

321309

UNIVERSIDAD DEL TEPEYAC

33

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



MEDIOS DE EJECUCION
PARA LAS SENTENCIAS EMITIDAS
POR EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
FEDERAL EN MEXICO

TESIS
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
PRESENTA

JUDITH VALTIERRA VAZQUEZ

ASESOR DE LA TESIS:
LIC. CLAUDIA GUILLERMINA SANTOS LOPEZ
CED. PROFESIONAL No. 1764002

MEXICO, D.F.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

2002



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 DESCONTINUA

AGRADECIMIENTOS

... la Dirección General de Bibliotecas de la
... difundir en formato electrónico e impreso el
... de mi trabajo recepcional.

NOMBRE: VAZQUEZ JUDITH

VAZQUEZ JUDITH

29 / NOVIEMBRE / 2002

[Handwritten signature]

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

*A Dios, porque siempre estas a mi lado
cuidándome. Gracias.*

*A la Universidad del Tepeyac y a
todos mis profesores,
por ser parte de mi formación.*

*A Claudia G. Santos, por aceptar ser mi
asesora.*

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A María Guadalupe Vázquez Martínez por cuidarme cuando estuvo aquí, darme su amor, y acordarse de mí en sus últimos momentos.

A María Guadalupe Vázquez Martínez, por su cariño y cuidados para conmigo. Siempre te recordare; (tía Mary).

A Rodrigo Valtierra Horta, porque es ahora y siempre la persona más importante de mi vida, gracias por todo tu apoyo, sin ti esto no sería posible, de verdad muchas gracias por toda mi vida. Te amo papi, ¡ah otra cosa!, de grande quiero ser como tú.

A María Guadalupe Valtierra Vázquez, mi madre, que aunque no lo crea la amo y me gustaría que siempre tenga presente que puede contar conmigo, así como yo sé que cuento con ella.

A Juan Carlos Cuevas Suárez, Porque eres un tripulante muy importante en esta nave, por tu apoyo muchas gracias.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A Alicia Valtierra Vázquez, tía gracias por estar cerca de nosotros y apoyarnos en las cosas que parecen ser simples en esta vida.

A Diana Valtierra Pacheco, gracias por tu compañía, los cinco años de carrera fueron más divertidos estando juntas, sabiendo que nos cuidábamos mutuamente.

A Heidy Higuera, Horacio Valdez, Zamira López, Claudia Molina y Pilar Valladares, por su amistad, porque siempre están a mi lado y créanlo son como mis hermanos o mejor aún son tan incondicionales conmigo que no imaginan lo mucho que significan para mí y por tanto quiero que sepan que también quiero estar a su lado cuando ustedes me necesiten.

A Danae Pérez, porque este es el momento perfecto para decirte que te admiro mucho y agradezco la amistad que me has demostrado en todo momento; a Emma Salinas, hago extensiva mi admiración por ti, agradeciéndote también tu amistad y todos los fabulosos momentos que hemos pasado. Las quiero mucho.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

A Alejandro Castelan, y Miriam Tortolero, por su amistad y todos esos momentos tan agradables que compartimos los cinco años de carrera profesional.

A la familia Sandoval Serratos, por ser todo un ejemplo de vida y ser mis muy buenos amigos.

A las Licenciadas Esther Severo y Laura Hernández, por su ayuda, amistad y paciencia. Gracias.

A los Magistrados Manuel Quijano Méndez y Manuel Luciano Halleris Pelayo, por la oportunidad que me han dado.

A Ivonne Moreno y Jonathan Vargas, jóvenes Abogados que me caen muy bien y son parte de mis buenos amigos.

A mis quichillos, Luis A., Citlali, Areli y Maxi, sólo por que los quiero mucho.

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN

ii.

CAPÍTULO I. ACTOS ADMINISTRATIVOS.

1.1 Acto Administrativo, Acto de Autoridad Fiscal, Conceptos.	2
1.2 Delimitación del Concepto de Acto Administrativo	10
1.3 Naturaleza Jurídica del Acto Administrativo.	14
1.4 Requisitos de Validez de los Actos Administrativos y Fiscales.	17
1.5 Legislación Aplicable.	22

CAPÍTULO II. MEDIOS DE DEFENSA.

2.1 DISPOSICIONES GENERALES.	26
2.2 RECURSOS ADMINISTRATIVOS, CONCEPTO	29
2.2.1 Marco Legal Aplicable a la Materia Fiscal.	34
2.3 JUICIO DE NULIDAD	43
2.3.1 Partes en el Juicio de Nulidad	44
2.3.2 Casos de Procedencia.	47
2.4 JUICIO DE AMPARO EN MATERIA FISCAL	51

CAPÍTULO III. CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO.

3.1 Antecedentes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	55
3.1.1 Naturaleza Jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	59
3.2 Etapas del Juicio de Nulidad	64
3.3 Sentencia, Concepto	82
3.3.1 Clases de Sentencia	83

3.3.2 Efectos de la Sentencia.	88
3.3.3 Elementos de la Sentencia	92
3.4 Medios de Impugnación Contra Sentencias Definitivas Emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	93
3.5 Cumplimiento de las Sentencias Firmes Derivadas del Juicio de Nulidad	94

CAPÍTULO IV. MEDIOS DE EJECUCIÓN PARA LAS SENTENCIAS EMITIDAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

4.1 Queja, Antecedentes, Concepto, Perspectiva Legal y Doctrinal.	97
4.1.1 Interposición de la Queja, Presupuestos Legales.	105
4.1.2 Término para la interposición de la queja.	109
4.1.3 Causas y Consecuencias Jurídicas de la Interposición de la Queja como Medio de Ejecución de las Sentencias Definitivas Dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.	110
4.2 Propuestas de Reformas al Código Fiscal de la Federación.	112

CONCLUSIONES	118
--------------	-----

BIBLIOGRAFÍA	124
--------------	-----

INTRODUCCIÓN

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

ii

El hombre atendiendo a su naturaleza social, crea al Estado, éste estará conformado por gobernantes y gobernados que persiguen un fin. Conforme evoluciona el Estado, surge el Estado de Derecho, el cual tiene como característica principal la igualdad de todos ante la ley, dentro del denominado Estado de Derecho, también se perseguirá un fin el cual contiene la determinación de las atribuciones, las funciones y los servicios públicos. Por lo que hace a las atribuciones, digamos que las encontramos inmersas en las leyes; las funciones son desarrolladas por los gobernantes, en atención a las atribuciones, con lo anterior, se puede decir que se ejecutan dichas funciones, siendo la consecuencia de lo anterior un servicio público; esta actividad atribuida al Estado afectará de manera positiva o negativa, directa o indirecta a los particulares (gobernados).

Gran parte de la actividad que realiza el gobernante se ejecuta por medio de la administración pública, la cual se encuentra a cargo del Poder Ejecutivo, al desempeñar éste su actividad en relación con los gobernados, se dice que se configura el llamado acto administrativo; siendo este último el que me permite dar inicio al primer tema de estudio del presente trabajo de investigación.

Como ya se dijo, a esa actividad atribuida al estado, específicamente a la que desarrolla la administración pública, en relación directa con los particulares, se le denomina acto administrativo, al ejecutarse éste trae aparejado un efecto positivo y/o negativo para el gobernado, por lo que ante

la circunstancia o el efecto negativo, tenemos que dentro de nuestro sistema de derecho, encontramos una variable gama de medios de defensa.

Ahora bien, ya que el acto administrativo es el origen o consecuencia a que se sigan todos los procedimientos de defensa que el propio Estado de Derecho establece en las disposiciones creadas para tal fin, es decir, en leyes previamente establecidas, se deberán estudiar tales medios de defensa con que cuenta el particular, partiendo desde los recursos administrativos de los cuales conoce la propia autoridad emisora del acto hasta llegar al juicio de amparo.

Dentro de los medios de defensa haremos hincapié a lo que es el juicio de nulidad y el organismo ante el que se lleva a cabo, pues como se expone en esta investigación, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podría resultar más eficaz si respecto a dicho órgano jurisdiccional se legislara a efecto de que éste contara con las facultades para hacer efectivo lo resuelto en sus sentencias, lo que permitiría una mejor aplicación de lo establecido en el artículo 17 Constitucional, respecto a una pronta y expedita impartición de la justicia en México; así como lo relativo a los medios con los que debe de contar un tribunal para hacer efectivas sus sentencias, esto último independientemente de la naturaleza del tribunal de que se trate. Partiendo de la necesidad que tiene el particular o gobernado de que lo dispuesto en el precepto Constitucional se lleve a cabo.

El objetivo general que se persigue consiste en demostrar que a pesar de la naturaleza que tiene el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, éste podrá contar con los medios que le permitan tener una plena jurisdicción en lo tocante al cumplimiento de sus fallos, partiendo de las

características del modelo contencioso francés; modelo que desde el inicio de la creación del Contencioso Administrativo Mexicano ha servido como base para este último.

La justificación de que se dote al tribunal, que en este trabajo de investigación se analiza, de facultades para hacer efectivas sus sentencias, resulta de gran importancia, ya que del análisis que se realiza a la actividad que lleva a cabo el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se puede observar que el propio desarrolla una actividad de gran utilidad a los gobernados, al momento de analizar la legalidad de los actos administrativos; incluso es tanta su importancia en el ámbito del derecho administrativo que puede ser útil hasta para las autoridades administrativas (juicio de lesividad), sin embargo, aunque con el transcurso del tiempo han mejorado los instrumentos legales con que cuenta este organismo jurisdiccional, en el sentido que se ha ido ampliando su competencia material, así como el hecho de que sus sentencias han pasado de ser meramente declarativas, pudiendo llegar a ser hasta de condena, no se puede decir que existe una plenitud en cuanto a esos medios, siendo mi propuesta el que se legisle al respecto y se le otorguen facultades para hacer efectiva una sentencia que es favorable al administrado.

Por tanto, la hipótesis consiste en que si se dotara al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de facultades para hacer efectivas sus sentencias, entonces se cumplirá con la garantía que tiene todo gobernado, de que sea oído dentro de un plazo razonable, protegiendo su real interés jurídico.

El desarrollo de lo anterior, tiene como base y fundamento primeramente a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que en la misma, se puede ver que se encuentran contemplados cada uno de los puntos que en este trabajo se desarrollan, como lo es el acto administrativo, los medios de defensa, el fundamento y la naturaleza del organismo jurisdiccional que se analiza, así como las facultades que se proponen para dotar de facultades a este último, sin dejar pasar por alto que se utilizaron como fuente también, todas aquellas leyes que viene a dar detalle en la práctica de todos los temas aquí tratados, siendo de gran utilidad también todas aquellas fuentes de que se vale el derecho administrativo como son la jurisprudencia y la doctrina.

CAPÍTULO I
ACTOS ADMINISTRATIVOS

1.1 Acto Administrativo, Acto de Autoridad Fiscal, Conceptos.

Para poder hablar acerca del acto administrativo es necesario hacer mención de la división de poderes que marca la Constitución, la cual se encuentra establecida en el artículo 49 del ya mencionado ordenamiento jurídico, el cual en su primer párrafo a la letra señala:

“El Supremo Poder de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.”

El acto administrativo es un acto que emana del Estado, en específico del Poder Ejecutivo, es decir, los actos que emanan del Poder Legislativo y Judicial no son considerados como actos administrativos, ya que tienen la ausencia de la administración pública; sin embargo cabe aclarar que internamente tanto los Poderes Judicial, como Legislativo realizan una actividad administrativa, pero esta sólo se destina al interior de los propios poderes Legislativo y Judicial (actos de administración).

Ahora bien, ya que son los actos del Ejecutivo los que inciden en la esfera jurídica del particular, también es conveniente mencionar que dentro del Poder Ejecutivo se realizan actos de administración, dichos actos se refieren específicamente a los actos internos que lleva acabo la administración pública, es decir, todos aquellos actos que no afectan la esfera jurídica del gobernado, sin que se confunda con los actos

administrativos, ya que estos últimos si modifican los derechos de las personas individual o colectivamente hablando.

El Artículo 80 Constitucional dispone:

“Se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un solo individuo que se denominará ‘Presidente de los Estados Unidos Mexicanos’.”

Ahora bien, la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que el Poder Ejecutivo tendrá la facultad de la Administración Pública: así pues dicho ordenamiento en la fracción I del artículo 89, establece:

“Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia”;

No es posible englobar o enumerar en un solo concepto o en varias fracciones la variedad de tareas que realiza el poder público por medio de su representante, el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo la mencionada fracción I del artículo 89 permite al Ejecutivo proveer al administrado, por medio de decisiones ejecutorias, que emanan unilateralmente de su propia potestad pública.

A continuación se hará mención de distintas definiciones que existen del acto administrativo:

El Diccionario Jurídico Mexicano señala que: "Es el acto que realiza la autoridad administrativa. Expresa la voluntad de la autoridad administrativa, creando situaciones jurídicas individuales, a través de las cuales se trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o la comunidad".¹

Para Andrés Serra Rojas es: "Una declaración de voluntad de conocimiento y de juicio, unilateral, concreta y ejecutiva que constituye una decisión ejecutoria que emana de un sujeto: La Administración Pública, en el ejercicio de una potestad administrativa, que crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica subjetiva y su finalidad es la satisfacción del interés general"²

Miguel Acosta Romero "En nuestra opinión, el acto administrativo es una manifestación unilateral y externa de voluntad, que expresa una decisión de una autoridad administrativa competente, en ejercicio de la potestad pública. Esta decisión crea, reconoce, modifica, transmite, declara o extingue derechos y obligaciones, es generalmente ejecutivo y propone satisfacer el interés general"³

Gabino Fraga "... la Constitución no se ha formulado conociendo la clasificación teórica de los actos desde el punto de vista material y formal, de tal manera que al decir 'en la esfera administrativa', se indica que las disposiciones de carácter general que hayan dictarse sean expedidas, no por el poder legislativo, sino por el poder Ejecutivo, dentro de su esfera normal de acción, que no es otra que la esfera administrativa. La constitución únicamente parte del concepto formal de las funciones, y desde ese punto de

¹ Diccionario Jurídico Mexicano, pg. 523

² Andrés Serra Rojas. Derecho Administrativo, p 238.

³ Miguel Acosta Romero. Teoría General del Derecho Administrativo, pp. 623-624.

vista los reglamentos expedidos por el Ejecutivo tienen un carácter netamente administrativo.

Lo anteriormente expuesto viene a demostrar que la facultad reglamentaria constituye una facultad normal del poder Ejecutivo que no deriva de ninguna delegación legislativa, sino que la tiene directamente por habérsela otorgado la Constitución.”⁴

Alberto C. Sánchez Pichardo: “El acto administrativo es la manifestación de la voluntad del Estado contenida, en una resolución administrativa, cuyos alcances y efectos son exclusivamente individuales o subjetivos, y concretos, y sólo por excepción pueden ser generales y abstractos como en el caso de los Reglamentos y Decretos. El acto administrativo individual y concreto tiene como fundamento y punto de partida, la ley, que en contraposición, es general y abstracta. La formación del acto administrativo debe cumplir con lo dispuesto de manera general en la ley de procedimiento administrativo aplicable”.⁵

Una de las facultades que se pueden desprender de la fracción I del artículo 89, de la Constitución es la de reglamentar, ya que el Ejecutivo se encuentra directamente relacionado con los particulares, por lo tanto se toma a la tarea de desarrollar y complementar en detalle las leyes para facilitar su mejor ejecución; esta facultad del Ejecutivo no se puede considerar como acto administrativo, por el simple hecho de que se reglamente, este tendrá que adecuarse a la situación jurídica del gobernado y aplicarse al caso en concreto, ya que como lo ha sostenido Alfonso Nava Negrete, en su obra titulada Derecho Administrativo Mexicano, al Reglamento no se le puede

⁴ Gabino Fraga. Derecho Administrativo, p 111.

⁵ Alberto C. Sánchez Pichardo. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa, p 50.

considerar como acto administrativo por que a éste lo elabore el Ejecutivo, éste se convierte en acto administrativo cuando el Ejecutivo lo aplica a un caso concreto, cuando se ubica en la realidad del gobernado.

Ahora bien, regresando a lo que es el acto administrativo en general, éste como ya quedó establecido, lo ejecuta el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, sin embargo, sería imposible el que un solo individuo administrara un país, por lo tanto, para la ejecución de sus actos el Mandatario necesita de las Secretarías de Estado y Dependencias para el despacho de los negocios que tiene a su cargo, esto de acuerdo a la Ley Orgánica que el Congreso de la Unión expida.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal viene a fijar en detalle la estructura del Poder Ejecutivo, sin dejar de tomar como base a la Constitución, la cual en su artículo 90 nos establece, que la Administración Federal será Centralizada y Paraestatal. A continuación se hace una transcripción de artículos contenidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que comprenden los aspectos generales referentes al tema tratado.

“Artículo 1°.- 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 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 instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la Administración Pública Paraestatal.”

“Artículo 2.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al poder ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la administración pública centralizada:

- I.- Secretarías de Estado.
- II.- Departamentos administrativos.
- III.- Consejería Jurídica.”

Por lo que se refiere a la tan citada fracción I del artículo 89, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es necesario mencionar que esa sola fracción engloba una cantidad inmensa de actos en los que Ejecutivo puede actuar con relación a la situación jurídica del particular, es decir, aquí se puede señalar que las Secretarías y Dependencias a que se refieren los artículos 90 constitucional, en relación de los ya transcritos 1° y 2° de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, pueden a su vez dividirse en áreas, llámeseles materias las cuales deberán de encargarse de cuestiones particulares, es decir, son actos que tienen un fin o destino específico, por tanto cada Secretaría o Dependencia tendrá que atender sobre un asunto en particular, es por ello que se habla de una Secretaría de Educación Pública, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Secretaría de Energía, etc., teniendo a su cargo cada una el despacho de los negocios que las leyes les confieren.

Ahora bien, ya que uno de los principales puntos a tratar en el presente trabajo de investigación es sobre la efectividad de los juicios que se ventilan ante el ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación, y toda vez que una de las principales materias que se controvierten ante dicho Tribunal son en materia fiscal, se tomará como principal referencia el acto administrativo de autoridad fiscal.

Por lo que hace a los actos administrativos de autoridad fiscal, se debe comenzar por señalar que la entidad federal centralizada encargada de hacer la recaudación de los impuestos es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ésta realiza actos administrativos en relación con los gobernados. Dichos actos de autoridad se pueden encontrar viciados; pueden no contar con los requisitos que las leyes establecen para que un acto de autoridad sea válido y legal; de lo anterior es de aclararse que no debe entenderse que sólo la Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la única encargada de recaudar las contribuciones a las que se refiere el artículo 2° del Código Fiscal de la Federación, ya que existen entidades paraestatales y descentralizadas (IMSS, INFONAVIT, etc.), que también se encuentran investidas de facultades como son las de determinación y cobro de contribuciones.

El Acto de Autoridad Fiscal, puede ser descrito como: El Órgano del Estado investido de facultades legal de determinación (fiscalización) y cobro, con la facultad de ejecutar sus determinaciones de manera coercible ante el incumplimiento por parte de los particulares. (Contribuyentes).

El acto de autoridad fiscal surge y se ejecuta a partir de que se da el incumplimiento por parte del contribuyente, a la Ley Fundamental Mexicana,

ya que ésta en su artículo 31 fracción IV, establece: la obligación de los mexicanos a contribuir al gasto público, así como de la Federación, como del Distrito Federal o del Estado y Municipio en que residan, de una manera proporcional y equitativa según lo dispongan las leyes.

La autoridad encargada de llevar a cabo los actos administrativos en materia fiscal, como ya se mencionó, es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dicha facultad se encuentra establecida en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su artículo 31, fracciones III y XI mismo que a la letra establecen:

"Artículo 31.- A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

...III. Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones fiscales y de las leyes de ingresos de la Federación y del Gobierno del Distrito Federal;

...XI. Cobrar los impuestos, contribuciones de mejoras, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes aplicables y vigilar y asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales."

Las demás fracciones enumeran facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que no necesariamente llevan implícita la relación directa de la mencionada entidad con el contribuyente.

El acto de Autoridad Fiscal, es un acto unilateral de voluntad que tiene como fin la determinación y el cobro de contribuciones, dicho acto debe de contener los requisitos establecidos en ley para que el mismo sea válido.

La propia Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contiene no solo las facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público con relación a los particulares, sino también la de las demás entidades, ya sean centralizadas, descentralizadas o paraestatales, es decir, toda aquellas que formen parte de la Administración Pública y que por lo tanto constituyen actos administrativos y transgreden la esfera jurídica del particular.

1.2 Delimitación del Concepto de Acto Administrativo

De los conceptos de acto administrativo antes mencionados se pueden desprender características que a continuación se enumeran:

a) Lo realiza el Ejecutivo por sí o a través de una autoridad administrativa, por medio de una declaración o expresión de voluntad unilateral.

b) Es un acto jurídico, la expresión de voluntad de una autoridad, es en ejercicio de una potestad administrativa que se le confiere conforme a lo que establecen las leyes aplicables al caso.

c) Es de derecho público, aquí se da la relación de uno de los poderes del Estado con los gobernados.

d) Crea situaciones jurídicas concretas, es decir, la actuación de la autoridad administrativa va dirigida a actos y hechos determinados y específicos.

e) **Persigue**, de manera directa o indirecta, mediata o inmediata, el interés público, es decir trata de satisfacer las necesidades de la colectividad o comunidad.

También se puede delimitar el acto administrativo en cuanto a su forma, es decir, todos aquellos elementos que contienen su estructura material, señalando a los siguientes:

a) **Procedencia**.- Funcionario administrativo. La administración pública será Centralizada y Paraestatal según el artículo 90 Constitucional, es decir, se consideran los actos administrativos no sólo los que emanan unilateralmente del Ejecutivo, sino también todas aquellas entidades que reciben la exención de poder público, encaminado a la ejecución de la ley.

b) **Naturaleza**.- Se concreta en una declaración especial, es decir, los efectos y alcances del acto son concretos y subjetivos, van dirigidos a los intereses de cada individuo. Ejemplo de ello es el cobro de impuestos que se hace a la persona física o moral en su domicilio, a su nombre, por lo que a cada persona le corresponde pagar, etc.

c) **Alcance**.- Afecta menor o mayormente los derechos de las personas individuales o colectivas que se relacionan con la administración pública. El alcance del acto administrativo puede ser individual o colectivo, por ejemplo, en el caso del reglamento, éste afectará de forma gradual según el número de particulares a los que afecte dicho reglamento, ya que el mismo no va dirigido a una sola persona o a toda la población de la República Mexicana; esta forma de afectación tampoco se da en el momento en que entra en vigor

el Reglamento, sino hasta que tal regulación como ya se estableció se adecue a la situación en concreto del gobernado.

Continuando con los elementos que contiene el acto administrativo, el doctrinario Andrés Serra Rojas en su obra Derecho Administrativo, menciona como caracteres del acto administrativo los siguientes:

a) "El acto administrativo es un acto jurídico, de derecho público, que emana de la administración pública y sometida al derecho administrativo."

En cuanto a que es un acto jurídico, esto se refiere a que la actuación de una autoridad administrativa debe encontrarse plasmada en la ley; dado que es el Ejecutivo el encargado de velar por los intereses de los habitantes del país, se crea lo que es la administración pública, y deberá por lo tanto cumplir con lo primeramente establecido en este párrafo; por último la idea de que se somete a lo que es el derecho administrativo es importante mencionar que el Derecho se clasifica según su ámbito material de validez, en Derecho Público y Derecho Privado. El acto administrativo pertenece al Derecho Público, ya que se da la relación del Estado con el particular.

b) "Su naturaleza no normativa, resultado de distinguir los actos administrativos y las normas jurídicas. La norma administrativa mantiene su vigencia hasta que sea derogada, en tanto que el acto administrativo se agota con su cumplimiento. Guardan estrecha vinculación, pero actos y normas obedecen a diverso régimen jurídico."

c) "Es facultad del Ejecutivo realizar los actos administrativos con apego a las normas jurídicas aplicables al caso en concreto, de lo contrario el acto se encontrara viciado."

d) "Es una decisión ejecutoria y no contenciosa. Se trata de una declaración intelectual lo que excluye las actividades puramente materiales."

La administración pública lleva a cabo o ejecuta los actos considerados por ella necesarios para realizar su actividad, sin que exista necesariamente una petición por parte del gobernado.

e) "Es una declaración que emana de una autoridad administrativa, unitaria o colegiada en el ejercicio de la función administrativa."

Las decisiones que realiza la autoridad administrativa y que van dirigidas al particular, no deben entenderse que solo son tomadas por el Presidente de la República, ya que como se ha explicado este se auxilia de las Secretarías de Estado entre otras entidades, ya sean centralizadas, descentralizadas, o paraestatales para poder ejecutar sus actos.

f) "Unilateral, ejecutiva y oportuna que produce una situación jurídica concreta que excluye del concepto los actos jurídicos del administrado."

g) "La administración crea, reconoce, modifica, transmite o extingue una situación jurídica y subjetiva."

En este punto se vuelve a retomar la idea de que el acto jurídico debe ir encaminado al gobernado en su esfera jurídica particular.

h) "Se propone la satisfacción de un interés general en ejercicio de la función administrativa."⁶

Ejemplo de esto se encuentra en el cobro de impuestos, los impuestos son recaudados por autoridad administrativa y estos deben de destinarse a cubrir los gastos de la administración.

1.3 Naturaleza Jurídica del Acto Administrativo.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su fracción I del artículo 89 faculta al Ejecutivo a fin de que provea en la esfera del particular la exacta observancia de la ley.

"La naturaleza jurídica del acto administrativo consiste en ser un acto, ejecutivo y unilateral, que determina situaciones jurídicas (crea, reconoce, modifica, transmite o extingue obligaciones y derechos) para casos individuales, y que se efectúa en cumplimiento de las atribuciones y facultades que las leyes determinan a la Administración Pública.

En dicho acto, está contenida la voluntad de la autoridad administrativa de aplicar la ley y proveer lo necesario para su cumplimiento, en función de su interés general o del interés público."⁷

En esencia el acto administrativo es individual y concreto, ya que su función, conforme lo dispone el artículo 89 fracción I, de la Carta Magna, es la de ejecutar la ley y proveer lo necesario para su exacta observancia.

⁶ Andrés Serra Rojas. Op Cit pg 238.

⁷ Alberto C. Sánchez Pichardo. Op.cit. pg 47

En el punto anterior se aclaró que dependiendo la materia que regule el Derecho puede ser Público o Privado, encuadrándose así el acto administrativo en el derecho público, pero aun así no debe entenderse como tal los actos de gobierno o políticos que tiene a su cargo consignados el presidente en las demás fracciones que establece el artículo 89 de la constitución.

“No deben entenderse como actos administrativos los actos de gobierno o actos políticos que se relacionan con la orientación o dirección política general y con la integración de los órganos públicos.”⁸

“La doctrina distingue entre acto administrativo, que es el creador de una situación jurídica concreta y el acto de administración, que son todos los demás actos internos que no se clasifican como actos administrativos por no producir efectos con relación a terceros. Su eficacia se agota en lo interno de la administración.”⁹

a) “Los Actos de Gobierno o políticos, emanan de los órganos superiores del Poder Ejecutivo denominado Gobierno. Ellos comprenden una diversidad de actos como los electorales, relaciones internacionales, organización militar, seguridad interior y otros. Su característica es, que en lo general, no están sujetos al control jurisdiccional, salvo los que tienen una regulación especial como el nombramiento de los altos funcionarios, indultos y suspensión de garantías y en general cuando esta en juego una garantía constitucional.

⁸ Andrés Serra Rojas. Op.cit. pg. 240.

⁹ Ibid, p. 241.

b) Los actos legislativos y jurisdiccionales por el Poder Ejecutivo, no deben considerarse actos administrativos aunque generalmente se comprendan como actos administrativos.

c) No son actos administrativos los actos de administración sometidos al derecho privado, lo mismo que los negocios jurídicos bilaterales entre los que se encuentran los contratos administrativos y los actos jurídicos de los administrados.

d) En cuanto a los reglamentos que producen efectos jurídicos generales algunos autores lo consideran como un acto administrativo general." (Sólo en el momento en que dicho reglamento modifica la situación de algún habitante)

e) También se excluyen como actos administrativos los actos de los particulares derivados de la aplicación de una ley administrativa.

f) Se excluyen también los actos materiales que no producen ningún efecto de derecho.

g) También se excluyen el uso de la coacción administrativa."¹⁰

"El acto administrativo, como acto jurídico de la administración pública, se apoya en dos nociones esenciales: su carácter ejecutivo y su presunción de legitimidad, su unilateralidad y otros efectos jurídicos subjetivos. La acción pública tiene a su cargo la satisfacción de ineludibles necesidades colectivas y la vigilancia de la actividad privada. El interés general es el regulador de los actos administrativos, el que inspira y determina la marcha del gobierno. Son actos que no deben ser aplazados o dilatados a pretexto de injerencias judiciales, si no actos del poder público regulado por el bien común."¹¹

¹⁰ Idem

¹¹ Manual de Procedimientos Administrativos. Centro de Formación y Perfeccionamiento de Funcionarios, pg. 113.

Como se puede observar de la anterior transcripción, sólo se debe de considerar como acto administrativo, a aquel que es creador de derechos y obligaciones, esto respecto de la relación directa que se da entre el ejecutivo y los gobernados, ya que como se ha venido explicando, la actividad de la administración pública, tiene como fin la satisfacción de los intereses colectivos, intereses que como ya se dijo resultarían imposibles de enunciar en un solo concepto.

1.4 Requisitos de Validez de los Actos Administrativos y Fiscales.

Para que el acto de autoridad resulte válido ante el particular deberá reunir ciertos requisitos que por principio de cuentas marca la Constitución, así como las Leyes que se apliquen al caso en concreto, requisitos que a continuación se mencionan:

a) Sujeto. Órgano de administración, se debe entender por éste a la dependencia en sí, es decir, al conjunto de atribuciones, obligaciones; competencia que corresponda a dicha entidad, sea ésta Centralizada, Descentralizada o Paraestatal, y no así al representante. Al respecto Alfonso Nava Negrete establece: "Sujeto es el órgano administrativo y no el funcionario público su titular o representante. El sujeto de los actos administrativos en materia de salud pública es la Secretaría de Salud; de los actos en materia agropecuaria es la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural; pero en ninguno de los dos casos el Secretario de Estado."¹²

¹² Alfonso Nava Negrete. Op.cit.. p 291.

b) Voluntad. Esta debe estar libre de vicios como es el dolo, error, violencia, debe de ser unilateral.

c) Fin. El fin debe atender al interés individual o colectivo al que se va a destinar no debe de ser por capricho de la autoridad, el mismo debe establecerse en ley.

d) Objeto. Para Sánchez Pichardo el objeto del acto administrativo "consiste en producir efectos de derecho, como puede ser crear, transmitir, o extinguir situaciones jurídicas individuales".¹³

e) Motivo. Consistirá en que la autoridad deberá al emitir su acto plasmar los argumentos lógicos jurídicos que son aplicables al caso en concreto.

f) Fundamento. La autoridad que emita un acto administrativo debe señalar los preceptos que se establezcan en la ley vigente al momento de realizar el acto, precepto o (s) que deberán adecuarse al momento o acontecimiento tangible del gobernado.

Para ejemplificar lo anterior, se continuará haciendo referencia al acto de autoridad fiscal, pues como todos los demás actos que emanen de la administración pública, sea cual sea la entidad de la cual provienen deben encontrarse investidos de legalidad; es así que en el ejemplo se tiene que uno de los ordenamientos legales que establecen dichos requisitos es el Código Fiscal de la Federación en su artículo 38, donde en conjunción con

¹³ Alberto C. Sánchez Pichardo. Op.cit. p 53

los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos marca las condiciones que dichos actos deben cumplir.

El Código Fiscal Federal, en su artículo 38 señala como requisitos para que el acto administrativo sea válido, los siguientes:

I. Constar por escrito. A manera de ejemplo: Si se va a realizar un embargo a un contribuyente que pudo no haber cumplido con las contribuciones que fueron parte de su obligación dicho embargo se le deberá realizar o llevar a cabo por medio de un escrito, ya que la autoridad no podrá llegar y embargar, sin el documento que avale el embargo, es decir requiere en este caso de una acta de requerimiento y embargo.

II. Señalar la autoridad que lo emite. Responde a la garantía de legalidad, pues de lo contrario se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que es evidente que pierde la oportunidad de examinar si la autoridad emisora del acto se encuentra dentro del ámbito competencial y si este está actuando conforme a lo dispuesto en Ley.

III. Estar fundado y motivado y expresar la resolución, objeto o propósito de que se trate, y, por lo que hace a la fundamentación, esta será invocar los preceptos correspondientes que sirven de apoyo al acto. En la motivación se tendrán que narrar todos los razonamientos o argumentos que son motivo del acto administrativo; y por objeto, éste se pondrá a manera de ejemplo ya que un contribuyente puede ser sujeto de revisión de más de una obligación, sin embargo la autoridad tendrá que delimitar en el documento mismo del acto de molestia cuales serán las obligaciones en específico a revisar, por tanto si el documento que contiene el acto establece que se

sujeterá a revisión el Impuesto Sobre la Renta, la autoridad revisora no podrá revisar o mejor dicho no tendrá la facultad para revisar en esa misma visita el Impuesto al Valor Agregado o cualquier otro impuesto.

IV. Ostentar la firma del funcionario competente y, en su caso, el nombre o nombres de las personas a quien vaya dirigido, se señalarán los datos suficientes que permitan su identificación. La firma desde el punto de vista legal será la que de autenticidad a los escritos, es decir, es la circunstancia idónea para establecer la obligatoriedad de la autoridad ante el particular, puede entenderse como la forma en la que se respalda la competencia de la autoridad, ya que se exterioriza la voluntad de la autoridad, es por eso que resulta importante el que la firma de la autoridad emisora del acto sea autógrafa, ya que de otra manera no se considera que dicha exteriorización de voluntad sea legal.

"FIRMA FACSIMILAR. DOCUMENTOS PARA LA NOTIFICACION DE CREDITOS FISCALES.- Esta Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido reiteradamente el criterio de que de conformidad con lo dispuesto por los artículos 14 y 16 de la Constitución General de la República, para que un mandamiento de autoridad esté fundado y motivado, debe constar en el documento la firma autógrafa del servidor público que lo expida y no un facsímil, por consiguiente, tratándose de un cobro fiscal, el documento que se entregue al causante para efectos de notificación debe contener la firma autógrafa, ya que ésta es un signo gráfico que da validez a los actos de autoridad, razón por la cual debe estimarse que no es válida la firma facsimilar que ostente el referido mandamiento de autoridad."¹⁴

¹⁴Jurisprudencia número 2/92, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Gaceta de Semanario Judicial de la Federación, Tomo 56, Agosto de 1992, página 15

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

"COMPETENCIA. FUNDAMENTACIÓN DE LA.- Haciendo una interpretación conjunta y armónica de las garantías individuales de legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, se advierte que los actos de molestia y privación requieren, para ser legales, entre otros requisitos, e imprescindiblemente, que sean emitidos por autoridad competente y cumpliéndose las formalidades esenciales que les den eficacia jurídica; lo que significa que todo acto de autoridad necesariamente debe emitirse por que para ello está legitimado, expresándose como parte de las formalidades esenciales, el carácter con que la autoridad respectiva lo suscribe y el dispositivo, acuerdo o decreto que le otorgue tal legitimación, pues de lo contrario se dejaría al afectado en estado de indefensión, ya que al no conocer el apoyo que faculta a la autoridad para emitir el acto, ni el carácter con que lo emita, es evidente que no se le otorga la oportunidad de examinar si la actuación de ésta se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo, y si éste es o no conforme a la ley, para que, en su caso esté en aptitud de alegar, además de la ilegalidad del acto, la del apoyo en que se funde la autoridad para emitirlo en el carácter con que lo haga, pues bien puede acontecer que su actuación no se adecua exactamente a la norma, acuerdo o decreto que invoque, o que éstos se hallen en contradicción con la ley secundaria o con la Ley Fundamental."¹⁵

¹⁵ Jurisprudencia número 1.2°. A./6, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Noviembre de 1995, página 338.

“SUPLENCIA DE FUNCIONARIOS.- SE DEBE DE MOTIVAR Y EXPRESAR. El Estado de Derecho tiene por característica la de asegurar la certeza y la seguridad jurídica para los individuos que viven en él, con motivo por el cual no basta con que el funcionario cite el fundamento legal respectivo cuando actúe por suplencia, sino que además señalará expresamente que actúe por ausencia del funcionario o los funcionarios correspondientes, ya que en caso contrario se crea incertidumbre para los gobernados.”¹⁶

1.5 Legislación aplicable.

La Ley es la fuente más importante del Derecho en general, y por tanto del derecho administrativo, en primer término se tiene a la Constitución, como ley reguladora de conductas y ley suprema, dicho ordenamiento jurídico en su artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece su supremacía respecto de las demás leyes que emanen del congreso:

“Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los Jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución Leyes y Tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados”.

¹⁶ Tesis número III-PSR-73, sustentada por la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la Revista del propio Tribunal, Año III No.32, Agosto de 1990, página 43.

Uno de los elementos, quizá el más "importante" contenido en el artículo 133 Constitucional, resulta ser la ya mencionada Supremacía de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por tanto como se ha venido mencionando el acto administrativo tiene su origen en la Ley Suprema de la Nación, en la tan ya mencionada fracción I del artículo 89.

Por lo que hace al propio artículo 133, se puede observar que en un mismo nivel de jerarquía se tiene a las Leyes Federales y a los Tratados Internacionales, mismos que deben obedecer lo establecido en la Constitución, así pues y siguiendo con este orden de ideas y en relación al acto administrativo, considero que es la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la ley que se encarga de dar una continuación a lo decretado en nuestra Carta Magna.

Ahora bien, la legislación que regula al acto emanado de la Administración Pública, no se limita a la regulación de estos dos cuerpos legales, también existe una rama del Derecho que es el Derecho Administrativo la que se encarga del estudio del mismo; respecto de esto se tiene que el 4 de agosto de 1994 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, y entra en vigor el 1° de junio de 1995, Cuerpo Legal que dedica su Título Segundo a los actos administrativos, sin embargo cada materia o área del derecho tiene como ya se dijo su propia legislación.

En cuanto a la materia fiscal, se puede comenzar por mencionar que la Carta Magna en su artículo 31, en su fracción IV, establece la obligación de los mexicanos de contribuir al gasto público, disposición que se encuentra íntimamente ligada con lo que establece el artículo 73 del mismo

ordenamiento legal en su fracción VII, misma que habla de la facultad del Congreso de imponer contribuciones necesarias para cubrir el presupuesto, asimismo el artículo 131 establece la facultad privativa de la Federación de gravar las mercancías que se exporten o importen, así como la facultad del Congreso para que a su vez faculte al Ejecutivo a aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de importación y exportación. Podemos inferir que tales artículos se desarrollan de una manera más eficaz en leyes federales y locales que obedecen con lo establecido en los artículos en este párrafo desarrollados, como resulta ser con el Código Fiscal de la Federación.

La Administración Pública mantiene una constante relación con los particulares, esa actividad no sólo la regula el Derecho Público, es decir, en ocasiones tal relación también se regula por el Derecho Privado y cualquiera de sus filiaciones, según sea el caso en concreto, como puede ser el derecho civil, mercantil, etc., en opinión de doctrinarios como lo es Nava Negrete Alfonso: "El acto administrativo se somete al derecho administrativo esencialmente, pero también al derecho privado con frecuencia y sin dejar de ser acto administrativo".¹⁷

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

¹⁷ Alfonso Nava Negrete. Op.cit.. pg 289

CAPÍTULO II
MEDIOS DE DEFENSA

2.1 Disposiciones Generales.

Quando los actos de autoridad administrativa no cumplen con los requisitos de validez que todo acto de autoridad debe contar, estos pueden ser combatidos mediante los medios de defensa que contemplan las leyes; por lo que hace a dichos medios de defensa son un derecho del gobernado, por lo tanto al hacer uso de los mismos ante autoridades que deban conocer de las solicitudes hechas por los propios gobernados, llámeseles Autoridades Administrativas o Tribunales con facultad para resolver dichas controversias; las resoluciones que emitan las mencionadas autoridades deberán estar investidas de legalidad y seguridad jurídica, es decir, que deberán actuar con apego a lo que establecen los artículos 14 y 16 Constitucionales, mismos que aplicados al caso y en su esencia establecen:

- El juicio se deberá seguir ante Tribunales previamente establecidos. Por lo que hace a los Tribunales, éstos deberán estar previamente establecidos. En México la impartición de justicia se encuentra a cargo de órganos del Estado revestidos de jurisdicción territorial, material o por cuantía para poder emitir resoluciones con relación a las personas que interponen ante ellos los medios de defensa que establecen las leyes creadas de forma previa y general.

La jurisdicción puede ser definida como: "La función del estado que tiene por fin la actuación de la voluntad concreta de la ley mediante la sustitución, por la actividad de los particulares o de otros órganos públicos, al

afirmar la existencia de la voluntad de la ley, o al hacerla prácticamente efectiva.”¹

- Cumpliendo con las formalidades del procedimiento. Por lo que hace a las formalidades esenciales de dicho procedimiento, que establece el artículo 14 de nuestra Carta Magna; se puede entender a éstas como una oportunidad de defensa, esto es, demandando, contestando, probando, alegando ante un juez o autoridad competente en la vía correspondiente. Lo que respondería a la garantía de audiencia.

- Conforme a leyes expedidas con anterioridad al hecho. Este punto atiende a la seguridad y legalidad jurídica que el Estado ofrece al administrado, toda vez que si un individuo lleva acabo una conducta determinada, esta deberá adecuarse a lo que con anterioridad plasmó el legislador, en el espíritu de una ley, ya que de otra manera podría atender a intereses particulares, por tanto no se podría considerar que se cumple con el Estado de Derecho.

El Poder Legislativo es el encargado de realizar las leyes que marquen los procedimientos que le permitan la defensa al particular, el juzgador deberá aplicar las leyes que se encuentran o se encontraron en vigor en el momento en que se realizó el acto administrativo del que el particular considera como violación a sus derechos o garantías. El juzgador deberá apegarse a lo establecido en la Ley correspondiente; sin perder de vista las mismas y no deberá tomar las decisiones de su resolución en base a su albedrío. Por lo que hace a las Leyes Procedimentales se aplicarán las que

¹ Giuseppe Chioventa, Curso de Derecho Procesal Civil, p.195.

se encuentren en vigor al momento en que se haga uso del medio de defensa respectivo.

- Por mandamiento escrito de autoridad competente. Todas las actuaciones que realice el juzgador las deberá hacer por escrito, desde la admisión de demanda o en su caso el desechamiento de la misma, el requerimiento, el emplazamiento, la contestación, la ampliación, la solicitud de alegatos, hasta la sentencia definitiva dictada por ésta; así como todas las etapas de los medios de defensa que marque la ley.

- Que funde y motive la causa legal del procedimiento. Debe fundar en derecho todas sus actuaciones, es decir hacer mención de todos los preceptos legales aplicados al caso en concreto, y narrando los motivos que considera para emitir sus actuaciones o resoluciones. Razonamientos lógicos jurídicos aplicados al caso.

El Procedimiento son los pasos a seguir por los órganos encargados de impartir justicia, es decir tendientes a la producción o ejecución de un acto jurídico, dentro de su competencia respectiva.

No se debe de confundir el procedimiento con el proceso, ya que se trata de cuestiones distintas, pues el proceso responde a ser las disposiciones establecidas en ley; Chioventa lo define como "La voluntad concreta de la Ley de la cual se pide la afirmación y la actuación, es decir, la acción. Es un conjunto de actos, pero no desligados e independientes, sino

de una sucesión de actos coligados para el fin común de la actuación de la voluntad de la ley y procediendo ordenadamente al alcance de este fin.”²

En materia fiscal y administrativa, se encuentran contemplados diversos medios de impugnación, que van desde los recursos administrativos de los que conoce la propia autoridad, (el cual en la mayoría de los casos puede ser optativo), el juicio de nulidad que se debe agotar antes de interponer un amparo, y el amparo.

2.2 Recursos Administrativos, Concepto

Por lo que hace a los recursos administrativos, este medio de defensa, se trata de un recurso de naturaleza autónoma porque no entraña la existencia previa de un enjuiciamiento, ni está previsto dentro de un procedimiento seguido en forma de juicio, y se dice que atenta a su naturaleza ya que puede encontrarse viciado, toda vez que la autoridad emisora del acto se convierte en juez y parte.

Recurso: “Del latín *recursus*, camino de vuelta, de regreso o de retorno. Es el medio de impugnación que se interpone contra una resolución judicial pronunciada en un proceso ya iniciado, generalmente ante un Juez o Tribunal de mayor jerarquía y de manera excepcional ante el mismo juzgado, con el objeto de que dicha resolución sea revocada, modificada o anulada.”³

Recurso administrativo: “Es la denominación que la ley da a los procedimientos de impugnación de los actos administrativos, a fin de que los

² *Ibid.*, p. 27.

³ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo P-Z, pp. 2702-2703.

administrados defiendan sus derechos o intereses jurídicos ante la administración, generadora de los actos impugnados. Siempre deben estar previstos en la ley, no pueden en consecuencia tener ese carácter las secuelas o practicas de instancias que se pretenden y tramiten ante las autoridades administrativas si aquélla no las autoriza como medios de impugnación.⁴

“El recurso administrativo constituye un procedimiento legal de que dispone el particular, que ha sido afectado en sus derechos jurídicamente tutelados por un acto administrativo determinado, con el fin de obtener de la autoridad administrativa una revisión del propio acto que emitió, a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo reforme en caso de que ella encuentre demostrada la ilegalidad del mismo a partir de los agravios esgrimidos por el gobernado. En resumen el recurso administrativo constituye un medio de defensa que prevé la ley a favor del particular.”⁵

“RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE LOS.- No siendo manifiesta la improcedencia de los recursos administrativos, aun siendo opinable la cuestión, las autoridades deben de entrar a fondo de los asuntos que se les plantean, pues los recursos, juicios y medios de defensa en general, han sido creados para otorgar a los ciudadanos medios legales de facilitar la defensa de sus derechos, por lo que al examinar su procedencia, no deben ser tratados con un rigorismo que los convierta en trampas procesales que en vez de facilitar, obstaculicen la defensa de tales derechos. La intención del legislador no debe estimarse como la de crear un laberinto en el que se extravían los afectados por resoluciones

⁴ Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano, Tomo P-Z, p. 2709.

⁵ Alberto Sánchez Pichardo, Op.cit. p. .99

administrativas, sino como medios para lograr, en un estado de derecho, la solución legal de los conflictos y controversias.⁶

Medio legal de que dispone el particular afectado en sus derechos o intereses por un acto administrativo determinado para obtener en los términos legales de la autoridad administrativa, una revisión del propio acto a fin de que dicha autoridad lo revoque, lo anule o lo modifique en caso de encontrar comprobada la ilegalidad y la inoportunidad del mismo.

La idea de que la propia autoridad que emitió el acto tenga que ser la que debe de conocer y emitir una nueva resolución en la que modifique o revoque la anterior resulta quizá absurda, ya que la autoridad resulta ser juez y parte y por tanto no resultaría tan imparcial como el particular desearía que fuera, pero no hay que perder de vista que debido a lo anterior no se está directamente ante una controversia, sino más bien desde el punto de vista del particular es un medio legal del que dispone para pedir a la autoridad que analice nuevamente la legalidad del acto emitido, revisando o reconsiderando el procedimiento seguido, la valoración o el criterio utilizado para emitir dicho acto, desde la perspectiva del particular el recurso administrativo es una clase especial de impugnación que forma parte de la amplia gama de medios de ataque que la propia ley le proporciona en contra de un acto de autoridad resultado de un proceso o procedimiento, o de una ley.

Los recursos como medios de defensa deben, en consecuencia, para que sean efectivos, estar estructurados con técnica clara, sencilla y rápida en

⁶ Tesis número 42, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de Primer Circuito, Apéndice de 1975 parte VI, página 75.

su resolución para que los particulares puedan acudir en forma confiada y segura de que en caso de existir una violación, ésta será anulada.

Los recursos administrativos pueden ser de dos tipos:

a) Los que conoce y resuelve la autoridad emisora de los actos impugnados (recurso de revocación, según el Código Fiscal de la Federación; o recursos de reconsideración o de revisión, conforme lo determinan algunas leyes administrativas especiales).

b) Los que conoce y resuelve una autoridad diversa a la que dictó el acto reclamado, y que puede ser una autoridad jerárquicamente superior o un órgano administrativo determinado al efecto conforme al reglamento interior correspondiente.

Los recursos en general tienen las mismas características las cuales a continuación se enumerarán:

a) Para que el particular pueda ejercer el derecho que tiene a la legalidad de los actos administrativos, deberá encontrar plasmada en Ley la posibilidad de poder interponer un recurso, ya que solo de esta manera se puede hablar de que existe un medio de defensa con un procedimiento, mismo que será el que va a garantizar y dar respaldo a la legalidad de los actos de autoridad.

b) Asimismo es necesario contar con el acto de autoridad, para que de esta manera se pueda hablar de que existe la lesión al interés del gobernado.

c) Deberá existir la autoridad administrativa competente ante la cual se deba tramitar y resolver el recurso de revisión, conforme al procedimiento establecido en la ley que contemple dicho medio de defensa.

d) Tiene que verse afectado el o los derechos del particular, lo que se demuestra con la exhibición del documento en el que conste el acto impugnado, o en el caso de la negativa ficta con el escrito que contiene el sello de recibido ante la autoridad que debió resolver la solicitud o petición del particular.

e) Debe existir la obligación por parte de la autoridad de dictar una resolución en cuanto al fondo. En virtud de que el recurso administrativo debe estar contemplado en la ley, dentro de ésta también debe contemplarse la obligación de la autoridad para resolverlo, y el tiempo para hacerlo, este requisito lo contempla el artículo 132 del Código Fiscal de la Federación.

El doctrinario Emilio Margáin Manautou señala las ventajas y desventajas de los recursos administrativos.

Señalando como ventajas:

a) "El recurso administrativo permite a la autoridad administrativa "lavar en casa la ropa sucia", pues es inconcebible la calidad de resoluciones absurdas, dolorosas o arbitrarias que se emiten...

b) Permite a la autoridad administrativa conocer, en la inconformidad, de aquellas lagunas o fallas de técnica legislativa existentes en la ley, que quizá no convenga que el reclamante exhiba ante un tribunal, pues la publicidad o difusión que la sentencia recibirá, será mayor que la que pudiera tener la resolución administrativa que diera la razón al recurrente.

c) El particular tiene la posibilidad de que la autoridad resuelva el recurso conforme a justicia y no conforme a derecho, ya que la autoridad puede tomar en cuenta circunstancias que un Tribunal no puede examinar.

d) Al actuar el recurso como un "cedazo", se depuran los casos para la defensa y se evita, además, un recargo a las labores de los tribunales.

e) Para el particular, si la razón le asiste, será más expedita la justicia administrativa."

De igual forma menciona como desventajas:

a) Muchos funcionarios de la administración piensan al resolver el recurso, que siempre deben darle la razón a la misma.

b) Las decisiones importantes por regla general, se llevan al acuerdo de la autoridad superior, por lo que al intentarse el recurso administrativo se sabe, de antemano, que la resolución reclamada será confirmada.

c) El particular considera que al percatarse la administración que a ella no le asiste la razón, procederá retardar, lo más posible, la solución del caso." ⁷

2.2.1 Marco legal aplicable a la Materia Fiscal.

El principal regulador del recurso de revocación en materia fiscal, es el Código Fiscal de la Federación, mismo que en su Título V, Capítulo I, Sección I establece lo referente a dicho medio de impugnación; así pues se tiene que en artículo 116 nos establece:

⁷ Emilio Margáin Manautou, Introducción al Estudio del Derecho Tributario, pg. 144.

“Artículo 116. - Contra los actos administrativos dictados en materia fiscal federal, se podrá interponer el recurso de revocación.”

Los Casos en que procede el recurso de revocación se encuentran en el sucesivo.

“Artículo 117. - El recurso de revocación procederá contra:

I.- Las resoluciones definitivas dictadas por autoridades fiscales federales que:

a) Determinen contribuciones, accesorios o aprovechamientos.

b) Nieguen la devolución de cantidades que procedan conforme a la Ley.

c) Dicten las autoridades aduaneras.

d) Cualquier resolución de carácter definitivo que cause agravio al particular en materia fiscal, salvo aquéllas a que se refieren los artículos 33-A, 36 y 74 de este Código.

II.- Los actos de autoridades fiscales federales que:

a) Exijan el pago de créditos fiscales, cuando se alegue que éstos se han extinguido o que su monto real es inferior al exigido, siempre que el cobro en exceso sea imputable a la autoridad ejecutora o se refiera a recargos, gastos de ejecución o a la indemnización a que se refiere el artículo 21 de este Código.

b) Se dicten en el procedimiento administrativo de ejecución, cuando se alegue que éste no se ha ajustado a la Ley.

c) Afecten el interés jurídico de terceros, en los casos a que se refiere el artículo 128 de este Código.

d) Determinen el valor de los bienes embargados a que se refiere el artículo 175 de este Código.”

Como se dijo en un principio, en lo relacionado a los recursos administrativos existe la opción de interponer los mencionados recursos antes del juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, dicha optatividad se encuentra reflejada en los artículos 120 y 125.

“Artículo 120. - La interposición del recurso de revocación será optativa para el interesado antes de acudir al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”

“Artículo 125. - El interesado podrá optar por impugnar un acto a través del recurso de revocación o promover directamente contra dicho acto, juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Deberá intentar la misma vía elegida si pretende impugnar un acto administrativo que sea antecedente o consecuente de otro, a excepción de resoluciones dictadas en cumplimiento de las emitidas en recursos administrativos.

Si la resolución dictada en el recurso de revocación se combate ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, la impugnación del acto conexo deberá hacerse valer ante la Sala Regional del Tribunal Federal que conozca del juicio respectivo.

Los procedimientos de resolución de controversias previstos en los tratados para evitar la doble tributación de los que México es parte, son optativos y podrán ser solicitados por el interesado con anterioridad o posterioridad a la resolución de los medios de defensa previstos por este Código. Los procedimientos de resolución de controversias son improcedentes contra las resoluciones que ponen fin al recurso de revocación o al juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Quando un recurso se interponga ante autoridad fiscal incompetente, ésta lo turnará a la que sea competente.”.

"Artículo 121.- El escrito de interposición del recurso deberá presentarse ante la autoridad competente en razón del domicilio del contribuyente o ante la que emitió o ejecutó el acto impugnado, dentro de los cuarenta y cinco días siguientes a aquél en que haya surtido efectos su notificación excepto lo dispuesto en los artículos 127 y 175 de este Código, en que el escrito del recurso deberá presentarse dentro del plazo que en los mismos se señala.

El escrito de interposición del recurso podrá enviarse a la autoridad competente en razón del domicilio o a la que emitió o ejecutó el acto, por correo certificado con acuse de recibo, siempre que el envío se efectúe desde el lugar en que resida el recurrente. En estos casos, se tendrá como fecha de presentación del escrito respectivo, la del día en que se entregue a la oficina exactora o se deposite en la oficina de correos.

Si el particular afectado por un acto o resolución administrativa fallece durante el plazo a que se refiere este artículo, se suspenderá hasta un año, si antes no se hubiere aceptado el cargo de representante de la sucesión. También se suspenderá el plazo para la interposición del recurso si el particular solicita a las autoridades fiscales iniciar el procedimiento de resolución de controversias contenido en un tratado para evitar la doble tributación incluyendo, en su caso, el procedimiento arbitral. En estos casos, cesará la suspensión cuando se notifique la resolución que da por terminado dicho procedimiento inclusive, en el caso de que se dé por terminado a petición del interesado.

En los casos de incapacidad o declaración de ausencia, decretadas por autoridad judicial, cuando el particular se encuentre afectado por un acto o resolución administrativa, se suspenderá el plazo para interponer el recurso de revocación hasta por un año. La suspensión cesará cuando se acredite que se ha aceptado el cargo de tutor del incapaz o representante legal del

ausente, siendo en perjuicio del particular si durante el plazo antes mencionado no se provee sobre su representación.”

Lo que debe de indicar y contener el escrito de interposición del recurso, se encuentra establecido en los artículos 122 y 123 del Código en mención:

“Artículo 122. - El escrito de interposición del recurso deberá satisfacer los requisitos del artículo 18 de este Código y señalar además:

- I.- La resolución o el acto que se impugna.
- II.- Los agravios que le cause la resolución o el acto impugnado.
- III.- Las pruebas y los hechos controvertidos de que se trate.

Cuando no se expresen los agravios, no se señale la resolución o el acto que se impugna, los hechos controvertidos o no se ofrezcan las pruebas a que se refieren las fracciones I, II y III, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que dentro del plazo de cinco días cumpla con dichos requisitos. Si dentro de dicho plazo no se expresan los agravios que le cause la resolución o acto impugnado, la autoridad fiscal desechará el recurso; si no se señala el acto que se impugna se tendrá por no presentado el recurso; si el requerimiento que se incumple se refiere al señalamiento de los hechos controvertidos o al ofrecimiento de pruebas, el promovente perderá el derecho a señalar los citados hechos o se tendrán por no ofrecidas las pruebas, respectivamente.

Cuando no se gestione en nombre propio, la representación de las personas físicas y morales, deberá acreditarse en términos del artículo 19 de este Código.”

“Artículo 123. - El promovente deberá acompañar al escrito en que se interponga el recurso:

I.- Los documentos que acrediten su personalidad cuando actúe a nombre de otro o de personas morales, o en los que conste que ésta ya hubiera sido reconocida por la autoridad fiscal que emitió el acto o resolución impugnada o que se cumple con los requisitos a que se refiere el primer párrafo del artículo 19 de este Código.

II.- El documento en que conste el acto impugnado.

III.- Constancia de notificación del acto impugnado, excepto cuando el promovente declare bajo protesta de decir verdad que no recibió constancia o cuando la notificación se haya practicado por correo certificado con acuse de recibo o se trate de negativa ficta. Si la notificación fue por edictos, deberá señalar la fecha de la última publicación y el órgano en que ésta se hizo.

IV.- Las pruebas documentales que ofrezca y el dictamen pericial, en su caso.

Los documentos a que se refieren las fracciones anteriores, podrán presentarse en fotocopia simple, siempre que obren en poder del recurrente los originales.

En caso de que presentándolos en esta forma la autoridad tenga indicios de que no existen o son falsos, podrá exigir al contribuyente la presentación del original o copia certificada.

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del recurrente, si éste no hubiere podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, deberá señalar el archivo o lugar en que se encuentren para que la autoridad fiscal 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 la copia sellada de la solicitud de los mismos. Se entiende que el recurrente tiene a su disposición los documentos,

cuando legalmente pueda obtener copia autorizada de los originales o de las constancias de éstos.

La autoridad fiscal, a petición del recurrente, recabará las pruebas que obren en el expediente en que se haya originado el acto impugnado, siempre que el interesado no hubiere tenido oportunidad de obtenerlas.

Cuando no se acompañe alguno de los documentos a que se refieren las fracciones anteriores, la autoridad fiscal requerirá al promovente para que los presente dentro del término de cinco días. Si el promovente no los presentare dentro de dicho término y se trata de los documentos a que se refieren las fracciones I a III, se tendrá por no interpuesto el recurso; si se trata de las pruebas a que se refiere la fracción IV, las mismas se tendrán por no ofrecidas.”

La improcedencia y sobreseimiento de los recursos los encontramos en los continuos 124 y 124-A, existiendo en el artículo 126 otro caso por el que el juicio puede ser improcedente.

“Artículo 124.- Es improcedente el recurso cuando se haga valer contra actos administrativos:

I.- Que no afecten el interés jurídico del recurrente.

II.- Que sean resoluciones dictadas en recurso administrativo o en cumplimiento de éstas o de sentencias.

III.- Que hayan sido impugnados ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

IV.- Que se hayan consentido, entendiéndose por consentimiento el de aquellos contra los que no se promovió el recurso en el plazo señalado al efecto.

V.- Que sean conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente.

VI.- En caso de que no se amplíe el recurso administrativo o si en la ampliación no se expresa agravio alguno, tratándose de lo previsto por la fracción II del artículo 129 de este Código.

VII.- Si son revocados los actos por la autoridad.

VIII.- Que hayan sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que resuelve un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”

Los casos en los que procede el sobreseimiento dentro del recurso de revocación previsto en el Código Fiscal de la Federación, son :

“Artículo 124-A.- Procede el sobreseimiento en los casos siguientes:

I.- Cuando el promovente se desista expresamente de su recurso.

II.- Cuando durante el procedimiento en que se substancie el recurso administrativo sobrevenga alguna de las causas de improcedencia a que se refiere el artículo 124 de este Código.

III.- Cuando de las constancias que obran en el expediente administrativo quede demostrado que no existe el acto o resolución impugnada.

IV.- Cuando hayan cesado los efectos del acto o resolución impugnada.”

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

"Artículo 126.- El recurso de revocación no procederá contra actos que tengan por objeto hacer efectivas fianzas otorgadas en garantía de obligaciones fiscales a cargo de terceros."

Recurso de revocación por violaciones al procedimiento

"Artículo 127.- Cuando el recurso de revocación se interponga porque el procedimiento administrativo de ejecución no se ajustó a la Ley, las violaciones cometidas antes del remate podrán hacerse valer en cualquier tiempo, antes de la publicación de la convocatoria en primera almoneda, salvo que se trate de actos de ejecución sobre bienes legalmente inembargables, de actos de imposible reparación material o de lo previsto por el artículo 129, casos en que el plazo para interponer el recurso se computará a partir del día siguiente al en que surta efectos la notificación del requerimiento de pago o del día siguiente al de la diligencia de embargo.

Si las violaciones tuvieren lugar con posterioridad a la mencionada convocatoria o se tratase de venta de bienes fuera de subasta, el recurso se hará valer contra la resolución que finque el remate o la que autorice la venta fuera de subasta."

En este Título encontramos como posibilidad la Interposición del recurso por terceros que pueden llegar a ser parte dentro de este procedimiento señalado en el Código Fiscal de la Federación.

"Artículo 128.- El tercero que afirme ser propietario de los bienes o negociaciones, o titular de los derechos embargados, podrá hacer valer el recurso de revocación en cualquier tiempo antes de que se finque el remate, se enajenen fuera de remate o se adjudiquen los bienes a favor del fisco federal. El tercero que afirme tener derecho a que los créditos a su favor se

cubran preferentemente a los fiscales federales, lo hará valer en cualquier tiempo antes de que se haya aplicado el importe del remate a cubrir el crédito fiscal.”

Se puede observar que el procedimiento que contempla, en este caso el Código Fiscal de la Federación, en relación al recurso de revocación, es como se verá a continuación, muy parecido al procedimiento seguido en el juicio de nulidad, sin embargo, el medio de defensa que en este primer apartado se desarrolla, resulta en la mayoría de los casos ineficaz, ya que un gran número de resoluciones que se emiten al resolver estos recursos, resultan favorables a la propia autoridad que emitió el acto y resolvió sobre el mismo; pese a lo anterior, el recurso administrativo, forma parte de la gran diversidad de medios de defensa que contiene el Estado de Derecho, y el mismo podría ser eficaz, si la autoridad al resolver lo hiciera atendiendo a los lineamientos establecidos en las leyes.

2.3 Juicio de Nulidad

El juicio de nulidad es la instancia que procede al recurso administrativo, haciendo la aclaración que este último pudo ser o no agotado por el particular, en aquellos casos que la ley señala al recurso como optativo, y el gobernado así lo haya hecho; siendo importante destacar que tratándose de la legalidad de los actos administrativos, si es necesario agotar el juicio de nulidad, antes de llegar a interponer el amparo, por el principio de definitividad.

“Proceso seguido ante el Tribunal Fiscal de la Federación para resolver las controversias que se suscitan entre los contribuyentes y las autoridades fiscales y administrativas.”⁸

El juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es procedente contra las resoluciones definitivas dictadas por autoridades administrativas que se consideren ilegales; la acción de interponer dicho juicio se le concede tanto a los gobernados como a la autoridad.

Resulta ser un juicio que sólo procede contra autoridades administrativas y por tanto improcedente para impugnar decisiones de autoridades de otro tipo, como judiciales o legislativas.

2.3.1 Partes en el Juicio de Nulidad

El artículo 198 del Código Fiscal de la Federación establece como partes en el juicio contencioso administrativo:

El demandante o el actor.

En este caso se trata de la persona física o moral a quien lesiona la resolución administrativa impugnada en sus derechos o pretensiones legítimamente tutelados por la legislación positiva, también puede tener ese carácter de demandante la autoridad administrativa, en el caso de que solicitara ante el propio Tribunal que se anule una resolución favorable para el particular.

⁸ Hugo Carrasco Iriarte, Diccionario de Derecho Fiscal, p. 512.

Los demandados. Tienen el carácter de tales:

a) La autoridad que dictó la resolución impugnada.

Según la Jurisprudencia del ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación, la autoridad que debe ser considerada como emisora del acto impugnado y por tanto debe de ser la que se llame a juicio, será la que suscribe la resolución.

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

Aquí nos encontramos con la hipótesis de que la autoridad sea la demandante, por haber emitido una resolución que fue favorable al particular, pero no significa que la misma este emitida conforme al principio de legalidad.

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.

“Se señala como partes del juicio de nulidad al titular de la dependencia administrativa de la que dependa la autoridad que dictó la resolución impugnada de nulidad. La justificación de que debe considerarse dentro del juicio al superior de la autoridad demandada, radica en la relación jerárquica

en que está constituida la Administración Pública centralizada, y la posible responsabilidad en que incurra el superior respecto del control y vigilancia que está obligado a observar respecto a sus inferiores cuando éstos hayan emitido resoluciones que incurran en graves violaciones al principio de legalidad..."⁹

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.

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

Aquel que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandado

"En cada 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, mismas que podrán promover el juicio de nulidad contra dichas resoluciones en un sólo escrito de demanda, siempre que en el escrito designen de entre ellas mismas un representante común, en caso de no hacer la designación, el magistrado instructor al admitir la demanda hará la designación.

⁹ Alberto C. Sánchez Pichardo, Op.cit. p 249.

El escrito de demanda en que promuevan dos o más personas en contravención de lo dispuesto en el párrafo anterior, se tendrá por no interpuesto."

Los dos últimos párrafos del artículo 198 tratan de evitar que de existir una conexidad en un determinado juicio, ya sea por que se trata de la misma resolución, o porque existen diversos contribuyentes a los que les causa agravio la propia resolución, estos deberán de promover un solo juicio de nulidad, designando a un representante común; para el efecto de que no se emitan resoluciones contradictorias, sin dejar de atender a los más elementales principios de economía procesal.

2.3.2 Casos de procedencia.

El juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es procedente contra las resoluciones definitivas que dicten las autoridades administrativas, o como ya se dijo también procede contra resoluciones favorables a los particulares y que la autoridad considera ilegales.

El particular cuenta con un término de 45 días hábiles para interponer la demanda, en el caso de la autoridad, ésta cuenta con un término de 5 años para interponer el juicio de nulidad.

De acuerdo con lo previsto en el artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa el juicio de nulidad procede:

“Artículo 11.- 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 Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al Erario Federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

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

pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración.

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

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

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

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

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

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

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

XIII.- Las 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 considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste 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 ésta se encuentre prevista por la ley que rija a dichas materias.

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

Como se puede observar, el interés jurídico que se controvierte en las demandas que se ventilan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, son de carácter administrativo, esto atendiendo a que dicho organismo formalmente resulta ser de orden administrativo.

2.4 Juicio de Amparo en Materia Fiscal

De acuerdo a la doctrina jurídica mexicana el juicio de amparo es un procedimiento de jerarquía constitucional, tendiente a conservar a los individuos en el disfrute de sus derechos fundamentales o garantías individuales que consagra la Constitución Política del país, el juicio de amparo se clasifica en directo e indirecto y la procedencia de uno o de otro depende de la naturaleza del acto que se reclama.

La naturaleza del juicio de amparo, consiste en preservar las garantías individuales consagradas en la Constitución, conservar el principio de legalidad al que deben estar sujetos todos los actos de autoridad; es un juicio autónomo que tiene como finalidad el control de la constitucionalidad.

En términos generales el amparo indirecto en materia fiscal procede:

a) Contra leyes que por su sola expedición causen perjuicio al particular.

b) Contra actos de la autoridad fiscal que impliquen violación directa de garantías, en este caso el particular puede elegir entre acudir a los medios de defensa ordinarios o ir directamente al amparo, habida cuenta de que este juicio es el medio idóneo para la protección de las garantías individuales.

c) Contra los actos del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa distintos de la sentencia definitiva. Es el caso de cualquier resolución interlocutoria dictada durante la tramitación del juicio de nulidad, es decir, resoluciones distintas de la sentencia que pone fin y resuelve el asunto, por ejemplo la resolución que desecha una demanda o la que sobresee el juicio.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

Por lo que hace al juicio de amparo directo en materia fiscal este procede contra las sentencias definitivas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Esta situación cambió a partir de las reformas que sufrió la Ley de Amparo en el año de 1968, conforme a las cuales las sentencias del entonces Tribunal Fiscal de la Federación quedaron equiparadas a las del poder judicial y, por lo tanto, impugnables en amparo directo.¹⁰

En materia administrativa, lo que procede después de que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha emitido una sentencia, será el juicio de amparo directo, el cual, se tendrá que interponer ante el propio tribunal, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación de la resolución que el particular considera le viola sus garantías, dicho escrito deberá ir dirigido al Tribunal Colegiado de Circuito correspondiente en Turno, en el escrito de la demanda de amparo, se deberán elaborar los conceptos de violación que le causa la sentencia que emitió el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Cabe destacar, que la autoridad demandada en el juicio de nulidad cuenta con un medio de defensa similar, sólo que a éste no se le puede considerar como un juicio de garantías, pues como es de todos sabido, el juicio de garantías individuales, como su nombre lo dice es exclusivamente para los individuos o gobernados y no así para las autoridades, sin embargo el Código Fiscal de la Federación en su artículo 248, da la oportunidad a la autoridad de que impugne la sentencia emitida por el tan mencionado Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa a través del recurso de revisión, en los mismos términos en los que el particular interpone un

¹⁰ Raúl Rodríguez Lobato, Derecho Fiscal, pp 291-292.

amparo, es decir, formulando un escrito en el que se manifiesten las violaciones de la sentencia, interponiéndolo ante el propio tribunal, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación de la sentencia que le causa un agravio, etc.

CAPÍTULO III
CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO

3.1 Antecedentes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El antecedente del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentra en Francia, este país no sólo es considerado como el autor de la división de poderes, también lo es del juicio de lo contencioso administrativo más importante, ya que una de las características de este juicio es que es de plena jurisdicción, dichos juicios se ventilan ante un órgano jurisdiccional al que se le denomina Consejo de Estado.

Las leyes que en México sirven de base en el juicio de nulidad y a la creación de lo que ahora es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa son:

a) Ley para el Arreglo de lo Contencioso Administrativo de fecha 25 de mayo de 1853 "Ley de Lares", es llamada así, ya que es Don Teososio de Lares, la persona que elabora el proyecto de ley para que se establezca un Consejo de Estado en México, como acontece en la legislación francesa; este proyecto es declarado inconstitucional, por el entonces Ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Ignacio L. Vallarta, quien sostenía que la mencionada ley era violatoria de la división de poderes marcada en la Constitución.

b) El 1° de noviembre de 1865, se expide una ley que establecía un Consejo de Estado en la cual se atribuían facultades para crear un Contencioso Administrativo.

c) El 21 de febrero de 1924 en la Ley de Ingresos Vigente sobre Sueldos, Salarios y Emolumentos, Utilidades de las Sociedades y Empresas, crea la Ley para la Recaudación de los Impuestos y en esta ley se estableció la Junta Revisora del Impuesto Sobre la Renta.

d) El 10 de febrero de 1927, se promulga la Ley de la Tesorería de la Federación, la peculiaridad de esta ley es que en su capítulo V establecía un juicio de oposición en contra de reclamaciones fiscales, el mencionado juicio se substanciaría ante un Juzgado de Distrito, antes de interponer el amparo.

e) El 27 de agosto de 1936, se crea la Ley de Justicia Fiscal, en esta Ley se establece la existencia del Tribunal Fiscal de la Federación ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, otorgándole la autonomía para dictar sus fallos; con la creación de este Tribunal, se anula el Jurado de Infracción Fiscal y la Junta Revisora del Impuesto de la Renta. La Ley de Justicia Fiscal tuvo vigencia hasta 31 de diciembre de 1938.

f) El 1° de enero de 1939, entra en vigor el Código Fiscal de la Federación, retoma a la Ley de Justicia Fiscal e incorpora todo lo relativo a los sujetos y elementos de la obligación tributaria en un procedimiento económico-coactivo y previo a la imposición de infracciones y sanciones.

g) El 19 de enero de 1967 se publica en el Diario Oficial de la Federación un nuevo Código Fiscal de la Federación, éste último Código a la fecha ha sufrido un sin número de reformas, ya que se encuentra ante una materia que es muy susceptible de ser reformada; sin embargo cabe destacar que en fecha 31 de diciembre de 2000, se publica en el ya mencionado Diario Oficial de la Federación una reforma de notoria importancia en cuanto a lo

que hace el juicio contencioso administrativo; que se encuentra contemplado en el mencionado Código Tributario en su Título VI, reforma que también sufre la Ley Orgánica del entonces Tribunal Fiscal de la Federación.

Por lo que hace a la competencia del Tribunal en análisis se encuentra que en la publicación aludida en el párrafo anterior se le otorga la tan anhelada ampliación de competencia por razón de materia, competencia que se traduce en un conocimiento neto de los asuntos que deriven de la administración pública, así como también se le da su actual denominación, las mencionadas reformas se encuentran comprendidas en el la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en el artículo 11, fracciones XIII y XIV, y adiciones de una fracción XV y dos párrafos finales, y en el Artículo Décimo Primero Transitorio, quedando de la siguiente forma:

“Artículo 11.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas que se indican a continuación:

...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.

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

Asimismo, conocerá de los juicios que se promuevan en contra de la negativa de la autoridad a expedir la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rija dichas materias.

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

“Artículo Décimo Primero. En relación con las modificaciones a que se refiere el artículo Décimo de este Decreto, se estará a lo siguiente.

...III. Se reforma la denominación del Tribunal Fiscal de la Federación por la de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. En consecuencia, se reforma la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación tanto en su título como en sus disposiciones, así como en todas aquellas contenidas en el Código Fiscal de la Federación y en las demás leyes fiscales y administrativas federales, en las que se cite el Tribunal Fiscal de la Federación, para sustituir ese nombre por el de Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.”

Es necesario agregar, que existe la posibilidad de que lo logrado con esta reforma se elimine, quedando así el Tribunal como un órgano jurisdiccional especializado, el cual no necesariamente tendría que conocer de todas las resoluciones que emanen de la administración pública, sino sólo de aquella que la propia ley orgánica establezca.

Este trabajo de investigación tiene como fin entre otras cosas desarrollar la queja contenida en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación; así pues para que el particular llegue a dicho medio de defensa

que la ley le otorga, es necesario que exista un acto de autoridad administrativa, y medios de impugnación debidamente establecidos en un mandato legislativo.

Como se vio en el capítulo que antecede, el régimen jurídico establece como medio de defensa, los recursos administrativos, ante las propias autoridades administrativas que emitieron el acto y posteriormente, el particular y hasta la autoridad emisora del acto pueden acudir al juicio de nulidad.

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

Si bien la naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene sus antecedentes en el sistema francés, también lo es que tiene una ligera influencia del sistema judicialista o Angloamericano, tan es así que se ha contemplado la posibilidad de este órgano pase a ser parte del Poder Judicial.

El sistema francés crea tribunales que se encuentran dentro del poder ejecutivo; en cambio los tribunales que crea el sistema angloamericano pertenecen al Poder Judicial, también es denominado sistema judicialista; de estos dos ejemplos mencionados se puede desprender que la influencia del nuestro sistema contencioso se encuentra dentro del sistema francés.

El sistema francés puede ser contencioso administrativo de anulación, objetivo o de ilegitimación, éste tiene cabida cuando una resolución administrativa es emitida por un funcionario incompetente; por inobservancia

de las formas o procedimientos señalados por la ley; por no haberse aplicado la disposición debida; o por desvío de poder, aquí se encuentra con otra semejanza entre el sistema francés y el sistema mexicano, ya que este último es de mera anulación; sin embargo cabe destacar que el sistema francés de igual forma es un contencioso de plena jurisdicción, lo que significa que tiene la facultad de emitir una sentencia en la que se condena a la autoridad, y esto será en el momento en el que el Consejo de Estado considera o por su parte el administrado hace valer una transgresión por parte de la autoridad en sus derechos subjetivos; con las tan mencionadas reformas publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, se encuentra que se adiciona una nueva fracción al artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, en la cual se faculta al multicitado Tribunal para emitir sentencias en las que se condena a la autoridad, por la violación de un derecho subjetivo, sin embargo, no sólo consiste en que se le faculte para poder emitir dicho tipo de sentencias, pues también es necesario que el propio Tribunal pueda hacer efectivas las mismas.

La diferencia entre un tribunal contencioso objetivo o de ilegitimación y uno de plena jurisdicción será la finalidad del procedimiento, sus sentencias y sus efectos, así pues, se tiene que el procedimiento instaurado en el Código Fiscal de la Federación tiene el carácter de subjetivo, toda vez que tiene una estructura de un verdadero juicio procesal, debiendo mencionar que entre otras cosas la autoridad que emitió el acto tiene el carácter de parte demandada en los juicios administrativos que se ventilan ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que no acontece en un procedimiento seguido ante un tribunal contencioso de ilegitimación.

En resumen el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podría ser considerado como un tribunal mixto, sin embargo como se ha visto no se pueden englobar sus características sólo en un contencioso de plena jurisdicción y tampoco se puede decir que cuente con las propias de un contencioso objetivo o de ilegitimación.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tiene como fundamento de su creación la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en diversos preceptos que se han ido reformando o adicionando a fin de que resulte legal la existencia y las actuaciones del mismo; así pues, se tiene por principio de cuentas que el artículo 104 sufre una reforma que es publicada en el Diario Oficial de la Federación el 30 de diciembre de 1946 y otra del 25 de octubre de 1967 en la que se le añade la fracción I-B que a la letra establece:

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

...I-B. De los recursos de revisión que se interpongan contra las resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso-administrativo a que se refieren la fracción XXIX-H del artículo 73 y fracción IV, inciso e) del artículo 122 de esta Constitución, sólo en los casos que señalen las leyes. Las revisiones, de las cuales conocerán los Tribunales Colegiados de Circuito, se sujetarán a los trámites que la ley reglamentaria de los artículos 103 y 107 de esta Constitución fije para la revisión en amparo indirecto, y en contra de las resoluciones que en ellas dicten los Tribunales Colegiados de Circuito no procederá juicio o recurso alguno."

En esta disposición se encuentra también base de la justificación que le da la Suprema Corte de Justicia de la Nación a la creación de un tribunal que

no se encuentra enclavado dentro del Poder Judicial, señalando que el artículo 14 Constitucional no establece que la garantía de jurisdiccionalidad se tenga que seguir ante un órgano judicial y que mientras el Poder Judicial tenga conocimiento de las controversias que se susciten en dichos tribunales, la constitución no se viola.

De igual guisa, se tiene que por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación en el año de 1976 se le faculta al Congreso de la Unión "Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo Contencioso-administrativo dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten ante la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y los particulares, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, el procedimiento y los recursos contra sus resoluciones".

Prosiguiendo con la naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se tiene que la autonomía de dicho organismo se encuentra por principio de cuentas desde su creación en la expresión de motivos de la Ley de Justicia Fiscal.

Posteriormente dicha autonomía es refrendada en el artículo 1° de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, considerando necesario hacer una transcripción del mismo.

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

En la página electrónica del Tribunal se establece como característica del mismo su autonomía:

"El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un órgano jurisdiccional dotado de plena autonomía, encargado de impartir justicia administrativa resolviendo, en forma honesta y gratuita, las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, de manera pronta, completa e imparcial, para contribuir al avance del Estado de Derecho en México."

En la Tercera Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación, llevada a cabo los días 13 y 14 de diciembre de 1994, se habló sobre la autonomía y competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, y causa agrado observar que existen trabajos como es la exposición del Magistrado Alfonso Nava Negrete que explican que la autonomía de un tribunal no se establece en una ley, sino en las personas que los integran y la trascendencia de sus resoluciones, cabe destacar de dicho trabajo lo siguiente:

"...Y qué se entiende en general por un Tribunal autónomo, bueno pues que sus jueces, sus magistrados y sus ministros puedan dictar sus sentencias con independencia de otro criterio que no sea la ley o la justicia, cuando se logra esto en un tribunal, por encima de declaraciones constitucionales o ausencia de las mismas, habrá siempre un tribunal que no necesitará del apellido: autónomo.

Sin embargo, en México la historia del Tribunal Fiscal ha sido siempre la de enfatizar en las varias reformas constitucionales el apellido: plenamente autónomo, como si decir tribunal no fuera suficiente para garantizar que sus

fallos son autónomos. Si resulta clara la desconfianza que pudo haber inspirado en aquel año de 1937 la iniciación del Tribunal, creo que después de mas de medio siglo basta y sobra para haberse ganado el crédito de tribunal autónomo sin necesidad de subrayarlo.

Tan hemos sido plenamente autónomos y hablo globalmente de la historia de los señores Magistrados que han integrado y trabajado en este Tribunal, que el prestigio de éste se ha ganado exactamente así: dictando sentencias con la única mira que es la ley y la justicia, sin otro interés que éstos, afortunadamente.”¹

3.2 Etapas del Juicio de Nulidad

La primera etapa del juicio de nulidad, es la presentación de la demanda, la demanda se debe de presentar ante la Sala Regional en cuya circunscripción tenga su domicilio la autoridad demandada; del 1° de enero de 1994, hasta el 31 de diciembre de 2000, la demanda se presentaba en la Sala regional que correspondía al domicilio fiscal del demandante, con las reformas que entraron en vigor el 1° de enero de 2001, cambia el precepto marcado como 31 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, antes Tribunal Fiscal de la Federación quedando de la siguiente forma:

“Artículo 31.- Las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón del territorio respecto del lugar donde se encuentra la sede de la autoridad demandada; si fueran varias las autoridades demandadas, donde se encuentre la que dictó la resolución impugnada. Cuando el demandado sea un particular, se atenderá a su domicilio.”

¹ Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, Autonomía y Competencia del Tribunal Fiscal de la Federación, Tercera Reunión Nacional de Magistrados del Tribunal Fiscal de la Federación Diciembre de 1994.

Cuando por error se presente la demanda de nulidad ante una Sala Regional incompetente por razón de territorio, la Sala emitirá un acuerdo en el que se declare incompetente y remitirá el expediente con la demanda y los autos a la Sala que considera competente; la Sala que recibe los autos, en un término de 48 horas siguientes, decidirá si es o no competente para conocer del juicio de nulidad, si resultare o no competente, la segunda Sala en cuestión deberá hacerlo saber a la Sala Superior, en el caso de que la Sala a la que fue remitido el expediente tampoco fuera competente, la Sala Superior, decidirá dentro de los cinco días siguientes a que Sala le corresponde conocer de dicho asunto.

Otra de las formas de interponer la demanda dice el Código Fiscal de la Federación, podrá serlo por correo certificado con acuse de recibo; siempre y cuando el envío se efectúe en el domicilio que haya surtido efectos la notificación.

El término para la interposición de la demanda se hará dentro de los 45 días hábiles siguientes en que haya surtido efectos la notificación; las autoridades tendrán el plazo de 5 años a partir de haber emitido la resolución.

Los casos especiales en los que la demanda se podrá interponer en términos distintos a los ya mencionados, se dan en el supuesto de que el interesado fallezca; si esto llegase a suceder el plazo para iniciar el juicio se suspenderá hasta por el término de un año, si antes no se acepta el cargo de representante de la sucesión. Lo mismo acontece en los casos de incapacidad o declaración de ausencia, para que este supuesto se lleve a la práctica, tendrá que existir una declaratoria judicial, y en este caso el plazo para la interposición de la demanda será también por el plazo de un año.

El artículo 208 del Código Fiscal de la Federación menciona los requisitos que debe contener la demanda de nulidad; así pues, se tiene que la misma deberá indicar:

El nombre del demandante y su domicilio para oír y recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente. Por lo que hace al nombre del demandante, este resulta necesario, ya que no hay que perder de vista que el juicio de nulidad se debe interponer a petición de parte interesada y porque existe un interés jurídico que la ley protege; ahora bien, respecto del domicilio para oír y recibir notificaciones, se encuentra que antes de las reformas que entraron en vigor el 1° de enero de 2001 el mencionado artículo 208 en su fracción I establecía a la letra:

“I.- El nombre y domicilio fiscal y en su caso domicilio para recibir notificaciones del demandante.”

Ahora se ha modificado y como requisito en esta fracción se pide que se señale un domicilio para oír y recibir notificaciones en la sede de la Sala Regional competente, esto implica un problema para los litigantes ya que existe la posibilidad de no sólo litigar ante la Sala Regional en la que el ocurso vive, lo que significa un problema si se tiene que atender a un negocio fuera de la Sala Regional del lugar donde se trabaja, ya que muy pocos despachos tienen una extensión en toda la República Mexicana, respecto de esto se considera que hasta cierto punto se puede, con esta reforma, estar dejando en un estado de indefensión al particular, ya que si no se señala dicho domicilio en el acuerdo que admita la demanda se hará el apercibimiento de que de no señalar el domicilio al que se refiere esta

fracción se realizarán las notificaciones por lista, teniendo por tanto que realizar un gasto mayor no sólo económico, sino también de tiempo.

Otro de los requisitos que debe contener la demanda, será la resolución impugnada; la resolución cuya ilegalidad se combate, la lítés o base de la acción.

La autoridad o autoridades demandadas, o el nombre y domicilio del particular, cuando quien promueva el juicio sea la autoridad administrativa. (demandado)

Los hechos que dan motivo a la demanda, consiste en hacer una narración sucinta y resumida de cómo ocurrieron los hechos en relación al acto administrativo considerado como ilegal, es decir, los antecedentes.

Las pruebas que ofrezca, éstas resultan necesarias, ya que se deben de probar ante el juzgador los hechos y agravios que se impugna en su demanda; "Instrumento u otros medios con que se pretenda mostrar y hacer patente la verdad o falsedad de una cosa.

En los juicios que se tramiten ante el Tribunal Fiscal de la Federación, (Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa) serán admisibles toda clase de pruebas, excepto de la de confesión de las autoridades mediante absolución de posiciones y la petición de informes, salvo que los informes se limiten a hechos que consten en documentos que obren en poder de las autoridades."

Deberá señalar también los conceptos de impugnación, éstos consisten en la narración lógica jurídica de la lesión que le depara el acto de autoridad. A este punto resulta aplicable por analogía la siguiente tesis jurisprudencial:

"AGRAVIOS. EN LA REVISIÓN. Se entiende por agravio la lesión de un derecho cometida en una resolución judicial por haberse aplicado indebidamente la ley, o por haberse dejado de aplicar la que rige el caso; por consiguiente, al expresarse cada agravio, debe el recurrente precisar cuál es la parte de la sentencia que lo causa, citar el precepto legal violado y explicar el concepto por el cual fue infringido, no siendo apto para ser tomado en consideración, en consecuencia, el agravio que carezca de estos requisitos."²

El nombre y domicilio del tercero interesado. Se considera como tercero interesado a la persona que tenga un derecho incompatible con la pretensión del demandante, así pues, es importante señalar en el juicio quien tiene el carácter de tercero interesado, si el mismo existe, toda vez que de otra forma, se puede tener por no presentada la demanda, sirve de ilustración a lo anterior la jurisprudencia sustentada por la Sala Superior de este Tribunal la cual a la letra establece:

"PROCEDIMIENTO. SE DEBE REPONER POR NO HABER SIDO EEMPLAZADO A JUICIO EL TERCERO INTERESADO.- De conformidad con lo dispuesto por el artículo 173 fracción III del Código Fiscal de la Federación, será parte en un juicio de nulidad el tercero que dentro del procedimiento administrativo aparezca como titular de un derecho incompatible con el que pretende el actor; en tal virtud, de acuerdo con lo previsto por el artículo 200

² Tesis Jurisprudencial número 103, Visible en al Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, pp.174-175.

del citado ordenamiento, debe ser emplazado a juicio corriéndole traslado con una copia de la demanda para que la conteste dentro del término legal, y de no hacerlo así, se comete una violación substancial al procedimiento, debiendo por consiguiente, ordenarse la reposición del mismo, a fin de que se dé cumplimiento al último de los dispositivos legales invocados.”³

El último y penúltimo párrafo del artículo 208 del código fiscal, establecen las reglas que deberán seguirse si existe la omisión de alguno o algunos de estos requisitos, quedando de la siguiente forma:

“Cuando 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 de 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 sitio visible de la propia sala.”

El artículo 209 del Código Fiscal de la Federación señala lo que a la demanda se debe anexar, así como lo que procede en caso de omisión de algunos de los requisitos que se piden, estableciendo lo siguiente:

³ Jurisprudencia número II-J-70, Sustentada por el Pleno del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, Visible en la Revista del propio Tribunal, Año III, Nos. 13 a 15, tomo I, Julio- Diciembre 1980, p. 135.

“Artículo 209.- 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 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.- La constancia de la notificación del acto impugnado.

Cuando no se haya recibido constancias 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 presumirá 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 trámite de la demanda de nulidad, inicia con la recepción de la misma, esto ante la Oficialía de Partes Común, una vez realizado esto se distribuye la demanda ante alguna de las Salas. Es la Sala Superior la que realiza la distribución mediante un procedimiento confidencial.

Una vez que se ha turnado la demanda, el “Magistrado” deberá examinar y determinar si satisface los requisitos que se señalan los artículos 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación, y después procederá a dictar un acuerdo en el que requiera al demandante o admita la demanda; si se encuentra en el primer supuesto, es decir, que requiera a la parte actora, esto será por el término de cinco días hábiles y si no desahoga el requerimiento que le formuló el tribunal a la parte actora se cumplirá con el apercibimiento hecho en el acuerdo en el que se le requirió; en el segundo supuesto, si admite la demanda, dará entrada a las pruebas ofrecidas y ordenará correr traslado a las autoridades demandadas, para que éstas den contestación en un plazo no mayor de 45 días.

Emilio Margáin señala en su obra “De lo Contencioso Administrativo” como requisitos esenciales de la demanda:

- a) “Que se impugne una resolución;
- b) Que esa resolución satisfaga las características que exige la ley;

- c) Que la resolución reclamada quede comprendida, sea en el caso general o en alguno de los casos especiales de competencia del tribunal de anulación;
- d) Que la impugnación se haya hecho en tiempo.

Los requisitos secundarios son:

- a) Que la demanda no sea obscura;
- b) Que se acompañen las pruebas que se ofrecen y de contarse entre ellas la pericial se satisfagan los requisitos para su admisión.⁴

En el más conveniente de los casos, es decir que el demandante cumpla con todos los requisitos que señalan los artículos 207, 208 y 209 del Código Fiscal de la Federación y por tanto se admita la demanda, lo que procederá será ordenar correr traslado a la autoridad demandada y al tercero perjudicado si este último existe, para que rindan su contestación de demanda, esto deberá acontecer en un término de 45 días.

Por lo que hace a la contestación de demanda, ésta debe presentarse directamente ante la Oficialía de Partes de la Sala Regional que tenga conocimiento del negocio o por correo registrado, en el caso de que existiera más de una autoridad llamada a juicio el término es el mismo, sin embargo significa que correrá por separado si a estas se les notificó en fecha distinta, es decir, empezará a correr su término al día siguiente en que fueron notificadas.

⁴Emilio Margáin Manautou, De lo Contencioso Administrativo de Anulación o de Ilegitimidad, pg. 175.

El segundo párrafo del artículo 212 del tan mencionado Código instruye acerca de la posibilidad de que no se señalará alguna autoridad que tiene el carácter de demandada, el cual a la letra señala:

“Cuando alguna autoridad que deba ser parte en el juicio no fuese señalada por el actor como demandada, de oficio se le correrá traslado de la demanda para que la conteste en el plazo a que se refiere el párrafo anterior.”

Respecto de la posible contradicción que parece existir entre este párrafo y el último del artículo 208 Emilio Margáin Manautou manifiesta:

“Aquí parece haber una contradicción entre lo que consigna este párrafo y el último del artículo 208 del mismo ordenamiento, de que cuando se omite indicar la autoridad o autoridades demandadas se desecha la demanda interpuesta, pero no hay tal por lo siguiente: el demandante debe de señalar, indefectiblemente como autoridades demandadas, a la que emitió el acto impugnado y al titular de la dependencia o entidad administrativa, etc., de la que aquella depende, salvo que el acto lo emita el Titular de la dependencia o entidad administrativa, quedando a criterio del magistrado instructor cuándo alguna otra autoridad deba ser parte en el juicio o bien a la que señale para que produzca la contestación a nombre de las demandadas.

El magistrado instructor debe, admitida la demanda, correr traslado de la misma a las demandadas o a la que legalmente la sustituya, por lo que mientras no se declare cerrada la instrucción que es acto procesal que da por terminado el procedimiento, debe correr traslado a la autoridad omitida por el

actor como parte.”⁵

En el caso de que la demandante hubiese omitido señalar al titular a que se refiere la fracción III del artículo 198, esto no será motivo para que se deseché la demanda ya que conforme a lo ya transcrito del segundo párrafo del artículo 212 el Tribunal está obligado, de oficio, a correr traslado de la demanda a la autoridad que no hubiera sido señalada.

“Las autoridades demandadas al producir su contestación aludirán, con el orden que se señala, los siguientes puntos:

- a) Cuestiones de previo y especial pronunciamiento.
- b) Sobreseimientos –“Las consideraciones que a su juicio impidan se emita decisión en cuanto al fondo, o demuestre que no ha nacido o se ha extinguido el derecho en que el actor apoya su demanda.
- c) El Capitulo de hechos de la demanda –“Se referirá concretamente a cada uno de los hechos que el demandante le impute de manera expresa, afirmándolos, negándolos, expresando que los ignora por no ser propios o exponiendo como ocurrieron, según sea el caso”.
- d) A los fundamentos de derecho de la demanda, reteniéndolos y abundando en los que se apoyó la autoridad demandada para expedir la resolución –“ Los argumentos por medio de los cuales se demuestre la ineficacia de los agravios”-.
- e) A las pruebas que se ofrecieron en la demanda, demostrando que no son idóneas para declarar la nulidad de la resolución combatida.
- f) Las pruebas que ofrezca.

En los casos de que se ofrezca prueba pericial o testimonial, se precisaran los hechos sobre los que deben versar y se señalarán los

⁵ Ibid p. 188.

nombres y domicilios del perito o de los testigos. Sin estos señalamientos se tendrán por no ofrecidas dichas pruebas.⁶

Sólo un comentario cabe agregar a estos puntos que debe contener la contestación de demanda, y es sobre el último párrafo transcrito, toda vez que no acontece de esa forma, ya que si no señala los nombres o domicilio de los testigos o peritos, se procederá a requerir dichos datos a la autoridad demandada, apercibiéndola que de no hacerlo se tendrá por no ofrecidas dichas probanzas.

Dentro de lo que es la contestación de demanda, es importante analizar los casos en los que se puede sobreseer un juicio, de hecho no se debe omitir su estudio cuando lo hacen valer las autoridades y aunque después de estudiado la Sala llegue a la conclusión de que no procede dicha causal de improcedencia y sobreseimiento, aun así se debe proceder a su estudio por cuestión de orden y método jurídico.

Por lo que hace a las causales de improcedencia y sobreseimiento estas se encuentran contempladas en los artículos 202 y 203 del Código de la Materia y se configuran cuando la autoridad considera que se dan uno o más de los siguientes supuestos: no afectan los intereses jurídicos del demandante; cuando la impugnación no le corresponde conocer a dicho Tribunal; que han sido materia de sentencia pronunciada por el Tribunal Federal, siempre que hubiera identidad de partes y se trate del mismo acto impugnado, aunque las violaciones alegadas sean diversas; respecto de las cuales hay consentimiento, entendiéndose que hay consentimiento únicamente cuando no se promovió algún medio de defensa en los términos

⁶ Ibid pg. 189.

de las leyes respectivas o juicio ante el Tribunal Fiscal en los plazos que señala este Código; Que sea materia de un recurso o juicio que se encuentre pendiente de resolución ante una autoridad administrativa o ante el propio Tribunal; que pueden impugnarse por medio de algún recurso o medio de defensa, con excepción de aquéllos cuya interposición sea optativa; cuando son conexos a otro que haya sido impugnado por medio de algún recurso o medio de defensa diferente; que han sido impugnados en un procedimiento judicial; contra ordenamientos que den normas o instrucciones de carácter general y abstracto, sin haber sido aplicados concretamente al promovente; cuando no se hacen valer conceptos de impugnación; cuando de las constancias de autos aparece claramente que no existe el acto reclamado; que puedan impugnarse en los términos del Artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior, cuando no haya transcurrido el plazo para el ejercicio de la opción o cuando la opción ya haya sido ejercida; dictados por la autoridad administrativa para dar cumplimiento a la decisión que emane de los mecanismos alternativos de solución de controversias a que se refiere el Artículo 97 de la Ley de Comercio Exterior; en los demás casos en que la improcedencia resulte de alguna disposición de este Código o de las leyes fiscales especiales; que han sido dictados por la autoridad administrativa en un procedimiento de resolución de controversias previsto en un tratado para evitar la doble tributación, si dicho procedimiento se inició con posterioridad a la resolución que recaiga a un recurso de revocación o después de la conclusión de un juicio ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa; que sean resoluciones dictadas por autoridades extranjeras que determinen impuestos y sus accesorios cuyo cobro y recaudación hayan sido solicitados a las autoridades fiscales mexicanas, de conformidad con lo dispuesto en los tratados internacionales sobre asistencia mutua en el cobro de los que México sea parte.

La procedencia del juicio resulta de gran importancia al grado que la misma puede ser examinada por la Sala aun de oficio, esto por disposición expresa de la ley en el propio artículo 202 último párrafo.

El artículo 203 menciona en que circunstancias se da el sobreseimiento de un juicio estableciendo a la letra:

“Artículo 203.- Procede el sobreseimiento:

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.

El sobreseimiento del juicio podrá ser total o parcial.”

Después de que se contesta la demanda y si no existen cuestiones pendientes por resolver como el desahogo de pruebas, ya sea testimoniales o periciales, se hace del conocimiento de las partes que acorde a los dispuesto por el artículo 235 del Código Fiscal de la Federación cuentan con un término de 5 días para formular alegatos por escrito término que correrá 10 días después de que se les haya notificado dicho acuerdo, al vencer este plazo con alegatos o sin ellos, quedará cerrada la instrucción, sin necesidad de declaratoria expresa.

En la práctica, se puede decir que existe un número mayor de expedientes que terminan de integrarse después de la contestación de demanda, pero tampoco se puede generalizar, ya que es el propio Código Fiscal de la Federación en su artículo 210 el que establece los plazos y supuestos por los que se puede ampliar la demanda:

“Artículo 210.- Se podrá ampliar la demanda, dentro de los veinte días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita su contestación, en los casos siguientes:

I.- Cuando se impugne una negativa ficta;

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

III.- En los casos previstos por el artículo 209-BIS.

IV.- 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.

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

Cuando las pruebas documentales no obren en poder del demandante o cuando no hubiera podido obtenerlas a pesar de tratarse de documentos que legalmente se encuentren a su disposición, será aplicable en lo conducente lo dispuesto en el antepenúltimo párrafo del artículo 209 de este Código.

Si no se adjuntan las copias a que se refiere este artículo, el magistrado instructor requerirá al promovente para que las presente dentro del plazo de cinco días. Si el promovente no las presenta dentro de dicho plazo, se tendrá

por no presentada la ampliación a la demanda. Si se trata de las pruebas documentales o de los cuestionarios dirigidos a peritos y testigos, a que se refieren las fracciones V, VI y VII del artículo 209 de este Código las mismas se tendrán por no ofrecidas."

El plazo para que la autoridad conteste la ampliación de la demanda será de 20 días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación del acuerdo que admita la ampliación, contestada la ampliación y si en este caso no hay cuestión pendiente por resolver se dará el mismo término para alegatos el cual tendrá las mismas características que en el caso de que no se hubiese dado la ampliación de demanda.

Durante la integración del expediente las partes tiene un medio de defensa en contra de las actuaciones del magistrado instructor dicho medio de defensa lo se encuentra plasmado en el capítulo X sección primera, artículos 242, 243 y 244 del Código Fiscal de la Federación, los cuales a continuación transcribo:

"Artículo 242.- El recurso de reclamación procederá en contra de las resoluciones del magistrado instructor que admitan, desechen o tengan por no presentada la demanda, la contestación, la ampliación de ambas o alguna prueba; las que decreten o nieguen el sobreseimiento del juicio o aquéllas que admitan o rechacen la intervención del tercero. La reclamación se interpondrá ante la Sala o Sección respectiva, dentro de los quince días siguientes a aquél en que surta efectos la notificación de que se trate."

"Artículo 243.- Interpuesto el recurso a que se refiere el artículo anterior, se ordenará correr traslado a la contraparte por el término de quince días

para que exprese lo que a su derecho convenga y sin más trámite dará cuenta a la Sala para que resuelva en el término de cinco días. El magistrado que haya dictado el acuerdo recurrido no podrá excusarse."

"Artículo 244.- Cuando la reclamación se interponga en contra del acuerdo que sobreesa el juicio antes de que se hubiera cerrado la instrucción, en caso de desistimiento del demandante, no será necesario dar vista a la contraparte."

Características del recurso de reclamación:

a) Según jurisprudencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el "recurso de reclamación para su admisión no requiere la expresión de agravios."

b) Otra de las características que este medio de defensa que contempla el Código Fiscal de la Federación, será que no podrá cerrarse la instrucción hasta que dicho recurso se resuelva.

"PROCEDIMIENTO.- DEBE REPONERSE SI LA SALA NO RESOLVIO UN RECURSO DE RECLAMACION.- Si se alega en el recurso de revisión que según las constancias de autos aparece que en el juicio de nulidad se interpuso recurso de reclamación en contra del auto admisorio de la demanda y la Sala del conocimiento no resolvió dicho recurso, deberá de ordenarse la reposición del procedimiento para el efecto de que la mencionada Sala resuelva el recurso de reclamación interpuesto."⁷

⁷ Tesis número II-TASS-1770, Sustentada por el Pleno del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, Visible en la Revista del mismo Tribunal, Año III, Nos. 13 a 15, Tomo II, Julio- Diciembre 1980, página 676.

3.3 Sentencia, Concepto

Una vez que ha quedado integrado el expediente, se turnan los autos para que el magistrado instructor dicte la resolución que en derecho corresponda, es decir, procederá a dictar una resolución o sentencia definitiva; la frase definitiva, atiende a que una vez dictada la sentencia el magistrado no podrá por voluntad propia o porque se arrepiente de la que ya dictó proceder a dictar otra resolución, esto como se sabe sólo acontece en el caso de que un superior jerárquico ordene se dicte una nueva sentencia.

“La sentencia definitiva es el acto mediante al cual el juez da cumplimiento a la obligación que nace para él de la demanda judicial; con la sentencia, consuma su función (*functus officio*); salvo que haya resoluciones accesorias que dictar (condena a la liquidación de las costas; delegación al oficial judicial para hacer la notificación al litigante en rebeldía). El juez no puede ni debe inmiscuirse ya para nada en el pleito; si la sentencia es impugnabile, surgirá con impugnación una segunda fase de la relación procesal, que incluirá a otro tribunal. Sin embargo, a veces, la sentencia se impugna ante el mismo juez que la dictó; pero la facultad y el deber de éste de volver a examinar la causa nacen sólo por y con la impugnación.”⁸

“Sentencia del latín *sententia*, máxima, pensamiento corto, decisión. Es la resolución que pronuncia el juez o tribunal para resolver el fondo del litigio, conflicto o controversia, lo que significa la terminación normal del proceso.”⁹

⁸ Giuseppe Chiovenda, Op cit. P. 498.

⁹ Hugo Carrasco Iriarte, Op.cit p.492.

Las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa tienen las siguientes características:

- a) Se pronunciarán por unanimidad o mayoría de votos de los magistrados integrantes de la Sala.
- b) Deberán analizar aquellos que lleven a declarar la nulidad lisa y llana.
- c) Puede señalar en que forma afectaron las defensas del particular y trascendieron el sentido de la resolución.
- d) Se fundarán en derecho y resolverán sobre la pretensión del actor que se deduzca de su demanda.
- e) Tienen la facultad de invocar hechos notorios.
- f) Pueden corregir los errores de los preceptos que se consideren violados y examinar en su conjunto los agravios y causales de ilegalidad y demás razonamientos de las partes.
- g) No se podrán anular o modificar los actos de las autoridades administrativas no impugnados de manera expresa en la demanda.
- h) Puede el tribunal dictar sentencias en las que condena a la autoridad a la restitución de un derecho subjetivo violado o a la devolución de una cantidad.

3.3.1 Clases de Sentencia

Los tipos de sentencias definitivas que puede dictar el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se encuentran contemplados en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación.

a) Validez de la resolución. Cuando el Tribunal emite una resolución en la que declara la validez de la resolución impugnada, se debe entender que confirma el acto de la autoridad administrativa en todos sus sentidos, toda vez que el mismo no resulta ilegal, es decir, dicho acto se encuentra emitido conforme a derecho. Ahora bien, cuando esto acontece el tribunal tiene la obligación de realizar el estudio de todos los conceptos de impugnación hechos valer en la demanda de nulidad, ya que de lo contrario si no lo hiciera se podría estar dejando en un estado de indefensión al demandante.

b) Declaración de nulidad. Se declara la nulidad de la resolución cuando se demuestra la ilegalidad del acto administrativo, en este caso se tiene que el tribunal deberá de realizar un estudio de fondo de la ilegalidad de la resolución o de la indebida aplicación de las disposiciones legales; en cuanto afirma la existencia de una voluntad concreta de ley que garantiza un bien al actor.

c) Declaración de nulidad para determinados efectos. Cuando se trata de vicios de forma en la resolución, se deberá declarar la nulidad para los efectos de que la autoridad subsane los vicios de forma, como pudieran ser la falta o indebida fundamentación y motivación, del acto que se impugna.

Resulta aplicable a estos tres primeros supuestos la siguiente jurisprudencia:

"SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CUANDO LA VIOLACIÓN ADUCIDA IMPLICA UN ESTUDIO DE FONDO, LA NULIDAD SERÁ LISA Y LLANA, EN CAMBIO, CUANDO SE TRATA DE

VICIOS FORMALES, LA NULIDAD SERÁ PARA EFECTOS. En términos de lo dispuesto por los artículos 238 y 239 del Código Fiscal de la Federación, las sentencias del Tribunal Fiscal de la Federación pueden declarar la nulidad lisa y llana del acto impugnado o para efectos. La nulidad lisa y llana, que se deriva de las fracciones I y IV del artículo 238 invocado, se actualiza cuando existe incompetencia de la autoridad, que puede suscitarse tanto en la resolución impugnada como en el procedimiento del que deriva; y cuando los hechos que motivaron el acto no se realizaron, fueron distintos o se apreciaron en forma equivocada, o bien, se dictó en contravención de las disposiciones aplicables o dejó de aplicar las debidas. En ambos casos, implica, en principio, que la Sala Fiscal realizó el examen de fondo de la controversia. En cambio, las hipótesis previstas en las fracciones II, III y V del precepto legal de que se trata, conllevan a determinar la nulidad para efectos, al establecer vicios formales que contrarían el principio de legalidad, pero mientras que la fracción II se refiere a la omisión de formalidades en la resolución administrativa impugnada, inclusive la ausencia de fundamentación y motivación en su caso, la fracción III contempla los vicios en el procedimiento del cual derivó dicha resolución, vicios que bien pueden implicar también la omisión de formalidades establecidas en las leyes, violatorias de las garantías de legalidad, pero que se actualizaron en el procedimiento, es decir, en los antecedentes o presupuestos de la resolución impugnada. En el caso de la fracción V, que se refiere a lo que la doctrina reconoce como "desvío de poder", la sentencia tendrá dos pronunciamientos, por una parte implica el reconocimiento de validez del proveído sancionado y por otra supone la anulación del proveído sólo en cuanto a la cuantificación de la multa que fue realizada con abuso de poder, por lo que la autoridad puede imponer un nuevo proveído imponiendo una nueva sanción. Así, de actualizarse los supuestos previstos en las fracciones I y IV del artículo 238

del Código Fiscal de la Federación, que implica el estudio de fondo del asunto, la nulidad debe declararse en forma lisa y llana, lo que impide cualquier actuación posterior de la autoridad; en cambio, si se trata de los casos contenidos en las fracciones II y III y en su caso V del artículo en comento, que contemplan violaciones de carácter formal, la nulidad debe ser para efectos, la cual no impide que la autoridad pueda ejercer nuevamente sus facultades, subsanando las irregularidades y dentro del término que para el ejercicio de dichas facultades establece la ley."¹⁰

También es aplicable al tema el precedente sustentado por la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual consigna lo siguiente:

"FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU AUSENCIA IMPIDE EL EXAMEN DE LOS CONCEPTOS DE FONDO EN LAS RESOLUCIONES EXPRESAS IMPUGNADAS.- En las sentencias dictadas por el Tribunal Fiscal de la Federación, el juez está obligado, conforme a lo dispuesto por el artículo 237, segundo párrafo, del Código Fiscal de la Federación, vigente a partir del 1° de enero de 1996, a examinar primero aquellas causales de ilegalidad encaminadas a declarar la nulidad lisa y llana; sin embargo, cuando el actor plantee la ausencia de fundamentación y motivación de la resolución expresa impugnada y no cuestione la competencia de la autoridad administrativa o la pérdida de su potestad para ejercerla -aduciendo ya sea la caducidad, la prescripción o el plazo para el cumplimiento de la resolución previsto en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, el cual establece otro tipo de caducidad- la Sala responsable deberá analizar

¹⁰ Jurisprudencia número VII.2º, J/24, Sustentada por el Segundo tribunal Colegiado del Octavo Circuito, Visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Febrero de 1999, página 455.

previamente este concepto de impugnación, pues de resultar fundado no podría estudiarse el fondo al desconocerse la fundamentación y motivación de la misma.”¹¹

El último de los tipos de sentencia a que se refiere el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación fue adicionado en las ya mencionadas reformas que se publican en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2000, este tipo de sentencia le viene a proporcionar al órgano jurisdiccional una característica más de un tribunal de plena jurisdicción, sin embargo existen razones suficientes para que en nuestra opinión se considere que al propio tribunal le hacen falta un poco más que esa prerrogativa para que el mismo sea de plena jurisdicción, la fracción referida a la letra reza:

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

En los casos de que el Tribunal emita una sentencia de condena tendrá que constatar previamente el derecho que tiene el particular, sobre el derecho subjetivo, además de la ilegalidad de la resolución, es decir que deberá de cumplir con los requisitos que las leyes le establecen para ser acreedor al derecho que tutela la ley.

“El modelo más frecuente de sentencia estimatoria, es decir favorable al actor, es la de condena. Correlativo al concepto de condena es el de la prestación. La sentencia de condena supone dos cosas:

¹¹ Tesis número IV-P-2aS-237, Sustentada por la Segunda Sección de la Sala Superior del entonces Tribunal Fiscal de la

a) La existencia de una voluntad de ley que garantice un bien a alguien, imponiendo al demandado la obligación de la prestación (obligación originaria o derivada). Por tanto, no pueden nunca dar lugar a sentencias de condena los derechos potestativos; y

b) La convicción del juez de que, con arreglo a la sentencia, sin más, inmediatamente o después de un cierto tiempo, proceder por los órganos del Estado a los actos ulteriores necesarios para la efectiva adquisición del bien garantizado por ley (ejecución).¹²

La parte final de la fracción IV del artículo 239, referente a que se deberá declarar la nulidad de la resolución tiene sentido ya que será posible condenar por la lesión de un derecho subjetivo del que es titular la parte actora y también se estará en la posibilidad de declarar la ilegalidad de un acto de autoridad, a través de la declaración de nulidad del mismo.

Una sentencia de condena que emitan las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tendrán por objeto: Obligar a la autoridad demandada al cumplimiento de determinada prestación a favor del demandante (dar, hacer o dejar de hacer).

3.3.2 Efectos de la Sentencia.

Los tres últimos párrafos del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación señalan cuales son los efectos de las sentencias que emite el tribunal dichos párrafos a la letra señalan:

Federación, Visible en la Revista del propio Tribunal, Año II, No. 21, abril de 2000, Página 171.

¹² Giuseppe Chiovenda, Op.cit. pg.71.

"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, aún cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código.

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

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

Si la sentencia que se emite declara la nulidad de la resolución, esta podrá declararse de forma lisa y llana, lo que impediría a la autoridad un ejercicio posterior de sus facultades.

Cuando se trata de sentencias que tienen por objeto declarar la nulidad de la resolución para determinados efectos, se debe atender primeramente a determinar en que casos el Tribunal puede obligar a la autoridad a emitir un nuevo acto señalándole los lineamientos que debe contener dicho acto de autoridad, a reponer el procedimiento desde el momento en que se cometió la ilegalidad del acto, o sólo fundar y motivar debidamente la resolución que se impugna, dejando a salvo las facultades de la autoridad.

Lo anterior se confirma con la Jurisprudencia sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que versa lo siguiente:

“SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE ESTABLECE ESE SENTIDO ANTE LA ACTUALIZACIÓN DE LA AUSENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL. El sentido de lo dispuesto en el último párrafo de la fracción III, del artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, en cuanto a que el Tribunal Fiscal de la Federación debe emitir una sentencia de nulidad para efectos cuando se actualice la causal prevista en la fracción II, del artículo 238 del mismo ordenamiento legal, referente a la ausencia de fundamentación y motivación de la resolución impugnada, se desentraña relacionándolo armónicamente con el párrafo primero de esa misma fracción, dado que así se distingue la regla de que la sentencia puede declarar la nulidad de la resolución para determinados efectos y una excepción, cuando la resolución involucra las facultades discrecionales de la autoridad administrativa. Reconocida esa distinción en la hipótesis en que la resolución carece de fundamentación y motivación (artículo 238, fracción II), y la variada competencia que la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación otorga al mismo tribunal, descuella, que para poder determinar cuándo la sentencia de nulidad debe obligar a la autoridad administrativa a dictar una nueva resolución, y cuándo no debe tener tales efectos, es necesario acudir a la génesis de la resolución impugnada, a efecto de saber si se originó con motivo de un trámite o procedimiento de pronunciamiento forzoso, o con motivo del ejercicio de una facultad discrecional. Cuando la resolución se

dictó como culminación de un procedimiento o en relación con una petición, donde el orden jurídico exige de la autoridad un pronunciamiento, la reparación de la violación detectada no se colma con la simple declaración de nulidad, sino que es preciso que se obligue a la autoridad a dictar otra, para no dejar incierta la situación jurídica del administrado, en el sentido que sea, pero fundada y motivada. Consideración y conclusión diversa amerita el supuesto en que la resolución nace del ejercicio de una facultad discrecional de la autoridad, en la que opera la excepción señalada, dado que el tribunal, al declarar la nulidad de la resolución, no puede obligar a la autoridad administrativa a que dicte nueva resolución, porque equivaldría a que se sustituyera a la autoridad administrativa en la libre apreciación de las circunstancias y oportunidad para actuar que le otorgan las leyes, independientemente de que también perjudicaría al administrado actor en vez de beneficiarlo, ya que al darle ese efecto a la nulidad, se estaría obligando a la autoridad a actuar, cuando ésta, podría no encontrar elementos para fundar y motivar una nueva resolución, debiendo abstenerse de emitirla. Por la misma causa, la sentencia que declara nula una resolución infundada e inmotivada, emitida en ejercicio de facultades discrecionales, no puede impedir que la autoridad administrativa pronuncie una nueva resolución, en virtud de que con tal efecto le estaría coartando su poder de decisión, sin haber examinado el fondo de la controversia. Las conclusiones alcanzadas responden a la lógica que rige la naturaleza jurídica del nacimiento y trámite de cada tipo de resoluciones, según la distinción que tuvo en cuenta la disposición en estudio, de tal modo que en ninguna de las dos hipótesis viola la garantía de legalidad consagrada en el artículo 16 constitucional, ya que si bien este dispositivo fundamental no establece la posibilidad de que ante la anulación de una resolución administrativa por falta de fundamentación y motivación, se obligue a la autoridad que la emitió, a que reitere el acto de

molestia, es inconcuso que cuando dicha autoridad, en virtud de las leyes que rigen su competencia, o con motivo de una instancia o recurso del demandante, debe pronunciarse al respecto, la sentencia anulatoria de su acto infundado e inmotivado que la obligue a dictar otra resolución y hasta a indicarle los términos en que debe hacerlo, como establece la regla general de la disposición examinada, además de que tiene por objeto acatar el derecho de petición que garantiza el artículo 8o. Constitucional, viene a colmar la pretensión del particular, pues le asegura una resolución depurada conforme a derecho.”¹³

Los efectos de las sentencias de condena serán:

1. Siempre que la prestación a la cual el demandado condenado, sea fungible y, por tanto, apta para ejecución, la sentencia de condena produce la acción ejecutiva, debiendo entender por acción ejecutiva, cuando una sentencia de condena se convierte en definitiva, toda vez que la autoridad demandada ha cumplido con la misma.

2. Que la sentencia condene al pago de una suma, a la entrega de cosas muebles o al cumplimiento de otra obligación que puede resolverse en el resarcimiento de daños.

3.3.3 Elementos de la Sentencia

Las sentencias de un órgano jurisdiccional se conforman de partes como son los Resultandos, Considerandos y Puntos Resolutivos.

¹³ Jurisprudencia número P./J. 45/98, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Septiembre de 1998, página 5.

Los resultandos los constituye la suma de todo lo actuado dentro del juicio, es decir, el procedimiento en el juicio, desde la fecha en la que ingresa la demanda a la oficialía de partes, hasta que la misma se turna al magistrado para que emita la sentencia que en derecho corresponda.

Los considerandos serán los razonamientos lógicos jurídicos que el juzgador realice respecto de los conceptos de impugnación que ha hecho valer la demandante, sin dejar de tomar en consideración los argumentos de la demandada, y así poder emitir una resolución respecto de la acción; en esta parte de la demanda no solo se razonan los argumentos de las partes, también se realizan los señalamientos que se deben de seguir para que dicha resolución se ejecute.

Los puntos resolutivos son la parte final de una sentencia y en estos se expresan con claridad los actos o procedimientos cuya nulidad se declare o cuya validez se reconozca, no deben tener consideraciones contrarias con alguna otra parte de la sentencia.

3.4 Medios de Impugnación Contra Sentencias Definitivas Emitidas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Para comenzar a desarrollar este punto, es conveniente puntualizar que las partes en el juicio de nulidad pueden si así lo consideran necesario solicitar que se les aclare la sentencia definitiva emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así pues, se tiene que el Código Fiscal de la Federación establece en su artículo 239-C dicho derecho estableciendo a la letra:

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

"Artículo 239-C.- La parte que estime contradictoria, ambigua u oscura una sentencia definitiva del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, podrá promover por una sola vez su aclaración dentro de los diez días siguientes a aquél en que surta efectos su notificación.

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

Por lo que respecta a otros medios de impugnación, en contra de las sentencias definitivas se tiene el ya mencionado juicio de amparo para el particular, así como el recurso de revisión para la autoridad demandada los que tienen como fundamento para su interposición primeramente el artículo 104 fracción I de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.5 Cumplimiento de las Sentencias Firmes Derivadas del Juicio de Nulidad

Para que se pueda obligar a la autoridad demandada a que cumpla con lo establecido en una sentencia la misma deberá, ser una sentencia firme, debiendo entender por firme aquella que no permite medio de impugnación alguno, estableciendo para ello dos supuestos: el primero que ya se hayan agotado todos los medios de defensa que contempla la ley; y el segundo que haya transcurrido el término para impugnarlo.

Ahora bien, el primer párrafo del artículo 239 señala que "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, aún cuando hayan transcurrido los plazos señalados en los artículos 46-A y 67 de este Código."

En términos de la fracción antes transcrita nos encontramos con un término que se considera pocas veces se lleva a cabo, ya que una vez emitida la sentencia del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la misma puede ser recurrida por la parte a la que no le favorece; ahora bien, en el momento en que una sentencia emitida por el tribunal de referencia ha quedado firme o en su caso ha causado ejecutoria, y en el caso de que la misma sea favorable al particular, este sigue contando con el plazo de cuatro meses que empezara a correr a partir de que sea notificada la resolución que ha quedado firme o ejecutoriada, para exigir su cumplimiento, lo que como ya se dijo en la mayoría de los casos no acontece, por lo que el interesado se ve en la necesidad de recurrir a la instancia de la queja que contempla el Código Fiscal de la Federación en su artículo 239-B.

CAPÍTULO IV
MEDIOS DE EJECUCIÓN PARA LAS SENTENCIAS
EMITIDAS POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE
JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA

4.1 Queja, Antecedentes, Concepto, Perspectiva Legal y Doctrinal.

Actualmente la queja es un medio de defensa contemplado en el Código Fiscal de la Federación, y su principal finalidad es "hacer que se cumpla" con lo establecido en una sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, ya sea definitiva o interlocutoria respecto del otorgamiento de suspensión, sin embargo es un medio de defensa que aún no cuenta con una debida regulación, lo que no permite que tal fin se lleve a cabo, por lo que su intención resulta buena y se podría decir que dicha instancia puede llegar a ser de gran utilidad dentro de un procedimiento establecido especialmente para el cumplimiento de una sentencia emitida por el tribunal citado en este párrafo.

Antecedentes de la queja fiscal.

En los Códigos Fiscales de 1938, 1966 y 1981 se establece la figura jurídica de la queja, la cual no tenía nada que ver con la queja que se contempla en el actual Código Fiscal de la Federación, ya que dicho dispositivo tenía como fin la debida aplicación de criterios jurisprudenciales que la Sala Superior del entonces Tribunal Fiscal de la Federación hubiese establecido.

Continuando con los antecedentes de la queja fiscal, se tiene que mediante decreto por el cual se reforman, adicionan o derogan diversas disposiciones del Código Fiscal de la Federación y de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación, publicado en el Diario

Oficial de la Federación el 5 de enero de 1988, se introduce al mencionado Código Fiscal de la Federación el artículo 239-Ter. La disposición que entra en vigor en fecha 15 del mismo mes y año, establece a la queja como una herramienta con la que cuenta el particular por el incumplimiento de una sentencia emitida por el Tribunal.

El precepto en un principio tenía como finalidad que el propio Tribunal Fiscal de la Federación, ahora Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pudiera conocer del escrito de la parte actora a través del cual hiciera valer lo siguiente: "1.- Procederá contra la indebida repetición de un acto o resolución anulado; así como cuando en el acto o resolución emitido para cumplimentar una sentencia, se incurra en exceso o defecto en su cumplimiento. No procederá respecto de actos negativos de la autoridad administrativa."

Para poder aplicar el anterior medio de defensa se requerían y se siguen requiriendo dos cosas, la primera de ellas es: 1. Para poder interponerse el mencionado medio de defensa debería existir forzosamente una sentencia emitida por alguna de las Salas del Tribunal Fiscal de la Federación; y 2. Que hubiese pasado el plazo de cuatro meses que establece el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación para poder interponerla.

La queja que se prevé por primera vez en el multicitado Código contiene muchas deficiencias que con el tiempo se han ido subsanando, (no en su totalidad) una de las principales limitaciones que contemplaba dicha disposición radicaba en la parte final de la fracción I, en cuanto a que la misma (la queja) no procedía respecto de actos negativos de la autoridad; a este respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación, estableció

jurisprudencia en la cual se fijaba que respecto de dicha limitación en el precepto contenido en el Código Fiscal de la Federación procedería el juicio de amparo y no la queja.

La denominación del artículo 239-Ter, cambia en el mes de diciembre de 1995, quedando como 239-B, en dicha reforma se incluye la fracción V, en la que se establece la procedencia de la instancia de queja en contra de la omisión total en cumplimiento de las sentencias del Tribunal Fiscal.

En un principio el trámite del recurso de queja sólo se substanciaba en la Sala Regional competente y quien resolvía era la Sala Superior, situación que en la actualidad no acontece, ya que es el magistrado instructor en el juicio el que resuelve la mencionada instancia.

Se puede definir a la queja como un medio de defensa con el que cuenta el particular. Dicho medio de defensa se encuentra contemplado en el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación y tiene como fin el "hacer efectivo" el cumplimiento de las sentencias firmes o sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, y que las mismas han sido emitidas por cualquiera de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

A fin de analizar con mayor precisión las principales carencias contenidas dentro de la figura jurídica de la queja que establece el Código Fiscal de la Federación, es necesario hacer la transcripción del propio artículo 239-B:

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

I.- Procederá en contra de los siguientes actos:

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

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

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

II.- Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, repetición de la resolución anulada, o bien se expresará la omisión en el cumplimiento de la sentencia de que se trate.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en el que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que resolverá dentro de cinco días.

III.- En caso de que haya repetición de la resolución anulada, la Sala hará la declaratoria correspondiente, dejando sin efectos la resolución

repetida y la notificará al funcionario responsable de la repetición, ordenándole que se abstenga de incurrir en nuevas repeticiones.

La resolución a que se refiere esta fracción se notificará también al superior del funcionario responsable, entendiéndose por éste al que ordene el acto o lo repita, para que proceda jerárquicamente y la Sala le impondrá una multa de treinta a noventa días de su salario normal, tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado con el incumplimiento.

IV.- Si la Sala resuelve que hubo exceso o defecto en el cumplimiento de la sentencia, dejará sin efectos la resolución que provocó la queja y concederá al funcionario responsable veinte días para que dé el cumplimiento debido al fallo, señalando la forma y términos precisados en la sentencia, conforme a los cuales deberá cumplir.

V.- Si la Sala resuelve que hubo omisión total en el cumplimiento de la sentencia, concederá al funcionario responsable veinte días para que dé cumplimiento al fallo. En este caso, además se procederá en los términos del párrafo segundo de la fracción III de este artículo.

VI.- Durante el trámite de la queja se suspenderá el procedimiento administrativo de ejecución, si se solicita ante la autoridad ejecutora y se garantiza el interés fiscal en los términos del artículo 144.

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

En dicho escrito se expresarán las razones por las que se considera que se ha dado el incumplimiento a la suspensión otorgada, y si los hay, los documentos en los que consten las actuaciones de la autoridad en que pretende la ejecución del acto.

El magistrado pedirá un informe a la autoridad a quien se impute el incumplimiento de la sentencia interlocutoria que hubiese otorgado la suspensión definitiva, que deberá rendir dentro del plazo de cinco días, en que, en su caso, se justificará el acto o la omisión que provocó la queja. Vencido dicho plazo, con informe o sin él, el magistrado dará cuenta a la Sala o Sección que corresponda, la que se resolverá dentro de cinco días.

Si la Sala resuelve que hubo incumplimiento de la suspensión otorgada, declarará la nulidad de las actuaciones realizadas en violación a la suspensión.

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

A quien promueva una queja notoriamente improcedente, entendiéndose por ésta la que se interponga contra actos que no constituyan resolución definitiva, se le impondrá una multa de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruir la como juicio."

Como ya se dijo, la principal deficiencia que presenta el artículo transcrito, se encuentra en la limitante de que en contra del incumplimiento de una sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sólo se podrá interponer la misma por una sola vez, y si se toma en cuenta el hecho de que muy a pesar de que la resolución de la queja haya resultado favorable al, en ese momento quejoso, la queja interpuesta no

tendrá ninguna consecuencia que trascienda a la esfera jurídica del gobernado, pues la autoridad puede continuar con la actitud de no dar cumplimiento a la sentencia, por lo que al encontrarse limitado el particular a que sólo se pueda interponer por una sola vez, el mismo se ve obligado a buscar medios de defensa efectivos para lograr la ejecución de una sentencia emitida por el mencionado tribunal, ante una autoridad diversa como lo es la autoridad judicial.

Lo anterior resulta contravenir a lo establecido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que: 1. No se cumple con la garantía de prontitud y expedites de justicia que deben proporcionar los tribunales, debido a todas las instancias a las que se tiene que recurrir posteriormente a la interposición de la queja y; 2. El cuerpo normativo que establece dicho medio de defensa, en este caso el Código Fiscal de la Federación, no establece realmente el medio necesario para la plena ejecución de sus resoluciones, requisito con el que debe de cumplir toda ley federal o local.

Otra carencia contemplada dentro de dicha disposición se encuentra, por lo que hace a las medidas de apremio, esto es así, toda vez que de la lectura que se le haga al segundo párrafo de la fracción III del artículo 239-B del multiseñalado Código Fiscal de la Federación, se puede observar que la multa que se establece de treinta a noventa días de salario normal (aún tomando en cuenta el nivel jerárquico, la reincidencia y la importancia del daño causado) es muy pequeña, dado que en muchos de los casos el valor del negocio que se pretende proteger es superior a la multa señalada en el propio artículo.

Del texto del artículo en análisis, puede advertirse la clara ausencia de una sanción para todo aquel funcionario responsable que emita una resolución que resulte excesiva o defectuosa, lo que aunado a la ya mencionada deficiencia de que la queja sólo se podrá interponer por una sola vez, hace que no se haga efectiva la ejecución una sentencia emitida por alguna de las Salas del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, de veinte a ciento veinte días de salario mínimo general diario vigente en el área geográfica correspondiente al Distrito Federal. Existiendo resolución definitiva, si la Sala o Sección consideran que la queja es improcedente, se ordenará instruiría como juicio.

Cabe destacar de este último párrafo la parte final en la que se le faculta a la Sala o Sección que conozca de la queja, para instruiría como un nuevo juicio, señalando al respecto que "(...) es confuso, por lo que se presta a distintas interpretaciones y puede propiciar demora prolongada en la impartición de justicia, además de que, por su difícil interpretación, puede constituir en ciertos casos una trampa procesal en detrimento de los litigantes.

En cuanto a esta situación magistrados integrantes del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, han opinado que el señalamiento que se contempla respecto de la notoria improcedencia debe ser suprimido o en su defecto especificarse cuales serían aquellas causas que hacen improcedente la interposición de la queja.

4.1.1 Interposición de la Queja, Presupuestos Legales.

La queja que contempla el artículo 239-B del Código Fiscal de la Federación se deberá interponer por escrito ante el magistrado instructor o ponente. Ahora bien, en el propio precepto, también se establecen los presupuestos legales en los que se puede interponer la queja, siendo estos los siguientes:

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

Por lo que hace a la primera parte de este inciso a) relativa a que se repita indebidamente la resolución anulada, nos encontramos ante la primera situación que marca el mencionado código para que proceda la queja; así pues para que surta efectos dicha hipótesis se requiere que la autoridad, en forma contumaz reitere el acto, no obstante que éste ya había sido destruido con antelación, vía la declaración de nulidad del acto administrativo impugnado dentro del juicio de nulidad y quizá confirmado en la vía de amparo.

Es aplicable por analogía a esta primera hipótesis la Jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyo texto se indica a continuación:

"REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO. PARA DETERMINAR SI EXISTE, DEBE EFECTUARSE UN ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LA NUEVA RESOLUCIÓN DENUNCIADA COMO REPETICIÓN Y AQUELLA QUE FUE MATERIA DEL FALLO PROTECTOR. Tomando en consideración

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

que el cumplimiento de las sentencias de amparo es de orden público, resulta ineludible para la autoridad que deba resolver el incidente que por repetición del acto reclamado se le plantee, procurarse todos los elementos de convicción necesarios para el legal pronunciamiento, siendo particularmente necesario allegarse de ambas resoluciones, la reclamada y la que se denuncia como repetición, sin perjuicio de otros elementos que pudieran resultar idóneos, a fin de que el juzgador esté en posibilidad legal de efectuar el debido análisis comparativo y determinar así, mediante la correcta valoración de todos los elementos de juicio, si el acto denunciado incurre en los mismos vicios que aquel impugnado en el juicio de garantías y objeto del fallo protector. Consecuentemente, si el Juez de Distrito resuelve el incidente sin tales elementos, procede devolverle los autos para que falle con apego a derecho.”¹

En cuanto a los supuestos relativos a que se incurra en exceso o en defecto, cuando dicha resolución se dicte en cumplimiento de una sentencia, es pertinente primero explicar que se debe entender por defecto y exceso lo siguiente:

Defecto.- Consiste en el cese por parte de la autoridad responsable de realizar todos los actos necesarios para que la sentencia resulte íntegramente cumplida, es decir, que el cumplimiento no lo está realizando de una manera completa, siguiendo los lineamientos descritos en ésta.

Exceso.- Es cuando la responsable además de efectuar todos los actos conducentes para lograr que las cosas queden constituidas al estado que

¹ Jurisprudencia número 2º./J.68/98, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Septiembre de 1998, página 412.

guardaban antes de la violación, ejecuta u ordena otros actos a que no la obliga la sentencia y que no son tampoco efecto inmediato de lo decidido en dicha sentencia, es decir hace lo que quiere según sus intereses o conveniencias.

Se estima que existe exceso cuando la autoridad responsable no se ajusta al tenor exacto del fallo y se extralimita en su cumplimiento al ir más allá del alcance de la sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tanto que hay defecto cuando la autoridad responsable deja de cumplir en su integridad lo ordenado en la ejecutoria, esto es, deja de hacer algo que se le ordenó en la resolución de cuya ejecución debe cumplir.

En la queja por exceso o defecto, se necesita que el acto que se le imputa a la autoridad correspondiente a tratar de cumplir con la sentencia emitida dentro del juicio de nulidad, lo hubiere efectuado, ya sea en forma defectuosa, o ya sea en forma excesiva, más no en forma reiterativa, como se requiere para la procedencia de la repetición del acto reclamado.

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

El inciso transcrito en el párrafo anterior del artículo 239-B, habla del caso en el que exista una falta total del cumplimiento de la sentencia por parte de la autoridad que debe de cumplir con dicho fallo, haciéndose la aclaración en el mismo inciso de que para que dicha hipótesis surta efectos deberá transcurrir el plazo que le establece la ley, por lo que quedando claro que esta fracción se refiere a la ausencia total del cumplimiento de la

sentencia, el plazo al que se refiere dicho inciso, se refiere a aquél que establece el artículo 239, el cual es de cuatro meses que corren a partir de que se notificó la resolución del Tribunal, y que la misma ha quedado firme o ha causado ejecutoria.

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

Este último inciso es una adición hecha al precepto en estudio por reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación en fecha 31 de diciembre de 2000, y que entro en vigor al día siguiente ya que en la multimencionada reforma también se adiciona al Código Fiscal de la Federación el artículo 208-Bis en el cual se establecen los requisitos para los casos en los que el particular o sus representantes puede solicitar al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa la suspensión de la ejecución del acto impugnado.

Cabe destacar que por lo que hace a la queja interpuesta por incumplimiento de una sentencia interlocutoria respecto de la que se ha decretado la suspensión definitiva de la ejecución del acto, este guarda características especiales, que son muy similares a las de la queja por incumplimiento de una sentencia firme y mismas que el propio código contempla. Sin dejar pasar por alto que resulta de notable importancia el que el legislador haya contemplado esta situación, toda vez que se está ante la presencia de una resolución interlocutoria que es emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa y que tiene como característica principal el interés del particular a que se deje de ejecutar un acto que le

constituye un perjuicio al propio particular, por lo que debe de ejecutarse por la autoridad demandada.

4.1.2 Término para la interposición de la queja.

Por lo que hace al término para la interposición de la queja se encuentra que dicha regulación se encuentra establecida dentro de la fracción II del artículo 239-B, estableciendo a la letra:

“II.- Se interpondrá por escrito ante el magistrado instructor o ponente, dentro de los quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o la resolución que la provoca. En el supuesto previsto en el inciso b) de la fracción anterior, el quejoso podrá interponer su queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito su derecho.”

Resulta necesario mencionar que la autoridad responsable dentro del juicio de nulidad, y a la que se le atribuye el cumplimiento de la sentencia, resultado de dicho juicio, cuenta con un plazo de cuatro meses para cumplir con lo establecido en la sentencia en específico de que se trate, ya sea porque la sentencia obliga a la autoridad a realizar un determinado acto o iniciar un procedimiento.

El plazo que se menciona en el párrafo anterior, se encuentra contemplado en el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación, este plazo en la práctica se observa que no se lleva a cabo en un considerable número de juicios que resultan favorables a los particulares, lo que conlleva un perjuicio.

Retomando lo referente al término en el que se debe interponer la queja, ya se mencionó que es la fracción II del artículo 239 del citado Código, la que establece dicho término, sin embargo, de dicha fracción se pueden desprender dos supuestos más, así pues, se tiene que el primero que se señala, es el de quince días siguientes al día en que surte efectos la notificación del acto o de la resolución que la provoca, en este supuesto es necesario que el particular, si se encuentra inconforme con el acto con el que está dando cumplimiento la autoridad, lo impugne, ya que de manera distinta, se entenderá como consentido el acto de autoridad, y habrá dejado transcurrir un término muy importante, pues el acto de otra forma ya no se encontrará en tiempo para interponer la queja o agotada la misma algún otro medio de defensa.

El segundo supuesto, tiene relación con lo que se señala en el inciso b) de la primera fracción del artículo 239-B, relativo a la omisión de cumplimiento de la sentencia, tal omisión se entiende, a partir de que ha transcurrido el plazo de cuatro meses que la autoridad tiene para cumplir con la sentencia dictada por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en esta hipótesis el particular podrá interponer la queja en cualquier tiempo, salvo que haya prescrito el derecho del propio particular.

4.1.3 Causas y Consecuencias Jurídicas de la Interposición de la Queja como Medio de Ejecución de las Sentencias Definitivas Dictadas por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La causa principal de que exista un medio legal como es la queja, es no dejar al particular afectado en un estado de indefensión, por la falta de medios para

que se ejecuten las sentencias, sin embargo como a continuación se desarrollará la consecuencia no resulta del todo eficaz.

El efecto o consecuencia de la interposición de la queja no es completo y en determinado momento tampoco resulta del todo efectivo, ya que si bien es cierto que dicho medio de defensa existe, también lo es que, resulta carente en cuanto a la coercibilidad que el Tribunal puede ejercer sobre la autoridad para que cumpla con su fallo.

Si se quisiese que la queja constituyera el medio idóneo para que se hicieran efectivas las sentencias, se tendría que comenzar por eliminar la limitante de que dicho medio de defensa se interponga por una sola vez, permitiéndole al particular, poder interponerla cuantas veces sea necesaria; este hecho hasta cierto punto también puede resultar un poco vicioso, porque cuánto es ¿cuantas veces sea necesario?.

Por lo tanto una de las propuestas para que resulte eficaz la interposición de la queja, pudiera ser el se le imponga a la autoridad responsable multas más enérgicas para que se cumpla con lo señalado en una sentencia, inclusive dichas multas se deberán imponer en los casos de que exista exceso o defecto en el propio cumplimiento, debiendo realizar también una reforma a todas aquellas leyes o reglamentos que establecen las facultades de las autoridades, para que de no existir disposición expresa en los mismos se faculte para poder sancionar a aquella autoridad que tenga que dar cumplimiento a la sentencia, y de este modo se tenga un real efecto respecto a la notificación que se le hace al superior jerárquico en relación a que la autoridad responsable de dar cumplimiento a una sentencia, y no lo ha hecho, pueda por consiguiente el superior jerárquico estar en posibilidad de

obligar a la autoridad subordinada a ella, ya que de otra forma no podrá actuar jerárquicamente el superior de la autoridad encargada de dar cumplimiento, o tendría el pretexto necesario para dejar de obligar a que se cumpla con lo establecido en una sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Sin embargo no creo que la queja sea en su totalidad el medio idóneo para ejecutar las sentencias, pues todas las facultades que necesita el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se tienen que establecer en una sección determinada para ello.

4.2 Propuestas de Reformas al Código Fiscal de la Federación.

La queja según el particular punto de vista, pudiera constituir, sólo en algunos casos, un medio para la regulación eficaz respecto del cumplimiento de sentencias que emite el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tales situaciones o casos serían delimitadas en la respectiva legislación, y de los cuales se consideran los siguientes:

- a) Contra la repetición del acto;
- b) Contra el cumplimiento de sentencia en el que se incurra en exceso o defecto por parte de la autoridad demandada, porque dicha resolución es en cumplimiento de una sentencia.

Primeramente como ya se dijo, se deberá eliminar la limitante de que se interponga por una sola vez, aunado a esto se deberá sancionar con multas realmente enérgicas a los servidores públicos responsables de dar el

cumplimiento, y hacer efectivas dichas multas; sin que se omita regular dentro de la queja las circunstancias en las que existiendo una resolución definitiva, la Sala o Sección puedan considerar a la queja como improcedente y mandarla a instruir como un juicio aparte; debiendo fijar claramente en que casos se instruye un nuevo juicio de nulidad.

Ahora bien, dentro de la regulación, se tendría que contemplar una sección específicamente dedicada al cumplimiento de las sentencias emitidas por el multimencionado organismo jurisdiccional, la cual a continuación propongo:

La primera justificación que se da a la propuesta que a continuación se hará es, que si nos encontramos ante la presencia de un tribunal como lo es el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, y éste tiene una muy fuerte y casi total influencia de un organismo jurisdiccional como es el Consejo de Estado en Francia, esta influencia debería de evolucionar como lo ha hecho en dicho país el mencionado Consejo de Estado.

Se debe crear y dotar de facultades a un área específica, perteneciente al propio Tribunal, a que dé auxilio a la ejecución de sentencias emitidas por éste, lo anterior es así, ya que atendiendo a la carga de trabajo que tiene el Órgano Jurisdiccional aquí citado, sería imposible que los Magistrados directamente con auxilio de los Secretarios de Acuerdos o Actuarios pudieran vigilar el cumplimiento de las sentencias en los términos propuestos en este trabajo de investigación.

La segunda justificación que se da a este trabajo y con la cual pretendo dejar fuera la idea de que con el hecho de que se le otorgue plena

jurisdicción al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa para hacer efectivas sus sentencias, y que con tal labor se viola la división de poderes a que se refiere el artículo 49 Constitucional, dado que el mencionado Tribunal no se encuentra dentro del Poder Judicial, a mi punto de vista no tiene razón de ser, toda vez que si bien es cierto que ese Órgano Jurisdiccional como ya se dijo, al tener facultades para hacer efectivas sus sentencias, no se dejaría de aplicar lo dispuesto en el artículo 104 fracción I-B de la Constitución, pues tanto el particular como la autoridad demandada en un juicio de nulidad seguirán contando con la posibilidad de que en el caso de encontrarse inconformes con la resolución favorable a cualquiera de las partes, podrán interponer ya sea el amparo o el recurso de revisión fiscal según corresponda, conociendo de estos el Tribunal Colegiado de Circuito que corresponda, conservando la jerarquía que tiene el Poder Judicial de la Federación ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El tercer fundamento que se da a este trabajo de investigación, radica en que como muestra de lo que a continuación se desarrollará se tiene que existen tribunales de lo contencioso como lo es el del Estado de México o Jalisco, que si cuentan con las facultades necesarias para ejecutar sus sentencias, sin que por ello se diga que ya no se puedan o ya no se tengan que revisar las resoluciones emitidas por esta clase de tribunales, ante un Superior Jerárquico como lo es el Poder Judicial de la Federación.

Ahora bien, la propuesta consiste en que el Código Fiscal de la Federación o en su caso una nueva y muy necesaria ley que regule el procedimiento contencioso requieren de una sección destinada al cumplimiento de las sentencias que se emiten por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La propuesta para que se ejecuten las sentencias del Tribunal Contencioso Federal, serían las siguientes:

a) La creación de una área destinada de ejecutar lo dictado en una sentencia del multimencionado tribunal que ha quedado firme o a causado ejecutoria.

b) Reformar el artículo 239 del Código Fiscal de la Federación a fin de que el plazo para que la autoridad de cumplimiento a la sentencia sea menor; un término de 3 meses, en el caso de sentencias que han quedado firmes o ejecutoriadas y; en el caso de sentencia interlocutoria que decrete la suspensión definitiva un término de 3 días hábiles;

c) Facultar a la Sala a fin de que notifique a la autoridad responsable de que ha causado ejecutoria una sentencia y por tanto deberá dar cumplimiento a tal resolución en el término establecido en ley, previniéndolos con una multa para que informen sobre el cumplimiento de la sentencia.

d) Si dentro del término concedido a la autoridad para dar cumplimiento a la sentencia, esta no se cumpliera, el Tribunal de oficio o a petición de parte, podrían aplicar las siguientes medidas:

1. Se dará vista a la autoridad responsable para que manifieste lo que en derecho proceda.

2. De no haber dado cumplimiento o no se encontrare en vías de cumplimiento se le impondrá una multa por un equivalente de 50 a 1,000 días de salario mínimo vigente. Cuando la naturaleza del acto lo permitiera, pudiendo el magistrado comisionar al secretario de acuerdos o actuario para que dé cumplimiento a la ejecutoria.

3. En los casos de persistencia por parte de la autoridad responsable de dar cumplimiento se podrá solicitar al superior jerárquico o al titular de la dependencia a que se encuentre subordinado, ordene al servidor público responsable para que en un plazo de 3 días dé cumplimiento a lo determinado por el Tribunal, sin perjuicio de que se reitere cuantas veces sea necesario la multa impuesta. A falta de superior el requerimiento se hará directamente con el superior.

4. No obstante lo anterior, y si continuara la reincidencia por parte de la autoridad la Sala Superior del Tribunal podrá decretar la destitución del servidor público responsable, sin dejar pasar por alto que para el caso de que se trate de servidores públicos responsables que gocen de fuero constitucional, se realice la previa declaración de desafuero ante el Congreso de la Unión.

5. Al principio de todo el procedimiento que conlleva el cumplimiento de una sentencia emitida por el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a los superiores jerárquicos se les hará del conocimiento que como tales incurrir en responsabilidad en los mismos términos que las autoridades demandadas, dado que tiene la calidad de parte dentro del juicio.

La anterior propuesta, permitiría que se cumpliera con lo preceptuado en el artículo 17 Constitucional, en el sentido de que se otorgue una pronta y expedita impartición de justicia, permitiéndole al particular, no sólo el ahorro de tiempo, sino también de ingresos en relación a los trámites.

CONCLUSIONES

El presente trabajo de investigación, se comenzó desarrollando lo que es el acto administrativo, toda vez que el mismo al ejecutarse crea situaciones jurídicas concretas, en el momento en que dicho acto administrativo afecta positiva o negativamente a los gobernados; haciendo la aclaración también de cuáles son los actos que realiza el Poder Ejecutivo, mismos que no deben de ser considerados como actos administrativos, ya que estos no afectan la esfera jurídica del particular.

Prosiguiendo con el desarrollo de lo que son los medios de defensa con que cuenta el particular, cuando se ve afectado por la ejecución de las facultades de las autoridades administrativas, se hace énfasis a lo que es el juicio de nulidad, ya que éste es, dentro de dichos medios, el tema principal de esta tesis, debiendo en este momento hacer una breve síntesis de cómo se exponen los medios de defensa aquí expuestos:

Recursos administrativos: este medio de defensa con el que cuenta el particular, como se ha desarrollado en el presente trabajo, permite que en un contexto general, se vea a nuestro sistema de derecho desde un punto de vista completo, sin embargo como se expuso en los capítulos aquí tratados, no se puede asegurar que éste resulte del todo eficaz, pues el mismo se ve afectado de diversos vicios; siendo uno de ellos, el que la autoridad realiza las veces de juez y parte, hecho que no le permite atender a la legalidad real del acto, dado que en muchas ocasiones tiene que defender lo indefendible a beneficio de la propia autoridad.

Otro de los medios de defensa que dentro de este trabajo de investigación se desarrolló, siendo como ya se dijo el más importante, fue el Juicio de nulidad, sin embargo no debe pasar por alto a esta conclusión señalar que dentro de los medios de impugnación que aquí se hizo referencia, se encuentra el amparo, sin que se abundara demasiado sobre el mismo, toda vez que al hacerlo se habría hablado de un medio de defensa diferente y complejo.

La función principal del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, es el resolver a petición de parte, sobre el control de la legalidad de los actos que se originan como consecuencia de la actividad llevada a cabo por la administración pública, en su relación con los gobernados; este órgano de control de la legalidad de los actos administrativos resulta ser un órgano de jurisdicción delegada. Con la existencia de este tribunal se demuestra que dentro de nuestro sistema de derecho, puede coexistir la función jurisdiccional dentro de la administración pública, sin provocar un choque con la función jurisdiccional del poder judicial.

En relación con la naturaleza del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se ha venido explicando que muy a pesar de ser un órgano jurisdiccional autónomo de jurisdicción delegada, es decir, facultada para resolver respecto de la legalidad de los actos administrativos, dicho órgano jurisdiccional no cuenta con la facultad de ejecutar sus sentencias; sentencias que con el paso de los años han podido pasar de ser simplemente declarativas hasta poder llegar a ser sentencias de condena.

El Tribunal Contencioso en México tiene su fundamento en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 73 fracción XXIX-H); ordenamiento que también contiene el mandato respecto a la independencia de los tribunales, así como la disposición de que las leyes federales o locales deben de contener los medios necesarios a fin de que se garantice la plena ejecución de las resoluciones que emitan los tribunales que se instituyan con base en la propia Constitución. (artículo 17 Constitucional).

En este orden de ideas, se justifica la idea de que, al dotarse al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa de facultades para que ejecute sus sentencias, no se está violando precepto alguno de la Constitución, es decir dichas facultades no resultarían inconstitucionales, ya que como se ha explicado es la propia Constitución Mexicana la que contempla la garantía para los gobernados de que, de existir un Tribunal instituido conforme a lo que establece la Constitución, dicho órgano jurisdiccional en una ley debe de contener los medios necesarios para que se ejecuten sus sentencias o fallos, ya que es claro que en la actualidad el Tribunal de referencia, no cuenta con dichos medios, trayendo como consecuencia lo anterior, el que no se cumpla con las disposiciones expresas en el artículo 17 Constitucional, esencialmente en el sentido de que debe de ser pronta y expedita la impartición de justicia, que marca dicho precepto.

La propuesta en sí, consiste en dotar de facultades al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a fin de que el mismo, goce de la plena ejecución de sus resoluciones, y con ello se pueda decir que cuenta con una plena jurisdicción. Sin que esto resulte ser una cuestión nueva, dentro del Estado de Derecho en México, ya que como se ha expuesto en el desarrollo del presente trabajo de investigación, existen Tribunales contenciosos como

lo es el del Estado de México que cuenta con las facultades a que tanto se ha hecho referencia.

En la actualidad, el Tribunal Contencioso Federal cuenta con una carga de trabajo excesiva, siendo esta una considerable razón para que el personal que labora en este órgano jurisdiccional, no considere como viable mi propuesta, pues esto implicaría aun más trabajo, sin embargo, dentro de la propuesta se encuentra la sugerencia de que al dotarse de esas facultades de ejecución de sentencias emitidas por el Tribunal, también se permita la creación de un área con personal, perteneciente al tribunal claro esta, capacitado especialmente para realizar o vigilar que se dé el cumplimiento de las resoluciones que este órgano jurisdiccional emite, con lo anterior, también se ampliaría las fuentes de trabajo para la cada vez más creciente población de abogados.

Otras de las facultades con que debe contar el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, consistiría en tener medidas de coacción que pueda hacer efectivas ante la autoridad responsable y su superior jerárquico como partes del juicio, medidas que vayan desde la imposición de multas que se impondrán dependiendo del grado de la omisión del servidor público hasta la destitución del servidor público.

Como se ha visto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no tiene que pasar a ser parte del Poder Judicial de la Federación, para que éste pueda gozar de una plena jurisdicción, pues al concedérsele las facultades de ejecución de sentencia, no se pretende hacer a un lado las facultades del propio Poder Judicial para conocer de las resoluciones que emite el Tribunal Contencioso Administrativo Federal, puesto que el Poder

Judicial seguirá conociendo de las resoluciones que el multiseñalado Tribunal emita, ya que para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa pueda estar en aptitud de hacer exigible una sentencia emitida por él, tendrán que haber quedado firme, causado ejecutoria o causado Estado.

BIBLIOGRAFÍA

Legislaciones

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México, Sista, 2000, 151 Pp.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Porrúa, séptima edición, México 1995, 1525 Pp.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, México, Porrúa, 2000, 35ª. Edición, México 2000, Pp. 1438.

Ley Federal de Procedimiento Administrativo, México, Porrúa, 2001, 26ª. Edición México 2000, Pp. 2050

Ley de Amparo. México, Porrúa, novena edición México 1998, 878 Pp.

Código Fiscal de la Federación. México, ISEF, 2001, Primera edición enero de 2001, Pp 242.

Código Financiero del Estado de México. México, ISEF, primera edición mayo de 2000, 284 Pp.

IUS 2000, México, Poder Judicial de la Federación y Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Jurisprudencia número 2/92, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Gaceta de Semanario Judicial de la Federación, Tomo 56, Agosto de 1992, página 15, cuyo rubro es: "FIRMA FACSIMILAR. DOCUMENTOS PARA LA NOTIFICACIÓN DE CRÉDITO FISCALES."

Jurisprudencia número 1.2ª.A.J/6, sustentada por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito, Novena Época, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, Noviembre de 1995, página 338, cuyo rubro es: "COMPETENCIA. FUNDAMENTACIÓN DE LA."

Tesis número III-PSR-73, sustentada por la Tercera Sala Regional Metropolitana del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, visible en la Revista del propio Tribunal, Año III No.32, Agosto de 1990, página 43, cuyo rubro es: "SUPLENCIA DE FUNCIONARIOS.- SE DEBE MOTIVAR Y EXPRESAR."

Tesis número 42, sustentada por el Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa de Primer Circuito, Apéndice de 1975 parte VI, página 75, Cuyo rubro es: "RECURSOS ADMINISTRATIVOS, PROCEDENCIA DE LOS."

Tesis Jurisprudencial número 103, Visible en al Apéndice al Semanario Judicial de la Federación 1917-1988, Segunda Parte, pp.174-175, cuyo rubro es: "AGRAVIOS. EN LA REVISIÓN".

Jurisprudencia número II-J-70, Sustentada por el Pleno del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, Visible en la Revista del propio Tribunal, Año III, Nos. 13 a 15, tomo I, Julio- Diciembre 1980, p. 135, cuyo rubro es: "PROCEDIMIENTO. SE DEBE REPONER POR NO HABER SIDO EMPLAZADO A JUICIO EL TERCERO INTERESADO."

Tesis número II-TASS-1770, Sustentada por el Pleno del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, Visible en la Revista del mismo Tribunal, Año III, Nos. 13 a15, Tomo II, Julio- Diciembre 1980, página 676, cuyo rubro indica: "PROCEDIMIENTO.- DEBE REPONERSE SI LA SALA NO RESOLVIÓ UN RECURSO DE RECLAMACIÓN"

Jurisprudencia número VII.2°. J/24, Sustentada por el Segundo tribunal Colegiado del Octavo Circuito, Visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IX, Febrero de 1999, página 455, cuyo rubro indica: "SENTENCIAS DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, CUANDO LA VIOLACIÓN ADUCIDA IMPLICA UN ESTUDIO DE FONDO, LA NULIDAD SERÁ LISA Y LLANA, EN CAMBIO, CUANDO SE TRATA DE VICIOS FORMALES, LA NULIDAD SERÁ PARA EFECTOS."

Tesis número IV-P-2aS-237, Sustentada por la Segunda Sección de la Sala Superior del entonces Tribunal Fiscal de la Federación, Visible en la Revista del propio Tribunal, Año II, No. 21, abril de 2000, Página 171, cuyo rubro indica: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU AUSENCIA IMPIDE EL EXAMEN DE LOS CONCEPTOS DE FONDO EN LAS RESOLUCIONES EXPRESAS IMPUGNADAS"

Jurisprudencia número P./J. 45/98, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Septiembre de 1998, página 5, cuyo rubro indica: "SENTENCIAS DE NULIDAD FISCAL PARA EFECTOS. EL ARTÍCULO 239, FRACCIÓN III, ÚLTIMO PÁRRAFO, DEL CÓDIGO FISCAL DE LA FEDERACIÓN, QUE ESTABLECE ESE SENTIDO ANTE LA ACTUALIZACIÓN DE LA AUSENCIA DE FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE LEGALIDAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL."

Jurisprudencia número 2ª./J.68/98, sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Visible en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Septiembre de 1998, página 412, cuyo rubro indica: "REPETICIÓN DEL ACTO RECLAMADO. PARA DETERMINAR SI EXISTE, DEBE EFECTUARSE UN ANÁLISIS COMPARATIVO ENTRE LA NUEVA RESOLUCIÓN DENUNCIADA COMO REPETICIÓN Y AQUELLA QUE FUE MATERIA DEL FALLO PROTECTOR."

Libros de consulta

ACOSTA ROMERO, Manuel, TEORÍA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO. México, Editorial Porrúa, 15ª. Edición México 1998, Pp. 570.

BURGOA, Ignacio, LAS GARANTÍAS INDIVIDUALES. México, Editorial Porrúa, 28ª. Edición México 1996, Pp. 810.

CARRASCO IRIARTE, Hugo, DICCIONARIO DE DERECHO FISCAL. Editorial Oxford, primera edición 1998, Pp. 543.

CHIOVENDA, Giuseppe, CURSO DE DERECHO PROCESAL CIVIL. Editorial Harla, tercera edición, 1997, Pp. 573.

FRAGA, Gabino, DERECHO ADMINISTRATIVO. México, Editorial Porrúa, 36ª Edición, México 1998, Pp. 375.

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS, DICCIONARIO JURÍDICO MEXICANO, Tomo P-Z, México, Editorial Porrúa, segunda edición México 1988, Pp. 3272.

LUCERO ESPINOZA, Manuel, TEORÍA Y PRÁCTICA DEL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. México, Editorial Porrúa, Cuarta Edición, México 1997, Pp. 300.

MARGAÍN MANAUTOU, Emilio, DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. México, Editorial Porrúa, quinta edición México 1995, Pp. 402.

MARGAÍN MANAUTOU, Emilio, INTRODUCCIÓN AL ESTUDIO DEL DERECHO TRIBUTARIO. México, Editorial Porrúa, Décima cuarta edición México 1999, Pp. 333.

MARTÍNEZ LARA, Ramón, EL SISTEMA CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO EN MÉXICO. Editorial Trillas, 30/03/1990, Pp. 468.

MARTÍNEZ MORALES, Rafael I., DERECHO ADMINISTRATIVO. Editorial Harla, 1997, Pp. 274.

NAVA NEGRETE, Alfonso, DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO. México, Editorial Fondo de Cultura Económica, primera edición 1995 segunda reimpresión 1999, Pp. 351.

RODRÍGUEZ LOBATO, Raúl, DERECHO FISCAL. México, Editorial Harla, segunda edición 1999, Pp. 309.

SÁNCHEZ PICHARDO, Alberto C., LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ADMINISTRATIVA. México, Editorial fuentes impresores, tercera edición 1997, Pp. 553.

SERRA ROJAS, Andrés, DERECHO ADMINISTRATIVO. México, Editorial Porrúa, México 1997, Pp. 905.

TREVIÑO GARZA, Adolfo J., TRATADO DE DERECHO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. México, Editorial Porrúa, Pp. 268.

Otras fuentes

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, AUTONOMÍA Y COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL DE LA FEDERACIÓN, México 1995, Fideicomiso para promover la Investigación del Derecho Fiscal y Administrativo.

Revista del Tribunal Fiscal de la Federación, IX REUNIÓN NACIONAL DE MAGISTRADOS. México 2000.

Instituto Nacional de Administración Pública, EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO MÉXICO FRANCIA. Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V., México 2001

<http://www.tff.gob.mx> México 2001

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN