Informe de la Suprema Corte de Justicia 1917-1975, pág. 509.

dictadas en materia de su competencia, no permite ya, que su naturaleza se limite a una declaración únicamente. Sino que en vías de su propia subsistencia y fortalecimiento hacia el nuevo milenio, sea dotado de elementos propios para ejecutar sus sentencias, y que las mismas tengan la fuerza de plena jurisdicción, para que las mismas puedan impartir, de acuerdo al ideal constitucional, justicia más pronta y expedita, pues no debe ignorarse que de las autoridades administrativas depende en última instancia, con su acatamiento, la efectividad de la justicia administrativa que imparte el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La naturaleza que se le atribuyó en un inicio al Tribunal Fiscal, hoy en día para el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa le resulta insuficiente para resolver controversias que hoy en día requieren una justicia pronta y expedita, en función y en ejercicio de la seguridad jurídica de los gobernados y por la construcción de un Estado de Derecho, por lo que, la naturaleza del juicio que se desarrolla ante el citado Tribunal debe ser objeto de una exhaustiva revisión. Lo anterior con el objeto de provocar y ayudar a la evolución del juicio de anulación y preservar a tan prestigiada institución como lo es Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se siga enriqueciendo y camine hacia el horizonte de la plena jurisdicción.

5.2 Por una Ley sobre el Juicio Contencioso Administrativo

Como ha quedado asentado a lo largo del presente trabajo, la Ley de Justicia Fiscal de 1936 dio vida al Tribunal Fiscal de la Federación, como uno de los primeros tribunales independientes del Poder Judicial de la Federación.

En ese momento, considero, fue cuando se dio paso, verdaderamente al inicio de la construcción de la justicia administrativa en

México, se comenzó a escribir la historia de una institución tan prestigiada, que no se ganó con buenos deseos, sino con el transcurso de los años y a base de un trabajo organizado, sistemático y de compromiso con los fines que persigue.

En relación con lo anterior, se debe recordar que la interpretación que se le dio al sistema constitucional establecido en México a partir de 1857, fue la considerar que los tribunales administrativos no encajaban en el mismo, por lo que, tal y como vimos en la parte histórica, el control de la legalidad estuvo encomendada a través del juicio de amparo.

Sin embargo, hubo que superar en tales consideraciones de corte tradicional (judicialistas) y el nacimiento del Tribunal Fiscal se destinó a conocer del contencioso-fiscal, para lo cual hubo necesidad de desechar dichas interpretaciones, considerando constitucionalmente viable el establecimiento de un tribunal administrativo.

El inicio del funcionamiento del Tribunal Fiscal de la Federación y del juicio de anulación se llevó a cabo, en un inicio a través de la Ley de Justicia Fiscal, misma que posteriormente se abrogó por el Código Fiscal de la Federación del 30 de diciembre de 1938, que por cierto en dicho ordenamiento tuvo lugar un primer avance en la ampliación de su competencia, al incorporarse materias que escapaban al ámbito estrictamente fiscal; y así sucedió igualmente en el código de 1967, hasta el vigente de 1983, el funcionamiento de dicho tribunal que inserto en el articulado que contiene el Código Fiscal de la Federación.

La evolución para su funcionamiento en el ámbito constitucional también siguió su camino, tal y como quedo asentado en la parte histórica de este trabajo, el Tribunal Fiscal tuvo que superar varios obstáculos antes de poder gozar de libertad y autonomía, así lo reconoció el legislador al llevar a cabo las reformas respectivas al artículo 104 Constitucional, la

primera de 16 de diciembre de 1946 y posteriormente la de 19 de junio de 1967. En donde se reconoce la necesidad de la existencia de Tribunales Contencioso-Administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tuvieran a su cargo dirimir las controversias que se suscitaran entre la Administración Pública Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones.

Aunado a lo anterior, el Tribunal ha sido objeto de varias reformas, en especial de aquellas que de manera gradual han ido ampliando su competencia no sólo al ámbito estrictamente fiscal, sino de aquellas tendientes a que conozca de los actos de la Administración Pública Federal, sin dejar de considerar aquellas a que hemos hecho referencia y que le han venido a dar una entrada clara a la plena jurisdicción.

En este sentido, fue como a partir de las reformas del 31 de diciembre de 2000 a la Ley Orgánica del Tribunal (artículo 11 fracción XIII) se convirtió en un Tribunal de Justicia Administrativa, cambiando su nombre a Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, toda vez que conoce, no sólo de las materias previstas en el artículo 11 de su Ley Orgánica, sino también de casi todos los actos y resoluciones administrativas expedidas por la Administración Pública Centralizada y Descentralizada. Tomando en cuenta también, aquellas que tocan la jurisdicción e inciden en su naturaleza y en sus sentencias.

En este orden de ideas, y en relación con las consideraciones que se han vertido en el presente trabajo de tesis, queda claro que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha evolucionado, ha desbordado su naturaleza por diversos ámbitos y es preciso una reforma que termine de fraguar con este cambio. Es por ello, que se hace necesario consolidar dicha evolución mediante un procedimiento ágil, seguro y transparente, toda vez que el procedimiento previsto en el actual título VI del Código

Fiscal de la Federación ha quedado rebasado con motivo de la actual competencia del Tribunal y de todas las reformas ha que hemos hecho alusión en el presente trabajo.

En razón de lo anterior, propongo que la parte adjetiva del Código Fiscal de la Federación que hace referencia al Juicio Contencioso Administrativo sea derogada, y se instituya al efecto una ley que se denomine «Ley del Juicio Contencioso Administrativo Federal».

En ella, considero, el Congreso de la Unión deberá de tomar en cuenta la opinión de los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y de las partes. Esto tendrá efectos benéficos para los justiciables, y todas las partes en general, ya que serían los magistrados tomados en cuenta para llevar a cabo dichas reformas y con ello se podría impulsar, mediante concursos, los estudios y proyectos viables para reformar dicha Ley y transformar al Tribunal.

Esto traería aparejado la necesaria y urgente creación del Servicio de Carrera Contencioso Administrativa del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para los secretarios proyectistas y para los propios magistrados, estableciéndose al efecto, una obvia especialización en la materia.

De igual manera, también se considerarán los proyectos que formulen las autoridades y los abogados procuradores, con el afán de enriquecer a tan prestigiada institución.

En términos generales, la creación de la «Ley del Juicio Contencioso Administrativo Federal» se podrán considerar y prever todas a aquellas necesidades que apremian al tribunal y a las partes en juego. En especial aquellas que se refieren al pago de costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controviertan resoluciones con propósitos

notoriamente dilatorios; asimismo, la autoridad demandada deberá indemnizar al particular por el importe de los daños y perjuicios que se hayan causado, cuando la propia autoridad cometa una falta grave al dictar la resolución y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trate.

En concordancia con lo que hemos sostenido en materia de plena jurisdicción de los tribunales administrativos se sugiere y se propone que en materia de suspensión del acto impugnado, se incorpore un marco jurídico apropiado para lograr la suspensión de la ejecución de cualquier acto administrativo, e inclusive se incorpore la suspensión con efectos restitutorios bajo el criterio de la apariencia del buen derecho sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

SUSPENSION. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTICULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACION DE CARACTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO. La suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora. El primero de ellos se basa en un conocimiento superficial dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso. Dicho requisito aplicado a la suspensión de los actos reclamados, implica que, para la concesión de la medida, sin dejar de observar los requisitos contenidos en el artículo 124 de la Ley de Amparo, basta la comprobación de la apariencia del derecho invocado por el quejoso, de modo tal que, según un cálculo de probabilidades, sea posible anticipar que en la sentencia de amparo se declarará la inconstitucionalidad del acto reclamado. Ese examen encuen-

tra además fundamento en el artículo 107, fracción X, constitucional, en cuanto establece que para el otorgamiento de la medida suspensiva deberá tomarse en cuenta, entre otros factores, la naturaleza de la violación alegada, lo que implica que debe atenderse al derecho que se dice violado. Esto es, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. En todo caso dicho análisis debe realizarse, sin prejuizar sobre la certeza del derecho, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión, porque si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negarse la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público o del interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado. Con este proceder, se evita el exceso en el examen que realice el juzgador, el cual siempre quedará sujeto a las reglas que rigen en materia de suspensión.

Contradicción de tesis 3/95. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito y Segundo del Sexto Circuito. 14 de marzo de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro

y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Olga María del Carmen Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Marco Antonio Rodríguez Barajas. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de abril en curso, aprobó, con el número 15/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de abril de mil novecientos noventa y seis.

Instancia: Pleno Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Parte : III, Abril de 1996, Tesis: P./J. 15/96, Página: 16.

SUSPENSION. PROCEDENCIA EN LOS CASOS DE CLAUSURA EJECUTADA POR TIEMPO INDEFINIDO. El artículo 107, fracción X de la Constitución General de la República, establece como uno de los requisitos para la procedencia de la suspensión del acto reclamado en el amparo, el de tomar en cuenta la naturaleza de la violación alegada; esto es, el juzgador deberá realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho del solicitante, que podrá cambiar al dictar la sentencia definitiva, pues el hecho de que anticipe la probable solución de fondo del juicio principal, es un adelanto provisional, sólo para efectos de la suspensión. Tal anticipación es posible porque la suspensión se asemeja, en el género próximo, a las medidas cautelares, aunque es evidente que está caracterizada por diferencias que la perfilan de manera singular y concreta. Sin embargo, le son aplicables las reglas de tales medidas, en lo que no se opongan a su específica naturaleza. En este aspecto cabe señalar que son dos los extremos que hay que llenar para obtener la medida cautelar: 1) Apariencia de buen derecho y 2) Peligro en la demora. La apariencia de la existencia del derecho apunta a una credibilidad objetiva y seria que descarte una

pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable, lo que se logra a través de un conocimiento superficial, dirigido a lograr una decisión de mera probabilidad respecto de la existencia del derecho discutido en el proceso; el peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del pretendiente de la medida, que puede darse como consecuencia de la tardanza en el dictado de la resolución de fondo. En síntesis, la medida cautelar exige un preventivo cálculo de probabilidad sobre el peligro en la dilación, que no puede separarse de otro preventivo cálculo de probabilidad, que se hace sobre la existencia del derecho cuya tutela se solicita a los tribunales. Consecuentemente, si toda medida cautelar descansa en los principios de verosimilitud o apariencia del derecho y el peligro en la demora, el Juez de Distrito puede analizar esos elementos en presencia de una clausura ejecutada por tiempo indefinido, y si la provisión cautelar, como mera suspensión, es ineficaz, debe dictar medidas que implican no una restitución, sino un adelanto provisional del derecho cuestionado, para resolver posteriormente, en forma definitiva, si el acto reclamado es o no inconstitucional; así, el efecto de la suspensión será interrumpir el estado de clausura mientras se resuelve el fondo del asunto, sin perjuicio de que si se niega el amparo, porque la «apariencia del buen derecho» sea equivocada, la autoridad pueda reanudar la clausura hasta su total cumplimiento. Lo expuesto anteriormente se sustenta en la fracción X del dispositivo constitucional citado, que establece que para conceder la suspensión deberá tomarse en cuenta la naturaleza de la violación alegada, lo que supone la necesidad de realizar un juicio de probabilidad y verosimilitud del derecho esgrimido, con miras a otorgar la medida cautelar para evitar daños y perjuicios de difícil reparación al quejoso y conservar viva la materia del juicio, si con ello no se lesionan el interés social y el orden público, lo cual podrá resolver la sensibilidad del

Juez de Distrito, ante la realidad del acto reclamado, pues si el perjuicio al interés social o al orden público es mayor a los daños y perjuicios de difícil reparación que pueda sufrir el quejoso, deberá negar la suspensión solicitada, ya que la preservación del orden público y el interés de la sociedad están por encima del interés particular afectado.

Contradicción de tesis 12/90. Entre las sustentadas por los Tribunales Colegiados Segundo y Tercero en Materia Administrativa del Primer Circuito. 14 de marzo de 1996. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Juventino V. Castro y Castro y Humberto Román Palacios por estar desempeñando un encargo extraordinario. Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Secretaria: Angelina Hernández Hernández. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el ocho de abril en curso, aprobó, con el número 16/1996, la tesis de jurisprudencia que antecede. México, Distrito Federal, a ocho de abril de mil novecientos noventa y seis. Instancia: Pleno, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Parte : III, Abril de 1996, Tesis: P/J. 16/96, Página: 36.

EJECUCIÓN DE UNA SENTENCIA DE AMPARO. AL ANALIZARSE EL RECURSO DE QUEJA POR EXCESO O DEFECTO, SE DEBE INTERPRETAR Y DETERMINAR EL EFECTO RESTITUTORIO. Como el cumplimiento de una ejecutoria de amparo es de orden público, al analizar el recurso de queja por exceso o defecto, es preciso determinar la materia del cumplimiento y el alcance del efecto restitutorio, a fin de aclarar las consideraciones que por su oscuridad y complejidad, impidan dar cabal cumplimiento o que de otra manera contraríen normas procesales a las que debe ajustar su actuación la autoridad responsable. Así, cuando se impone a la autoridad responsable el trámite en única instancia de un incidente de liquidación

de costas, debe precisarse el alcance de esa frase, a efecto de establecer si es la autoridad de segunda instancia quien debe sustanciar el incidente, o si en razón de sus atribuciones corresponde hacerlo al Juez de primera instancia. Luego, interpretando los alcances del fallo protector debe precisarse que cuando un Juez de Distrito establece en su sentencia que el tribunal de alzada debía ordenar tramitar en única instancia la incidencia de esa liquidación, en realidad se refirió a que debía ordenarse la reposición del procedimiento incidental a fin de que ante el Juez de primera instancia se pudieran lograr los demás efectos como es que la actora incidentista ajustara su planilla de liquidación, lo que no puede lograrse si es que no ocurre tal reposición, sin que pueda realizarse en única instancia ante la Sala, porque la tramitación de los incidentes de liquidación de costas judiciales en única instancia, no se encuentran dentro de las facultades de los tribunales de alzada.

TERCER TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL
DEL PRIMER CIRCUITO. Clave: I.3o.C., Núm.: 191 C

Queja 113/99. Edificadora Themis, S.A. de C.V. 2 de junio de 2000. Unanimidad de votos. Ponente: Neófito López Ramos. Secretaria: Laura Díaz Jiménez.¹⁰

En este sentido, en materia de suspensión, se hace necesario consolidar su evolución y en términos generales para darle el toque final de tribunal de plena jurisdicción, ya que con motivo de la ampliación de su competencia y de las reformas mencionadas así lo requiere.

10. Precedente obtenido del sistema de consulta electrónica de la página de Internet del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Y para terminar de consolidar su camino hacia la plena jurisdicción, dadas las reformas a que hemos hecho referencia (artículos 237 y 238 del Código Fiscal de la Federación), es necesario incorporar un nuevo procedimiento para el efecto de hacer más efectivo el cumplimiento de sus propias sentencias, donde el tribunal pueda, mediante medidas de apremio y poder de sustitución de las resoluciones administrativas hacer valer y ejecutar sus propias sentencias, evitando con ello, un nuevo juicio al gobernado, incluyendo las resoluciones en materia de suspensión.

Considero que las reformas que se proponen en el presente trabajo, concatenadas con las que se han llevado a cabo en los últimos años en el Juicio Contencioso como en la Ley Orgánica de dicho Tribunal, se pueden sentar las bases para consolidar la evolución hacia un reconocimiento del Tribunal, en un tribunal de plena jurisdicción que le permita seguir con su labor de impartición de justicia en materia administrativa. Ello abrirá la posibilidad de encontrar en él una evolución contencioso-administrativa que nos ayude a resolver nuestras controversias en un marco de legalidad y con la seguridad jurídica que se requiere para impartir justicia pronta y expedita.

Conclusiones

CONCLUSIONES

Primera.— El hombre es substancia individual de naturaleza racional. Es único e irrepetible. Es un ser que vive en sociedad. Por la estrecha relación que hay entre las personas, se hace necesario el Derecho (lo justo objetivo) que regule a través del orden jurídico (la norma) la vida de las personas humanas en sociedad (derecho subjetivo).

Segunda.— En el reconocimiento de los tiempos de cambio se hace indispensable una impartición de justicia que sea pronta y expedita, donde impere el Estado de derecho, donde se fortalezcan principalmente las instituciones que la imparten, ya que en la supresión de la alienidad e incorporando las necesidades reales de cambio al contenido actual, se puede lograr la realización y enriquecimiento de nuestro sistema jurisdiccional, principalmente el administrativo.

Tercera.— La jurisdicción es la facultad de decidir, con fuerza vinculativa para las partes, una determinada situación jurídica controvertida. Así, entre los elementos que se destacan propios de la jurisdicción, está la facultad que tendrá el órgano jurisdiccional de ejecutar y

hacer ejecutar lo sentenciado, constituyendo un elemento fundamental de este concepto.

La jurisdicción imprime la fuerza suficiente para que un juez tenga la facultad de resolver y decidir una situación jurídica determinada entre dos partes, y por la potestad que fue conferida al órgano de justicia, podrá conocer y juzgar de la causa y en su caso, ejecutar lo sentenciado.

Cuarta.— La función jurisdiccional es la realización de la facultad de resolver las controversias que se le presenten al órgano competente, es la concretización de la facultad de decir el derecho con fuerza vinculativa para las partes una determinada situación jurídica.

Quinta.— El Estado que es el único que tiene el *ius imperii* para delegar la jurisdicción, podrá delegarla a funcionarios investidos para impartir justicia y de acuerdo a los tribunales especializados para cada materia. Partiendo de esta premisa, podemos decir que la jurisdicción contencioso administrativa se encarga de resolver las cuestiones surgidas entre los particulares y la administración, misma que se resuelve por los tribunales administrativos instaurados para ello.

Sexta.— En el derecho francés, mismo que ha tenido una influencia relevante en nuestro país, se han distinguido varios tipos de contenciosos de los cuales adquieren relevancia para el presente trabajo, el contencioso de anulación y el contencioso de plena jurisdicción.

El contencioso de plena jurisdicción es aquél donde el juez tiene las más amplias facultades y no se limita a anular simplemente la resolución o procedimiento de la autoridad, reconoce un derecho subjetivo violado y vela por la reparación absoluta de dicho

derecho, condenando al emisor, e inclusive puede llegar a reformar o substituir el acto administrativo impugnado, condenando a veces a la Administración a cubrir indemnización por daños y perjuicios.

El contencioso de anulación únicamente estaba permitido para los tribunales de justicia delegada, que significa que sus resoluciones no son revisables por ningún órgano. Este órgano tuvo como origen la promoción del recurso por exceso de poder, cuyo único propósito fue establecer una vía procesal idónea para recurrir un acto por existir inarmonía entre el mismo y la ley, es decir, un control de la legalidad. Su objeto es prácticamente declarar la ilegalidad del acto, limitándose a declarar dicha nulidad, en ella el órgano jurisdiccional no puede substituir a la Administración, por lo que, no puede dictar algún acto en sentido contrario, o reformar el acto que ha sido anulado, sino únicamente declarar la nulidad en al que constatando el error de derecho cometido por la Administración.

Séptima.— El desarrollo de la justicia administrativa en nuestro país tuvo dos fuentes principales de abrevadero, la Revolución Francesa que fue un hecho histórico que influyó como movimiento político social en el derrumbe de las monarquías absolutas, encaminados a establecer un límite a la voluntad del rey y en segundo lugar, una influencia ideológica de ese mismo movimiento que da inicio al establecimiento de los principios fundamentales de los derechos de los particulares, que se encaminó a combatir la voluntad omnimoda del monarca en el Estado absoluto, dando origen al Estado Constitucional o Estado de derecho.

La idea de Estado de derecho revolucionó la manera de impartir justicia en las sociedades, teniendo una idea clara de la defensa de los derechos de los particulares sobre los del Estado, una

división de poderes y estableciendo que los órganos que lo integran, realicen funciones que en cumplimiento de sus atribuciones estén reguladas por la ley y normadas por el derecho, cuyo ideal se refleja en el principio de legalidad.

Octava.— La defensa de los derechos de los particulares nació dentro de la propia Administración con el procedimiento contencioso administrativo, y es un procedimiento de tipo jurisdiccional que implica la afectación de un interés particular y en ocasiones de interés público, como el juicio de lesividad. Es una forma de control de los actos administrativos ineficaces que dio origen al moderno derecho procesal administrativo y que se apoya en las reglas generales del derecho procesal.

Novena.— La justicia administrativa en México, tuvo en sus inicios un desarrollo inicial al amparo de los tribunales ubicados en el Poder Judicial. Pero no fue hasta la aprobación de las Bases Constitucionales de 1835 cuando se generan en estas bases el primer antecedente que instituye el procedimiento contencioso fiscal en el derecho patrio. Sin embargo, dicho tribunal dependería del Poder Judicial continuando con la tradición judicialista.

Décima.— La Ley de Justicia Fiscal expedida el 27 de Agosto de 1936 por el Presidente Lázaro Cárdenas, fue el primer ordenamiento regulador de la justicia administrativa en México. Se creó el entonces Tribunal Fiscal de la Federación, concebido en un principio como una jurisdicción administrativa dotada de una competencia limitada a las inconformidades que tuvieran los contribuyentes por el cobro de impuestos que les hubieran determinado las autoridades fiscales.

Décima primera.— Actualmente la justicia administrativa tiene un fundamento constitucional sólido que permite funcionar a los tribu-

nales administrativos dotados de plena autonomía, independientes del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial.

Décima segunda.— El Tribunal Fiscal de la Federación se creó como un tribunal administrativo de justicia delegada, con el objeto de limitar sus sentencias a la declaración de nulidad, por lo que únicamente revisaría la legalidad de los actos de autoridades administrativas.

Décima tercera.— Su competencia se dio en un inicio para actos de naturaleza fiscal, sin embargo, con el paso del tiempo y por diversas reformas su competencia se ha ido ampliando hasta conocer actualmente de asuntos que son propios de los tribunales contenciosos de plena jurisdicción.

Décima cuarta.— La sentencia y el cabal cumplimiento de ésta, son el fin normal del procedimiento, cuando el tipo de sentencia así lo requiera, ya que toda la actividad de las partes y del órgano jurisdiccional se encamina, prácticamente a este resultado que constituyen su meta. De esta manera, la sentencia es un acto de soberanía del Estado, que se dicta por el imperium de éste, motivo por el cual vincula a las partes litigantes.

Décima quinta.— Los tribunales administrativos no pueden limitarse a procesos puramente declarativos o de anulación es preciso fortalecer el sistema de impartición de justicia con tribunales de plena jurisdicción que puedan resolver sobre el fondo del asunto planteado.

Décima sexta.— Dentro de la clasificación tradicional de las sentencias, se ha ubicado a las sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa dentro del contexto de las sentencias declarativas, ya que en general éstas podrán reconocer,

declarar la nulidad o la validez de una resolución impugnada. Sin embargo, el Tribunal ha venido conociendo de materias que son propias de un contencioso de plena jurisdicción y sobre las cuales se pronuncia de manera condenatoria.

Décima séptima.— Por una reforma al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, concerniente al juicio contencioso administrativo federal, se agrega una cuarta fracción por la que permite al Tribunal emitir sentencias que declaren la existencia de un derecho subjetivo y puedan condenar al cumplimiento de una obligación, así como declarar la nulidad de la resolución impugnada.

Reforma que sitúa tímidamente al Tribunal en el ámbito de la plena jurisdicción y por el tipo de sentencia, es una sentencia de condena como las que emitía en Francia el contencioso de imposición.

Décima octava.— Como efecto de las reformas, las sentencias que se dicten en el juicio contencioso administrativo, podrán ser meramente declarativas y también de condena, y por ello deben de cumplir con el requisito de fundarse en derecho y resolver sobre la pretensión del actor que deduzca en la demanda, segundo, si la sentencia es de condena deberá constatar previamente la existencia del derecho subjetivo violado, y procederá a ordenar la restitución de ese derecho o a la devolución de una cantidad y, tercero, si la sentencia es declarativa sólo se concretará a anular o a reconocer la validez de la resolución impugnada.

Décima novena.— México adoptó el sistema continental europeo o francés, que se agota en las salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa con la declaración de ilegalidad de la resolución impugnada. Sin embargo las sentencias que en ocasiones llega a dictar el Tribunal son de doble naturaleza, es

decir, en ocasiones se pronuncia como tribunal de anulación y en otras como de plena jurisdicción, desbordando en la práctica su naturaleza jurídica y haciendo insuficiente su figura que quiere evolucionar hacia el reconocimiento de plena jurisdicción.

Vigésima.— Es indispensable reconocer la plena jurisdicción del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dotándolo de instrumentos de fondo para hacer valer sus sentencias, ya que en algunos casos las autoridades no cumplen adecuada y sustancialmente con las indicaciones que se vierten en una sentencia, dejando al particular —como lo han sostenido los Tribunales Federales— con la sola posibilidad de agotar el juicio de garantías para lograr el cumplimiento. Por lo que consideramos es una carga excesiva para el gobernado a quien se le obliga a iniciar un nuevo juicio, para hacer valer los derechos que ya le fueron reconocidos en una sentencia firme.

Vigésima primera.— El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa no puede seguir siendo considerado como un tribunal administrativo de anulación *sui generis*, es necesario dotarlo de instrumentos eficaces que puedan ayudar a colaborar en la verdadera instauración del Estado de derecho, a través de una impartición de justicia pronta y expedita. Otorgar al Tribunal medidas que puedan ir desde la sustitución en la resolución impugnada hasta la destitución del funcionario.

Vigésima segunda.— Hay que otorgar mayores sanciones para la autoridad administrativa responsable que no cumple con la sentencia de nulidad en el término de cuatro meses que tienen para ello, ya que, de hacerlo después no es ilegal, si no simplemente le será oponible la caducidad de facultades.

Vigésima tercera.— La Ley de Justicia Fiscal no determinó la naturaleza jurídica del Tribunal, fue la exposición de motivos la que determinó que el contencioso de que se trataba en la presente ley, sería el que la doctrina conoce con el nombre de contencioso de anulación. Sin embargo, en la Ley de Justicia Fiscal se dejó entrever la existencia de un contencioso de plena jurisdicción, pues en su artículo 58 estableció que cuando la sentencia declare la nulidad, y salvo que ordene reponer el procedimiento, deberá indicar de manera concreta y precisa en qué sentido debe dictar su nueva resolución la autoridad.

Vigésima cuarta.— Las reformas a las sentencias que emite el Tribunal, rebasan la competencia para un estricto contencioso de anulación, en el que debe limitarse a declarar si la resolución administrativa está o no afecta de ilegalidad, son reformas que abren la puerta para que se siga avanzando en el reconocimiento y en la formación de un contencioso de plena jurisdicción. La naturaleza del tribunal ya no es la misma, y es poco técnico considerar que se trata de un tribunal de naturaleza ecléctico. Lo que se requiere es una profunda reforma a efecto de reconocerlo y dotarlo de instrumentos jurídicos eficaces, propios de un tribunal contencioso de plena jurisdicción.

Vigésima quinta.— La naturaleza que se le atribuyó en un inicio al Tribunal le resulta insuficiente para resolver controversias que hoy en día requieren una justicia pronta y expedita, por lo que, la naturaleza del Tribunal y el alcance de sus fallos deberá de ser objeto de una exhaustiva revisión que tome en cuenta los proyectos de las partes.

Vigésima sexta.— Otorgar al Tribunal facultades y poderes de sustitución del acto administrativo en caso de persistencias a la negativa de cumplimiento, sobre todo, cuando pasados los cuatro meses a los

que hace referencia el artículo 67 del Código Fiscal de la Federación la autoridad no ejecuta la sentencia. No existiendo sanción al respecto. Debiendo el particular de iniciar otro juicio, el juicio de amparo para solicitar el debido cumplimiento y ejecución de la sentencia, constituyendo una carga adicional para el particular.

Vigésima séptima.— Es preciso que sea regulado el juicio contencioso administrativo federal en una ley independiente del Código Fiscal de la Federación, misma que se llamaría «Ley del Juicio Contencioso Administrativo Federal». Tal y como estaba en la antigua Ley de Justicia Fiscal de 1936.

Vigésima octava.— Otorgar para lo concerniente al juicio contencioso administrativo y sus leyes correlativas, el derecho de manifestar su opinión a los magistrados del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y a las demás partes, provocando con ello, el fortalecimiento de la impartición de justicia y alentando a la especialización del servicio de justicia administrativa de carrera, que traería como efecto abogados y magistrados especializados en el área administrativa y fiscal.

Vigésima novena.— Para terminar de consolidar su camino hacia la plena jurisdicción, dadas las reformas a que ha sido objeto el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es necesario incorporar en la nueva ley que se propone el pago de costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controviertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios; asimismo, la autoridad demandada deberá indemnizar al particular por el importe de los daños y perjuicios que se hayan causado, cuando la propia autoridad cometa una falta grave al dictar la resolución y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trate.

En especial aquellas que se refieren al pago de costas a favor de la autoridad demandada, cuando se controvertan resoluciones con propósitos notoriamente dilatorios; asimismo, la autoridad demandada deberá indemnizar al particular por el importe de los daños y perjuicios que se hayan causado, cuando la propia autoridad cometa una falta grave al dictar la resolución y no se allane al contestar la demanda en el concepto de impugnación de que se trate.

Las reformas que sufra el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sobre el reconocimiento de un contencioso de plena jurisdicción, abrirá las puertas a México sobre el reconocimiento de un país que ha evolucionado sobre el contencioso administrativo, ayudándonos al fortalecimiento del Estado de derecho y con la seguridad jurídica que se requiere para impartir justicia pronta y expedita.

Trigésima.— En concordancia con lo que hemos sostenido en materia de plena jurisdicción de los tribunales administrativos se sugiere y se propone que en materia de suspensión del acto impugnado, se incorpore un marco jurídico apropiado para lograr la suspensión de la ejecución de cualquier acto administrativo, e inclusive se incorpore la suspensión con efectos restitutorios bajo el criterio de la apariencia del buen derecho sustentado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Trigésima primera.— Consolidar el camino del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa hacia la plena jurisdicción, dadas las reformas, incorporando un nuevo procedimiento para el efecto de hacer más efectivo el cumplimiento de sus propias sentencias,

donde el tribunal queda mediante medidas de apremio y poder de sustitución de las resoluciones administrativas, hacer valer y ejecutar sus propias sentencias, evitando con ello, un nuevo juicio de amparo, incluyendo las resoluciones en materia de suspensión.

Fuentes

FUENTES CONSULTADAS

A) Obras Generales

1. ALSINA, Hugo, *Tratado teórico práctico de Derecho Procesal Civil y Comercial*, 1942, Compañía Argentina de Editores, Buenos Aires, Argentina, 3 tomos.
2. ARGANARAS, Manuel J., *Tratado de lo contencioso Administrativo*, 1955, Editorial Tipográfica, Buenos Aires, Argentina.
3. ARISTÓTELES citado por GONZÁLEZ MORFÍN, Efraín, op. cit., supra, nota (8), pág. 217.
3. ARMIENTA CALDERON, Gonzalo, *El proceso tributario en el Derecho Mexicano*, 1977, publicado por textos Universitarios, México.
4. BECERRA BAUTISTA, José, *El Proceso Civil en México*, 1990, 13ª ed., Editorial Porrúa, México.

5. BIELSA, Rafael, *Derecho Administrativo*, 6ª ed., 1964, La Ley S. A., II Tomo, editora impresora, Buenos Aires, Argentina.

Sobre lo Contencioso Administrativo, 1975, Editorial Castelvi, Argentina.

6. BOFF, Leonardo, «*La dignidad de la tierra. Ecología, mundialización, espiritualidad. La emergencia de un nuevo paradigma.*», Edit. Trotta, Brasil, 2000.

7. BRISEÑO SIERRA, Humberto, *Derecho Procesal Fiscal*, 1975, 2ª edición, editorial Cárdenas Editor y Distribuidor, México.

8. BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *Derecho Constitucional Mexicano*, 5ª edición, Edit. Porrúa, S.A., México, 1984, p. 14.

El Juicio de Amparo, 17ª edición, Editorial Porrúa, México, 1981.

9. CAPELLETTI, Mauro, *La oralidad y las pruebas en el proceso*, en una trad. Sentis Melendo, EJEA, Buenos Aires, Argentina, 1972, p. 46.

10. CARNELUTTI, Francesco, *La proba civile*, Editorial Atehenaeum, Roma, 1915.

11. CARRASCO IRIARTE, Hugo, *Lecciones de Práctica Contenciosa en Materia Fiscal*, 8ª edición, 1998, Editorial Themis, México.

12. CARRILLO FLORES, Antonio, *La Defensa de los Particulares Frente a la Administración Pública*, Editorial Porrúa, México, 1939.

La Justicia Federal y la Administración Pública, Editorial Porrúa, México, 1973.

13. CASTRO, V. JUVENTINO, *Garantías y Amparo*, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 1983.
14. CHIOVENDA, *Principios de Derecho Procesal Civil*, Vol. I. en una trad. Sentis Melendo, EJE, Buenos Aires, Argentina, 1972.
15. CORETH, Emerich, «¿Qué es el hombre? Edit. Herder, Barcelona, 1991, pp. 75, 226.
16. COUTURE, Eduardo J., *Fundamentos de Derecho Procesal Civil*, Editorial de Palma, Buenos Aires, Argentina, 1977.
17. DE PINA VARA, Rafael, *Derecho Procesal Civil*, Editorial Porrúa, 19ª edición, D. F., 1990
18. DELGADILLO GUTIÉRREZ, Luis Humberto, *Elementos de Derecho Administrativo*, Editorial Limusa, México, 1986.
19. ESCRICHE, Joaquín, *Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*, Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1977, pág. 509.
20. ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo A., *La Prueba en el Juicio Fiscal Federal*, Editorial Porrúa, México, 1998.
21. FIX-ZAMUDIO, Héctor, *Introducción a la justicia administrativa en el ordenamiento mexicano*, El Colegio Nacional, México, 1983.
22. FLORES ZAVALA, Ernesto, *Finanzas Públicas Mexicanas*, 31ª edición, Editorial Porrúa, México, 1995.
23. FRAGA, Gabino, *Derecho Administrativo*, 36ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997.

24. GÓMEZ LARA, Cipriano, «*Derecho Procesal Civil*», Editorial Harla, México, D. F., 1991.
25. GONZÁLEZ MORFÍN, Efraín, «*Temas de Filosofía del Derecho*», Edit. Oxford-UIA, México, 1999, pág.3.
26. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo Mexicano*, Editorial Porrúa, 2ª edición, México, D. F., 1997.
27. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, *Derecho Procesal Administrativo*, Tomo I, Segunda Edición, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1955, pág. 354.
28. JASPERS, Karl, «*Philosophie*», Berlín, 1966, pág. 37.
29. LUCERO ESPINOSA, Manuel, *Teoría y Práctica del Contencioso Administrativo ante el Tribunal Fiscal de la Federación*, 4ª edición, Editorial Porrúa, México.
30. MARGAIN MANAUTOU, Emilio, *De lo contencioso administrativo de anulación o de ilegitimidad*, 6ª edición, Editorial Porrúa, México.

El recurso administrativo en México, Editorial Jus, México, 1985.
31. MOUNIER, Emmanuel, «*El puesto del Hombre en el Cosmos*» Occidente, Madrid, 1996, pág. 134.
32. NAVA NEGRETE, Alfonso, *Derecho Procesal Administrativo*, Editorial Porrúa, México, D.F., 1959.
33. NORIEGA CANTU, Alfonso, *Lecciones de Amparo*, Editorial Porrúa, México, 1975.

34. PALLARES, Eduardo, *Derecho Procesal Administrativo*, Editorial Porrúa, 2ª edición, México, D. F., 1979.
Derecho Procesal Civil, Editorial Porrúa, México D. F., 1979, p. 74.
35. PORRAS LÓPEZ, Armando, *Derecho Procesal Fiscal*, Editorial Porrúa, México, 1977.
36. POSADAS, Adolfo, *Tratado de Derecho Político*, Tomo I, pág. 450, 5ª edición.
37. PRIETO CASTRO Y FERRANDIZ, Leonardo, *Tratado de Derecho Procesal*, Aranzandi, Pamplona, 1985.
38. RABASA, Emilio, *El artículo 14 y el Juicio Constitucional*, 4ª edición, Editorial Porrúa, México, 1978.
39. ROCCO, Alfredo, *La Sentencia Civil*, Editorial. Stylo, México, D. F., 1944.
40. RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, *Derecho Fiscal*, 2ª edición, Editorial Harla, México, 1986.
41. ROUGEVIN-BAVILLE, M., *Lecons de droit administratif*, Paris, Hachette, coll. P.E.S., 1989.
42. SÁNCHEZ LEÓN, Gregorio, *Derecho Fiscal Mexicano*, Cárdenas Editores, México, 1986.
43. SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*, 18ª edición, Editorial Porrúa, México, 1997.
44. SUPREMA Corte de Justicia, *Manual del Juicio de Amparo*, 2ª edición, Editorial Themis, México, 1996.

45. TENA RAMÍREZ, Felipe, *Leyes Fundamentales de México 1808-1983*, 12ª edición, Edit. Porrúa, S.A., México, 1983.
46. TRON PETIT, Jean Claude, *Manual de los Incidentes en el Juicio de Amparo*, 2ª edición, Editorial Themis, México, 1998.

B) Artículos, ensayos, diccionarios

1. ALVARADO, Héctor, «*La jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación*» en Revista de Investigaciones Jurídicas de la ELD, núm. correspondiente a 1984, México.
2. Biblioteca Diccionarios Jurídicos Temáticos, *Derecho Procesal*, Edit. Harla, Colegio de Profesores de Derecho Procesal de la Facultad de Derecho de la UNAM., México, D. F., 1998
3. COZIAN, Maurice, en la Conferencia Magistral «*El Contencioso Fiscal en Francia, ante los Tribunales Judiciales y Administrativos*», publicada en Memorias del primer Congreso Internacional de Justicia Fiscal y Administrativa, Tomo V, Tribunal Fiscal de la Federación, Primera Edición 1982, pág. 76.
4. DELGADILLO, Luis Humberto. «*La adecuación del sistema tributario mexicano, en el ámbito de la rama de libre comercio de América del norte*». en Revista del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. núm. 69, Año VI, 2ª época, septiembre 1993, México.
5. Diccionario Jurídico Mexicano, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, Editorial Porrúa, T.II, México, 1985.

6. ESCRICHE, Joaquín, «*Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia*», Editorial Temis, Bogotá, Colombia, 1977
7. ESQUIVEL VÁZQUEZ, Gustavo Arturo. «*La sentencia y el examen del acto impugnado*». Publicación en torno a la VII Reunión de Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación 1998, México, D. F., págs. 103–124.
8. FIX-ZAMUDIO, Héctor, «*Introducción a la Justicia Administrativa en el Ordenamiento Mexicano*» en Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, núm. 4, extraordinario.
9. GONGORA PIMENTEL, Genaro David; ACOSTA ROMERO, Miguel, *Ley de Amparo*, 1983, Editorial Porrúa S.A., México, D. F., 817 págs.
30. GONZÁLEZ PÉREZ, Jesús, «La inejecución de sentencias administrativas», *Revista de la Facultad de Derecho de México*. Tomo XXXIII, julio–diciembre, 1963, No. 9192 UNAM.
10. KAYE, Dionisio, *Derecho Procesal Administrativo*, Colección de Ensayos Jurídicos, Editorial Themis, 4ª edición, México, D.F., 1994.
11. LOMELÍ CERESO, Margarita, *Hacia la Plena Jurisdicción del Tribunal Fiscal de la Federación*, Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, No.5, Cuarta Época, Año I, diciembre de 1998.
12. MALPICA LA MADRID, Luis, El sistema mexicano vs. Prácticas desleales de comercio Internacional y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, 144 páginas Artículo Mecanismos Nacionales de Impugnación contra las resoluciones definitivas de SECOFI.

13. MANRESA Y NAVARRO, José, «*Comentarios a la Ley de Enjuiciamiento Civil*», t II, Imprenta de la Revista Legislación, Madrid
14. NAVA NEGRETE, Alfonso, Notas sobre lo contencioso administrativo del Distrito Federal. Cronología de los Tribunales, Revista del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, No. 2, de 17 de Junio de 1973, Vol. I, pág. 43.
15. PALLARES, Jacinto, «*El poder judicial*», Edit. Imprenta del Comercio de Nabor Chávez, págs. 28 y 29.
16. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, año XXIV, 2º Trimestre de 1960.
17. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, año XXXV, 1er. Trimestre de 1971, pág. 101.
18. Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, n. 2, cuarta época, Año 1, septiembre de 1998.
19. Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a los LXV años de la Ley de Justicia Fiscal, «La instrucción en el Juicio Contencioso Fiscal a la luz de las reformas vigentes a partir de 2001», Gonzalo Armienta Hernández, Tomo II, agosto de 2001, México, D.F., págs. 69–76.
20. ZANZUCCHI, A., «*Diccionario de derecho usual*», Bibliografía Omeba, Buenos Aires, 1968.

c) Legislación y diarios oficiales

1. Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, en tesis ejecutorias 1917–1975 de la segunda Sala.
2. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, edición 2002, Editores mexicanos unidos, S.A.
3. Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 30 de mayo de 2000.
4. Diario Oficial de la Federación del 15 de diciembre de 1995.
5. Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre del 2000.
6. Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre del 2000.
7. Diario Oficial de la Federación, 15 de diciembre de 1995.
8. Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados, 5 de abril de 2001.
9. Informe de la Suprema Corte de Justicia 1917–1975.
10. Informe de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1917–1995. Tercera parte.
11. Ley de Justicia Fiscal, Exposición de Motivos. Diario Oficial de la Federación de 31 de agosto de 1936.