



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

## ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLÁN"

EFFECTOS DE LAS SENTENCIAS SUSTENTADAS EN  
EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III DEL CÓDIGO FISCAL  
DE LA FEDERACIÓN, EMITIDAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL  
DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, RESPECTO  
A LA SITUACIÓN JURÍDICA DE LOS RECARGOS.

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO

PRESENTA

**JOSÉ MARIO RAMÍREZ ESCAMILLA**



OCTUBRE, 2002.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

PAGINACIÓN

DISCONTINUA

## **DEDICATORIAS**

Gracias a Dios por encontrarse en vida todo el tiempo. Felicidad y satisfacción papás por ser éste momento cuando su esfuerzo de varios años se ve culminado con gran éxito; Hermanos su apoyo parte fundamental en mi vida, así como en la realización del presente trabajo. Eunice tu colaboración no tiene palabras, pero puedo decir que mi tesis no sería la misma sin tu participación. Gracias...

Realizo un reconocimiento especial a mi asesor, Licenciado Emir Sánchez Zurita por haberme apoyado en éste proyecto, pero sobre todo por brindarme su amistad.

El presente trabajo lo dedico a la Universidad Nacional Autónoma de México y en especial a la Escuela Nacional de Estudios Profesionales Campus Acatlán, por haber permitido instruirme en sus aulas. Por su puesto mil gracias a todos mis profesores de quienes me llevo todo lo que me enseñaron y en general a todos los profesores de esta casa de estudios, por que son ustedes quienes provocan la grandeza de nuestra Universidad.

También la dedico a toda mi familia por brindarme su apoyo y consejo a lo largo de mi vida, a todos mis compañeros de licenciatura a quienes les indico que hoy he puesto mi grano de arena y espero que todos logren el gran paso para llevar en alto el nombre de nuestra Universidad.

Dedico éste trabajo a todos mis amigos y a todas las personas, que de una o de otra manera se han encontrado en mi camino, por los grandes momentos que hemos vivido y por los que aún vamos a vivir.

***La administración de justicia,  
debe ser el pilar más firme  
de un buen gobierno.***

# ÍNDICE

	Pág.
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>I</b>
<b>CAPÍTULO 1</b> .....	<b>1</b>
<i>ORÍGENES DE TRIBUNALES ESPECIALIZADOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y SU INCURSIÓN EN MÉXICO.</i>	
1.1 La Justicia Administrativa.....	1
1.2 EL Consejo del Estado Francés, vínculo y trascendencia en México.....	10
1.2.1 Su organización.....	12
1.2.2 Sus funciones.....	14
1.2.3 Sus facultades.....	15
1.2.4 Sus recursos.....	16
1.3 Evolución Nacional del Tribunal Administrativo.....	18
1.3.1 Época Colonial.....	18
1.3.2 Época Independiente.....	22
1.3.3 Época de la Reforma.....	29
1.3.4 Época actual, a la luz de la Constitución de 1917.....	32
<b>CAPÍTULO 2</b> .....	<b>44</b>
<i>EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.</i>	
2.1 Función del Estado.....	44
2.2 Autoridades administrativas.....	53
2.3 Los actos administrativos.....	67
2.4 El control legal en materia administrativa.....	74
<b>CAPÍTULO 3</b> .....	<b>81</b>
<i>EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.</i>	
3.1 Procedencia del juicio de nulidad.....	83
3.2 Partes en el juicio de nulidad.....	90
3.2.1 Demandante.....	91
3.2.2 Demandado.....	91
3.2.3 Titulares de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.....	92
3.2.4 Tercero.....	92
3.3 Breve substanciación del juicio de nulidad.....	96

3.3.1 Demanda de nulidad.....	96
3.3.2 Contestación a la demanda.....	102
3.3.3 Ampliación a la demanda de nulidad.....	104
3.3.4 Contestación a la ampliación de la demanda.....	105
3.3.5 Alegatos.....	106
3.3.6 Sentencia.....	107
3.3.7 Medios de defensa en el juicio de nulidad.....	108
3.3.8 Incidentes.....	111
<b>CAPÍTULO 4.....</b>	<b>114</b>
<i>LOS RECARGOS</i>	
4.1 Concepto.....	118
4.2 Tipos de recargos.....	120
4.2.1 Recargos por diferencias.....	121
4.2.2 Recargos por pagar a plazos.....	121
4.2.3 Recargos sobre aprovechamientos.....	122
4.3 Procedimiento para obtener su monto.....	123
<b>CAPÍTULO 5.....</b>	<b>126</b>
<i>SENTENCIA.</i>	
5.1 La sentencia.....	126
5.1.1 Concepto.....	126
5.1.2 Requisitos.....	128
5.1.3 Tipos de sentencias.....	139
5.2 La sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.....	143
5.2.1 Causales de nulidad en materia fiscal.....	144
5.2.2 Efectos de la sentencia de nulidad.....	147
5.2.3 Ineficacia en las sentencias para efectos.....	150
5.2.3.1 Las sentencias para efectos y los recargos.....	154
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>158</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>162</b>



## INTRODUCCIÓN

La presente tesis analiza de manera sistemática la obligación que tiene todo ciudadano mexicano, a contribuir económicamente para sufragar los gastos públicos del Estado Mexicano, tal contribución debe realizarse conforme a lo establecido en el artículo 31, fracción IV de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al hablar de contribuciones debemos ubicarnos en el área financiera del Estado y una tarea primordial resulta la obtención de ingresos, para ello existen distintos mecanismos y los órganos encargados de recaudar en materia de ingresos federales es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, por conducto del Servicio de Administración Tributaria. Así es como estas dos autoridades velan por la economía del Estado Mexicano, vigilando que el contribuyente cumpla cabalmente con sus obligaciones tributarias, están facultados expresamente por la ley para exigir de manera coercitiva el cumplimiento de esas obligaciones, además de imponer sanciones a los contribuyentes que no cumplan a tiempo con las contribuciones que tengan lugar.

Resulta imprescindible que en un Estado de Derecho, existan medios de defensa que vayan encaminados a proteger a los particulares en contra de las decisiones emitidas por autoridades tributarias; porque se debe considerar que el Estado es dirigido por hombres y por tal razón es susceptible de errores e injusticias,

provocando que los actos emitidos por las distintas autoridades se conviertan en ilegales sobrepasando lo expuesto por la ley.

Existen diversos medios de defensa que se pueden interponer en contra de actos administrativos que se consideran ilegales; uno de ellos es el Juicio Contencioso Administrativo, que se ventila ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el presente trabajo se analizaron las causales de anulación señaladas en el artículo 238 fracciones II y III del Código Fiscal de la Federación.

El Tribunal citado al emitir la sentencia correspondiente tras la aplicación de alguna de las causales de anulación señaladas en el artículo citado en el párrafo que antecede, se pronuncia sobre la ilegalidad de requisitos formales; como lo es la falta de fundamentación y motivación de los actos de autoridad o vicios al procedimiento indicado por la ley; el problema que planteo radica en que el Tribunal en cualquiera de los casos señalados sólo se limita a declarar la nulidad para efectos de que se reponga o se emita un nuevo acto de autoridad que esté apegado a Derecho, omitiendo pronunciarse respecto a los recargos y accesorios correspondientes, violando con ello la garantía de seguridad jurídica.

Resulta trascendente señalar que si bien es cierto, la autoridad fiscal emitió un crédito imputable a un particular y éste lo recurre con una demanda de nulidad fundamentada en las causales de anulación previstas por el artículo 238 en las fracciones II y III del Código Tributario; una vez terminado el procedimiento contencioso administrativo se procederá a dictar sentencia donde el sentido de la

misma ha declarado una nulidad para efecto de que emita otro acto de autoridad apegado a Derecho. Así el Tribunal citado omite pronunciarse respecto a la situación jurídica que guardan los recargos, resultando que al emitir la nueva resolución ésta comprenda el importe compuesto por la suerte principal, más la actualización y los accesorios correspondientes, estos últimos se contabilizan a partir de la fecha en que fue exigible el adeudo fiscal hasta el momento de dar cumplimiento a la sentencia del Tribunal en cita.

Cuando se emita la nueva resolución, se perjudica de manera grave al contribuyente, en el entendimiento de que al dictar la sentencia el Tribunal en el sentido que nos ocupa se dejan a salvo las facultades de la autoridad para ejercer de nueva cuenta las facultades de cobro, en virtud de que el anterior procedimiento resulto ilegal; no soslayando que ese juicio duro cierto tiempo, que también será tomado en consideración al momento de emitir la liquidación, resultando un importe muy costoso y el impacto económico lo pagaría el contribuyente, a tal grado que los recargos pueden constituir una suma superior al importe de la suerte principal.

Considero que es injusto y resulta evidente la falta de equidad entre las partes, debido a que la autoridad siempre tiene una oportunidad cada vez que se equivoque al emitir sus actos, en tanto que el particular no tiene esa oportunidad, por el contrario es severamente sancionado con el cobro de recargos, actualización, multas que bien podrían ser imputables a la autoridad y no al contribuyente.

En materia fiscal el tiempo puede traducirse en algo muy importante, porque en él se sostienen todos los accesorios fiscales, por ende todos los actos de autoridad deben emitirse con total apego al marco legal vigente esto debe ser en todos sus aspectos, si no se realiza de esa manera se viola la garantía de seguridad jurídica que se consagra en el artículo 16 de nuestra Constitución Federal.

Por lo tanto, se debe exigir que la autoridad también se apegue a Derecho y en caso de no ser así, también se le sancione, provocando una nueva visión a la sentencia que declara la nulidad para efectos en el juicio contencioso administrativo.

La presente tesis consta de cinco capítulos más el apartado que corresponde a las conclusiones, incursionaremos en lo injusta que puede resultar una sentencia que declara la nulidad para efectos, así como la problemática que enfrentan los particulares al haber ganado un juicio fiscal, pero a la vez, haber incrementado su adeudo fiscal; es decir se ganó pero se perdió, así como lo complicado que resulta para el Estado pretender que los particulares paguen adeudos que en ocasiones resultan impagables; también nos concretamos a una solución que ponga fin a este juego de ilegalidades haciendo valer la garantía de seguridad jurídica, además de respetar la equidad entre las partes al momento de entrar a un juicio.

El primer capítulo nos introduce a la importancia que tiene contar con un sistema jurídico que le permita a los particulares solicitar justicia frente a las actuaciones de las autoridades, por otro

lado se busca la primicia dentro de esta rama del derecho, analizando de cerca al Estado Francés, con el nacimiento de tribunales que impusieran el orden en esta materia, además la evolución que han tenido los tribunales de carácter administrativo en México en sus diferentes etapas históricas mismas que nos muestran el accionar de los gobiernos pasados por ubicar un tribunal que permita certeza en la aplicatoriedad de la ley entre gobernados y autoridades.

En el capítulo segundo se analizan conceptos básicos respecto a las funciones del Estado, sobre la división de poderes, las autoridades existentes con sus facultades bien delimitadas y la fuerza e impacto social que tienen los actos que de ellas emanan, el control jurisdiccional administrativo como relación causal entre el gobierno y los particulares, con lo que se conocerá la esfera jurídica del Estado.

El tercer capítulo bosqueja cuáles son las fases procesales que se llevan dentro del Juicio Contencioso Administrativo, analizando la procedencia, las partes que actúan dentro del proceso y la substanciación del juicio de nulidad.

El cuarto capítulo analiza el aspecto legal de los recargos, su naturaleza, su función, el procedimiento de cálculo y los tipos de recargos que existen, al analizarlos demostraremos como el monto del recargo puede alcanzar un importe muy alto que resulte imposible pagarlo.

El último capítulo analiza la sentencia, en especial la que se dicta en el juicio de nulidad, pero con más detalle aquella que resulta para efectos, la finalidad es tener un panorama más amplio y detallado sobre ese último punto denominado "sentencia" que decide en una controversia quien tiene la razón y hasta qué punto la tiene, pero en el caso concreto pretendo demostrar como la sentencia para efectos es injusta y entonces darle una nueva visión.

Posteriormente menciono los resultados comentando la propuesta que concluirá mi trabajo.

## **CAPÍTULO 1**

# **ORÍGENES DE TRIBUNALES ESPECIALIZADOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA Y SU INCURSIÓN EN MÉXICO**

### **1.1 LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA.**

Resulta necesario para el desarrollo del presente trabajo, analizar en primera instancia el terreno jurídico en el que nos desenvolvemos, la materia administrativa que regula la totalidad de normas jurídicas encaminadas a tutelar la actividad del Estado, tanto en su interior como en las relaciones con otros entes o individuos; para ello estudiamos el ámbito de esa materia y la forma en que se imparte justicia.

Para poder hablar de justicia administrativa debemos remontarnos a sus antecedentes, ellos se localizan en el sistema francés, el cual presentó la primera alternativa para conocer de los conflictos suscitados entre la Administración Pública y los gobernados. Aunque para efectos didácticos de esta tesis el sistema francés se analizará en el siguiente punto, por el momento analizaremos de manera integral que es la justicia administrativa.

Señalado el origen geográfico de donde emana la justicia administrativa, ahora analizo el origen humano, o sea el factor humano que independientemente de la población que se trate, ha

sido la constante que provoca el nacimiento de la justicia administrativa.

Aquellos que han ostentado el poder en cualquier parte del mundo, en el momento de ejercer sus funciones como soberano de esos territorios y pueblos, al asumir el poder que da el ser gobernante, han llegado a cometer arbitrariedades que los han conducido a ser injustos, máxime si recordamos que la palabra del Rey no podía ser refutada, ni tampoco era susceptible de poner en juicio su dicho, por lo que durante largo tiempo dominó el criterio de que el gobernante no podía ser juez de sus propios actos. En ese orden de ideas, se debía crear un ente que confrontara de manera legal y pacífica a la administración que fuera ilegal, obligándola a mantenerse apegada a lo que dispusiera el orden jurídico.

Entonces, tenemos que desde las primeras agrupaciones humanas el poder a sido un factor desencadenante de arbitrariedades e injusticias, por lo que es necesario que el poder y quienes lo ostentan tengan un freno, para ello resulta imprescindible crear un marco normativo que permita una defensa y regule la actividad de los gobernantes.

“De esta forma, podemos percatarnos que los medios de impugnación contra los actos del Estado en su forma contemporánea,



tienen su raíz histórica fundamentalmente en las luchas civiles”<sup>1</sup>

Andrés Serra Rojas, nos instruye respecto a lo que debe entenderse por justicia administrativa, señalando que es el conjunto de principios y procedimientos que establecen recursos y garantías para la defensa de los particulares frente a la autoridad, cuando ésta ha emitido actos que transgreden la esfera del gobernado; la pugna de intereses se dirimen en un Tribunal Administrativo especializado en las relaciones jurídicas que tienen entre sí la administración pública y los particulares.

En la actualidad la justicia administrativa sustenta su razón de ser, en el hecho de que todo ciudadano debe ser escuchado por los distintos órganos especializados en ésta materia y es la Constitución Federal que en su artículo 14, consagra la garantía de audiencia; la legislación mexicana a dispuesto 4 mecanismos encargados de prever justicia y dar audiencia a quien lo solicite, siendo estos:

#### **1.- Instancias Administrativas:**

- a) Procedimiento de aclaración administrativa.**
- b) Reconsideración.**
- c) Condonación de multas.**

---

<sup>1</sup> SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C. LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA. 3Ed., Porrúa, México, 2001, pág. 48

d) Escrito para desvirtuar hechos u omisiones. (en facultades de comprobación fiscal)

2.- Recursos administrativos:

- a) Revocación.
- b) Revisión.
- c) Inconformidad.

3.- Juicio de nulidad.

4.- Juicio de amparo.

De los procedimientos anteriores, los marcados con el número 1 y 2 se ventilan ante las propias autoridades administrativas, el 3 ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y el 4 ante órganos del Poder Judicial de la Federación.

Entonces, tenemos que la justicia administrativa consiste en los mecanismos que cuidan la armonía entre los gobernados y el gobierno.

En el presente trabajo sólo estudiaremos el punto marcado con el número 3; así tenemos que para el desarrollo del procedimiento contencioso administrativo, el Estado decide crear Tribunales Administrativos, que son células autónomas de la Administración Pública. En México, entre los Tribunales Administrativos Federales tenemos el Tribunal Federal Agrario, el Tribunal Federal del Trabajo y el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y

Administrativa. En el caso de los Tribunales Administrativos Locales, encontramos al Tribunal Contencioso Administrativo de la entidad federativa que corresponda dependiendo de la circunscripción geográfica que se trate.

La doctrina señala que existen: Tribunales Administrativos de Justicia Retenida; estos son los que se limitan a proponer una decisión a la autoridad administrativa y en estos tribunales se encuentran aquellos que ejecutan el procedimiento contencioso administrativo. Por otra parte, tenemos a los Tribunales Administrativos de Justicia Delegada, donde se actúa como verdadero juez y en consecuencia impone de manera tajante una decisión que debe ser llevada a cabo al pie de la letra, poseen el poder de coercionar, en este grupo tenemos a los juzgados y tribunales que forman parte del Poder Judicial.

La Justicia Administrativa, es de vital importancia en la vida de los ciudadanos mexicanos, porque la Administración Pública Federal es cambiante y compleja, máxime si se ha cambiado de sexenio, debido a que cada mandatario federal le impone su toque personal e inserta dentro de la Administración a su múltiple equipo de trabajo, el cual no siempre resulta el más idóneo por diversas razones; como la falta de conocimiento sobre sus facultades o ausencia de vocación para la función pública, bajo esa óptica se aplica mal la ley presentándose ilegalidades.

La justicia administrativa tendrá su plenitud en el momento en que se conjuguen todos los ordenamientos legales aplicables en materia administrativa; debe existir una relación soportable y susceptible de sobrellevar por parte de todos los involucrados. Adam Smith, economista escocés señaló los principios teóricos que deben seguir las leyes que resulten impositivas; estos principios se referían a la justicia, certidumbre, comodidad y economía, los cuales Smith los concibe de la siguiente manera:

''Justicia; este principio consiste en que los habitantes de una nación deben contribuir al sostenimiento del gobierno en una forma proporcional y equitativa lo más cerca de su capacidad económica. De la observancia o inobservancia de este principio se desprende la equidad o la inequidad.

...

Certidumbre; este principio consiste en que toda la ley de impuestos deben señalarse con precisión los elementos esenciales de éstos para evitar que existan actos arbitrarios por parte de la autoridad. Dichos elementos esenciales de los impuestos son: objeto, sujeto, tasa, tarifa y cuota.

...

Comodidad; este principio consiste en que todo impuesto debe recaudarse en la época y en la forma en que mas convenga al contribuyente para realizar su pago. Esto es, escoger las fechas o periodos que, de acuerdo con la naturaleza del gravamen, sean más ventajosas para el causante.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

...

Economía; consiste en que el rendimiento del impuesto debe ser lo mayor posible, para ello, su recaudación no debe ser onerosa, es decir, el Estado debe preocuparse por contar con una buena administración, a fin de que resulten menos costosas las erogaciones inherentes a la administración y recaudación de los impuestos que las cantidades recaudadas''<sup>2</sup>

Los principios señalados por Smith son considerados en la actualidad para la creación de las normas jurídicas de índole tributario; claro esta que no se asumen al pie de la letra. Sin embargo, esos principios se siguen observando lo que en teoría permite la

posibilidad de asegurar que existen en nuestras esferas jurídicas ciertos elementos que permiten administrar justicia entre los causantes y el gobierno ya sea federal o local, por ejemplo el de justicia, se aprecia cuando se provoca que las leyes guarden un orden de generalidad es decir van encaminadas a un grupo determinado de personas que por su actividad o consumo se ven dentro de la hipótesis legal que se analice, así los gobernados tienen conocimiento de que actos tendrán como consecuencia el pago de una contribución.

---

<sup>2</sup> SMITH Adam LA RIQUEZA DE LAS NACIONES, Fondo de cultura Económica, México, 1985, pág.726

El de certidumbre permite a los contribuyentes tener pleno conocimiento de los elementos que conforman la contribución, permitiendo reconocer los siguientes elementos: sujeto, objeto, base, tasa o tarifa. Elementos que en su conjunto permiten conocer el hecho imponible de la hipótesis legal y dependerá de los causantes provocar o no el hecho generador.

Lo que respecta a la directriz de comodidad, resulta la intención de la administración pública por crear mecanismos que permitan a los causantes cumplir con sus obligaciones contributivas más fácilmente. Sin embargo, como ya se ha manifestado en ideas anteriores ese abanico de posibilidades queda fuera de toda lógica o de efectividad, soporto mi idea en el hecho de que las políticas económicas no siempre están adecuadas a lo que representa la sociedad y economía; por lo tanto, las acciones encaminadas a cumplir las obligaciones tributarias son complicadas, creando confusión entre los contribuyentes.

Por su parte, el principio de economía que señala Smith, atiende al hecho de que los gastos de operación de la administración pública nunca deben ser superiores a la suma de recaudación de ingresos, resulta muy difícil considerar que en ocasiones los gastos superan lo que se tiene; es decir, que no hay una planeación, proyectos plasmados a futuro de lo que se va a hacer y con cuanto se va a llevar a cabo; cuando esto sucede las instituciones públicas tienen dos opciones, una recortar presupuesto que es sinónimo de ser ineficiente, de no terminar el trabajo o dejarlo

inconcluso y la segunda alternativa es solicitar un préstamo y obtener deuda pública.

Cuando las disposiciones gubernamentales resultan inadecuadas, sus leyes impositivas son injustas, sus actos devienen en medidas antieconómicas y el Estado podría en papel ser muy rico, más en la realidad es muy pobre porque tiene muchos deudores, pero todos ellos no tienen como pagarle por lo tanto el Estado ve limitado su accionar con tantas deudas. Por ende, la intención primordial de la justicia administrativa no se lleva a cabo propiciando un roce entre gobierno y gobernados.

Una consecuencia de lo expuesto en el párrafo que antecede, es el alto impacto económico que provocan las sanciones de tipo pecuniario a aquellos contribuyentes que por alguna razón se les han impuesto, estas sanciones pueden llegar a arruinarlos y en el peor de los casos crean un escaparate para una mayor evasión fiscal.

Como hemos analizado la incursión de los contribuyentes en el cumplimiento de sus obligaciones tributarias no es nada fácil, por el contrario es un camino que debe analizarse con lupa y para ello resulta necesario la existencia de ordenamientos legales que permitieran a los gobernados poder defenderse y solicitar la justicia administrativa en caso así requerirlo.

## **1.2 EL CONSEJO DEL ESTADO FRANCÉS, VÍNCULO TRASCENDENCIA EN MÉXICO.**

Como ya se manifestó, aquél que ostenta el poder a menudo abusa de él, infringiendo la ley, en Francia no fue diferente, antes de la Revolución Francesa existía una administración centralizada, todas las funciones del Estado se encontraban en manos del príncipe o monarca, como soberano impartía la justicia a su real saber y entender.

El pueblo francés se encontraba sometido a una triple explotación, es decir, eran explotados por los burgueses, por el clero y por el poder real, tenían la obligación de pagar tributos, alcabalas, diezmos, primicias, obvenciones parroquiales; en pocas palabras debían aceptar y resignarse a las villanías y atropellos que estos tres grupos cometieran, no existía medio de defensa alguno para el pueblo.

Ese era el ambiente que vivía el pueblo francés en aquella Francia de 1789, como se puede notar prevalecía la injusticia; como toda opresión brutal tarde o temprano debe acabar el 14 de julio de ese año se desata una revolución, movimiento social que tiene como premisa cambiar y eliminar la actuación despótica de las autoridades regentes en ese momento, implantando justicia.

Las actuaciones posteriores al movimiento armado trajeron consigo la >Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano<, la cual estableció los siguientes principios:



"Igualdad ante la justicia. Igualdad de todos ante la ley. Soberanía del pueblo. Igualdad de impuestos. Igualdad en la repartición de las herencias. Libertad de expresión y de prensa. Libertad de trabajo. Libertad de cultos. Derecho de resistencia ante la opresión. Soberanía nacional."<sup>3</sup>

De lo anteriormente transcrito, tenemos que existe una necesidad apremiante por la justicia, por un trato igual ante la ley; porque aquellos que gobiernen no hagan un uso indebido del poder que se les ha conferido.

Tras la caída de la monarquía francesa, el derecho administrativo fue tomando mayor fuerza creándose el Consejo del Estado Francés, el cual servía en materia administrativa y jurisdiccional como cuerpo consultivo, pues aun no tomaba decisiones propias en virtud de que era un ministro quien ejercía las facultades de resolución respecto a las situaciones jurídicas que se pretendieran dirimir.

Con el régimen de Napoleón Bonaparte, el Consejo del Estado Francés fue objeto de recelo por los liberales. Sin embargo, a la caída del Estado Napoleónico adquiere mayor fuerza e independencia, reorganizándose el Consejo y se independiza del titular del poder ejecutivo para así tomar sus propias decisiones y

---

<sup>3</sup> GONZALEZ BLACKALLER Ciro E. y Guevara Ramírez Luis SÍNTESIS DE HISTORIA UNIVERSAL, 18ed., Herrero, México, 1977, pág. 268.

tener la facultad de poder ejercer coerción sobre las decisiones que se tomarán.

### **1.2.1 Su Organización**

El Consejo de Estado, queda actualmente con la siguiente competencia:

1. - Como juzgador de única instancia para resolver asuntos de importancia nacional.
2. - Como juez de apelación para los casos en que no conocieran las cortes.
3. - Como juez de casación de los fallos emitidos por los tribunales administrativos especiales y las cortes de apelación.

El Consejo de Estado resulta el máximo órgano jurisdiccional de la organización administrativa, quedando como órganos inferiores las Cortes Administrativas de Apelación, los Tribunales Administrativos de primera instancia y los Tribunales Administrativos Especiales.

Con esta organización, se logró finalmente que este Consejo pudiera adoptar medidas cautelares positivas y ejecución de sentencias, aspectos importantes porque le dan a ese Consejo plena jurisdicción en sus actuaciones.

El Consejo de Estado cuenta con un vicepresidente, cuatro presidentes de sección o salas, consejeros de servicio ordinario,

comisarios, auditores y un secretario general. La presidencia es asignada al presidente del gobierno o al ministro de justicia.

Los miembros del Consejo de Estado son inamovibles en sus cargos y su remoción es por causales muy específicas, donde el honor y la reputación son aspectos que se deben ver transgredidos.

Cuando el Consejo de Estado funcione en su carácter de asamblea general o plenaria se integrará por los presidentes de las cinco secciones, dos de los presidentes adjuntos de la sección del contencioso, tres consejeros de estado, el presidente de la subsección que tiene a su cargo el asunto, los comisarios y auditores.

Para que el Consejo funcione en comisión permanente, éste se integrará por un presidente que será electo entre los miembros de las secciones administrativas y cinco consejeros de estado, así como cuatro consejeros de servicio extraordinario.

Para funcionar por sección cada una de ellas se verá integrada por un presidente, un grupo de consejeros de estado, un grupo de comisarios y auditores.

Ahora bien, la estructura física del Consejo de Estado está compuesta por cinco salas; la primera en materia de finanzas, la segunda en materia de obras públicas, la tercera denominada interior, la cuarta llamada social y la quinta es aquélla que tiene la función jurisdiccional.

### **1.2.2 Sus Funciones**

Como ya lo hemos indicado, el Consejo de Estado funciona de dos maneras por secciones o salas y en asamblea general o plenaria.

Cuando funciona por secciones, cada una de ellas asume la materia que se ha visto en los párrafos anteriores, cuando la materia no estuviera bien definida, el asunto se le atribuirá en forma expresa a una de las secciones.

Dentro de cada sección, los asuntos se distribuyen entre sus miembros para analizar el expediente y presenten los proyectos de resolución, así la sección podrá estudiarlos y resolver como juzgue pertinente.

Existen ocasiones que para tramitar un asunto, resulta necesario que intervengan varias secciones en razón de que la materia que corresponda a dicho asunto es muy amplia, para poder resolver presidirá la reunión de secciones el presidente más antiguo en cuanto al cargo de los que se encuentren presentes.

La asamblea general o plenaria, conocerá de todas las materias pero los asuntos deben revestir cierta importancia, dentro de sus funciones esta el asesorar al gobierno o a los ministerios en las materias de su competencia.

El Consejo de Estado podrá funcionar en asamblea general extraordinaria en caso de ser necesario, al mismo tiempo existe un

órgano denominado comisión permanente, que se encarga de estudiar los proyectos de ordenanzas y decretos elaborados por una delegación especial de funciones legislativas.

### **1.2.3 Sus Facultades**

Este Consejo es un órgano con dos tipos de facultades, nos referimos a las consultivas y a las de tipo jurisdiccional.

Si lo consideramos un órgano de carácter consultivo, tenemos la siguiente facultad: Se obliga a revisar los reglamentos de la Administración Pública y otros más.

En la facultad jurisdiccional tenemos:

1. - El Consejo de Estado en primera y única instancia, como un juez administrativo, a excepción de aquellos casos en los que exista una ley especial que establezca otra jurisdicción para su conocimiento.
2. - Es como un tribunal de apelación para los asuntos seguidos ante los demás tribunales, con la salvedad de que hay asuntos de los que toca conocer de la apelación a las Cortes Administrativas de apelación.

### **1.2.4 Sus Recursos**

El Consejo de Estado tiene dentro de su función jurisdiccional los siguientes recursos:

1. - Recurso por exceso de poder.
2. - Recurso por desviación de poder.
3. - Recurso de interpretación.

El primero de ellos tiene por objeto declarar la nulidad de aquél o de aquellos actos o resoluciones emitidas con vicios de legalidad, este recurso puede invocarlo toda persona que tenga un interés en anular ese acto administrativo impugnado, cabe señalar que no es necesario que exista un derecho subjetivo transgredido. Se interpone cuando exista incompetencia de la autoridad que dictó el acto administrativo; cuando exista violación a las formalidades que reviste el procedimiento; o cuando se viole de fondo a una norma jurídica ya existente.

Este recurso procede contra todos los actos administrativos con independencia de la autoridad que los emite y en contra de los actos reglamentarios y de los decretos emitidos con facultad delegada para legislar.

El recurso denominado de desviación de poder tiene por objeto la revisión de una resolución administrativa, que fue emitida por una autoridad competente, que observe plenamente las formalidades prescritas y que no incurrió en ninguna violación formal a la ley. Sin embargo, al dictarla la autoridad emisora hizo uso de

facultades discrecionales para fines diversos de aquellos para los cuales le fueron conferidas esas facultades; como se puede dilucidar en el caso concreto no existe error, lo que ocurre en el presente caso es una intención directa de esa autoridad por sobre limitarse en sus poderes.

Este tipo de recurso ha caído en desuso porque las autoridades ya no tienen facultades discrecionales en virtud de que sus poderes, facultades, funciones, atribuciones, se encuentran plenamente definidas y limitadas en algún ordenamiento legal por ende, ya no existe nada oculto que pueda ser discrecional, porque recordemos que ninguna autoridad puede ir mas allá de lo que le está permitido por la ley.

Por lo que respecta al recurso de interpretación, el objetivo a perseguir es que el Consejo interprete un acto administrativo que se ha puesto a su consideración, dicho acto puede ser un asunto que esté conociendo un Juez del Poder Judicial o un Juez Administrativo.

Para este recurso hay dos vías, a través del reenvío de tribunales judiciales o de manera directa.

**El Recurso de Interpretación en Reenvío de Tribunales Judiciales:** se plantea cuando durante la tramitación de un proceso que tiene lugar en un tribunal del Poder Judicial, éste debe resolver sobre la interpretación de un acto administrativo, luego entonces, solicita que sea un juez administrativo quien se pronuncie sobre la interpretación del referido acto. Lo anterior tiene su razón en el

hecho de que según la teoría francesa los tribunales judiciales no pueden pronunciarse sobre asuntos en materia administrativa, salvo casos especiales.

El Recurso Directo de Interpretación: consiste en una solicitud directa a este Consejo para que se pronuncie sobre como debe ser interpretado un acto administrativo en específico.

### **1.3 EVOLUCIÓN NACIONAL DEL TRIBUNAL ADMINISTRATIVO.**

En nuestro país nacen los Tribunales administrativos, tras la necesidad de regular las actuaciones entre gobierno y gobernados, como ocurrió en otras partes del mundo; en México la creación de estos tribunales ha tenido su oposición tanto teórica, como política, sin embargo, finalmente los tribunales administrativos son órganos necesarios para el marco legal vigente.

#### **1.3.1 Época Colonial**

Es importante señalar que en territorio mexicano en el año de 1789, estaba vigente la etapa histórica conocida como la Colonia o Virreinato Español o la Nueva España. El sistema legal que existía en esa época era el judicialista, aquél donde los órganos que impartían justicia en el ámbito administrativo eran aquellos que pertenecían al Poder Judicial.

Estos órganos eran conocidos como las Audiencias Reales de las Indias, a dichas audiencias podía acudir cualquier persona



que se sintiera agraviada en alguno de sus derechos, entonces podía apelar y recurrir libremente los actos emitidos por los Virreyes y los Gobernadores de los territorios de la Nueva España. De todas las cosas que los virreyes y gobernantes proveyeran a título de gobierno está ordenado por si alguna parte se sintiera agraviada pueda apelar y recurrir a las Audiencias Reales de las Indias.

Esa Audiencia conocía de las impugnaciones en contra de los fallos que emitieran todas las personalidades que hicieran uso y actuaran en nombre del poder público que se les había atribuido, por supuesto que debía existir una transgresión a un particular para que esos actos fueran revisados por la Audiencia Real.

Los Gobernadores, Virreyes, Regidores, Alcaldes, también podían defender su postura por lo que en caso de insistir en que su fallo era apegado a derecho y no lo contrario como podía haberlo dilucidado la Audiencia Real de las Indias; era posible defender su actuación impugnando aquel fallo ante el Real Consejo de Indias y aquí se resolvería en definitiva cuál fallo era el que debía prevalecer, si el emitido por las autoridades gubernativas o el pronunciado por la Audiencia Real.

Así las cosas, tenemos en esa época dos instancias para dar solución a las cuestiones administrativas de la Colonia, primera instancia las Audiencias Reales de las Indias, como segunda y definitiva instancia el Real Consejo de Indias.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

Sin embargo, con el paso del tiempo el régimen administrativo se modificó apareciendo la Real Ordenanza, órgano que en materia de justicia fiscal creó la Junta Superior de Hacienda, la cual era un Tribunal de Apelación de tipo especial, toda vez que resolvería aquellos asuntos contenciosos que versaban sobre las rentas o sobre el real erario, sustrayendo la jurisdicción tributaria de la competencia de los tribunales ordinarios, es decir, separando y especializando la materia, lo que resultaba realmente interesante y un gran avance en la materia que hoy nos ocupa.

Sin embargo, a pesar de los intentos por parte del Reino Español, porque rigiera el orden jurídico en sus nuevas tierras, eso no fue posible, porque de lo anterior hemos revisado que los actos que emitieran las autoridades gubernativas eran susceptibles de ser revisados cuando algún particular viera agraviada su esfera jurídica. No debemos olvidar que en la época de la colonia, las únicas personas que tenían derechos definitivos eran los peninsulares y eran ellos quienes precisamente ocupaban la gran mayoría de los cargos públicos; luego entonces, un esclavo no podía pararse frente a esa corte para realizar apelaciones, continuando con el análisis un trabajador que no fuera considerado esclavo, pero fuera un hombre sin poder, ni relaciones, podía pararse en dicha institución y solicitar justicia, pero era muy difícil que le resolvieran favorablemente.

La ley era ineficaz y su intento de justicia administrativa o tributaria quedo en eso, es decir, en un correcto bosquejo de lo que debió ser, apoyo mi comentario en el siguiente hecho que de igual forma como sucedió en Francia la población de la Nueva España se

levantó en contra de la tiranía que prevalecía; claro está que en el movimiento de independencia hubo muchos factores que influyeron en ese movimiento armado, pero resultaba una realidad el descontento social, que tenía su origen en el abuso de poder e ilegalidad de los actos que emitían las autoridades.

El 14 de septiembre de 1813, ya iniciado el movimiento de independencia nacional, uno de los caudillos José María Morelos y Pavón, en el Congreso de Chilpancingo da lectura y vida a un documento que es conocido como Sentimientos de la Nación o 23 puntos para una Constitución, donde se analiza la idea de la división de poderes de manera absoluta, como medio de control de quienes ostenten el poder, aunque ello impedía la existencia de un órgano jurisdiccional dentro del poder ejecutivo.

Las directrices sobre las que versaban esos 23 puntos eran:

1. - América era libre e independiente de España.
2. - La religión católica era oficial y exclusiva.
3. - La soberanía era del pueblo.
4. - Se implantaba la democracia representativa.
- 5.- El poder debe estar dividido en tres grandes grupos ejecutivo, legislativo y judicial.
6. - El hombre tiene algunos derecho inherentes.

De los puntos señalados por ese documento tenemos que el ideal de libertad es indispensable, pero para su realización es importante considerar a la justicia como elemento paralelo del bienestar de una sociedad, la justicia entre los hombres y frente a

sus autoridades debe ser real para poder obtener una sociedad progresista y en paz.

### **1.3.2 *Época Independiente***

El 24 de febrero de 1821, se termina la guerra de independencia, pero hasta el 27 de septiembre del mismo año se proclama su consumación e independencia de México por el Ejército Trigarante, en el deseo de saborear el triunfo no sólo de una batalla sino de un estilo de vida, provocó que los festejos se alargaran y las multitudes se volcaron a disfrutar, a ver horizontes risueños y una prosperidad interminable.

La gran mayoría de los mexicanos se limitó a vivir en el éxtasis que le producía la libertad. Sin embargo, muy pocos individuos se dieron cuenta que por el simple hecho de ser una nueva nación, era lógico pensar que se comenzaba de cero, lo primero era organizar al país, el trabajo resultaba arduo.

Mientras la guerra de independencia nacional se encontraba en la recta final, se dieron a conocer dos documentos importantes que plasmaban las bases para la formación del México independiente, me refiero al Plan de Iguala y a los Tratados de Córdoba, documentos que sentaron las bases del Derecho Público Mexicano; aunque ambos documentos eran sencillos y muy deficientes, porque el primero se apoyaba en muchas de las prácticas dictadas en la Constitución Española y por su parte los

Tratados de Córdoba permiten que se inmiscuyan en ese nuevo país los propios españoles.

A continuación se transcribe el artículo 15 y 21 del Plan de Iguala en el punto que nos interesa, y algunos de los miembros que conformaron la primera junta provisional gubernativa; (las transcripciones señaladas se anotan en el orden que se indico):

''... todos los ramos del Estado quedasen sin alteración alguna, y aún los empleados políticos, eclesiásticos, civiles y militares en el estado mismo que existían...''<sup>4</sup>

''... se procedería en los delitos con total arreglo a la Constitución Española...''<sup>5</sup>

''1. - Don Antonio Joaquín Pérez Martínez, Obispo de la Puebla de los Ángeles; en carácter de Presidente.

2. - Don Juan de O'Donojú, Teniente General de los ejércitos españoles.

3. - Don Manuel Velásquez de León, Ex secretario de Virreinato, Tesorero de bulas.

4. - Don Manuel Montes Argüelles, Hacendado de Orizaba.

5. - Don Pedro José Romero de Terreros, Conde, Marqués y Capitán de alabarderos de la guardia del Virrey.''<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> RIVA PALACIO D. Vicente, MÉXICO A TRAVÉS DE LOS SIGLOS, 23ed., Cumbre, México, 1987, tomo VII, pág. 11-12.

<sup>5</sup> Ibidem

<sup>6</sup> Ibidem

De las transcripciones realizadas, podemos dar cuenta que cuando México se transforma en una nación independiente, sus bases jurídicas fueron francamente débiles y a mi parecer equivocadas, (situación que prevalece en el México actual) porque no entiendo como es posible que se luchó por una independencia una vez que se ha ganado termines invitando cómo colaboradores a unas personas que precisamente ostentaban el poder por el cual peleaste y del que se quejaban.

Con esa lucha que duró casi 11 años continuos, al ser independiente sobrevinieron muchos problemas al país, la contabilidad fiscal no fue la excepción, había llegado el momento de hacer nuevas y distintas aplicaciones de los recursos económicos del Estado, éste se encontraba pobre por lo que existía la necesidad de recaudar impuestos, plantear un comercio con nuevas expectativas y nuevas tarifas para su realización. Todos estos tropiezos reclamaban con urgencia medios inmediatos y activos de administración.

De los errores cometidos las dificultades se hacían cada vez mayores porque gravitaban más compromisos en el imperio mexicano, había una carencia de recursos por la falta de un sistema económico que permitiera sanear las finanzas públicas, mientras que la Junta Provisional y la Regencia continuaban laborando sin éxito alguno; finalmente se convocó y se llevaron a cabo elecciones que permitieran formar un Congreso que tenía por objetivo prioritario resolver la problemática del México de ese tiempo.

Ese Congreso proclama el Imperio Mexicano y como emperador Agustín de Iturbide, quien por su actitud poco leal a la nación abdica, este acontecimiento dio paso a la instalación de un Congreso Constituyente que implantó las bases jurídicas para el establecimiento de una Federación por las que debía normarse esa nueva nación, optando por la división de poderes, independizando al judicial y organizando al ejecutivo y legislativo.

De los debates ocurridos en ese Congreso, los postulantes liberales progresistas y federalistas, tuvieron a bien el 4 de octubre de 1824 expedir la primera Constitución Federal de México; ordenamiento que como ya habíamos señalado impuso la separación de poderes y como tribunales competentes para dar solución a las controversias administrativas, los pertenecientes al Poder Judicial. Cabe señalar que en esas décadas hubo muchos movimientos armados y sobre todo muchos movimientos que traían consigo diferentes maneras de pensar y de administrar un buen gobierno, por lo que México estaba influenciado de diferentes corrientes ideológicas, a lo anterior aporto un comentario del escritor Dionisio J. Kaye, mismo que señala:

''Debemos hacer mención que la Constitución de 1824 sufre, entre otras influencias, la de la Constitución Norteamericana. Acepta el rígido sistema judicialista con división de poderes, que más tarde va a dar paso al sistema contencioso material...''<sup>7</sup>

---

<sup>7</sup> KAYE J. Dionisio, DERECHO PROCESAL FISCAL, 6ed., Themis, colección Textos Universitarios, México, 2000, pág. 75

En 1833, Valentín Gómez Farias expide unas leyes pre-reformistas que tienden a quitarle poder y bienes a la iglesia, para con ello enfrentar la guerra que se sostenía en el territorio de Texas. En el año entrante de 1834, toma el poder como presidente de México Santa Anna y con ese presidente los mexicanos también tuvieron que soportar una de las políticas fiscales más severas y absurdas que la historia de México ha tenido, por otra parte es muestra idónea de lo que el poder sin un límite puede provocar.

En el tiempo que gobernó Santa Anna, el país cada día se encontraba más poblado, con ello hombres y mujeres trabajaban en los campos, las minas, pero aún así el déficit económico en el país no se resolvía y todo debido a que la rama hacendaria era un fracaso total, había establecido aranceles monstruosos, impuesto derivados de la cantidad de ventanas que hubiera en tu casa, un impuesto especial que se cobraba para poder tener derecho a ser ciudadano mexicano, se vendió gran parte del territorio nacional, gravaron todas las rentas, el gasto público no tenía límites.

El Congreso Constituyente emitió el proyecto titulado Bases Constitucionales expedidas por el Congreso Constituyente el 15 de diciembre de 1835; los cuales terminan con la forma de gobierno que había adoptado la Constitución de 1824, para así tomar la forma centralizada de gobierno, en estas bases instituyen el procedimiento contencioso fiscal en su base décima cuarta, misma que a la letra dice:



“Una ley sistemará la hacienda en todos sus ramos: establecerá el modo de cuenta y razón, organizará el tribunal de revisión de cuentas y arreglara la jurisdicción económica y contenciosa de este ramo”<sup>8</sup>

A pesar de que se reconocía el contencioso fiscal, esto no implicaba que la idea francesa no prevaleciera, es decir, ese tribunal estaría especializado en atender las cuestiones relativas al erario público, pero dependería del poder judicial por ende no era propiamente un tribunal administrativo; todo atendiendo a una estricta separación de poderes.

Como ya hemos mencionado con antelación durante este periodo la necesidad de recaudar era demasiada y el 20 de enero de 1837 se confirmó la competencia del Poder Judicial de la Federación para conocer de los asuntos que versaren con la hacienda pública, así mismo este ordenamiento señaló la competencia de quienes recaudarían los impuestos, además de quienes eran los facultados para ejercer la coerción para exigir el pago de esas contribuciones.

El 25 de mayo de 1853, Don Teodosio Lares formula una ley que arreglaría la materia contenciosa administrativa y para ello establece un Consejo de Estado, como tribunal administrativo y el proceso contencioso administrativo impartiendo el estilo de la justicia retenida, conformándose así una evolución importante en la

---

<sup>8</sup> CERVANTES MONTENEGRO Joaquín EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, T.F.F., México, Vol. X, 1991, pág. 18

institución de un tribunal administrativo partiendo del sistema jurídico francés.

Esa ley fue conocida por Ley Lares y se denota una separación tajante entre los ámbitos de competencia, por una parte el administrativo y por otra el judicial.

El proceso que tenía esta ley, preveía los siguientes recursos:

1. - De apelación.- se tramitaba en la sección del Contencioso y lo resolvía el Consejo de Ministros, esta decisión era definitiva y no procedía su impugnación.
2. - De aclaración.- Se encargaba de depurar las resoluciones contradictorias o ambiguas.
3. - De nulidad.- procedía contra las actuaciones por defecto de procedimiento que se emitieran en resoluciones definitivas; como por ejemplo: no haber sido llamado a juicio, no haber sido oído, una inexacta valoración de la probanzas, o que al momento de dictar la resolución hayan actuado un número inferior de los consejeros requeridos por ley.
4. - De fondo.- aquí se ventilaba legalidad de las resoluciones que debían seguir los mismas formalidades respecto de las partes en contienda.

Sin embargo, aún cuando la Ley en términos generales podía ser muy buena, el tiempo en que surgió no favorecía mucho su

aplicatoriedad por la inestabilidad económica, política y social del país.

### **1.3.3 *Época de la Reforma***

Esta etapa comienza a partir de la caída de Santa Anna y con la llegada de pensadores, políticos profesionales notables que pretendieron dar un giro radical a la forma de hacer las cosas en nuestro país. Lamento decir que desgraciadamente para nuestro país, algunos de estos personajes se equivocaron estando en el poder.

En 1856, Ignacio Comonfort en ejercicio de sus facultades presidenciales, expidió el Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana, con el que se continuó la tendencia legislativa de que la impartición de justicia sólo podía corresponderle al Poder Judicial, independientemente de la materia que se tratase.

Fue hasta el 5 de febrero de 1857, que surgió la segunda Constitución Federal de nuestro país, el artículo 50 se refirió a la división de poderes, en tanto que el precepto 97 señaló las facultades o materias que conocerían los tribunales de la federación, quedando una vez más comprendida en éstas la materia administrativa.

En dicha Constitución se señaló que el Poder Judicial de la Federación se integra por la Suprema Corte de Justicia, Tribunales Colegiados de Circuito y Juzgados de Distrito. Como se observa no existe un órgano especializado en la materia administrativa dentro

del Poder Judicial, lo anterior porque se creía plenamente en la división de poderes y además que se consideraba al Juicio de Amparo, como un medio de defensa que superaba con amplia ventaja al sistema contencioso administrativo y por ende a aquellos tribunales especializados dependientes del Poder Ejecutivo; sumado a que los antecedentes más próximos revelaban que el Ejecutivo podía hacer mal uso de ese acercamiento con los tribunales administrativos que propiciaría tener una justicia del lado de la autoridad.

De la anterior disposición surgió una controversia respecto al procedimiento mediante el cual los tribunales federales habrían de conocer de las controversias administrativas, provocando discrepancia en el momento de querer interpretar la ley. Conforme al artículo 97, fracción I, de la Carta Magna de 1857 un órgano jurisdiccional sólo sería un Tribunal del Poder Judicial de Federal; esa era una postura, mientras la otra, correspondía a pretender que debía ser otra vía la que resolviera los conflictos que se suscitaban en materia administrativa.

El artículo en comento dispuso:

''Corresponde a los Tribunales de la Federación conocer:  
I. De todas las controversias que se susciten sobre el cumplimiento y aplicación de las leyes federales''

Según Ignacio L. Vallarta, sostuvo que era imposible tramitar en juicio ordinario aquellas impugnaciones que fueran en contra de actos administrativos que hubiesen violado una ley federal.

Por su parte, Jacinto Pallares indicó que era imposible que el poder administrativo tuviera en sus manos una actividad que le correspondía ejercitar a otro poder, y si así lo pretendiera violase lo dispuesto en la máxima ley.

Ignacio Mariscal, apoyaba la creación de otro tipo de tribunales que atendieran los conflictos en materia administrativa porque el texto constitucional era insuficiente por lo que resultaba necesario la regulación específica en ese tipo de contiendas.

La Suprema Corte de Justicia decidió que el sistema que debía prevalecer en nuestro sistema jurídico era el judicialista y que los tribunales federales debían de conocer de cualquier materia donde estuviera en juego un ordenamiento federal.

En 1865 se expidió la Ley sobre lo Contencioso Administrativo, con su respectivo reglamento, estableciendo así un tribunal con jurisdicción retenida. Esta ley prohibió al Poder Judicial que conociera respecto a cuestiones administrativas y como secuela determinó la existencia de materia contenciosa administrativa.

Sin embargo de 1865 a 1916, fueron múltiples las transgresiones políticas que sufrió nuestro país, es decir, desde un doble gobierno conformado por la creación de un nuevo imperio y el ya existente gobierno federal, para después vivir en una dictadura

por el presidente Porfirio Díaz, él cual como mandatario modificó la Constitución de 1857 a placer; tales acontecimientos políticos, sociales económicos y de poder; fue el Juicio de Amparo el medio de protección de los derechos que ejercieron los particulares.

Lo que no permitió que se desarrollara ésta materia a plenitud, a pesar de la amplia literatura doctrinal que existía, en consecuencia la jurisprudencia tampoco se fortaleció.

### ***1.3.4 Época Actual, a la luz de la Constitución de 1917.***

El antecedente inmediato de la época que hoy trato, es la denominada Revolución Mexicana, otro movimiento social armado que tuvo lugar debido a la excesiva represión por parte de las autoridades, recordemos que la dictadura de Díaz no fue fácil sobre todo en los últimos años de su poder.

Con el movimiento armado, se convocó al Congreso Constituyente para que se creara otra Constitución Política que volviera a dar la gobernabilidad que el país necesitaba, en virtud de que la Constitución existente (1857) se encontraba demasiado corregida, esas correcciones no siempre eran mejoras para el país sino en la gran mayoría de las ocasiones se realizaba para beneficiar al grupo que en el momento ostentara el poder.

Así las cosas, nace la tercera Constitución Federal en nuestro país, ordenamiento legal que a la fecha tiene vigencia, claro es que el texto original ha sido modificado en un importante número de ocasiones. Por otra parte fue esta Constitución la que contribuyó

para que se estableciera en definitiva la materia contenciosa administrativa y con ello la creación de tribunales especializados para el conocimiento de esa rama del derecho, porque en sus preceptos legales da vida y sustento a la materia administrativa, como rama importante que debe tener un procedimiento específico.

La exposición de motivos de dicho ordenamiento, señaló la necesidad de crear un procedimiento distinto al Juicio de Garantías para la interpretación de las leyes federales así como de los tratados internacionales, por lo que se crearon dos vías procedimentales para conocer de la materia administrativa, una fue el Juicio de Amparo y la otra fue el Recurso de Suplica que conocería la Suprema Corte de Justicia, creado como segunda instancia para impugnar las sentencias dictadas por los Tribunales Federales, era considerado un proceso administrativo ordinario seguido en Tribunales Federales a causa de la inclusión en el ámbito material y formal, teniendo como fundamento el artículo 130 de la ley de Amparo.

Este primer texto de nuestra Constitución, reconoce la materia administrativa y procura crearle un procedimiento específico e instancias para la correcta defensa de los particulares que acudieran a pedir protección de algún acto administrativo que afectare sus esferas jurídicas. Todo quedo para conocimiento de los Tribunales del Poder Judicial, es decir no creó otros tribunales que se hicieran cargo de la materia.

El trámite del proceso administrativo tenía su primera instancia en los Jueces de Distrito y del falló que se obtuviera era posible impugnarlo mediante la Apelación presentada en los

Tribunales Unitarios de Circuito, de la sentencia que se dictara en ese Tribunal procedía tanto el Juicio de Amparo como el recurso de suplica, así el afectado podía optar por cualquiera de las dos vías para exponer su caso, es importante hacer mención que las autoridades administrativas también podían recurrir las decisiones judiciales que no le resultaren favorables pero éstas sólo disponían del recurso de súplica.

Como se observa existía un procedimiento completo para tratar los asuntos que tuviesen que ver con la materia administrativa y las ramas que de ella dependieran, como podía ser la tributaria. El único inconveniente era que la impartición de justicia quedaba en la esfera de competencia del Poder Judicial, por lo que no existían tribunales administrativos.

Es importante resaltar que la materia administrativa y sus ramas que de ésta dependen son de mucha importancia no sólo para los particulares sino para el Estado mismo, porque es aquí donde un país puede ser económicamente sano o no, además de que el erario público y la política nacional no se encontraba en las mejores condiciones.

El transcurso del tiempo fue debilitando las rivalidades políticas y así el presidente Plutarco Elías Calles el 22 de julio de 1925, convocó a la Primera Convención Nacional Fiscal, que se reuniría en la Ciudad de México con participantes de todos los Estados la intención principal era la de estudiar como crear una coordinación de los poderes tributarios de la federación y de los estados, con el fin de hacer una mejor distinción de esos poderes y



de mejorar los sistemas fiscales de los Estados; para no crear una carga fiscal excesiva que provocara caer en los mismos rezagos que incurrieron los gobiernos anteriores.

La actividad económica del país necesitaba un ordenamiento tributario que sentara las bases de recaudación de la Federación, y en 1929 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público formuló un proyecto que creaba el Código Fiscal Federal, más no fue aprobado por el Poder Legislativo. Lo importante de ese documento era el hecho de establecer un Servicio de Justicia Fiscal, con un jurado especializado en la materia que tramitaría y resolvería las inconformidades que se presentaran por alguna actuación ilegal de las autoridades. Es decir, se pretendía la creación de un órgano de justicia especializado que extrajera a la materia contenciosa administrativa del Poder Judicial.

Estos acontecimientos provocaron la segunda Convención Nacional Fiscal en el año de 1932, bajo la presidencia de Pascual Ortiz Rubio, en esta convención tuvo por objeto la revisión de los puntos analizados en la primera convención; tratándose los siguientes puntos:

1. - Se consideraron las delimitaciones de las jurisdicciones fiscales tanto de la Federación, Entidades Federativas y Municipios.
2. - La determinación de las bases que unificarán los sistemas locales tributarios.
3. - La coordinación entre los sistemas locales y el federal.

Más adelante, se presentó el primer paso para la creación de tribunales administrativos en México, órganos dotados de plena autoridad para poder desempeñar con eficiencia el control legal entre las autoridades administrativas y los gobernados, el primero con los actos que emitía en ejercicio de sus funciones y el segundo protegiendo sus derechos e intereses legítimos, esto fue posible gracias a ley denominada Ley de Justicia Fiscal, resultando vigente hasta el 31 de diciembre de 1938.

La promulgación de esta ley correspondió a lo siguiente:

1. - A la notable cantidad de jurisprudencia que se tenía de los juicios promovidos en amparo respecto de la materia administrativa, así como a la fuerza que tenían otros ordenamientos legales como lo son: la Ley Orgánica de la Tesorería, Ley para la calificación de las infracciones a las leyes fiscales; es decir el complejo de leyes destinadas a la materia administrativa iba en aumento y la materia se notaba cada día más técnica.

2. - A las importantes discusiones sobre la constitucionalidad que tendría la creación de tribunales de indole administrativo y que además no pertenecieran al Poder Judicial, siendo a la vez independientes de la Administración Pública activa. Un punto medular para la aceptación de estos tribunales fue el hecho de que podían ser independientes, con capacidad para emitir sus resoluciones, pero existía una sujeción de sus actuaciones ante los Tribunales Federales toda vez que frente a sus fallos estaba aún el Juicio de Amparo como opción en caso de que el Tribunal Administrativo cometiera alguna ilegalidad.

3. - La colocación de ese Tribunal sería dentro del marco del Poder Ejecutivo y que no violentaba el principio constitucional de separación de poderes porque el Tribunal no estaría sujeto a la dependencia de ninguna autoridad administrativa, sino fallaría en representación del propio ejecutivo por delegación de facultades, es decir habría una justicia delegada y no retenida, en otras palabras ese Tribunal se encontrará dentro del ejecutivo y a la vez independiente totalmente de él, consagrándose así con toda precisión la autonomía orgánica del cuerpo jurídico que se creaba.

De lo señalado con antelación, se aprecia que la materia contenciosa administrativa era ya una base necesaria en el Derecho nacional y la creación del Tribunal que conociera de estos asuntos era necesaria, Martínez Morales indica lo siguiente:

“El contencioso administrativo surge en virtud de considerar que la administración pública por ser uno de los poderes de Estado, no tiene porque someter la solución de los conflictos derivados de su accionar al conocimiento de otro poder o sea el judicial. Por esta razón se crean órganos dentro de la propia administración pública investidos de mas o menos autonomía que habrán de resolver jurisdiccionalmente las controversias surgidas entre ésta y el particular que se considera afectado por algún acto administrativo”<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup>MARTINEZ MORALES Rafael I. DERECHO ADMINISTRATIVO, segundo curso, Harla, colección Textos jurídicos universitarios, México, 1991, pág. 405

Así se crea el Tribunal Fiscal de la Federación, este órgano pronunciaba fallos de nulidad o de validez de los actos que en él se conocían, como aspecto característico de este tipo de sentencias es que a diferencia de las emitidas en amparo, el Magistrado debía indicar en el cuerpo de la sentencia el sentido en que la autoridad administrativa emitiría su nueva resolución.

El tipo de juicio contencioso que en él se regulaba era del tipo de anulación, se debían reconocer la legalidad o ilegalidad del acto que se impugnaba y por parte del Estado lo que entraba a juicio era el acto administrativo en cuestión y la autoridad administrativa que lo había emitido.

Este juicio procedía cuando la competencia, la forma o norma aplicada no se apegaba a lo citado en la ley. El juicio de nulidad sostenía dos instancias una era la ejercitada por los particulares contra los actos de autoridad y la otra era presentada por la administración federal en caso de existir actos que originaran perjuicio a los intereses del Estado.

En un principio la ley acogió para efectos del procedimiento a seguir el que fuera oral y revestía cuatro características importantes para poder establecer un orden, estas son:

- 1.- Predominio de la palabra.
- 2.- Contacto inmediato (identidad física) entre el juzgador y las partes, conociendo en todo momento los elementos que se contaban para defender la causa.

3.- Las resoluciones que se dictaran interlocutoriamente no eran sujetas de apelación alguna.

4.- El procedimiento se concentraba y con ello rápida resolución.

Un punto interesante que se desprende de las características que revestía el procedimiento, es la prueba en la materia administrativa, esa Ley de Justicia Fiscal le reconoció una facultad muy amplia para que el Tribunal buscara la verdad, me refiero a que las facultades del juzgador al momento de valorar una prueba eran ilimitadas, en consecuencia podía variar la valoración de la prueba cuando ya había una convicción sobre los hechos suscitados. La carga de la prueba le correspondía al gobernado, en caso de que la autoridad fuese quien demandaba, ella era la que debía aportar las pruebas; concluimos que la carga de probar la tiene en todo momento el actor en el presente juicio.

En ese juicio de nulidad se consagraron dos principios fundamentales de los que quisiera hacer mención, uno era el de los hechos notorios, es decir que no necesitan ser probados porque resulta evidente lo que se pretende demostrar, aun cuando no seas un experto en la materia.

El otro principio radica en la presunción de legalidad para los actos de autoridad, apoyándose en el hecho de que en todo momento la autoridad debe conducirse conforme a Derecho, antes de emitir cualquier acto los servidores públicos deben valorar adecuadamente las consideraciones de hecho y de derecho aplicables al acto jurídico; la autoridad administrativa en su calidad de órgano del poder público la obliga a observar la ley y ésta privada

de intereses propios, su único interés es de orden público, por lo que resulta ilógico que emita resoluciones arbitrarias o fundadas en datos inaplicables o ilegales.

En el año de 1938, se promulga el Código Fiscal de la Federación el cual, entraría en vigor para el año 1939, ese ordenamiento contenía normas de tipo sustantivas y adjetivas, como el actual código. Este ordenamiento retomó los principios que regían en la Ley de Justicia Fiscal, resultando muy importante que no se alteró la estructura orgánica ni la competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, sino por el contrario fortaleció al tribunal ampliando el personal (Magistrados) y las Salas para su correcto funcionamiento.

Mientras este Código se encontraba vigente en el año de 1947 el entonces presidente Miguel Alemán convocó a la tercera Convención Nacional Fiscal, teniendo participación en voz y voto tanto representantes de la Federación, de los Estados, de los Municipios, así como la iniciativa privada a través de la Confederación de Cámaras de Comercio y de la Confederación de Cámaras Industriales.

En el año de 1967 entro en vigor un nuevo Código Fiscal de la Federación, éste se expidió por mejorar nuestra legislación tributaria, en atención a las recomendaciones formuladas por la Organización de Estados Americanos y por el Banco Interamericano de Desarrollo, la intención original era lograr que los habitantes contribuyeran con mayor impulso al gasto público y así obtener un enorme desarrollo económico.

La evolución que tenía la materia administrativa en México era un hecho sin antecedente, notable para esos años; es importante destacar que para el año de 1971, se crea el Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Distrito Federal, resultando el primer tribunal local, pero sobre todo el significado de ese tribunal es inmenso porque además de ser el primer órgano de jurisdicción administrativa con competencia especializada, el citado tribunal posee una facultad imperativa-coercitiva para imponer en sus fallos el exacto cumplimiento de lo resuelto, es decir, ese tribunal puede exigir mediante un procedimiento similar al de amparo el cumplimiento de sus resoluciones.

Entra un nuevo Código Fiscal de la Federación en el año de 1981, aunque tuvo vigor hasta el año de 1983, en esta ocasión sí se modifica el procedimiento seguido ante el Tribunal Fiscal, dentro de sus principales disposiciones señala que el juicio se transforma de oral a escrito, además suprimió la audiencia que se tenía para las pruebas y los alegatos y se estableció un cierre de instrucción.

La legislación en materia administrativa ya sea de tipo Federal o Local, es una realidad y definitivamente pienso que ya no cabe la posibilidad de pretender eliminar los Tribunales existentes en esta materia o de intentar cambiarlos de un poder a otro porque hoy se entiende la colaboración de poderes, por otro lado los cambios suscitados en la legislación de la materia tributaria son naturales de los tiempos en que vivimos y de los fenómenos sociales y políticos que el país presente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sustenta la creación de los tribunales de tipo administrativo en el ámbito federal en el precepto 73, fracción XXIX-H, en tanto que en la esfera local lo hace en el artículo 116, fracción V, los cuales señalan, en el orden en que fueron citados:

''El Congreso tiene facultad:

....

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

''El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

....

V. Las Constituciones o leyes de los Estados podrán instituir 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 Estatal y los particulares, estableciendo normas para su



organización, su funcionamiento, el  
procedimiento y los recursos contra las  
resoluciones... "

## CAPÍTULO 2

### EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

#### *2.1 FUNCIÓN DEL ESTADO.*

Antes de hablar sobre sus funciones, se analizará el concepto de Estado, porque esa noción permite entender las ramas del Derecho Público, como lo es el Derecho Administrativo, toda vez que la figura denominada Estado es trascendente si queremos hablar de una sociedad constituida perfectamente, porque no debe confundirse al Estado con simples sociedades humanas, lo anterior en la inteligencia de que el hombre jamás ha vivido alejado de otros hombres, o sea, de una sociedad por rudimentaria que esa resulte, el punto es que la constitución de una sociedad no implica la formación de un Estado; a lo que se concluye que una tribu salvaje no constituye un Estado.

Ahora bien, el término de Estado resulta novedoso y según Rafael de Pina lo define así:

'' Sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos.

Puede definirse también como la unidad de un sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo y que está en consecuencia provisto de la suprema

cualidad de persona en sentido jurídico...''<sup>10</sup>

Por su parte Luis Moral Padilla, en su obra, hace un análisis de lo que varios autores entienden por Estado, mismo que a la letra dice:

''Existen diversos conceptos de Estado que nos pueden explicar con claridad este complejo fenómeno jurídico y político. Jellinek, por ejemplo, dice que es la corporación formada por un pueblo, dotada de un poder de mando originario, y asentada en un determinado territorio. Francisco Porrúa Pérez lo concibe como una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes. Otros, como Efraim Moto Salazar, lo consideran como una población asentada en un territorio, con un gobierno suficientemente fuerte para mantener el orden interno y el respeto del exterior. Rogelio Martínez Vera, por su parte, lo considera como una persona moral de derecho público, a cuya integración contribuye una población, un territorio y un poder político que, organizado conforme a un orden jurídico, realiza un ejercicio de su soberanía, un

---

<sup>10</sup> DE PINA Rafael y De Pina Vara Rafael, DICCIONARIO DE DERECHO, 21ed., Porrúa, México, 1995, pág. 276

proyecto de vida propia en beneficio de la sociedad humana que lo integra.''<sup>11</sup>

Por las consideraciones expuestas, podemos concluir que el Estado es: Una sociedad humana organizada, establecida en un territorio que le corresponde, estructurada y regida por un orden jurídico, definido y sancionado por un poder soberano que domina, para llevar a cabo el bien común, formándose una institución con personalidad jurídica.

Ese ente actúa por conducto de su titular que es el gobierno, el cual es indivisible, siendo el Poder Ejecutivo Federal el encargado de concentrar la representación de nuestro país y recae en la figura del Presidente de la República. Los elementos esenciales que conforman cualquier Estado son: Territorio, Población y Gobierno.

El Estado Mexicano, no es la excepción y por consiguiente contiene esos tres elementos esenciales, los cuales están plasmados en la Constitución, nuestro máximo ordenamiento jurídico; en los siguientes artículos, el 42, el cuál nos reglamenta los territorios que comprende el Estado Mexicano, lo que respecta al artículo 30 señala las bases jurídicas referentes a quienes conforman la población mexicana y el precepto 40 señala nuestro tipo de gobierno.

---

<sup>11</sup> MORAL PADILLA Luis **NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO**, 1ed., Mc Graw Hill, Serie jurídica, México, 1996, pág.14-15

Ahora bien, las funciones del Estado implican hablar de sus actividades y también de los medios o formas que adopta para llevar a cabo sus fines.

Según Serra Rojas el concepto de función de Estado es el siguiente:

“El concepto de función, constituye la base de este desarrollo: “La misma etimología en la palabra función determinan cumplidamente su concepto: proviene de ‘fungere’, que significa hacer, cumplir, ejercitar, que a su vez deriva de ‘finire’, por lo que dentro del campo de las relaciones jurídicas de cualquier clase que ellas sean, la función significará toda actuación por razón del fin jurídico en su doble esfera de privada y pública”<sup>12</sup>

Las funciones del Estado no son otras, más que las necesidades de la sociedad, el Estado es quien debe velar por la satisfacción de esas necesidades, al hablar de metas o propósitos que cumplir o cubrir debe hacerse un paréntesis para identificar de manera breve como está conformado el gobierno de nuestro país.

---

<sup>12</sup> SERRA ROJAS Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, curso I, 21ed, Porrúa, México, 2000, pág. 39

México tiene como sistema de gobierno una República Federal, por consiguiente el gobierno es uno solo pero está dividido en tres grandes poderes; así lo soporta el artículo 49 de la Constitución vigente, que a la letra dice:

''El supremo poder de la federación se divide para su ejercicio en legislativo, ejecutivo y judicial. No podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al ejecutivo de la unión conforme a lo dispuesto en él artículo 29. en ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgaran facultades extraordinarias para legislar.''

El antecedente histórico de esta división como forma de organizar el Supremo Poder de la Federación, la encontramos en la Teoría Clásica de la División de Poderes; la cual se le atribuye a John Locke y a Montesquieu, el primero con su obra denominada Ensayo sobre le gobierno civil y el segundo en su obra El espíritu de las leyes, quienes dejaron sentadas las principales funciones del Estado, justificó la separación de poderes puesto que afirma que si todos los cometidos del Estado quedasen en manos de una sola persona todo estaría perdido porque el ser humano tiende por naturaleza a abusar del poder en beneficio propio y las metas colectivas a lograr no sería posible conseguirlas, no existiría libertad; la división de sus funciones se ha considerado el tipo de trabajo que

este máximo poder debe efectuar, así los poderes a los que nos referimos son al ejecutivo, legislativo y judicial.

Montesquieu considero que la división debe ser radical y estricta; es decir, no debe haber tratos entre los poderes y se deben concretar a cumplir seriamente con sus funciones; pues la correcta división de poderes, debe permitir una mejor realización de sus funciones, al cumplir acertadamente con los fines colectivos y el interés general.

Sin embargo, ese pensador político señala que es a través de la división de poderes que el Estado limite su poder, porque el poder se limita sólo con poder.

Esa división no debe entenderse como una separación tajante de los poderes ya que de ser así las consecuencias serían las de divorcio dentro del Estado mismo, restándole efectividad a las acciones de gobierno por la falta de coordinación entre ellos y en el peor de los casos provocar la ingobernabilidad por una pugna entre los segmentos que conforman al gobierno. La división de poderes, es más bien una separación o una delimitada coordinación entre los poderes sobre las funciones del Estado.

**Las funciones esenciales del Estado son:**

1.- Ejecutar las leyes, regulando la actividad concreta y tutelar del Estado, bajo un orden jurídico que sea respetado por todos los ciudadanos, promoviendo las bases de cómo se maneja el desarrollo de la economía, promover en todo momento la satisfacción de necesidades y procurar el bienestar y progreso de la colectividad. Estas funciones quedan en manos del Poder Ejecutivo.

2.- Crear un orden jurídico estableciendo normas jurídicas generales que en primer término deben estructurar a la administración pública en general, el segundo regular las relaciones entre el Estado y los ciudadanos y finalmente el orden que debe existir entre los ciudadanos. Esta función es atribuida a al Poder Legislativo.

3.- En caso de que existan diferencias o controversias entre los miembros que conforman el Estado, entonces se deben dirimir y declarar el derecho manteniendo en todo momento el deseo de justicia, proporcionando seguridad. El Poder Judicial es el encargado de cumplir con esta función.

La división de poderes en el México actual, implica la separación física de los órganos que lo integran, más no la separación de las funciones que tiene el Estado, en virtud de que existe una coordinación entre los poderes, lo que permite que el Poder Ejecutivo además de realizar las funciones que ya se indicaron; es posible que realice actividades de tipo jurisdiccional o legislativas, sin violentar el estado de derecho, aunque para ello



debe haberlo permitido la Constitución; es decir, dicho poder debe encontrarse facultado para que en determinados actos ejercite funciones que por su naturaleza y atendiendo al aspecto formal le corresponderían a otro poder.

Por otra parte la función de cada poder va a depender de dos cosas:

- 1.- Del sujeto que lo integra o intervenga,
- 2.- Del objeto o naturaleza del acto.

La función legislativa, se integra a través de la Cámara de Diputados y Senadores, en conjunto forman el Congreso de la Unión, ellos son los sujetos que intervienen o que integran ésta función y el objeto de sus actos es crear una normatividad en las relaciones jurídicas del Estado. El congreso de la unión en la colaboración de funciones realiza actividades de tipo judicial cuando existe un problema sobre los límites territoriales que deben tener las Entidades Federativas, es el Congreso quien debe dirimir sobre esa controversia, misma situación se presente en el caso de un juicio político. Este poder realiza funciones de tipo administrativo cuando se realizan los nombramientos de su personal o cuando se destinan ciertos recursos para beneficio de los legisladores.

La función judicial, como sujeto que interviene es el Poder Judicial, quien a su vez se encuentra integrado por la Suprema

Corte de Justicia de la Nación, Tribunales Colegiados de Circuito, Tribunales Unitarios de Circuito, Juzgados de Distrito, Consejo de la Judicatura y Tribunal Electoral como órganos de justicia; el objeto de sus actos es mantener el orden y la justicia. Este poder realiza un acto de tipo administrativo cuando nombra al personal que labora en ellos y realiza funciones de tipo legislativo al establecer reglamentos internos o decidir sobre cuestiones orgánicas de esos tribunales, por otra parte también crea jurisprudencia.

La función ejecutiva, le corresponde por el sujeto que la integra al Presidente de la República y el objeto es ejecutar actos de la administración pública; sin embargo este poder realiza actividades de tipo legislativo cuando elabora un reglamento, para ser observado de manera general y una función de índole jurisdiccional al resolver por medio de tribunales administrativos problemas en las materias administrativa, fiscal, agraria o del trabajo.

A mayor abundamiento respecto a la función ejecutiva, que es la parte del poder que nos ocupará en el presente trabajo, señalo un análisis respecto a la función administrativa del gobierno citada por Serra Rojas, que señalo:

''La función administrativa es la actividad que corresponde normalmente al Poder Ejecutivo, se realiza bajo el orden jurídico y limita sus efectos a los actos jurídicos concretos o particulares y a los actos materiales, que tienen por finalidad

la prestación de un servicio público o la realización de las demás actividades que le corresponden en sus relaciones con otros entes públicos o con los particulares, reguladas por el interés general y bajo un régimen de policía o control',<sup>13</sup>

Es evidente que los poderes pueden realizar varias funciones sin que esto signifique que todos sus actos tengan la misma naturaleza; las funciones del Estado dependerán en todo momento de la naturaleza que tenga el acto a ejecutar pero no significa que se invada la esfera jurídica de otro poder, entonces tenemos que la función no siempre va ir acorde con el órgano que la realice, pero si es fundamental que las actuaciones que realice un poder sean bajo un estricto apego a derecho.

## **2.2 AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS.**

Una vez ya analizadas las funciones del Estado, para poder centrar el tema de la tesis, resulta necesario saber quiénes son las autoridades encargadas de realizar las funciones administrativas, claro, las que se encuentran dentro del Poder Ejecutivo.

Para definir qué es una autoridad administrativa, nos apoyamos en el siguiente concepto:

---

<sup>13</sup> Ibidem, pág. 67

"... son autoridades administrativas aquellas que forman parte del órgano del Estado encargado de la ejecución en la esfera administrativa de las leyes impositivas, en el caso de México, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los órganos correspondientes de las entidades federativas y municipios " <sup>14</sup>

Las autoridades administrativas son aquellas que tienen una potestad conferida para realizar una función pública, primordialmente la de administrar los recursos económicos del Estado, aunque algunas contribuciones ya tienen un destino predeterminado, la autoridad emite actos o resoluciones que deben ser acatadas por los gobernados con el apercibimiento de que si incumplen existirá una sanción, además de que tienen el poder para usar la fuerza pública en caso de ser necesario.

Considero que la Secretaría de Hacienda es el actor principal de estas autoridades administrativas pero a parte de esa Secretaría, tenemos a otras dependencias que también adquieren tal carácter, por ser órganos que adquieren la facultad de una autoridad; es importante señalar que esas autoridades se encuentran dentro de la Administración Pública; como lo son el Instituto Mexicano del Seguro Social (I.M.S.S.), Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), entre otras.

---

<sup>14</sup> RODRÍGUEZ LOBATO Raúl, DERECHO FISCAL, 2ed., México, Harla, colección Textos jurídicos universitarios, México 1998, pág. 198-199

Las autoridades administrativas se clasifican en administradoras y exactoras, las primeras son aquellas que se encargan de la administración del tributo, interpretan las leyes tributarias determinando la situación jurídica de cada individuo frente a las diferentes contribuciones y resuelven consultas o recursos que se refieran a la aplicatoriedad de una norma en la materia que les corresponda. Las autoridades exactoras pertenecen a la misma autoridad administrativa, pero se encargan de recaudar los tributos que no se han enterado por los particulares; aunque cabe señalar que como el sistema mexicano ha tomado el sistema de la autodeterminación, entonces esa oficina exactora solo actúa en cumplimiento a ordenes o resoluciones que las autoridades administrativas les indiquen.

Del párrafo anterior, como punto de mera aclaración no es lo mismo una autoridad administrativa a una autoridad jurisdiccional, aunque esa conozca de la materia tributaria. Podría discutirse el hecho de que si la autoridad administrativa está resolviendo un recurso, entonces ya no es administrativa sino jurisdiccional y efectivamente resulta jurisdiccional si se analiza en el sentido intrínseco o material.

Para poder resolver un recurso administrativo, indudablemente debe analizar la legalidad del acto que se recurre, todo a la luz de los agravios y pruebas que se aporten a esa instancia, además de que finalmente ante ese proceso existirá una resolución; sin embargo, yo considero que no es una autoridad

jurisdiccional porque a pesar de que el procedimiento constituye una instancia, en ésta no existe el denominado triángulo procesal, no hay en estricto sentido un juicio porque resulta que la autoridad esta revisando el acto jurídico que ella misma emitió, el cual no es sinónimo de legalidad, por ende la autoridad a pesar de que resuelve un recurso sigue siendo administrativa y no jurisdiccional.

Como ya se había mencionado las autoridades administrativas se encuentran dentro de la administración pública, misma que para su análisis se transcriben las siguientes definiciones:

''Desde el punto de vista formal como el organismo publico que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales, y desde el punto de vista material como la actividad de este organismo considerado en sus problemas de gestión y existencia propia tanto en sus relaciones con otros organismos semejantes como con los particulares para asegurar la ejecución de su misión''<sup>15</sup>

''Es una organización que forma parte de la actividad del Estado dependiente del Poder Ejecutivo Federal, que se caracteriza por ser un conjunto de órganos

---

<sup>15</sup> FRAGA Gabino DERECHO ADMINISTRATIVO, 29ed. México, Porrúa, 1990, pág. 118

centralizados y desconcentrados y por excepción descentralizados, que tienen a su cargo el atender legalmente las imprescindibles necesidades públicas, organizadas en servicios administrativos generales o en servicios públicos y comprende toda la actividad estatal, salvo las funciones legislativa, judicial y la de gobierno. Sus órganos deben tener señalada legalmente su competencia en forma expresa y les corresponde llevar a cabo concreta, continua y espontáneamente, la ejecución de las leyes administrativas que encierran los fines del interés general. <sup>16</sup>

La base constitucional de la administración pública se deriva del capítulo tercero de nuestra Constitución destinado al poder ejecutivo, particularmente en el artículo 90 el cuál señala:

''La Administración Pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y departamentos administrativos y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación.

Las leyes determinaran las relaciones entre las entidades paraestatales y el Ejecutivo Federal, o entre estas y las

---

<sup>16</sup> KAYE J Dionisio. Op cit, pág. 56

Secretarías de Estado y departamentos administrativos."

Por su parte la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el artículo 1 consagra lo siguiente:

" La presente ley establece las bases de organización de la administración pública federal, centralizada y paraestatal.

La presidencia de la república, las secretarías de estado y los departamentos administrativos, y la consejería jurídica del ejecutivo federal, integran la administración pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal."

Las funciones de la administración pública radican esencialmente en el provecho que debe tener la colectividad, como podría ser, la atención de los servicios públicos, una policía para salvaguardar el orden interno, y un órgano que defienda las fronteras de nuestro país. Dentro de los servicios públicos tenemos una función de reflejar la planeación presupuestal del Estado y otras de naturaleza análoga; la administración pública es el manejo de las funciones económicas como son, la obtención de ingresos y la realización de los egresos del Estado, la obtención de créditos, la búsqueda de la productividad de nuestro sistema económico.



La Administración Pública Federal, aparte de sus funciones económicas también, tiene funciones sociales como lo podría ser la salubridad, la asistencia y la bolsa de empleo. Otras funciones que también cubre son las culturales, como lo es la educación general misma que deberá cumplir con lo consagrado en el artículo 3' de la Constitución Federal; así como el apoyo a la investigación científica.

Las anteriores funciones se realizan en forma directa por los servicios administrativos o se realizan a través de una concesión a ciertos particulares, llegando al público en general, más todas estas actuaciones se deben ejecutarse con apego del orden jurídico que le corresponde.

La Administración pública que tiene el Estado Mexicano ha adoptado diversas formas de organización para la realización de sus funciones, éstas son:

1. Centralización Administrativa;
2. Descentralización administrativa;
3. Desconcentración Administrativa;
4. Sector Paraestatal: a) Empresa paraestatal  
b) Fideicomiso.

Respecto a la forma centralizada de la administración, se puede definir de la siguiente manera:

''La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia a cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el Jefe Supremo de la Administración Pública''<sup>17</sup>

La centralización de la administración pública, consiste en que todos los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente de la administración pública manteniendo una unidad de acción, están subordinados de manera unitaria, coordinada y directa al poder central todos los órganos están organizados en una jerarquía, por ejemplo:

Presidente de la República;  
Secretarios de Estado.  
Subsecretarios de Estado.  
Oficiales mayores.  
Directores Generales.  
Directores de área.  
Subdirectores de área.  
Jefe de departamento  
Jefes de oficina.

---

<sup>17</sup> FRAGA Gabino, op cit., pág. 165

Analistas; y  
Empleados burocráticos.

El organismo centralizado como características principal es que conserva la unificación, es decir totalmente subordinados al poder central, ninguna unidad administrativa tiene personalidad o patrimonio distinto al de la dependencia a la que pertenece, las decisiones las toma directamente el poder central y el subordinado se limita a recibir órdenes y las debe ejecutar al pie de la letra.

Por su parte la descentralización administrativa, consiste en que el organismo se aleja de la jerarquía administrativa, convirtiéndose en una persona moral con competencia y autonomía jurídica, económica, orgánica y técnica.

**Fraga Gabino define esta figura de la siguiente manera:**

“La descentralización tiene lugar cuando se confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado a la Administración central”<sup>18</sup>

**Así el Estado por conducto de la Administración Pública Central por razones técnicas, políticas y económicas, se desprende**

---

<sup>18</sup> Ibidem., pág. 165

de determinadas funciones y las entrega a ciertos órganos también públicos, que se obligan a cumplir con la mayor de las eficiencias las actividades que se les encomienden. Esta descentralización administrativa se puede dar de dos formas:

- a) Descentralización por región.- Aquí los organismos públicos han sido creados por preceptos constitucionales para que atiendan las necesidades que tenga un grupo social que se encuentra asentado en un espacio geográfico determinado.
- b) La Descentralización por servicios.- Esta forma se presenta cuando el Estado crea un ente ajeno a la administración central y le encomienda la atención de ciertas actividades ya sea de índole social, cultural, científico o de explotación de bienes.

Los organismos descentralizados se separan jurídica, económica y orgánicamente con el apoyo de una Ley, misma que los dota de personalidad, así como patrimonio propio, su autonomía radica en que posee su propia junta de gobierno, es ahí donde se toman las decisiones de dicha entidad.

**La Desconcentración Administrativa, se define de la siguiente manera:**

“... consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el

titular de una dependencia a favor de órganos que están subordinados jerárquicamente''<sup>19</sup>

Se presenta cuando los órganos centralizados o descentralizados transfieren a un órgano inferior una competencia laboral específica, disminuyéndose el grado de subordinación frente a la administración central.

Un órgano desconcentrado no puede intervenir en las facultades constitucionales o legales de un órgano centralizado, el órgano desconcentrado sólo va a funcionar como un apoyo para cumplir con ciertas actividades que son propias de los órganos centralizados, porque éste no puede invadir jerarquías superiores de la administración pública central, la desconcentración se puede presentar en las siguientes clases:

- a) Desconcentración política.- Consiste en la competencia que se ejerce en materia federal ya sea sobre todo el territorio nacional, tomando como base la totalidad de un Estado.
- b) Desconcentración administrativa.- Se presenta para ayudar en determinadas materias administrativas en al esfera del Ejecutivo federal.

---

<sup>19</sup> Ibidem., pág.165

Se puede concluir que los órganos desconcentrados se encuentran limitados por el poder central y ese poder se reserva amplias facultades de mando y decisión, de vigilancia y competencia, por lo tanto el órgano desconcentrado no goza de autonomía económica, la competencia de sus actos se encuentra dentro de las facultades del gobierno federal; el órgano desconcentrado posee una personalidad y una autonomía técnica; sin embargo, ésta funciona únicamente como la justificación para que puedan existir y actuar dentro de la esfera jurídica de la administración pública e interactuar jurídicamente con los gobernados, esto resulta posible a través de una Ley o un decreto del Ejecutivo Federal.

El sector paraestatal se conceptualiza de la siguiente manera:

''El sistema de empresas de participación estatal, es una forma de organización a la que el Estado recurre como uno de los medios directos de realizar su intervención en la vida económica del país''<sup>20</sup>

La Empresa Paraestatal, apoya la organización administrativa, la paraestatales también son llamadas empresas públicas y sus antecedentes los encontramos en los países

---

<sup>20</sup> Ibidem., pág. 165

Europeos. Dándose esto porque el Estado ha tenido la necesidad de fabricar ciertos artículos para su uso y las empresas privadas lo harían a un alto costo, así deciden los gobiernos hacer su propia fábrica, siendo el inicio de las empresas paraestatales.

El sustento jurídico de esa forma de organización de la administración pública lo tienen en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

Dentro de esa forma de organización administrativa se encuentra básicamente las siguientes funciones: la prestación de servicios y la explotación de recursos, en consecuencia, aquí es donde tienen su fundamento jurídico la Comisión Federal de Electricidad ( CFE ) y Petróleos Mexicanos ( PEMEX ).

Abriendo un paréntesis<sup>1</sup>; es importante señalar que en México no han tenido buenos resultados estas empresas, porque la mayoría de ellas han sido saqueadas, llevadas a la quiebra y en el mejor de los casos a trabajar en números rojos debido a la pésima administración que han tenido, por ejemplo la CFE se encuentra tan mal económicamente que se dice que si no hay inversión de capital privado, la prestación de ese servicio, corre el riesgo de que algunas partes de nuestro país en un futuro no muy lejano, un buen día se queden sin luz o suframos de constantes apagones; y el caso de PEMEX a pesar de ser la fuente de ingresos más importante de nuestra nación, también se encuentra trabajando en condiciones

difíciles debido a las dos causas que menciono al inicio del presente párrafo.

En el caso del Fideicomiso Público, tienen este carácter los constituidos por el gobierno federal o por alguna de las entidades paraestatales, con el propósito de auxiliar al ejecutivo federal en las funciones del Estado, consistentes en impulsar las áreas prioritarias del desarrollo económico estos fideicomisos; cuentan con una estructura orgánica análoga.

En el fideicomiso intervienen los siguientes sujetos:

1. Fideicomitente, es la persona que crea el fondo económico, éste será la administración pública por conducto de alguno de sus órganos.

2. Fiduciario, es la institución de crédito encargada de administrar ese fondo económico de acuerdo con las instrucciones que indique el fideicomitente.

3. Fideicomisario (beneficiario), puede ser una persona física o moral que recibirá el beneficio derivado de ese fideicomiso, para poder recibirlo debe encontrarse inscrito al mismo y los recursos que se destinen para ese fideicomisario deberá emplearlos en su totalidad para las actividades propias que este realice.



Respecto a éste sector ha tenido la misma suerte que comentaba con la figura anterior, porque el Estado no conduce con prudencia provocando el fracaso de los fideicomisos.

### **2.3 LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.**

Los actos administrativos representan la materialización de la actividad administrativa, para la que se crean, extinguen o modifican relaciones jurídicas con los gobernados.

El acto administrativo será siempre de buena fe encaminado a buscar el bienestar social, la doctrina lo define de la siguiente manera:

''Acto administrativo.- Declaración de voluntad de un órgano de la administración pública de naturaleza reglada o discrecional, susceptible de crear, con eficacia particular o general, obligaciones, facultades, o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa.''

''El acto administrativo es una declaración unilateral concreta y ejecutiva que consiste en una decisión

---

<sup>21</sup> DE PINA Vara Rafael, op cit., pág. 51

ejecutoria emanada de la Administración pública que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general."<sup>22</sup>

"El acto administrativo es un acto jurídico, una declaración de voluntad, de deseo, conocimiento y de juicio, unilateral, externa, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria, que emana de un sujeto: la administración pública en el ejercicio de una potestad administrativa que crea reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general."<sup>23</sup>

Por lo tanto podemos decir que el acto administrativo es la declaración de la voluntad de un órgano dependiente de la administración pública, susceptible de crear, obligaciones, facultades o situaciones jurídicas de naturaleza administrativa con eficacia particular o general. Dicho acto sólo puede ser expedido por un servidor público debidamente facultado para ello, estos actos surten efectos hacia los particulares; además podemos agregar que el acto administrativo produce efectos directos e inmediatos, el acto administrativo no es una Ley sino una prerrogativa.

---

<sup>22</sup> MORAL PADILLA Luis, op cit., pág. 113

<sup>23</sup> SERRA ROJAS Andrés, op cit., pág. 238

El acto administrativo resulta ser un acto jurídico de Derecho público que emana de la administración pública y está sometido al Derecho administrativo. Con lo anterior se excluyen otros actos que también emite el gobierno, como lo son: los actos políticos del gobierno o aquellos actos administrativos que emanen de órganos legislativos o judiciales aunque tengan un contenido administrativo, y también quedan excluidos los actos de los gobernados a pesar de producir efectos jurídicos conforme al derecho administrativo;

Los elementos que conforman el acto administrativo son los siguientes:

- a) Sujeto. Este será el órgano administrativo que en representación del Estado formula la declaración de la voluntad.
- b) Voluntad. Es el elemento del acto jurídico sobre lo que desea el sujeto administrativo, para crear consecuencias jurídicas dentro de su competencia, pero esta voluntad debe encontrarse exenta de error, dolo o violencia.
- c) Objeto. Este se identifica con el contenido del acto, se refiere a la consistencia de la declaración administrativa indica la sustancia del acto jurídico; en otras palabras es lo que sustenta al acto administrativo resultando el aspecto práctico de lo que el órgano se propone conseguir y debe ser posible, lícito, y determinable.

- d) Finalidad. Es el objetivo que debe conseguir el acto administrativo; se refiere en dar a conocer la utilidad pública, el interés general que pudiere perseguir la Ley.
- e) Forma. Es la expresión material del acto administrativo, esto es mediante una declaración formal y escrita, así como la firma de quien lo emite y la fecha de la emisión.
- f) Oportunidad o mérito. Es la adaptación para alcanzar el fin específico que señala la Ley.
- g) Presunción de legalidad. Se presenta por que en todo momento porque ese acto debe ser apegado a las disposiciones jurídicas que existen para ello.

Para que un acto administrativos se considere perfecto debe reunir los siguientes aspectos esenciales que son:

Competencia, fundamento, motivación, forma, voluntad, finalidad, objeto y sujeto.

Los efectos jurídicos del acto administrativo tras su realización son los siguientes: siempre serán personales, ya sea a un sujeto o a un grupo de ellos, o sea siempre serán individualizables; también son intransferibles, no pueden traspasarse entre distintos sujetos, ya van destinados a persona específica. Como se había manifestado el interés público es importante, en virtud de que el acto se emite para cubrir una necesidad colectiva, es decir, puede quitar lo que ya ha otorgado o puede dar algún servicio por un tiempo determinado o en su defecto se pueden emitir

para recuperar bienes que pertenecen al Estado, pero siempre debe respetar los derechos adquiridos. El acto administrativo puede hacer uso de la fuerza pública para que así el particular se obligue a respetarlo.

La doctrina parte de diversos criterios para poder clasificar los actos administrativos tomando en cuenta la complejidad de la actividad de la administración pública, sus diversos intereses y finalidades que se persigan con su cumplimiento. Un determinado acto administrativo siempre guardara relación con otros y el complejo de estos integraran la función administrativa, la principal clasificación analizando de manera global al acto administrativo quedaría de la siguiente forma:

- a) **Actos de gestión;** En este caso la administración pública puede llegar a actuar como un simple mediador entre las necesidades o funciones del Estado y la manera de conseguirlas; por lo tanto, no siempre tiene el carácter de mandatario pero sí conserva el carácter de autoridad, para estos casos tanto la autoridad como los particulares se colocan en un mismo plano, así el Estado prescinde de sus privilegios y prerrogativas, convirtiéndose en un mediador u observador de los actos jurídicos que se generen; que por estar vinculados al Derecho público debe participar observando y controlando, un ejemplo de los actos de gestión es la facultad de autorizar permisos, de autorizar licencias; en el plano de tipo social,

encontramos la vigilancia y apoyo en las campañas de vacunación.

- b) Los actos de autoridad. Se presentan cuando el Estado actúa como soberano, él procede en su papel de autoridad, haciendo gala de sus privilegios y prerrogativas por medio de mandatos que expresan su voluntad a favor del orden público, éstos también son conocidos como actos de poder público. Un ejemplo de estos actos es la emisión de créditos fiscales, la imposición de multas, los embargos, la cancelación de licencias o la expropiación de inmuebles.

Según la clasificación que ha tenido lugar, los marcados con el inciso b) resultan ser los trascendentes para el estudio de la presente tesis, por lo tanto señalaremos el concepto de los actos de autoridad:

''Acto de autoridad. Es aquel que realiza, en cumplimiento de sus funciones y dentro de la esfera de sus atribuciones oficiales, un funcionario público revestido de autoridad...''<sup>24</sup>

De lo antes mencionado, se considera que el acto de autoridad es aquella declaración que emite un órgano administrativo

---

<sup>24</sup> DE PINA Vara Rafael, op cit., pág. 52

de manera concreta en su papel de soberano, en este caso actúa con toda la fuerza que como Estado tiene y ejecuta de manera directa la pretensión que conlleva su decisión. La consecuencia que siempre tendrán estos actos será la imposición de penas disciplinarias sobre los gobernados siendo de tracto económico o físico, cualquiera que sea éste, porque en su momento no se obedeció alguna disposición normativa.

Los atributos esenciales del acto de autoridad son:

a) Que sea emitido por un órgano del Estado se ve previsto de facultades de decisión o de ejecución, este acto es capaz de afectar la esfera jurídica del gobernado de manera impositiva.

b) Este acto es imperativo, es decir tiene la fuerza jurídica para ordenar que se realice su voluntad.

c) Es unilateral, no hay acuerdo de voluntades entre el Estado y los particulares, la voluntad que prevalece es la del Gobierno, y

d) Es coercitivo, el Estado siempre hará valer sus determinaciones incluso usando la fuerza pública, en el caso de que el particular no cumpla o no respete el acto administrativo emitido.

Los efectos de un acto administrativo sólo se pueden suspender o revocar por la existencia de otro acto administrativo posterior que así lo decida, es decir se extinguen cuando los actos se emitan por ausencia de validez al no satisfacer los requisitos esenciales del acto.

## **2.4 EL CONTROL LEGAL EN MATERIA**

### **ADMINISTRATIVA.**

El Estado Mexicano ha elaborado mecanismos que permiten una convivencia pacífica entre el gobierno y los gobernados, a través de una correcta solución a las controversias que se susciten.

''los mecanismos puestos al alcance de los administrados por cuyo medio pueden obligar a los órganos del poder ejecutivo a actuar conforme al orden jurídico, en asuntos que les afectan... ''<sup>25</sup>

Para poder hablar del control legal en materia administrativa, debemos definir cuáles son los tipos de sistemas que existen para impartir justicia, entre los que destacan:

---

<sup>25</sup> MARTÍNEZ MORALES Rafael I, op cit., pág. 400



- a) **Control Legislativo.** También denominado control político, este se presenta en algunos países escandinavos mediante el ombudsman. En el caso concreto un funcionario designado por el parlamento se encargará de conocer las quejas formuladas por los gobernados contra los actos gubernamentales en materia administrativa.
- b) **Control Judicial.** Como su nombre lo indica es el que se encuentra a cargo del poder judicial dirimiendo controversias bajo un procedimiento y legislación determinados.
- c) **Auto Control.** En este sistema son los propios órganos de la administración los encargados de ejercer la jurisdicción, esto es el control jurisdiccional se realiza por los propios órganos administrativos, es decir, no pertenecientes al poder judicial ni al legislativo, sino al ejecutivo, adoptado bajo la primicia del modelo francés.

México adopta un sistema mixto, porque contiene elementos del control judicial y del Auto Control; por lo que las controversias que se susciten en materia administrativa deberán ser resueltas por los órganos administrativos competentes, aunque resulta trascendental citar que cuando esos recursos administrativos o juicios contenciosos se hayan agotado y aún subsista una inconstitucionalidad, este podrá interponer el juicio de amparo, el cual se ventilará frente al Poder Judicial de la Federación.

**El control jurisdiccional administrativo, se realiza a través del juicio contencioso administrativo. Dentro del contencioso**

administrativo, doctrinalmente existen cuatro tipos de juicio, que son los siguientes:

a) Contencioso de plena jurisdicción. En este juicio el Tribunal administrativo esta capacitado para revisar los actos emitidos por la administración, que lesionen derechos subjetivos y seguida la secuela procesal cuando deba emitir su resolución, deberá indicar a la administración pública el sentido en que emitirá su nuevo acto administrativo.

En este tipo de contencioso el titular del Tribunal dispone de poderes tan amplios que no solo puede llegar a reformar parcialmente, sino en forma total la decisión administrativa que se haya impugnado, además puede condenar pecuniariamente a la autoridad emisora del acto referido.

b) El contencioso de anulación. En este caso los poderes del Tribunal, no son tan amplios en virtud de que su fallo sólo puede indicar la nulidad o validez del acto que conoce, no puede modificarlo ni tampoco puede condenar a la administración de ninguna forma.

c) Contencioso de interpretación. Aquí el Tribunal se limita a fijar el sentido que se debe entender o aplicar una Ley o reglamento que aplica la administración pública.

d) El contencioso de represión. Resulta aquél en que el Tribunal lleva a cabo todo un procedimiento encaminado a revisar e imponer las sanciones administrativas.

De los cuatro sistemas descritos anteriormente, el Estado Mexicano controla la materia administrativa a través del contencioso de anulación, para dirimir las controversias, pues el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa únicamente tiene la facultad de decidir si el acto administrativo reúne los requisitos de legalidad o no.

Nuestro sistema jurídico establece como control de los actos de las autoridades administrativas la legalidad y la seguridad jurídica de los gobernados, previstos en la Constitución Federal vigente en sus artículos 14 y 16, el primero señala:

“ ....

Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, si no mediante juicio seguido ante los Tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

...”

Del párrafo anterior, se desprenden dos reglas de apoyo en materia fiscal, Ponce Gómez se encarga de analizarlas:

“1. Las autoridades fiscales deben sujetarse estrictamente a las disposiciones legales respectivas.

2. Las leyes que regulen los procedimientos administrativos para la determinación del crédito fiscal, para su cobro y para su impugnación, deben reconocer en lo posible el derecho del particular para ser oído, es decir, la oportunidad de defenderse''<sup>26</sup>

Por otra parte el precepto 16 Constitucional señala lo siguiente en la parte que nos interesa:

'' ...

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''

Es decir, los actos administrativos deben acatar todos los requisitos legales que la Ley les imponga, ya que si faltare alguno el acto administrativo sería ilegal, ambos artículos protegen a los particulares cuando la autoridad no cumpla con la Ley.

La Constitución y los ordenamientos legales permiten al Estado emitir actos de autoridad que como ya sabemos son impositivos y pueden hacer uso de la fuerza pública, sin embargo,

---

<sup>26</sup> PONCE GÓMEZ Francisco y Ponce Castillo Rodolfo, DERECHO FISCAL, 4ed., Banca y Comercio, México, 1999, pag. 62

son esos preceptos constitucionales los que ponen un freno a las violaciones que pudieran cometer las autoridades administrativas.

Nuestro sistema jurídico pretende en todo momento establecer el estado de derecho que permita que la nación vaya en progreso. A lo cuál Margarita Lomelí Cerezo, indica:

“... al ejercer su potestad sancionadora pueda apartarse de las normas constitucionales ilegales aplicables, que forman parte del régimen jurídico a que en todo estado de derecho se encuentra sometida su actuación, en particular a las disposiciones y principios generales de derecho relativos a la represión de los actos ilícitos, de igual manera que el establecimiento de los tribunales administrativos no ha representado tanto en la doctrina como en la práctica- un abandono de los principios sustanciales del procedimiento, ni del espíritu de justicia que debe poseer todo órgano estatal que realiza actividades jurisdiccional es para llenar satisfactoriamente su misión, independientemente de cual sea el poder a que se encuentre adscrito.

El problema consiste esencialmente en lograr el equilibrio y armonía entre los intereses de la colectividad y las garantías individuales que constituyen - hoy más que nunca- una preciada conquista de la humanidad que ha de conservar el

**ESTA TESIS NO SALE  
DE LA BIBLIOTECA**

estado democrático de nuestros días si quiere sobrevivir como tal ''<sup>27</sup>

Nuestro país, cuenta en la actualidad con mecanismos que permiten controlar la actividad administrativa de las autoridades por medio de diversos ordenamientos legales; que a su vez son aplicados por tribunales judiciales como administrativos. Al existir órganos y leyes que controlan las actuaciones de las autoridades y gobernados; permitiendo certeza jurídica a los habitantes que se ven involucrados en la actividad financiera del Estado.

---

<sup>27</sup> LOMELI CERESO Margarita, DERECHO FISCAL REPRESIVO, 3ed., Porrúa, México 1998, pag. 30

## CAPÍTULO 3

### EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO.

Dentro de un litigio, la característica común es la pretensión de una de las partes y la resistencia a esa pretensión de parte de la otra, en ambos está ejerciendo una función materialmente jurisdiccional, independientemente de quien la ejerza.

Dentro de este juicio contencioso tenemos que este se ventila frente a un tribunal, mismo que se denomina Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Así las cosas, tenemos un triángulo procesal entre los participantes por lo que nos encontramos frente a un proceso, no debe confundirse este juicio con un recurso administrativo, para mayor claridad de lo expuesto se planteara una definición de recurso y posteriormente se establecerá la diferencia entre un recurso y un proceso.

“El recurso administrativo es la posibilidad que tiene la administración pública de reconocer, corrigiéndolos, un error de su actuación y lo hará en virtud de una petición del particular en ese sentido....”<sup>28</sup>

“La diferencia esencial entre recurso y proceso, consiste en que el recurso administrativo la relación procedimental es lineal, en tanto que el proceso es

---

<sup>28</sup> MARTINEZ MORALES Rafael I, op cit., pág. 56

triangular, o sea en el recurso administrativo la administración es juez y parte y está en uno de los extremos y el particular se encuentra en el otro extremo como la otra parte; en cambio, en el proceso encontramos a la autoridad en un punto y en igualdad de circunstancias que el particular, que se encuentra en otro punto y como vínculo común, en un tercer punto, está la autoridad jurisdiccional, ante quien se somete''<sup>29</sup>

Como ya había comentado el juicio de nulidad se promueve ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, mismo que se estableció en un principio con competencia exclusiva sobre la materia tributaria, pero mediante diversas reformas esa competencia se ha ido ampliando.

Este es un tribunal administrativo dotado de plena autonomía, con la organización y atribuciones que le otorga su ley orgánica, por lo que actúa con total independencia de las autoridades administrativas, ya que posee su propio presupuesto y el nombramiento de sus magistrados, tanto para Sala Superior y Salas Regionales es por acuerdo del Presidente de la República con aprobación del Senado, en caso de que los integrantes del legislativo se encuentren en receso la aprobación la realizara la Comisión Permanente.

---

<sup>29</sup> RODRIGUEZ Lobato Raúl, op cit., pág. 252



### **3.1 PROCEDENCIA DEL JUICIO DE NULIDAD**

El juicio de nulidad procederá cuando los requisitos formales, como substanciales sean cubiertos; para ello es necesario conocer cuando es competente el tribunal en la esfera territorial como material, porque de esa manera conoceremos que tipo de asuntos o actos se pueden impugnar por medio de este procedimiento.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene competencia material de este juicio está contenida en el artículo 11 de la ley orgánica del propio tribunal, conoce de los siguientes asuntos:

“El tribunal federal de justicia fiscal y administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

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

II.- Las que nieguen la devolución de un ingreso, de los regulados por el código fiscal de la federación, indebidamente percibido por el estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales.

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

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

V.- Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del ejercito, de la fuerza aérea y de la armada nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la dirección de pensiones militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

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

VI.- Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del estado.

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

VIII.- Las que constituyan créditos por responsabilidades contra servidores públicos de la federación, del distrito federal o de los organismos descentralizados federales o del propio distrito federal, así como en contra de los particulares involucrados en dichas responsabilidades.

IX.- Las que requieran el pago de garantías a favor de la federación, el distrito federal, los estados y los municipios, así como sus organismos descentralizados.

X.- Las que se dicten negando a los particulares la indemnización a que se contrae él artículo 77 bis de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos. El particular podrá optar por esta vía o acudir ante la instancia judicial competente.

XI.- Las que traten las materias señaladas en él artículo 94 de la ley de comercio exterior.

XII.- Las que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la ley federal de responsabilidades de los servidores públicos.

XIII. Las dictadas por las 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.

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

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

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

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 esta 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 lo expuesto por el precepto citado, podemos dar cuenta que el juicio de nulidad procede frente a diversas actuaciones que realicen distintas autoridades en el ejercicio de sus funciones; como se puede notar el elemento común entre tan diversas opciones de pretensiones, es el hecho de que en todas ellas es la acción del particular contra algún acto de autoridad emitido por alguna dependencia de gobierno.

En cuanto a la competencia material de los asuntos que deben conocer las secciones de Sala Superior versará sobre lo citado por el artículo 20 del ordenamiento en estudio:

''Compete a las Secciones de la Sala Superior:

I. Resolver los juicios en los casos siguientes:

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

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

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

II. (Se deroga).

III. Resolver los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos y

resoluciones de la Sección, así como la queja y determinar las medidas de apremio.

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

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

VI. Las demás que establezcan las leyes."

El pleno del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los siguientes asuntos, analizados del artículo 16 de su ordenamiento orgánico:

" Es competencia del Pleno:

I. Designar de entre sus integrantes al Presidente del Tribunal Fiscal de la Federación.

II. Señalar la sede y el número de las Salas Regionales.

III. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales.

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

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

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

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

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

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

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

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

XII. Designar al Secretario General de Acuerdos, al Oficial Mayor y al Contralor.

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

XIV. Las demás que establezcan las leyes."

En términos generales, es procedente el juicio de nulidad cuando se estiman que las resoluciones dictadas por la autoridad administrativa son ilegales y causen un perjuicio directo, la acción es posible que la ejerza el contribuyente afectado, como la propia autoridad administrativa; impugnando aquellas resoluciones que no están apegadas a Derecho y por la naturaleza de los actos que se controvierten, es el tribunal fiscal el encargado de resolver esa controversia.

### **3.2 PARTES EN EL JUICIO DE NULIDAD.**

De acuerdo por lo que dispone el artículo 198 del Código Fiscal de la Federación, serán partes en el juicio contencioso administrativo:

"Son partes en el juicio contencioso administrativo:

- I. El demandante.
- II. Los demandados, tendrán ese carácter:
  - a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.
  - b) El particular a quien favorezca la resolución cuya modificación o nulidad pida la autoridad administrativa;
- III. El titular de la dependencia o entidad de la Administración Pública Federal, Procuraduría General de la República o Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, de la que dependa la autoridad mencionada en la fracción



anterior. En todo caso, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público será parte en los juicios en que se controviertan actos de autoridades federativas coordinadas, emitidos con fundamento en convenios o acuerdos en materia de coordinación en ingresos federales.

Dentro del mismo plazo que corresponda a la autoridad demandada, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá apersonarse como parte en los otros juicios en que se controvierta el interés fiscal de la Federación.

- IV. El tercero que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante.

### **3.2.1 Demandante.**

Esta parte dentro del juicio, le corresponde a aquel que ha presentado la demanda de nulidad, por ende es aquella persona ya sea física o moral que por alguna razón ha visto violentada su esfera jurídica, acude a este tribunal previo análisis de la competencia del mismo para dirimir la controversia que este plantea. El tiene una pretensión que debe ser escuchada y ventilada para darle una solución.

### **3.2.2 Demandado.**

Como se desprende del numeral 198, adquiere ese carácter quien ha violado de alguna manera la ley o los procedimientos legales establecidos y en su accionar lesiona la actividad o esfera jurídica de una persona que al demandar nos convierte

automáticamente en demandados en el presente juicio de nulidad. Dentro de este procedimiento también se le da la palabra o la oportunidad de defenderse y aportar pruebas que demuestren la legalidad del acto impugnado.

### ***3.2.3 Titulares de las Dependencias o Entidades de la Administración Pública Federal.***

En otras palabras en el caso en concreto vienen a juicio los jefes de aquellos que han emitido supuestamente una actuación ilegal, lo cual tiene lugar porque regularmente los intereses de la administración pública o de las instituciones de gobierno se pueden ver violentados o mermados, no se debe olvidar que en este juicio se ventilan asuntos fiscales que implican la obtención o no de ingresos para esas dependencias, en consecuencia es de gran interés para los titulares lo que se debata en el presente juicio.

### ***3.2.4 Tercero***

En el presente juicio ésta parte se presenta cuando existen intereses directos ligados a una persona que no es el actor, pero tampoco es la parte demandada, es decir tiene interés propio en conocer y participar en el juicio de nulidad, porque le afecta o le beneficia que la sentencia que se emita sea en uno u otro sentido. El caso más común resulta cuando la autoridad fiscal ha determinado una participación de los trabajadores en las utilidades de la empresa en la que ellos laboran, pero la resolución en cuestión es impugnada por el patrón, resulta evidente que los trabajadores tienen un interés

legítimo y directo por saber que ocurre con la citada resolución que determino la presunta utilidad de la empresa.

Es imprescindible señalar que de las cuatro partes que pueden actuar en el presente juicio, el demandante puede ser uno o varios y su participación resulta indispensable porque al no haber actor provoca que no haya juicio. Por lo que respecta a los demandados serán varias autoridades, depende del acto administrativo que se impugne, pero al igual que el actor su participación es necesaria; los titulares de las dependencias son figuras dentro de este proceso obligatorias, porque siempre existe un superior de aquellas autoridades que emiten actos directamente a los particulares. La figura del tercero no siempre se encuentra en los juicios fiscales, por ende su participación no es indispensable, aunque esto no implica que de existir alguna persona que tenga derecho a ocupar esa parte en el proceso, el tribunal esté exento a citarla y otorgarle la garantía de audiencia en el procedimiento contencioso que tenga lugar.

Como acabamos de dar cuenta, en el presente juicio participan cuatro partes y entre ellas se debe resolver la controversia.

En todo escrito de demanda sólo podrá aparecer un demandante, salvo en los casos que se trate de la impugnación de resoluciones conexas que afecten los intereses jurídicos de dos o más personas; es decir se puede llegar a presentar que hay dos o más personas a las que les afecta una misma resolución, bajo esta circunstancia todas las personas involucradas deberán nombrar un

representante común que velará por los derechos e intereses de todas las partes al mismo tiempo; ese representante lo pueden nombrar las partes en juicio o en su defecto, será el magistrado instructor quien les determine a uno. Es importante manifestar que en caso de que se violaran estas disposiciones esa demanda de nulidad se tendrá por no interpuesta. Considero que es muy difícil que se presentara una situación de este tipo, toda vez que el magistrado que esté instruyendo el juicio está obligado de oficio a nombrar el representante común, siempre que las partes no lo hayan nombrado y lo hará al momento de admitir la demanda.

Un aspecto importante es la representación de las partes en el juicio de nulidad, la intención es que cuenten con elementos que les permitan actuar en el juicio con mayor eficiencia y sus derechos se encuentren bien representados; el actor podrá autorizar representante legal o a los Licenciados en Derecho para que a su nombre reciban notificaciones así como para realizar promociones, rendir pruebas, etc., y las autoridades a delegados, actuación que el representante tendrá que cumplir cubriendo los requisitos del artículo 200 del Código Fiscal de la Federación que a la letra establece:

'' Ante el Tribunal Fiscal de la Federación no procederá la gestión de negocios. Quien promueva a nombre de otra deberá acreditar que la representación le fue otorgada a mas tardar, en la fecha de presentación de la demanda o de la contestación, en su caso.

La representación de los particulares se otorgará en escritura pública o carta

poder firmada ante dos testigos y ratificadas las firmas del otorgante y testigos ante notario o ante los secretarios del Tribunal Fiscal de la Federación, sin perjuicio de lo que disponga la legislación de profesiones.

La representación de las autoridades corresponderá a la unidad administrativa encargada de su defensa jurídica, según lo disponga el Ejecutivo Federal en el reglamento o decreto respectivo; o conforme lo establezcan las disposiciones locales, tratándose de las autoridades de las entidades federativas coordinadas.

Los particulares o sus representantes podrán autorizar por escrito a licenciado en derecho que a su nombre reciba notificaciones. La persona así autorizada podrá hacer promociones de trámite, rendir pruebas presentar alegatos o interponer recursos. Las autoridades podrán nombrar delegados para los mismos fines."

Lo que se demande se le conocerá como resolución impugnada y no es otra cosa que el acto de autoridad que se considera ilegal, ésta es emitida por una autoridad administrativa, la acción la puede ejercer tanto el particular para impugnar las resoluciones que estime ilegales o le causen perjuicio, como las autoridades administrativas para impugnar aquellas resoluciones que considera que no están apegadas a derecho y que son desfavorables al orden público.

### **3.3 BREVE SUBSTANCIACIÓN DEL JUICIO DE NULIDAD.**

Ahora bien, hasta éste momento se ha analizado cuando procede y quienes participan en el juicio contencioso administrativo, continúo con su análisis procediendo a entrar de lleno a lo que es éste medio de defensa, comenzando por explicar el principio primordial de su existencia; para ello realizo las siguientes citas:

“ El orden administrativo que exista en el Estado de derecho, se basa en el principio de legalidad de los actos administrativos, es decir los administrados tienen el poder de exigir a la administración que se sujete en función de las normas legales establecidas al efecto:”<sup>30</sup>

“ Los medios de impugnación contra los actos administrativos tienen como fundamento de legitimidad y de existencia dentro del Estado moderno, el que éste limitado en cuanto a su imperio y poder, ya que sus facultades no son absolutas ni ilimitadas, y por tanto sus actos no pueden ser arbitrarios”<sup>31</sup>

#### **3.3.1 Demanda de nulidad.**

Una vez que ya tenemos un acto de autoridad o resolución que se considera ilegal, procedemos a impugnarla; para ello, tenemos 45 días para presentar la demanda esos días comenzaran

---

<sup>30</sup> FRAGA Gabino, op cit., pág. 434

<sup>31</sup> SANCHEZ Pichardo, op cit., pág. 48

a correr a partir del día siguiente a aquel que haya surtido sus efectos la notificación de la resolución recurrida; esta demanda como lo dije al principio del presente capítulo se debe presentar ante las Salas Regionales del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, o bien enviarse por correo certificado con acuse de recibo, conforme a las reglas señaladas para esos casos.

El plazo que hemos mencionado de los 45 días es posible suspenderlo por un año, que corre a partir del momento en que es del conocimiento público, los supuestos son: a) cuando el interesado fallezca, pero esta suspensión se termina en el momento en que alguien ha aceptado ser el representante de la sucesión, ya que éste deberá hacerse cargo de ese problema fiscal; de igual forma ocurre cuando se declara incompetencia o ausencia del interesado decretado por autoridad judicial, reanudado el plazo cuando alguien acepta el cargo de tutor o de representante legal respectivamente. b) También se puede suspender ese plazo cuando el interesado solicite el Procedimiento de Resolución de Controversias contenido en un Tratado Internacional, incluyendo un Procedimiento Arbitral, comenzando a correr el término en el momento que sé de por terminado el procedimiento o éste concluya a petición del interesado.

Una situación similar ocurre cuando el procedimiento del juicio de nulidad ya ha comenzado, pero se diera alguna de las situaciones descritas en el párrafo anterior, el plazo de suspensión máximo es el mismo (un año), corre a partir de que el Magistrado conoce de la situación; si el plazo se termina y no comparece nadie el juicio se reanuda y todas las notificaciones se harán por lista.

En caso, de que la demanda se presente ante una Sala Regional que por razón de territorio es incompetente, ésta al recibir la demanda se declarará incompetente de plano y comunicará su resolución a la sala regional que en su ámbito sea la competente, enviándole el expediente que contiene los autos.

Recibidos los autos por la Sala que se estima competente, decidirá si acepta o no el conocimiento del asunto; si lo acepta comunicará esto a las partes y de no aceptar la competencia, lo hará saber a la Sala Superior para que ésta decida en el Pleno, a cuál Sala regional le corresponde conocer del asunto por razón de territorialidad.

De acuerdo con lo que establece el artículo 208 del Código Fiscal de la Federación, la demanda deberá mencionar lo siguiente:

- I. El nombre del demandante y su domicilio para recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente.
  - II. La resolución que se impugna.
  - III. La autoridad o autoridades demandadas o el nombre y domicilio del particular demandado cuando el juicio sea promovido por la autoridad administrativa.
  - IV. Los hechos que den motivo a la demanda.
  - V. Las pruebas que ofrezca.
- En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial se precisarán los hechos sobre los que deban versar y señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos, así como señalar nombre y domicilio del perito que designa, así como el cuestionario que deba desahogar este;

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN



por su parte las autoridades demandadas al contestar la demanda designará a su perito, el domicilio del mismo y el cuestionario que se desahogara; las mismas se someterán al procedimiento señalado en el diverso 231 del Código Fiscal de la Federación.

VI. Los conceptos de impugnación.

VII. El nombre y domicilio del tercero interesado, cuando lo haya.

VIII. Lo que se pida, señalando en caso de solicitar una sentencia de condena, las cantidades o actos cuyo cumplimiento se demanda.

Quando se omita el nombre del demandante o los datos precisados en las fracciones II y VI, el magistrado instructor desechará por improcedente la demanda interpuesta. Si se omiten los datos previstos en las fracciones III, IV, V, VII, y VIII, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los señale dentro del término de cinco días, apercibiéndolo que de no hacerlo en tiempo se tendrá por no presentada la demanda o por no ofrecidas las pruebas, según corresponda.

En el supuesto de que no se señale domicilio para recibir notificaciones del demandante, en la jurisdicción de la Sala Regional que corresponda o se desconozca el domicilio del tercero, las notificaciones relativas se efectuarán por lista autorizada, que se fijará en el sitio visible en la propia Sala''.

**Dentro del texto del artículo 209 del Código Fiscal de la Federación se señalan los documentos que el actor deberá de acompañar a su escrito inicial de demanda:**

“El demandante deberá adjuntar a su demanda:

I. Una copia de la misma y de los documentos anexos, para cada una de las partes.

II. El documento que acredite su personalidad o en el que conste que le fue reconocida por la autoridad demandada, o bien señalar los datos de registro del documento con el que la acredite ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, cuando no gestione en nombre propio.

III. El documento en que conste el acto impugnado.

En el supuesto en de que se impugne una resolución negativa ficta deberá acompañarse una copia, en la que obre el sello de recepción, de la instancia no resuelta expresamente por la autoridad.

IV. Constancia de la notificación del acto impugnado.

Quando no se haya recibido constancia de notificación o la misma hubiere sido practicada por correo, así se hará constar en el escrito de demanda, señalando la fecha en que dicha notificación se practicó. Si la demandada al contestar la demanda hace valer su extemporaneidad, anexando las constancias de notificación en que la apoya, el magistrado instructor concederá a la actora el término de cinco días para que la desvirtúe. Si durante dicho término no se controvierte la legalidad de la notificación de la resolución impugnada, se resumirá legal la diligencia de la notificación de la referida resolución.

V. El cuestionario que debe desahogar el perito, el cual deberá ir firmado por el

demandante.

VI. El interrogatorio para el desahogo de la prueba testimonial, el que debe ir firmado por el demandante, en los casos señalados en el último párrafo del artículo 232.

VII. Las pruebas documentales que ofrezca. Los particulares demandantes deberán señalar, sin acompañar, los documentos que fueron considerados en el procedimiento administrativo como conteniendo información confidencial o comercial reservada. La Sala solicitará los documentos antes de cerrar la instrucción. Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, éste deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentra para que a su costa se mande expedir copia de ellos o se requiera su remisión cuando ésta sea legalmente posible. Para este efecto deberá identificar con toda precisión los documentos y tratándose de los que pueda tener a su disposición bastará con que acompañe copia de la solicitud debidamente presentada por lo menos cinco días antes de la interposición de la demanda.

Se entiende que el demandante tiene a su disposición los documentos, cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias. En ningún caso se requerirá el envío de un expediente administrativo.

Si no se adjuntan a la demanda los documentos a que se refiere este precepto, el magistrado instructor requerirá al promovente para que los presente dentro del plazo de cinco días. Cuando el promovente

no los presente dentro de dicho plazo y se trate de los documentos a que se refieren las fracciones I a IV, se tendrá por no presentada la demanda. Si se trata de las pruebas a que se refieren las fracciones V, VI y VII, las mismas se tendrán por no ofrecidas.

Cuando en el documento en el que conste el acto impugnado a que se refiere la fracción III de este artículo, se haga referencia a información confidencial proporcionada por terceros independientes, obtenida en el ejercicio de las facultades a que se refieren los artículos 64-A y 65 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, el demandante se abstendrá de revelar dicha información. La información confidencial a que se refieren los artículos citados no podrá ponerse a disposición de los autorizados en la demanda para oír y recibir notificaciones, salvo que se trate de los representantes a que se refieren los artículos 46, fracción IV y 48, fracción VII de este Código ''.

El Magistrado instructor de la demanda, tiene a su cargo resolver si precede admitir la demanda, o requerir al promovente para que corrija la irregularidad, o en su caso desecharla.

### ***3.3.2 Contestación a la demanda.***

Al dictarse el auto donde se admite la demanda, se ordena por el magistrado Instructor correr traslado de la demanda a las autoridades demandadas, y al tercero interesado si lo hubiera; para que produzcan la defensa del acto administrativo impugnado o manifiesten lo que a su derecho convenga.

Las autoridades demandadas y el tercero interesado tienen un plazo de 45 días, el cual comenzará a contarse a partir del día siguiente al que surte sus efectos la notificación del auto admisorio de la demanda. El escrito de contestación deberá presentarse ante la Sala Regional que conozca del juicio de nulidad.

Las autoridades demandadas al momento de producir su contestación de la demanda, deberán seguir las reglas que les impone el artículo 213 del Código Fiscal de la Federación, siendo las siguientes:

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

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

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

IV. Los argumentos por medio de los cuales se demuestra la ineficacia de los conceptos de impugnación.

V. Las pruebas documentales que ofrezca. En caso de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisarán los hechos sobre los que deban versar y se señalarán los nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas. La autoridad demandada deberá referirse al contestar la demanda a todos y cada uno de

los hechos que en ella se hagan referencia, afirmándolos''

Al momento de producir su contestación las autoridades demandadas deberán rebatir los fundamentos de derecho en que el actor fundó su demanda y negar la existencia de la causal de nulidad que se alega, demostrando que las normas jurídicas en que se apoyó la emisión de la resolución o actos impugnados, son legalmente aplicables al caso concreto. Lo anterior tiene una excepción y consiste, en que la autoridad demandada se allane a las pretensiones vertidas por el actor, aceptando de ésta forma las consecuencias.

Las partes deberán apoyar sus pretensiones con las pruebas que consideren acertadas para la defensa de sus intereses.

Por otra parte, se presumirán ciertos los hechos valer por las partes cuando:

- No se produzca la contestación dentro del término.
- Cuando la contestación no se refiera a los hechos afirmados por el actor.
- Cuando se le requiere alguna prueba al actor y este no la exhibe.

### **3.3.3 Ampliación a la demanda de nulidad.**

En caso de que sea procedente, la parte actora podrá ampliar su demanda dentro de los 20 días siguientes a aquél en que surta sus efectos la notificación del auto en que se tuvo por contestada la demanda, solo se podrá hacer en los siguientes casos:

1. Cuando se impugne una negativa ficta;
2. Contra el acto principal del que derive el impugnado en la demanda, así como su notificación, cuando se den a conocer en la contestación;
3. En los casos previstos por el artículo 209 Bis.
4. Cuando con motivo de la contestación, se introduzcan cuestiones que sin violar el primer párrafo del artículo 215 no sean conocidas por el actor al presentar la demanda.

Esta ampliación a la demanda deberá señalar nombre del actor y el juicio en que se actúa las pruebas y documentos, se deben adjuntar las copias para traslado y además estará a lo dispuesto por el artículo 209 del código tributario federal.

#### ***3.3.4 Contestación a la ampliación de la demanda.***

Así mismo, la contestación de la ampliación de la demanda se podrá formular por parte de las autoridades demandadas dentro del plazo establecido por el diverso 212 del Código Fiscal de la Federación, el cual consiste en 20 días contados a partir del día siguiente a aquel en que surta sus efectos la notificación del auto en el que se tuvo por formulada la ampliación de la demanda interpuesta por el actor. Si fueren varias las autoridades demandadas el término para contestar les correrá de manera individual.

Cuando las autoridades administrativas contesten la ampliación a la demanda, procederán a expresar lo que a su

derecho convenga vertiendo toda clase de argumentos y ofreciendo las pruebas con que cuente.

Las documentales que debe aportar, serán aquellas que hemos multicitado en otras ocasiones, con excepción de aquellas que ya obren en el expediente en que se actúa.

En caso de que al contestar la demanda o ampliarla la contestación, existan contradicciones entre los fundamentos de hecho como en derecho, se tomaran en cuenta las argumentaciones hechas valer por los superiores de conformidad con la línea de jerarquía que exista.

### **3.3.5 Alegatos.**

Ya que han sido desahogadas todas las pruebas, contestada la demanda, y en su caso la contestación de la ampliación, el magistrado instructor concederá a las partes cinco días contados a partir de los diez días siguientes al en que surta sus efectos la notificación del acuerdo de contestación (ya sea a la demanda o a la ampliación) para que las partes formulen alegatos por escrito.

Puede darse el caso en que el juicio termine antes de que se dicte sentencia, por medio del sobreseimiento, que procederá en los siguientes términos según el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación:



" ...

- I. Por desistimiento del demandante.
- II. Cuando durante el juicio aparezca o sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo anterior.
- III. En el caso de que el demandante muera durante el juicio, si su pretensión es intransmisible o si su muerte deja sin materia el proceso.
- IV. Si la autoridad demandada deja sin efecto el acto impugnado.
- V. En los demás casos en que por disposición legal haya impedimento para emitir resolución en cuanto al fondo."

### **3.3.6 Sentencia.**

Una vez agotado el termino señalado para formular los alegatos se cierra la instrucción del juicio y el magistrado instructor debe proceder a elaborar el proyecto de sentencia, mismo que será votado por los magistrados que integren la Sala.

Una resolución administrativa se puede determinar ilegal, cuando exista incompetencia del funcionario que la emitió, no cumpla con los requisitos de forma o sea ausente la fundamentación y motivación, existan vicios en el procedimiento, que las facultades discrecionales no correspondan a los fines para los cuales la Ley confiera dichas facultades.

La nulidad podrá ser lisa y llana, o para efectos, esta última debiendo precisar con claridad la forma y términos en que la

autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales, en los términos de las fracciones II y III del 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 en un plazo máximo de cuatro meses contados a partir de que la sentencia quede firme.

### ***3.3.7 Medios de defensa en el juicio de nulidad***

Cuando una sentencia es poco clara, o que tiene lagunas o es contradictoria en su sentido, las partes podrán promover por una sola vez su aclaración, esto será dentro de los 10 días siguientes a aquel que haya surtido sus efectos la notificación y la Sala o Sección se obliga a resolver en plazo de 5 días posteriores a la fecha de interposición del mencionado incidente, esto no indica que pueda variar el sentido ya plasmado en la sentencia, esta interposición interrumpe el plazo para su impugnación, situación que está prevista en el Código Fiscal de la Federación en el artículo 239 C; es importante mencionar que este no es un recurso, pero si es un procedimiento que se interpone en contra del fallo emitido por el Tribunal.

En contra de los acuerdos emitidos por el magistrado instructor del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa procede el recurso de Reclamación, este se interpone en un plazo de 15 días siguientes, a aquel en que haya surtido efectos la

notificación, lo pueden promover las dos partes y es ante la misma Sala. Procede contra acuerdos que determinen:

- a) Admisión de la demanda;
- b) Desechamiento de la demanda;
- c) No presentada la demanda, contestación de la demanda, sus respectivas ampliaciones o la presentación de alguna prueba;
- d) Admitan o rechacen la intervención de un tercero (parte); y
- e) Decreten o nieguen el sobreseimiento de un juicio.

Ya presentado se debe correr traslado a la contraparte para que en plazo de 15 días diga lo que a su derecho convenga y sin más trámite se dará cuenta a la Sala para que resuelva en los 5 días. A su vez el magistrado que dicto el acuerdo no podrá excusarse para resolver este recurso.

Cabe aclarar que este recurso no se interpone en contra de la sentencia. Sin embargo, yo analizo el presente medio de defensa porque el efecto que producen los acuerdos que emite la Sala cuando se da alguna de las hipótesis mencionadas es de finalizar el juicio. Es decir, ese acuerdo se equipara por su alcance al de una sentencia.

El Código Fiscal de la Federación, también contempla el recurso de Revisión, mismo que se interpone contra resoluciones que decreten o nieguen sobreseimientos y sentencias definitivas, en un plazo de 15 días siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación del acuerdo o sentencias indicadas, lo va a promover

la autoridad a través de la unidad administrativa correspondiente para su defensa jurídica, se presenta ante el Tribunal Colegiado de Circuito competente en la sede de la Sala Regional respectiva, quien se encargara de resolver conforme a lo dispuesto por la Ley de Amparo. Sin embargo, si se trata de resoluciones que tengan como parte a Entidades Federativas coordinadas en ingresos federales, el recurso sólo podrá ser interpuesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuando se dicta la Sentencia por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa siendo desfavorable al actor, éste puede presentar el juicio de amparo, mismo que se interpondrá dentro de un plazo de 15 días, siguientes a aquel en que haya surtido efectos la notificación de la misma, ante la Sala del tribunal que dicto la sentencia, el cual se encargará de remitirla al Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda para su substanciación y resolución, determinando si el acto reclamado en el juicio de amparo es o no violatorio de las garantías individuales.

Si se pretende combatir el incumplimiento de una sentencia que ha quedado firme, la repetición indebida de una resolución anulada, que exista exceso o defecto en el momento de dar cumplimiento a una sentencia, o que la autoridad no suspenda definitivamente los actos de cobro cuando así se haya ordenado por éste tribunal; el particular podrá interponer la queja por una sola vez ante el magistrado que instruye el asunto, en el primer y último de los puntos citados se puede interponer en cualquier momento y respecto a las otras dos opciones el escrito se debe presentar en los 15 días siguientes en que surta efectos la notificación.

El efecto jurídico que se pretende al interponer ese medio de defensa, es que las sentencias dictadas por el tribunal sean respetadas y se cumplan.

Por último tenemos la excitativa de justicia en ésta materia, la pueden interponer todas las partes; presenta dos vertientes, la primera cuando el magistrado ponente no ha formulado el proyecto de sentencia, dicho escrito al presidente del tribunal fiscal, quien solicitara se rinda informe de lo sucedido y el magistrado instructor lo hará en 5 días, si se acuerda que la excitativa es ajustada a derecho en proyecto de sentencia se realizara en 15 días a mas tardar. La segunda vertiente, se presenta cuando tarda en dictarse la sentencia definitiva, entonces el presidente del tribunal solicita informe al presidente de la Sala o Sección quien lo atenderá en 3 días, si fue procedente la promoción el falló se deberá emitir en plazo de 10 días.

### **3.3.8 Incidentes.**

Durante el juicio contencioso administrativo se pueden presentar incidentes de previo y especial pronunciamiento; con la advertencia de que si este incidente es declarado improcedente, a quien interponga esa promoción se le impondrá una multa hasta por 50 veces el salario mínimo general vigente el Distrito Federal será posible presentar este tipo de incidente según el artículo 217 del código tributario:

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

I. La incompetencia en razón de territorio.

II. El de acumulación de autos

III. El de nulidad de notificaciones.

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

V. La recusación por causa de impedimento.

...”

Es importante señalar, que cuando se promuevan alguno de estos incidentes el juicio se suspende en definitiva hasta que la controversia planteada sea resuelta.

También durante el procedimiento se puede presentar la figura de la acumulación, es decir dos o más juicios se juntan en uno solo, ya sea porque las partes y los agravios son los mismos, si el acto impugnado es el mismo o si se impugnan actos que sean antecedentes y consecuentes respectivamente. La acumulación puede tramitarse a petición de parte o de oficio; quien conoce es la misma Sala que lleve el juicio, tras su estudio de las causales si no es procedente la petición se desechara de plano.

Otra situación muy especial, es el incidente de suspensión de ejecución, lo promueve el particular y es procedente cuando la autoridad ejecutora niegue la suspensión del procedimiento administrativo de ejecución o rechace la garantía ofrecida o siempre que pretende reiniciar la ejecución. Para presentar este incidente llevará: copia del documento donde se demuestre el ofrecimiento,

**copia del otorgamiento de la garantía, solicitud de la suspensión de ejecución presentada ante la autoridad ejecutora, documento donde conste la negativa de la suspensión o reinicio de la ejecución y el documento que indique el rechazo de la garantía.**

**Este incidente podrá ser impugnado por las autoridades fiscales, cuando el otorgamiento de la suspensión no se ajuste a la ley. Este incidente podrá ser promovido hasta en tanto no se dicte sentencia o resolución firme por parte de la Sala Regional, Sala Superior; las Salas puede revocar o modificar el acto que atente contra la suspensión.**

## CAPÍTULO 4

### LOS RECARGOS

En el presente capítulo, se analiza una parte de lo que implica el poder fiscal, es decir, la aplicación de todos los recursos que hacen del Estado una figura única y susceptible de emitir sanciones a cualquier individuo. Así transcribimos lo siguiente:

''... poder fiscal, debemos entender la facultad del Estado por virtud de la cuál puede interponer los particulares la obligación de aportarle parte de su riqueza para el cumplimiento de sus funciones''<sup>32</sup>

El poder sancionador del fisco, tiene su mejor papel cuando se estudian las contribuciones accesorias, en México las autoridades administrativas someten a los particulares a múltiples sanciones económicas como cuando omite el pago oportuno de sus impuestos, quedando las sanciones pecuniarias de la siguiente manera:

- a) El pago de impuestos omitidos.
- b) A cubrir los recargos que procedan hasta por la cantidad equivalente a los causados a lo largo de un periodo hasta de cinco años.

---

<sup>32</sup> FERNANDEZ MARTINEZ Refugio de Jesús, DERECHO FISCAL, 1ed., Mc Graw Hill, Serie jurídica, México, 1998, pág.92



- c) A liquidar multas.
- d) Al reembolso de los correspondientes gastos de ejecución; y
- e) Al pago de las cantidades que resulten de aplicar el factor de actualización a todas las contribuciones omitidas.

La potestad sancionadora del Estado se contempla en dos vertientes:

1. La económica.
2. La corporal.

La primera es la más usada en México. A mí me surge la siguiente interrogante ¿Qué es preferente establecer multas reducidas con penalidades corporales para quienes evaden sus obligaciones fiscales o en su defecto aplicar sanciones económicas extremas y usar para casos muy especiales las sanciones corporales?.

La exagerada sanción económica que impone el fisco a los gobernados, implica dos graves problemas para el Estado; siendo los siguiente: el primero tener demasiados deudores y el segundo tener demasiados empleados para controlar la cantidad de trabajo existente, en ambos casos implican grandes gastos; al respecto Arrijo Vizcaino señaló el siguiente ejemplo:

''Así, un sujeto pasivo que omite por ejemplo, un millón de pesos en impuestos, puede resultar obligado por el cobro de

las diversas contribuciones accesorias que se le cargan al descubrirse su omisión a tener que pagar más de ocho o nueve millones de pesos para regularizar su situación fiscal. Este ejemplo que desde luego contempla la potestad sancionadora del fisco mexicano llevada a su máxima expresión...<sup>33</sup>

De lo anteriormente citado, se nota que los contribuyentes y los inversionistas tanto nacionales como extranjeros, llegan a tener un gran temor al mercado nacional debido a las acciones pecuniarias tan radicales que el gobierno impone.

El recargo es un tipo de sanción; y una sanción se puede definir como:

''Carnelutti dice ''(...) se llama sanción al señalamiento de las consecuencias que deriven de la inobservancia del precepto. Y como la sanción ha de estimular a la observancia del mismo tales consecuencias han de ser desagradables, es decir, han de consistir en un mal''<sup>34</sup>

''Mayolo Sánchez Hernández dice (...) ''es el castigo que la autoridad impone al quien viola una disposición legal, por dejar de hacer lo que ordena o por realizar lo que prohíbe''<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> ARRIJOJA VIZCAINO Adolfo, DERECHO FISCAL, 15ed., Themis, colección textos universitarios, México, 2001, pág. 410

<sup>34</sup> PONCE GOMEZ Francisco, op cit., pág. 196

<sup>35</sup> Idem, pág. 196

''La sanción es la consecuencia inmediata de la violación de la norma jurídica, osea, es la pena o castigo que la autoridad impone a quienes incumplan con el mandato legal''<sup>36</sup>

Consecuentemente como sanción tenemos que es el castigo a la infracción de una Ley, siendo de tipo aflictivo o represivo que tienen un propósito de castigar las violaciones cometidas.

Existen varias clases de sanciones dentro del derecho mexicano, las cuales deben reunir ciertas características para proceder en materia tributaria, estas son:

- a) El apercibimiento;
- b) El recargo;**
- c) La multa;
- d) La clausura;
- e) El decomiso;
- f) La privación de la libertad;
- g) La inhabilitación al cargo o puesto público;
- h) La indemnización; y
- i) La cancelación o suspensión de derechos adquiridos por el contribuyente.

---

<sup>36</sup> FERNANDEZ MARTINEZ Refugio de Jesús, op cit., pág. 342

Se puede decir que la finalidad de las sanciones en materia fiscal es la de evitar practicas de los contribuyentes tendientes a evadir el cumplimiento de las disposiciones fiscales, siendo a su vez de tipo preventivo pero muy represivo. Aplica sanciones directas notándose sus instrumentos de coerción.

#### **4.1 CONCEPTO.**

Como se acaba de analizar, el recargo es una de las formas que la autoridad administrativa utiliza para sancionar a los contribuyentes, castigando aquella infracción que se cometa a la Ley.

El recargo, según la doctrina es:

''El recargo, si el causante no cumple, pagando a tiempo su adeudo, entonces se le cargará una cantidad extra a la debida''<sup>37</sup>

''Los recargos tienen en principio, el mismo origen que la práctica comercial de cobrar intereses al deudor que se ha demorado en el pago de sus obligaciones pecuniarias... los recargos, que constituyen una especie de compensación económica a la que la hacienda pública tiene derecho por el perjuicio que se le

---

<sup>37</sup> KAYE J. Dionisio, op cit., pag.55

ocasiona cuando los tributos son pagados en forma extemporánea''<sup>38</sup>

''Los recargos son ingresos que percibe el Estado por la falta de pago oportuno de las contribuciones; es decir, se trata de una indemnización que recibe el Estado por no percibir a tiempo el dinero que le corresponde por concepto de contribuciones''<sup>39</sup>

Ahora, de las anteriores transcripciones se desprende que los recargos son una cantidad extra que el Estado recibe, cuando no se hace el pago oportuno de la contribución por parte del contribuyente, siendo entonces una indemnización en cantidad líquida, con la finalidad de reparar el daño producido al fisco, por lo que es una sanción propiamente dicha.

Los recargos en nuestra legislación fiscal se encuentran dentro de los aprovechamientos, de acuerdo con lo establecido por el artículo 3 del Código Fiscal de la Federación, mismo que indica:

'' Son aprovechamientos los ingresos que percibe el Estado por funciones de derecho público distintos de las contribuciones, de los ingresos derivados de financiamientos y de los que obtengan los organismos descentralizados y las empresas de participación paraestatal.

---

<sup>38</sup> ARRIJOA VIZCAINO Adolfo, op. cit. pag. 384

<sup>39</sup> PONCE GÓMEZ Francisco, op. cit. pag. 136

Los recargos, las sanciones, los gastos de ejecución y la indemnización a que se refiere el séptimo párrafo del artículo 21 de este código, que se apliquen en relación con aprovechamientos son accesorios de estos y participan de su naturaleza...”

El recargo es un aprovechamiento, toda vez que es un ingreso del Estado, que no deviene de contribuciones sino de sus actividades propias.

Por su parte el artículo 21, el mencionado código reconoce lo esencial de la naturaleza de los recargos, al disponer que cuando no se cubran las contribuciones en la fecha o dentro del plazo fijado por las disposiciones fiscales, el monto de las mismas se actualizará y además deberán pagarse recargos el concepto que se menciona es la indemnización al fisco federal por la falta de pago oportuno

#### **4.2 TIPOS DE RECARGOS.**

La autoridad tributaria encargada de imponer la sanción debe adoptar una decisión final a través de los actos de autoridad, dichos actos deben estar de acuerdo con los requisitos que establece la Ley de conformidad con la Constitución Federal, es decir, que la decisión se encuentre debidamente fundada y motivada, siendo necesario que la resolución contenga el cálculo de los recargos.

Mismos que se encuentran dentro del texto del artículo 21 del Código Fiscal de la Federación.

#### ***4.2.1 Recargos por diferencias.***

De acuerdo con el párrafo cuarto del artículo 21 del Código Fiscal de la Federación: cuando el pago hubiera sido menor al que corresponda, los recargos se computarán sobre la diferencia que no se cubrió. Estos recargos se causarán por cada mes o fracción que transcurra a partir del día en que debió hacerse el pago y hasta que el mismo se efectúe.

Cuando los recargos determinados por el contribuyente sean inferiores a los que calcule la oficina recaudadora, ésta deberá aceptar el pago procediendo a exigir el remanente.

#### ***4.2.2 Recargos por pagar a plazos.***

Estos recargos también son llamados recargos por prórroga; el párrafo octavo del citado artículo 21 del código tributario federal, señala que existen recargos por financiamiento los cuales aparecen en los pagos a plazos, esto sucede cuando el contribuyente no ha pagado y por alguna razón decide hacerlo, pero por la gran suma es imposible liquidarlo en una exhibición; así las cosas, procede a pagarlo en partes (mensualidades).

La autoridad concede el pago a plazos, atendiendo a lo siguiente:

- 1.- Que exista una autorización previa, tras reunir determinada información, salvo lo que disponga la miscelánea fiscal vigente.
- 2.- Los pagos jamás podrán exceder de 48 meses.
- 3.- Sólo podrá financiarse aquellas contribuciones omitidas y accesorias.

Un aspecto importante respecto a éste tipo de procedimientos, es el hecho de que el financiamiento es a través de unidades de inversión (UDI'S).

Cuando la solicitud a sido aprobada y no se pagan tres parcialidades en forma consecutiva, la autorización quedará cancelada definitivamente por consiguiente el contribuyente debe pagar el monto total del crédito fiscal, en el aspecto específico de los recargos cambia su tasa de ser la de recargos por prórroga a recargos por mora.

#### ***4.2.3 Recargos sobre aprovechamientos.***

El multicitado artículo 21 del código fiscal, en su párrafo noveno señala un tercer tipo de recargos, los cuales atienden a los derivados sobre aprovechamientos que obtiene el Estado, mismo que se calcularán de conformidad con lo dispuesto en dicho artículo



sobre el total del crédito fiscal, excluyendo los propios recargos, los gastos de ejecución y la indemnización por cheques no pagados al fisco.

Es importante señalar que tanto los recargos por diferencias, como los recargos aplicados sobre aprovechamientos la tasa de recargos que se aplica es la conocida por tasa de recargos por mora; que como se a analizado en los párrafos anteriores, estos recargos tienen su naturaleza en el pago inoportuno al erario ya sea federal o local.

Estos recargos son el resultado de indemnizar al Estado por no recibir lo que le corresponde en su momento, siendo este tipo de recargos los que se estudian en el presente trabajo, en función de cuando el crédito fiscal se impugna ante el Tribunal Fiscal el adeudo ya esta determinado y los recargos han sido calculados aplicando la tasa equivalente a la mora.

#### **4.3 PROCEDIMIENTO PARA OBTENER SU MONTO.**

Los recargos se calcularan aplicando al monto de la contribución omitida actualizada, la tasa que resulte para cada uno de los meses transcurridos, desde el mes en que surgió la obligación, hasta el mes en que se realiza el pago. Se debe excluir cualquier otro accesorio.

Este accesorio de los créditos fiscales, comienzan a correr a partir del momento en que se ha vencido el plazo que la ley otorga para enterar los tributos a que se esté sujeto, esto es importante para determinar correctamente su monto, porque si el plazo aún no ha vencido su cobro sería ilegal; porque una cosa es, que la obligación fiscal a nacido y otra que la misma sea exigible.

La tasa de recargos que se va a aplicar en ambos casos, será equivalente a la suma de las tasas mensuales iniciando a partir del mes en que debió hacerse el pago hasta el mes en que se pretenda cobrar la contribución adeudada.

Los recargos se causaran hasta por 5 años, esto tiene razón en el hecho de que la vida de cualquier adeudo fiscal no es superior al tiempo indicado y como los recargos son accesorios corren la misma suerte de lo principal.

Las autoridades hacendarias, en ningún caso pueden condonar total o parcialmente el cobro de los recargos; sin embargo, estos no se causaran cuando el contribuyente tenga saldo a favor y lo compense contra la contribución omitida.

Para obtener la tasa de recargos que se aplicará para la prórroga, se estará sujeto a lo dispuesto por la Ley de ingresos de la federación que se encuentre vigente en al momento de calcularlos. No hay que olvidar que en éste tipo de financiamiento, el importe del

crédito fiscal está calculado en UDI'S y es hasta ese momento en que se aplican los recargos por prórroga.

A continuación se citará un procedimiento contable señalado por Latapí Ramírez para calcular los recargos por mora; no se introducen otros elementos al respecto, porque sería introducirnos en un aspecto más contable que legal.

'' ... la tasa de recargos por mora que será igual a lo siguiente.

tasa de recargos por prórroga

50%adicional (artículo 21 CFF)

-----  
tasa de recargos por mora''<sup>40</sup>

---

---

<sup>40</sup> LATAPI RAMIREZ Mariano, INTRODUCCION AL ESTUDIO DE LAS CONTRIBUCIONES, 1ed., Mc. Graw Hill, México, 1999, pág.125

## CAPÍTULO 5

### SENTENCIA

#### 5.1 LA SENTENCIA.

Se trata de la etapa final dentro de cualquier proceso jurisdiccional. Todo comienza con la interposición de una demanda, posteriormente se establece la litis y se ofrecen los elementos probatorios. Cuando las partes han sido oídas y no hubiere ningún elemento por aportar o resolver debe declararse cerrada la instrucción, el juzgador debe valorar los hechos y las consideraciones jurídicas para emitir su fallo, al cual se le conoce como sentencia. Con ella se declara la situación legal de las partes en juicio emitiendo un criterio que conserva el estado de derecho.

''La naturaleza jurídica de la sentencia descubre la intención de la ley y la aplica al caso en debate como objeto exclusivo de la resolución. El juez actúa de acuerdo con la lógica jurídica en forma análoga a la silogística. La sentencia altera el orden jurídico. Al producir nuevos efectos jurídicos que no se encontraban en el derecho original de las partes''.<sup>41</sup>

#### 5.1.1 Concepto.

Podemos definir a la sentencia como:

---

<sup>41</sup> SERRA ROJAS Andrés, op. cit., pág. 65.

''Sentencia. Resolución judicial que pone fin a un proceso o juicio en una estancia o en un recurso extraordinario''<sup>42</sup>

La Sentencia es aquella resolución de tipo judicial, por la cual un órgano competente encargado de impartir justicia aplica una norma determinada a un caso concreto y resuelve el conflicto suscitado entre las partes. Con ésta se da por terminado el proceso, así como la instancia respectiva.

De las definiciones anteriores podemos decir que la sentencia es una resolución dictada por un órgano impartidor de justicia, que dependan o no del poder judicial, encargados de dirimir una controversia; los juzgadores deben observar los hechos y las pruebas que presentaron las partes para comprobar su dicho. Al momento de dictar la resolución se deberán apegar a las normas legales aplicables al caso concreto y a los principios generales de derecho. Indicando el estado jurídico que guardan los sujetos que actúan como partes del juicio y restableciendo el estado de derecho.

Este fallo es susceptible de resolver sobre cuestiones incidentales o sobre el fondo del asunto.

Una vez analizado el concepto, se desprende que la sentencia independientemente de la materia de que se trate, contendrá las siguientes características:

---

<sup>42</sup> DE PINA Vara Rafael, "Diccionario de derecho" México, Porrúa, 1995, pág. 452.

1. En este acto jurídico se resuelve la controversia.
2. Con la citación de la sentencia se acaba la actividad procesal de las partes.
3. Debe resolver todos los agravios manifestados por le demandante.
4. Debe constar por escrito y notificar a las partes en el juicio.

### **5.1.2 Requisitos.**

El Código Fiscal de la Federación no contempla los requisitos de una sentencia; lo que no ha impedido que las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa al emitir sus fallos, expresan una serie de datos que nos permiten identificar los elementos formales (lo que respecta a redacción) y los sustanciales (elementos que debe contener).

Según el artículo 271 del Código Federal de Procedimientos Civiles la sentencia debe estar redactada en español, señalar el lugar y fecha, el que el juez o tribunal que la dicte, los nombres de las partes que contienden y que papel tuvieren dentro del juicio, así como el objeto del pleito, mencionando las cantidades si es que las hubiere.

Por su parte el artículo 272 del mencionado Código de Procedimientos Civiles, señala los requisitos de forma, refiriéndose a que la sentencia no debe contener raspaduras, enmendaduras; debe encontrarse firmada por quien la emite, contener el sello y el tipo de papel autorizado para la emisión de las resoluciones.

Por otro lado, la doctrina establece que la sentencia está conformada por cuatro bloques, estos son los requisitos de forma de la sentencia resultaría ser el esqueleto de todos los fallos emitidos por un órgano impartidor de justicia:

1. El preámbulo.
2. Los resultandos.
3. Los considerandos y,
4. Los puntos resolutivos.

El preámbulo, muestra esencialmente los datos que identifican al juicio en su totalidad, es decir, contiene el señalamiento del lugar y de la fecha, del tribunal del que emana la resolución, los nombres de las partes y la identificación del tipo de proceso en que se está dando la sentencia.

En virtud del tema que estudio el preámbulo de la sentencia fiscal, se forma por el rubro, esto es, por la parte que señala el nombre del Tribunal y la Sala Regional que emite la sentencia, nombre del actor, de las autoridades demandadas, número de expediente, nombre del Magistrado Instructor y el nombre del secretario de acuerdos. Además señalar el lugar, la fecha y la mención de que la Sala se encuentra integrada por los tres magistrados que la integran o en dado caso que alguno de los magistrados no esté mencionará que será suplido por su secretario de acuerdos designado para ello.

Enseguida se apreciara la parte conducente al preámbulo, tomada de una sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

SALA REGIONAL METROPOLITANA DEL  
TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA  
FISCAL Y ADMINISTRATIVA  
EXPEDIENTE.  
ACTOR.  
MAGISTRADO INSTRUCTOR.  
SECRETARIO DE ACUERDOS.

México, Distrito Federal a 3 de octubre de 1999.- Vistos los autos del juicio fiscal en que se actúa y estando debidamente integrada la H. Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por los C.C. Magistrados Licenciado XXX, Licenciado XXX y Licenciado XXX, con fundamento en los artículos 11 fracción X, 28, fracción XI y 36 fracción VIII de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y 236 del Código Fiscal de la Federación, se procede a dictar sentencia definitiva.

Los resultandos en la sentencia fiscal son una narración de los hechos de manera breve, pero minuciosa que se suscitaron durante el juicio de nulidad. Se hace mención de cuando se presentó la demanda, quién la presenta y el carácter del representante legal, señala el acto que se impugna, fecha y autoridad que lo emitió; si es el caso se anota el número de crédito y la cuantía del asunto, de igual manera debe constar si se dicto acuerdo de requerimiento y el



cumplimiento al mismo, o si se presentó algún recurso y la fecha en que fue dictada la sentencia interlocutoria, así como la fecha en la que se admitió o no la contestación de la demanda.

En caso de que se hubiera ampliado la demanda, también se anotará la fecha de cuando se recibió y la fecha del acuerdo en que se admite, así también procederá cuando la contestación de la demanda llegue a la oficialía de partes del Tribunal.

Enseguida se analiza la parte relativa a ésta etapa de una sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa:

#### RESULTANDO.

1. Por escrito presentado en la Oficialía de Partes común para las Salas Regionales Metropolitanas de este H. Tribunal, el día 4 de octubre de 1999, ocurrió el C. XXX, por su propio derecho a demandar la nulidad de la resolución contenida en el oficio número 5 de fecha 25 de septiembre del mismo año, emitido por el Administrador Local de Recaudación del Centro del Distrito Federal, en la que determina un crédito fiscal en cantidad total de \$1,000.00.

2. Por auto de fecha 11 de octubre de 1999, el magistrado instructor tuvo por admitida la demanda, ordenando correr traslado de las misma a las autoridades señaladas como demandadas, quienes contestaron por oficio XXX de fecha 1 de noviembre de 1999, ingresado ante es Tribunal el mismo día, emitido por el

Administrador jurídico del centro del Distrito Federal, sosteniendo la legalidad de la resolución impugnada.

3. Por acuerdo de 3 de noviembre de 1999, el magistrado instructor tuvo por contestada la demanda y por ofrecidas las pruebas respectivas, otorgándoles a las partes el derecho de formular alegatos por escrito, de conformidad con el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación, derecho que no fue ejercido por ninguna de ellas, quedando cerrada la instrucción por ministerio de Ley.

Los considerandos señalan los razonamientos y conclusiones que tuvo el juzgador respecto de lo señalado por las partes y de las pruebas aportadas. Esta parte resulta ser a mi parecer la fase medular de la sentencia porque en esta etapa se llega a un análisis del cual resulta la verdad legal, o la correcta aplicación de la Ley en el asunto de que se trate. Se analiza la fundamentación de la competencia tanto territorial como material del tribunal para conocer y resolver el asunto planteado. Posteriormente se hace referencia a la actuación en tiempo y forma de las partes y por consiguiente el juicio resultó procedente y se fija la litis.

Podrán estudiar los conceptos de impugnación en cualquier orden, debiendo estudiar cada una de las pretensiones jurídicas del actor, buscando aquéllos que declaren la nulidad del asunto y en caso sé que no exista un concepto de impugnación de ese tipo, entonces se resolverán aquellos que conlleven a una nulidad para efectos.

Los puntos resolutive son aquellos donde el juzgador define de manera especifica cuál es la situación legal que guardan los sujetos participantes en el juicio, es decir, es la parte donde el juzgador determina la situación jurídica que prevalecerá al conflicto de intereses suscitado entre las partes, dando la razón al actor o al demandado. Si existe condena cuál es, además de señalar en cuanto tiempo debe cumplirse con la sentencia. En resumen, es la resolución del asunto.

De manera especifica la sentencia en materia fiscal, señala por lo regular los fundamentos de derecho para dictar la sentencia y en tres puntos indica si la parte actora prueba o no su acción, además se menciona el sentido de la resolución y finalmente la obligación de notificar a las partes el fallo dictado. Señalará también la fecha en que se dictó y los magistrados que conforman la Sala y resolvieron el conflicto por unanimidad o mayoría de votos, el secretario de acuerdos que autoriza y da fe de la resolución dictada.

Para su apreciación se verá un formato de ésta parte relativa, a la sentencia:

Por lo antes expuesto, y con fundamento en los artículos 236, 237, 238 fracción I y 239 fracción II del Código Fiscal de la Federación, se resuelve;

- I.- La parte actora probó su acción, en consecuencia.
- II.- Se declara la nulidad lisa y llana de la resolución en esta vía impugnada.
- III.- NOTIFÍQUESE.

Así lo resolvieron y firman el día 9 de marzo de 2000, los C.C. Magistrados que integran la Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, Licenciado XXX Licenciado XXX y Licenciado XXX, ante el C. Secretario de acuerdos Licenciado XXX, quien autoriza y da fe.

Analizadas las partes que conforman la sentencia, mismas que se consideran como requisitos de forma, continuaremos con los requisitos de fondo señala Cipriano Gómez Lara señala, que todas las sentencias cuentan con tres requisitos de fondo y en caso de faltar alguno, las partes que conforman la contienda, pueden en determinado momento impugnarla.

Los requisitos a los que nos referimos anteriormente son la congruencia, motivación y exhaustividad.

Para analizar cada uno de ellos, se definen de la siguiente manera:

“Por congruencia ha de entenderse aquel principio normativo dirigido a delimitar las facultades resolutorias del órgano jurisdiccional, por el cual debe existir identidad entre lo resuelto y lo controvertido, oportunamente, por los litigantes y en relación con los poderes atribuidos en cada caso, al órgano jurisdiccional por el ordenamiento jurídico.”<sup>43</sup>

---

<sup>43</sup> GÓMEZ LARA Cipriano. TEORÍA GENERAL DEL PROCESO, 9ª edición, Harla, colección textos jurídicos universitarios, México, 1996, Pág. 295.

Para Rafael de Pina la congruencia de la sentencia es:

"Requisito de esta resolución jurídica que se manifiesta en la correspondencia entre lo pedido en el juicio y lo resuelto por el juez.

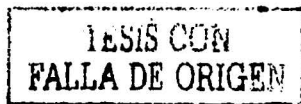
Las sentencias - de acuerdo con el artículo 81 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal- deben ser claras, precisas y congruentes y con las demás pretensiones deducidas oportunamente en le pleito, condenando o absolviendo al demandado, y decidiendo todos los puntos litigiosos que hayan sido objeto del debate. Cuando hayan sido varios, se hará el pronunciamiento correspondiente a cada uno de ellos".<sup>44</sup>

La congruencia resulta ser, la obligación que tiene el juzgador de relacionar adecuadamente lo que señalaren las partes, lo que consideró el tribunal dando como resultado una resolución. Sin embargo, el juzgador no puede ir más allá de las pretensiones o excepciones que se hayan planteado en el juicio por las partes.

El principio de congruencia de la sentencia estriba en que debe haber concordancia ente la demanda y la contestación de demanda, a esta se le llama congruencia externa y la interna se refiere a que la sentencia no debe contradecirse entre sí, es decir, la sentencia debe constreñirse a lo solicitado por las partes, siendo coherente entre lo que se afirma y lo que se resuelve.

---

<sup>44</sup> DE PINA Vara Rafael, op. cit., pág. 182.



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

Tenemos que motivación de la sentencia es:

''Exposición de las razones de hecho y de derecho que constituyen el fundamento de esta resolución judicial.

La motivación de la sentencia es un requisito esencial para su validez.'' <sup>45</sup>

Ese principio se refiere específicamente a la garantía constitucional que otorga nuestra carta magna señalada en el artículo 16, mismo que en la parte que nos interesa dice:

''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''

Este artículo es muy importante para la defensa o legalidad de los actos que emanan de las autoridades, pues resulta una obligación el fundamentar y motivar éstos; siendo a la vez una garantía que tienen los ciudadanos contra todos los actos de autoridad, aún en contra de resoluciones o actuaciones de los propios tribunales.

---

<sup>45</sup> Idem, pag. 374.

En consecuencia, por motivación entendemos el señalamiento de las razones y circunstancias particulares que se emplearon para resolver el asunto.

Al referirnos a la motivación tenemos que hablar de la fundamentación, otro elemento que a mi consideración es un principio paralelo al de motivación y se entiende por fundamentación, el señalamiento preciso de los preceptos legales u ordenamientos jurídicos aplicables al caso concreto, que uso el juez, magistrado o ministro para emitir su fallo.

Cabe señalar que debe existir adecuación entre los motivos aducidos y las normas legales aplicables, deben siempre ir ligados. Si existiese ausencia de fundamentación o motivación, la sentencia puede ser revisada o impugnada mediante el Juicio de amparo.

El último requisito de fondo, se le conoce como exhaustividad de la sentencia, impone al juzgador, él deber de resolver sobre todo lo pedido por las partes. Todas las cuestiones de litigio que hayan sido objeto de debate, incluyendo la valoración de las pruebas aportadas.

Derivado de este requisito, existe la obligación del tribunal de resolver acerca de los puntos señalados por las partes, derivada del artículo 237 del Código Fiscal de la Federación que a la letra cita:

''Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se fundaran en derecho y resolverán sobre la

pretensión del actor que se deduzcan de su demanda, en relación con una resolución impugnada, teniendo la facultado de invocar hechos notorios..."

No obstante lo anteriormente escrito, existen ocasiones en que no es necesario agotar el análisis de todos los puntos controvertidos dentro del juicio, debido a que en ocasiones se puede invocar una causal de improcedencia o sobreseimiento en el juicio, y como éstas son de previo y especial pronunciamiento, en caso de que resulte infundado e improcedente se resuelve en un sólo sentido y no tiene caso seguir con las demás argumentaciones.

Ese sentido también se presenta cuando alguno de los argumentos hechos valer por el actor, es suficiente para que el juzgador declare la nulidad lisa y llana de la resolución que se impugnó, es posible no estudiar el resto de los agravios porque la sentencia se ha dictado en un sentido y no es necesario analizar el resto de las argumentaciones vertidas durante el juicio, en virtud de que el resto de los argumentos no variaría en nada el sentido del fallo, si el criterio ha determinado que uno de los conceptos de impugnación conlleva a la nulidad lisa y llana, ese concepto de impugnación prevalecerá frente a los conceptos que nos llevaran a una nulidad para efectos o de aquéllos que resultasen ineficaces.

En caso de que a la sentencia le faltare el requisito de congruencia, motivación, fundamentación o exhaustividad, puede provocar que la misma no se apegue a derecho y por ende sea susceptible de ser impugnada por cualquiera de las partes, siendo



más impugnada por aquella parte a la que le ha sido desfavorable el fallo.

### **5.1.3 Tipos de sentencia.**

La sentencia como ya se ha señalado es la decisión final que dicta un juzgador y con ésta se pone fin a la controversia que se presentó en ese tribunal. Sin embargo, la teoría jurídica a clasificado a la sentencia dependiendo de los alcances que esta tenga o de la naturaleza que posea.

Señalare como debemos interpretar algunas sentencias; dependiendo de los alcances, así como del sentido que adquieren y como afecten en las esferas jurídicas de los gobernados.

La sentencia declarativa es:

''Resolución judicial recaída en un juicio en el que se ha ejercido una acción de esta naturaleza.

La sentencia declarativa sirve a la necesidad social de esclarecer determinadas relaciones jurídicas, actos jurídicos o circunstancias de hecho, de trascendencia jurídica, por la eficacia de cosa juzgada de esta mera declaración.''

<sup>46</sup>

Es decir es aquella sentencia que se pronuncia sobre el reconocimiento de una relación o situación jurídica existente.

---

<sup>46</sup> Idem., pág. 452

La sentencia constitutiva es:

''la resolución judicial recaída en un juicio en el que se ha ejercido una acción de esta naturaleza. Esta acción tiene como característica esencial la producción de un estado jurídico que antes de pronunciarse no existía''<sup>47</sup>

Esta sentencia se encarga de crear, modificar o extinguir un estado jurídico.

Por sentencia de condena, tenemos:

''Resolución judicial recaída como el resultado del ejercicio de una acción de condena. Tiene la eficacia inmediata de la realización coactiva de su contenido en el caso de incumplimiento por la parte obligada contra la que se dirige, salvo el derecho de recurrir.''<sup>48</sup>

Ésta, la tenemos como aquélla que ordena una determinada conducta, es decir, un dar, un hacer o no hacer; obliga a las partes a realizar un actos específico.

Se considera que es una sentencia estimatoria cuando resulta ser el tipo de sentencia que indica que la pretensión del demandante ha resultado fundada; es decir, es la estimación que

---

<sup>47</sup> Ibidem. pág. 452

<sup>48</sup> Idem., pag. 452.

realiza el juzgador respecto a las pretensiones y acciones hechas valer por el actor.

Por otra parte, la sentencia desestimatoria es lo contraria a la anterior, aquí el juzgador estima que la pretensión del demandante no ha sido fundada, en consecuencia las acciones pretendidas son erróneas y por ello improcedente lo solicitado por el actor.

La sentencia interlocutoria es:

''Recibe esta denominación, en el derecho mexicano, la que resuelve un incidente promovido antes o después de dictada la sentencia destinada a decidir la cuestión que constituye el objeto de un juicio'' <sup>49</sup>

Son aquellas sentencias que se emiten para resolver un incidente, que se ha planteado dentro de un juicio; aquí la litis no se centra sobre el asunto principal que atiende la verdadera controversia, sino atiende argumentos que por su naturaleza están involucradas intrínsecamente con la controversia principal y es a través de vías incidentales como se les va dando una solución.

En materia fiscal la sentencia interlocutoria se presenta, cuando alguna de las partes interponga alguno de los incidentes previstos por el Código Fiscal de la Federación vigente.

Una sentencia definitiva, se presente cuando:

---

<sup>49</sup> Idem., pag. 452.

''Resolución judicial que pone término a un juicio (proceso) en una instancia, en un recurso extraordinario o en un incidente que resuelva lo principal''.<sup>50</sup>

La sentencia se puede considerar firme cuando:

''Es aquélla contra la que no cabe impugnación; por no existir medio alguno señalado al efecto, por haber transcurrido en exceso para interponerla, cuando exista o por haber desistido la parte que la haya promovido en tiempo oportuno''.<sup>51</sup>

Sentencia cautelar se presenta de la siguiente manera:

''Dícese de aquélla que sin pronunciarse sobre el mérito de la causa, ordena una medida de seguridad o cautela, tendiente a garantizar por anticipado el resultado del litigio''.<sup>52</sup>

Sentencia confirmatoria, es:

''Dícese de aquella emanada de un órgano de apelación, que mantiene en todas sus partes la dictada en la instancia anterior''.<sup>53</sup>

Quando se habla de una sentencia ejecutoria, esta tiene el siguiente aspecto:

<sup>50</sup> Idem., pág. 452.

<sup>51</sup> Idem., pág. 452.

<sup>52</sup> Idem., pág. 452.

<sup>53</sup> Idem., pág. 452.

''Es aquella que causa ejecutoria, por ministerio de Ley o por resolución judicial, produciendo los efectos de la cosa juzgada''<sup>54</sup>

La sentencia revocatoria se emite cuando:

''Dícese de aquellas emanadas de un órgano de apelación, que modifica o altera, dejando parcialmente sin efecto, el fallo dictado en la instancia anterior''.<sup>55</sup>

Como puede dar cuenta la variedad de sentencias que se pueden dictar en juicio es amplia y cada una de ellas se encarga de resolver de determinada manera la litis planteada en el procedimiento.

## **5.2 LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.**

Como ya hemos manifestado en el desarrollo de la presente tesis, el tribunal de referencia es un órgano que imparte justicia, en las materias administrativas y fiscal, a través de un procedimiento contencioso administrativo.

La sentencia que se emite en ese tribunal contiene los siguientes aspectos: Es de tipo declarativa, definitiva y en su momento puede llegar a declararse firme, este tribunal también

---

<sup>54</sup> Idem., pág. 452.

<sup>55</sup> Idem., pág. 453.

emite sentencias de tipo interlocutorias cuando dentro del juicio se interpone algún incidente.

Las sentencias que se emitan sólo suspenderán sus efectos si son recurridas.

### **5.2.1 Causales de nulidad en materia fiscal.**

Desde su expedición la ley de justicia fiscal en 1936, se contemplaron distintas causales de anulación tanto de actos como de procedimientos administrativos, dichas causales en su esencia son las mismas a las establecidas en el sistema jurídico francés siendo éstas:

- a) Incompetencia del funcionario o empleado que haya dictado el acuerdo o que haya tramitado el procedimiento impugnado.
- b) Omisión o incumplimiento de las formalidades que legalmente deba revestir la resolución o el procedimiento impugnado,
- c) Cuando exista violación a la ley aplicada o no se aplicó la correcta al emitir el acto, y
- d) Desvío de poder, tratándose de sanciones impuestas por infracciones a las leyes fiscales.

Esta ley dispuso que era obligatorio el señalar en que sentido se debía dictar la nueva resolución, así los códigos fiscales creados posteriormente a ésta ley recogieron en su visión jurídica las mismas causales de nulidad, modificando las mismas de una manera explicativa o interpretativa, más que en cuestiones de verdadero fondo.

De lo antes expuesto, tenemos que las causales de anulación en Francia establecen como hipótesis de violaciones cometidas a la Ley dando cavidad al recurso de exceso de poder. En la legislación actual tenemos que en el artículo 238 del Código Fiscal de la Federación, se establecen las causales de nulidad de los actos o resoluciones administrativas; mismo que ha la letra establece:

''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 los tratados internacionales de los que México sea parte, no podrán revisar de oficio las causales a que se refiere este artículo."

Aunado a lo anterior, es menester apreciar que en la actualidad es obligatorio emitir una sentencia con el sentido de una nulidad para efectos, cuando los conceptos de impugnación se fundan y motivan en las fracciones II y III del artículo 238 en cita; ésta disposición no resulta a capricho del juzgador, así lo obliga el artículo 239 en su último párrafo.

De lo antes analizado tenemos que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, conoce del juicio contenciosos administrativo con carácter de anulación y no de plena jurisdicción; la diferencia más clara entre las dos, es que el primero sólo tiene facultades para declarar si el acto impugnado debe o no ser



anulado, en tanto que el de plena jurisdicción está facultado para adoptar y tomar cualquier clase de medida tendiente a que se satisfaga la pretensión del demandante o a procurar el estado de Derecho.

Pensando que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene un procedimiento administrativo de anulación, las causales transcritas del artículo 238 del código tributario, traen consigo que el tribunal en sus sentencias sólo debe reconocer si el acto de autoridad impugnado es nulo o válido; en consecuencia no cabe la posibilidad de que la sentencia tenga otro efecto, debido a que este tribunal no puede sustituir a la autoridad, ni tampoco indicar de manera específica como se debe resolver el asunto planteado. Así la nulidad para efectos no debe existir por resultar una extralimitación de facultades del propio tribunal en el tipo de juicio que se desarrolla.

### ***5.2.2 Efectos de las sentencias.***

Esto no es otra cosa, que el sentido y las consecuencias jurídicas en que resuelve el juzgador en el juicio contencioso administrativo y lo que cada efecto produce.

Por su parte el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación señala que los efectos de las sentencias son los siguientes:

“La sentencia definitiva podrá:

I. Reconocer la validez de la resolución impugnada.

II. Declarar la nulidad de la resolución impugnada.

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 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, aun 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."

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

De la anterior transcripción, se observa que las sentencias emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tienen cuatro tipos de efectos: la validez, la nulidad, la nulidad para efecto de que la autoridad emita una nueva resolución y aquella que reconoce la existencia de un derecho subjetivo, condenando a que se cumpla con una obligación.

Por lo que hace al primero de los efectos mencionados, consiste en la declaración de ineficacia de los agravios aducidos por el actor en el juicio y la subsistencia de la presunción de legalidad conferidos a los actos de la autoridad. Si se declara éste tipo de efecto, se deja a salvo el derecho de la autoridad para llevar a cabo la determinación respectiva y ejecutar su actuación.

El segundo de los efectos consiste en que el actor probó su acción y sus pretensiones, en consecuencia la autoridad actuó de manera ilegal, en éste caso el tribunal determina que la resolución combatida esta viciada, consecuentemente ha violado la Ley en su aplicación, así resulta totalmente nula.

El tercero de los efectos de la sentencia, permite declarar una nulidad pero no es total, es decir, como había mencionado en argumentos anteriores el triunfo en el juicio lo obtiene el actor; sin embargo, pareciera ser que lleva una derrota intrínsecamente ligada al fallo referido, porque en éste efecto el tribunal le concede a la autoridad una oportunidad extra para volver a emitir actos corrigiendo el error cometido e impugnado en esta vía.

Como último efecto, se tienen aquellas sentencias que se dictan cuando el tribunal ha reconocido un derecho propio del actor, obligando a las autoridades a que se le respete el mismo y puede llegar a condenarlos para que en términos muy específicos cumplan con el beneficio o protección que ese derecho subjetivo le concede al particular. Sin embargo sólo es en éste caso, que el tribunal puede condenar a alguna de las partes a realizar o no determinado acto.

### **5.2.3 Ineficacia de las sentencias para efectos**

Con antelación ya se había bosquejado, cuál es el problema o deficiencia que observo en las sentencias que el tribunal fiscal dicta para efectos. Retomando la idea, primeramente precisare que cuando se inicia un procedimiento jurisdiccional lo que se busca en todos los casos e independientemente de la materia jurídica, es esclarecer la verdad, o sea, que el ordenamiento jurídico vigente prevalezca solucionándose la controversia que entre determinados sujetos se ha originado.

Ahora, en la materia fiscal no es la excepción porque las partes involucradas en el juicio contencioso administrativo, dirimen sus controversias derivadas por la interpretación de las normas aplicables a los casos concretos, que por razones de forma o de fondo altera el orden, afectando las esferas jurídicas de los gobernados o de las autoridades.

Cuando las partes entran en juicio, se procurara en todo momento que se forme un triángulo procesal perfecto; todas las

partes son iguales, tienen las mismas oportunidades de acción y excepción, entre las partes debe haber equidad existiendo un ambiente de imparcialidad, una vez finalizado el proceso al dictarse la sentencia emitiendo justicia y restaurando el Derecho.

Consecuentemente los actos jurídicos se deben realizar por órganos y funcionarios competentes y con las formalidades que las leyes señalan.

Por cuestiones didácticas transcribiré en el orden que anuncio, la parte que nos interesa del artículo 238 y posteriormente el 239 del Código Fiscal de la Federación, mismos que rezan:

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

...

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

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

...”

“La sentencia definitiva podrá:

....

III. Declarar la nulidad de la resolución impugnada para determinados efectos, debiendo precisar con claridad la forma y

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

términos en que la autoridad debe cumplirla, salvo que se trate de facultades discrecionales.

...''

Lo que establecen las fracciones II y III, del precepto 238 del ordenamiento en cita, es que el acto administrativo es ilegal cuando la autoridad emisora omitió algún requisito, pero nótese que esos requisitos revisten las siguientes características:

- a) Están dispuestos por la ley y ésta exige su cumplimiento.
- b) Estos requisitos son formales.
- c) Su inobservancia, afecta la esfera jurídica del contribuyente.
- d) La vida de esos actos administrativos trascienden y afectan las defensas de los particulares.
- e) Desacato a las secuencias de orden lógico jurídicas.

Como podemos dar cuenta los requisitos de los que hablemos, no son por faltas de ortografía, de sintaxis, de coherencia o de forma al momento de emitir el acto; no, los requisitos de los que hablan las fracciones multicitadas, son de vital importancia porque permiten que el acto de autoridad sea perfecto, sea legal y verdaderamente justifique la presunción de legalidad que reviste todo acto administrativo, cabe señalar que sólo así los actos que emita la autoridad puedan ser viables en el mundo del Derecho.

Los requisitos que exige la ley; pero que al parecer son susceptibles de ser violados por la autoridad, son los consagrados en los artículos 38 fracción III, del Código Fiscal de la Federación,

así como los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal; los cuales hablan en términos generales de legalidad. Procedo a realizar la siguiente cita, que refuerza el sentido de lo sustentado.

''Es decir, el derecho de legalidad se descompone en una serie de derechos, como lo son el derecho a la competencia, el derecho a la forma, el derecho al motivo, el derecho al objeto y el derecho al fin prescrito por la ley''<sup>56</sup>

Es más, concluyo que las causales que obligan a una sentencia para efectos, son de igual importancia que el resto de las causales de nulidad establecidas en el artículo 238 del multicitado ordenamiento; por ende, no deberían tener un trato distinto y la nulidad debería ser lisa y llana.

El artículo 239 del multicitado ordenamiento legal, en la fracción relativa a la sentencia para efectos; considero que tiene doble sentido, porque en apariencia ha ganado o ha tenido la razón el actor, pero el acto impugnado subsiste y la autoridad tendrá oportunidad de volver a emitir ese acto administrativo con las correcciones que haya lugar, de conformidad con lo señalado en la sentencia emitida por el tribunal fiscal; en otras palabras, los efectos a que se refiere esa fracción son de indicarle a la autoridad en que se equivocó y cómo debe realizar su trabajo, para que emita otro acto administrativo apegado a la ley.

---

<sup>56</sup> FRAGA Gabino, op. cit., pág. 434

Es evidente que la sentencia para efectos no es equitativa porque le permite a la autoridad cometer errores y después subsanarlos sin ningún problema, ni sanción; en tanto que al particular no se le permiten cometer errores, porque de hacerlo estos le cuestan muy caro.

En resumen, la autoridad fiscal puede equivocarse en no fundar o motivar correctamente sus actos, o no cumplir con el orden de los procedimientos establecidos en la ley para el desarrollo de ciertas actuaciones, o quizá cumplir con el orden, pero no con las formas que la ley le establece. Lo peor que sucede, es que el actor se inconforme presentando una demanda de nulidad y el tribunal fiscal en los efectos de su sentencia, ordene emitir un acto apegado a Derecho. En tanto, si el contribuyente se equivoca al momento de interpretar la ley para determinar el impuesto o contribuciones que está obligado a enterar, o al momento de llenar los complicados formatos para liquidar sus obligaciones comete una equivocación; lo peor que puede pasar, es que se quede en la calle o en la cárcel, porque como hemos analizado en el presente trabajo las sanciones y las cargas tributarias para aquellos que tienen la desgracia de ser deudores del fisco, son realmente insoportables y al más rico lo pueden dejar en la banca rota.

#### ***5.2.3.1 Las sentencias para efectos y los recargos.***

Tras el análisis de lo parcial que resulta ese tipo de efecto que contiene la sentencia, tenemos que puede ser más injusta y nada equitativa, cuando la analizamos conjuntamente con la figura de los recargos.



Como se estudio en el capítulo respectivo, los recargos son una indemnización que recibe el fisco por concepto de no recibir su dinero o sus ingresos a tiempo, en consecuencia hablamos del poder del Estado para imponer sanciones de tipo económico, constituyéndose los recargos como una compensación por pagar el tributo en forma extemporánea.

Los recargos comienzan a correr a partir del momento en que el crédito fiscal se ha hecho exigible, es decir se venció el plazo que la autoridad otorga para que el causante pague la cantidad de dinero a que estuviera obligado y éstos se causaran hasta por cinco años.

Una vez precisada la función y naturaleza de los recargos, tenemos lo siguiente: un contribuyente por alguna razón no paga correctamente los impuestos a que estaba obligado y las autoridades fiscales después de dos años se percatan de tal situación, en consecuencia le emiten un crédito fiscal por la cantidad adeudada, pero además le suman todos los accesorios que correspondan según nuestras normas jurídicas, por lógica que también se pagaran recargos, pero la emisión del acto administrativo resulta ilegal; porque el procedimiento que se debió seguir no fue el indicado en la ley, el sujeto deudor decide impugnar ese acto ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa seguida la secuela procesal el juzgador emite su sentencia y resulta una nulidad para efectos.

En apariencia el actor (contribuyente) gana el juicio fiscal. Sin embargo, se debe considerar lo siguiente: el juicio se llevó cierto

tiempo y que la sentencia al dictarse para efectos le da otra oportunidad a la autoridad de emitir un nuevo acto administrativo, el cual vendrá acompañado de todos los accesorios que tengan lugar; por lo que respecta a los recargos, no olvidemos la función que éstos tienen.

El punto es; si los recargos son una indemnización, porque el contribuyente va a pagar una indemnización por un plazo de tiempo >X< que se llevo un juicio de nulidad, si en él se demostró que la autoridad fue la que cometió un error; es decir, si la autoridad hubiera realizado bien su trabajo, no se impugnarían sus actuaciones o en su defecto la demanda interpuesta en su contra no hubiera sido eficiente. Pero como el acto administrativo ha resultado ilegal, el tiempo transcurrido en ese juicio no es imputable al particular; por lo tanto los recargos deben suspender su aplicatoriedad por ese tiempo en que el Estado no recibió su dinero por falta de legalidad en sus actos. De otra manera le estaríamos pidiendo a los contribuyentes, que paguen por los errores que cometa el fisco federal en el ejercicio de sus funciones, que como ya se analizó en capítulos anteriores sus funciones no son las de actuar ilegalmente o destrozar la economía de sus gobernados.

Si no se causaran los recargos en el sentido mencionado; eso sería como una sanción para el fisco, permitiendo que nuestro sistema jurídico crezca en la equidad e imparcialidad entre las partes, fortaleciendo el principio de legalidad. Además de no apoyar mi idea, considero que entonces se alentaría y solaparía la práctica de actos ilegales por parte de las autoridades tributarias, en el

sentido de que no importa como emitan sus **actos administrativos**; simple y sencillamente son autoridades.

Si pretendemos ir a la vanguardia en nuestros  **criterios jurídicos**, no podemos continuar con una **visión paternalista y protectora** a las autoridades, éstas también deben responder y ser sancionadas cuando emitan **actos ilegales** que pongan en peligro a la **administración pública** o transgredan la **esfera jurídica** de los gobernados.

## CONCLUSIONES

**PRIMERA.** – Un Estado moderno debe implantar mecanismos que permitan hacer sustentable el Estado de Derecho, sobre el cual se establece el orden social; si no existieran procedimientos encaminados a resolver controversias entre los particulares y el Estado, éste último tendrá un poder ilimitado.

Por ende, la justicia administrativa es necesaria para frenar o limitar el poder que tiene el Estado, evitando grandes conflictos sociales.

**SEGUNDA.** – Todos los Estados en el mundo necesitan recursos para poder llevar a cabo sus funciones, dichos recursos económicos son obtenidos de las aportaciones por diferentes rubros que realizan sus habitantes. La política fiscal que se debe seguir, respecto a la obtención de ingresos debe seguir los principios de Adam Smith, porque cuando esos principios no son aplicados se violenta el Estado de Derecho, afectando las esferas jurídicas de los contribuyentes, provocando demasiados juicios fiscales y muy poca recaudación.

**TERCERA.** – Sin duda alguna, el Derecho Romano resulta ser el eslabón de nuestro actual sistema jurídico. Sin embargo, el nacimiento del Derecho Administrativo tuvo su cuna en el sistema francés, quien marcó las directrices por las que debía conducirse éste.

Por la importancia de ésta materia, es necesario apoyar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, por ser un órgano especializado e independiente, preparado para aplicar la ley al caso en concreto. Sin embargo, considero indispensable que el actual Tribunal, tenga la posibilidad de hacer ejecutables todas sus sentencias, porque de esa manera podría darle más eficacia a sus fallos y hacer más práctica la materia fiscal.

CUARTA. – Las autoridades emiten su voluntad por conducto de los denominados actos administrativos, quienes deben cumplir con los requisitos necesarios para que sean legales, si acaso se llegará a incumplir con ellos, el acto en cuestión es ilegal y aquel contribuyente a quien vaya dirigido podrá impugnarlo.

Se debe considerar que la ausencia o indebida fundamentación o motivación es muy importante, toda vez que los actos de autoridad siempre deben estar apegados a Derecho, de no ser así, el acto en cuestión transgrede la garantía de seguridad jurídica del gobernado e infringe las normas legales que le dan vida al acto administrativo.

QUINTA. – Si se va a inconformar un acto administrativo en materia federal el tribunal competente para tal pretensión, es el tribunal citado en la conclusión que antecede. Pero hay que tener en consideración que en las últimas reformas a la Ley Orgánica del citado tribunal, se le amplió la competencia material. Es notorio que no se analizó correctamente la estructura física del Tribunal, es decir, las Salas existentes no son suficientes para aceptar y cumplir con toda la carga de trabajo que les impusieron; por otra parte

concluyó también que una gran parte de los juzgadores no están listos técnica, ni físicamente para conocer y resolver sobre todas esas materias.

La impartición de justicia debe ser expedita, máxime si la materia de la que hablamos es la fiscal, a razón de que los términos en esa materia son muy importantes porque a más tiempo, más resultará la cuantía del negocio.

SEXTA. – Resulta un acierto del sistema tributario mexicano, porque el Estado debe recibir la totalidad de sus ingresos en tiempo y forma; pero sí debe cambiar el criterio que tenemos respecto a los recargos que resultan ser una indemnización por falta de pago oportuno; sin embargo, si el pago tarda en realizarse por cuestiones inherentes a la propia autoridad, resulta absurdo que sea el contribuyente quien deba pagar recargos por mora, si ha sido la autoridad quien ha obstaculizado ese pago por emitir actos de administrativos ilegales.

SEPTIMA. – La sentencia en el juicio de nulidad puede tener diferentes efectos, en el caso fiscal, éstos consisten en reconocer la validez, o declarar la nulidad lisa y llana o la nulidad para efectos, o de condena a favor de derechos subjetivos.

Respecto al tercero de sus efectos yo considero que es ineficaz porque no da equidad entre las partes, aspecto importantísimo en cualquier juicio. Cualquier defecto que contenga el acto de autoridad lo convierte en ilegal y por ese simple hecho no debe ser tomado en consideración, porque violenta la seguridad

jurídica y la legalidad, garantías sustentadas en el marco jurídico vigente. Por su parte, la sentencia para efectos brinda a la autoridad una oportunidad de rectificar sus actos, mientras que el contribuyente no la tiene. Este último es sancionado de manera abusiva.

OCTAVA. – La autoridad debe recibir una sanción cuando emita actos que afecten la esfera jurídica del causante, en aquellos casos que su actuación sea ilegal por vicios o por inexactitud. La ley o la sentencia de nulidad para efectos, debería en su caso señalar de oficio que durante el tiempo que se lleve el juicio y el tiempo que tarde la autoridad en emitir el cumplimiento de la sentencia no se deben cobrar recargos.

**BIBLIOGRAFÍA.-**

ACOSTA ROMERO Miguel, COMPENDIO DE DERECHO ADMINISTRATIVO, edición 10a, editorial Porrúa, México, 1996, pp.566.

ARRIOJA VIZCAINO Adolfo, DERECHO FISCAL, edición 15a, editorial Themis, colección textos universitarios, México, 2001, pp.558.

CARRILLO FLORES Antonio, LA DEFENSA JURIDICA DE LOS PARTICULARES FRENTE A LA ADMINISTRACION EN MEXICO, edición 1a, editorial Tribunal fiscal de la Federación, colección obras clásicas, México, 2000, pp.89.

CERVANTES MONTENEGRO Joaquín, EL CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS QUE EMITE EL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACION, editorial Tribunal Fiscal de la Federación, volumen X, México, 1991, pp.210.

DELGADILLO GUTIÉRREZ Luis Humberto, PRINCIPIOS DE DERECHO TRIBUTARIO, edición 3a, editorial Limusa, México, 2001, pp.217.

FERNÁNDEZ MARTÍNEZ Refugio de Jesús, DERECHO FISCAL, edición 1a, editorial Mc. Graw Hill, serie jurídica, México, 1998, pp.462.

FRAGA Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO, edición 29a, editorial Porrúa, México, 1990, pp.490.



GÓMEZ LARA Cipriano, TEORÍA GENERAL DEL PROCESO, edición 9a, editorial Harla, colección textos jurídicos universitarios, México, 1996, pp.337.

GONZÁLEZ BLACKALLER Ciro E. y Guevara Ramírez Luis, SÍNTESIS DE HISTORIA UNIVERSAL, edición 18a, editorial Herrero, México, 1977, pp.343.

JIMÉNEZ GONZÁLEZ Antonio, LECCIONES DE DERECHO TRIBUTARIO, edición 6a, editorial ECAFSA, México, 2000, pp.441.

KAYE J. Dionisio, DERECHO PROCESAL FISCAL, edición 6a, editorial Themis, colección textos universitarios, México, 2000, pp.464.

LATAPÍ RAMÍREZ Mariano, INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DE LAS CONTRIBUCIONES, edición 1a, editorial Mc. Graw Hill, México, 1999, pp.216.

LOMELÍ CEREZO Margarita, DERECHO FISCAL REPRESIVO, edición 3a, editorial Porrúa, México, 1998, pp.251.

MARGAIN MANATÚ Emilio, INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO, edición 3a, editorial Porrúa, México, 2000, pp.332.

MARTÍNEZ MORALES Rafael I, DERECHO ADMINISTRATIVO, Segundo Curso, edición 1a, editorial Harla, colección textos jurídicos universitarios, México, 1991, pp.439.

MORAL PADILLA Luis, NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO, edición 1a, editorial Mc Graw Hill, serie jurídica, México, 1997, pp.187.

PONCE GOMEZ Francisco y Ponce Castillo Rodolfo, DERECHO FISCAL, edición 4a, editorial Banca y Comercio, México, 1999, pp.345.

RODRÍGUEZ LOBATO Raúl, DERECHO FISCAL, edición 2a, editorial Harla, colección textos jurídicos universitarios, México, 1998, pp.309.

SÁNCHEZ PICHARDO Alberto C., LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA, edición 3a, editorial Porrúa, México, 2001, pp.829.

SERRA ROJAS Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO, Curso I, edición 21a, editorial Porrúa, México, 2000, pp.905.

SMITH Adam, LA RIQUEZA DE LAS NACIONES, editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1985, pp.958.

#### ➤ DICCIONARIOS Y ENCICLOPEDIAS.

DE PINA Rafael y De Pina Vara Rafael, DICCIONARIO DE DERECHO, edición 21a, editorial Porrúa, México, 1995, pp.525.

RIVA PALACIO D. Vicente, MÉXICO A TRAVÉS DE LOS SIGLOS, Tomo VII, edición 23a, editorial Cumbre, México, 1987, pp.439.

#### ➤ LEGISLACIÓN

CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES, edición 2a, editorial Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002, pp.91.

CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, edición 11a, editorial ISEF, México, 2001, pp.177.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, edición 8a, editorial Ediciones Fiscales ISEF, México, 2002, pp.169.

LEY FEDERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, edición 11a, editorial ISEF, México, 2001, pp.177.

LEY ORGÁNICA DEL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA, edición 11a, editorial ISEF, México, 2001, pp.177.